

Diario Oficial de la Unión Europea

C 303



Edición
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

59º año

19 de agosto de 2016

Sumario

I Resoluciones, recomendaciones y dictámenes

DICTÁMENES

Comité Económico y Social Europeo

517º Pleno del CESE de los días 25 y 26 de mayo de 2016

2016/C 303/01	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Los recursos autóctonos de carbón en la transición energética de la UE» (Dictamen de iniciativa)	1
2016/C 303/02	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El impacto de las conclusiones de la COP 21 en la política europea de transportes» (Dictamen de iniciativa)	10
2016/C 303/03	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El trabajo digno en las cadenas mundiales de suministro» (Dictamen de iniciativa)	17
2016/C 303/04	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La innovación como motor de nuevos modelos empresariales» (Dictamen exploratorio)	28
2016/C 303/05	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La economía colaborativa y la autorregulación» (Dictamen exploratorio)	36
2016/C 303/06	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Programa REFIT» (Dictamen exploratorio)	45
2016/C 303/07	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La evolución de la naturaleza de las relaciones de trabajo y su impacto en el mantenimiento de un salario digno, así como la incidencia de los avances tecnológicos en el sistema de seguridad social y el Derecho laboral» (Dictamen exploratorio)	54

ES

2016/C 303/08	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Sistemas alimentarios más sostenibles» (Dictamen exploratorio)	64
2016/C 303/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Un foro europeo de la sociedad civil en favor del desarrollo sostenible» (Dictamen exploratorio)	73

III Actos preparatorios

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

517º Pleno del CESE de los días 25 y 26 de mayo de 2016

2016/C 303/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo — El programa de trabajo anual de la Unión sobre normalización europea para 2016 [COM(2015) 686 final]	81
2016/C 303/11	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la homologación y la vigilancia del mercado de los vehículos de motor y sus remolques y de los sistemas, los componentes y las unidades técnicas independientes destinados a dichos vehículos [COM(2016) 31 final — 2016/0014 (COD)]	86
2016/C 303/12	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y el Consejo por la que se modifica la Directiva 2014/65/UE relativa a los mercados de instrumentos financieros, en lo tocante a determinadas fechas [COM(2016) 56 final — 2016/0033 (COD)] y sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 600/2014, relativo a los mercados de instrumentos financieros, el Reglamento (UE) n.º 596/2014, sobre el abuso de mercado, y el Reglamento (UE) n.º 909/2014, sobre la mejora de la liquidación de valores en la Unión Europea y los depositarios centrales de valores, en lo que respecta a determinadas fechas [COM(2016) 57 final — 2016/0034 (COD)]	91
2016/C 303/13	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión — Invertir en crecimiento y empleo: maximizar la contribución de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos» [COM(2015) 639 final]	94
2016/C 303/14	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros por lo que se refiere a los requisitos de accesibilidad de los productos y los servicios [COM(2015) 615 final — 2015/0278 (COD)]	103
2016/C 303/15	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n.º 768/2005 del Consejo por el que se crea la Agencia Comunitaria de Control de la Pesca [COM(2015) 669 final — 2015/0308 (COD)] la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo «La Guardia Europea de Fronteras y Costas y una gestión eficaz de las fronteras exteriores de Europa» [COM(2015) 673 final] y la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan el Reglamento (CE) n.º 2007/2004, el Reglamento (CE) n.º 863/2007 y la Decisión 2005/267/CE [COM(2015) 671 final — 2015/0310 (COD)]	109

2016/C 303/16	Dictamen de Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la gestión sostenible de las flotas pesqueras exteriores y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1006/2008 del Consejo [COM(2015) 636 final — 2015/0289 (COD)]	116
2016/C 303/17	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el mercurio y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1102/2008 [COM(2016) 39 final — 2016/023 (COD)]	122
2016/C 303/18	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el uso de la banda de frecuencias de 470-790 MHz en la Unión [COM (2016) 43 final — 2016/0027 (COD)]	127
2016/C 303/19	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El futuro de las relaciones de la UE con los países ACP»	131
2016/C 303/20	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: «Revisión de la Política Europea de Vecindad» [JOIN(2015) 50 final]	138
2016/C 303/21	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 258/2014 por el que se instituye un programa de la Unión destinado a respaldar determinadas actividades en el ámbito de la información financiera y la auditoría durante el período 2014-2020 [COM(2016) 202 final — 2016/0110 (COD)]	147
2016/C 303/22	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que fija para el año civil 2016 el porcentaje de ajuste de los pagos directos previsto en el Reglamento (UE) n.º 1306/2013 [COM(2016) 159 final — 2015/0086 (COD)]	148

I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

DICTÁMENES

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

517º PLENO DEL CESE DE LOS DÍAS 25 Y 26 DE MAYO DE 2016

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Los recursos autóctonos de carbón en la transición energética de la UE»

(Dictamen de iniciativa)

(2016/C 303/01)

Ponente general: Dumitru FORNEA

Coponente general: Renata EISENVORTOVÁ

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

Contribución de los recursos autóctonos de carbón y lignito a la seguridad energética de la UE

(dictamen de iniciativa)

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

En su reunión de 24 de mayo de 2016, la Mesa decidió modificar el título del dictamen y pasar a denominarlo:

Los recursos autóctonos de carbón en la transición energética de la UE

En su 517.º Pleno, celebrado los días 25 y 26 de mayo de 2016 (sesión del 25 de mayo), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 139 votos a favor, 17 en contra y 54 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. Durante la **transición energética hacia una economía de bajas emisiones**, el sistema energético de la UE se enfrentará a un período de profundas transformaciones tecnológicas, económicas y sociales, que afectarán a muchos de los sectores energéticos, incluida la industria del carbón y, por ende, a las cuencas mineras de la UE.

1.2. En algunos Estados miembros, **los recursos autóctonos de carbón y lignito siguen siendo importantes para generar electricidad y calor**, puesto que no solo contribuyen a un suministro energético seguro y asequible y a la competitividad económica, sino que desempeñan un **papel estabilizador en el sistema energético**, en términos tanto técnicos como económicos.

1.3. Sin embargo, **las cuencas mineras** que siguen activas **deben prepararse para la supresión progresiva de la producción de carbón**, bien para ajustarse a las decisiones de política energética y climática de la UE relativas a la utilización de combustibles fósiles, bien por razones económicas.

1.4. El porvenir de las regiones que actualmente dependen de la utilización del carbón y sus condiciones de vida futuras son cuestiones que deben tenerse en cuenta en una **planificación a largo plazo que abarque dos generaciones**, es decir, un período de 25 a 50 años. El uso del carbón para fines energéticos debe suprimirse de forma gradual en estas regiones, pero sin dar lugar a una situación de estancamiento. Habida cuenta de su potencial económico y social, estas regiones deben participar en la aplicación de la política energética y climática de la UE. El objetivo del desarrollo sostenible de estas regiones debe alcanzarse garantizando diálogos políticos, cívicos y sociales que permitan asegurar la existencia de planes de transición a nivel nacional, sectorial y empresarial.

1.5. A fin de preservar la seguridad energética, la competitividad de la industria, la protección del medio ambiente, el cumplimiento de las obligaciones de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y la cohesión social en las cuencas mineras, el CESE recomienda establecer un **«Plan de apoyo a la transición para las comunidades y regiones que dependen de la producción de carbón» (en lo sucesivo, «el Plan»)** que aborde los problemas relacionados con la reestructuración de la industria del carbón durante la transición energética, de modo que las cuencas mineras puedan adaptarse al cambio.

1.6. El **Plan** podría ser **elaborado por un grupo consultivo** en cooperación con la **Comisión Europea y el Parlamento Europeo**. Los miembros de este grupo deberán ser representantes de las cuencas mineras, los sindicatos, las ONG, las empresas de I+D y la industria del carbón.

1.7. **El Plan debe basarse en tres pilares:** i) los diálogos políticos, cívicos y sociales; ii) las inversiones económicas, sociales y medioambientales; y, iii) las inversiones en educación, formación, investigación y desarrollo, innovación y cultura.

1.8. El Plan debería **animar a las regiones a que emprendan transformaciones**, promuevan el desarrollo innovador, mantengan su atractivo para la inversión y creen oportunidades de empleo y hagan posible una vida digna. En este proceso de transición, es necesario aprovechar plenamente los conocimientos técnicos y el potencial de las cuencas mineras.

1.9. **Las autoridades regionales, los gobiernos de los Estados miembros y las instituciones de la UE deben comprometerse conjuntamente** con la transición energética y la correspondiente reestructuración de las cuencas mineras.

1.10. **El Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones poseen la experiencia necesaria para participar en este proceso**, tanto a nivel europeo como nacional. Además, están capacitados para ofrecer un marco eficaz para el diálogo político, social y cívico, necesario para poder consultar a los habitantes de las cuencas mineras.

1.11. En lo que respecta a la transición energética, una de las principales preocupaciones expresadas por las cuencas mineras de la UE es la creación de un **marco institucional y político adecuado, capaz de impulsar las inversiones públicas y privadas** que se necesitarán en los próximos años.

2. La transición energética de la UE

2.1. En la última década, **la UE ha experimentado importantes cambios en su sistema energético**. La UE está en vías de pasar a una economía hipocarbónica y alcanzar sus objetivos «20-20-20» en materia de emisiones de gases de efecto invernadero, eficiencia energética y fuentes de energía renovable. En 2014, la UE aprobó el marco de actuación en materia de clima y energía hasta el año 2030 junto con una reducción del 40 % en las emisiones de gases de efecto invernadero, una proporción del 27 % del consumo de energías renovables y un ahorro energético del 27 %. Con estos objetivos a medio plazo se pretende ayudar a la UE a alcanzar su objetivo de reducción de los gases de efecto invernadero de aquí a 2050 mediante una reducción del 80-95 % de las emisiones de gases de efecto invernadero.

2.2. Por tanto, el sistema energético de la UE **está pasando de una época dominada por los combustibles fósiles** y la producción de electricidad en grandes instalaciones centrales a la producción de electricidad a partir de fuentes de energía renovables e instalaciones descentralizadas, maximizando al mismo tiempo las posibilidades que ofrecen una mayor eficiencia energética y una mejor gestión de la demanda de energía.

2.3. El proyecto de la **Unión de la Energía** supuso un firme espaldarazo a la transición energética y la ambiciosa política climática de la UE, que también se promovieron con entusiasmo tras el **Acuerdo de París**, lo cual envía una señal clara para reducir las emisiones de manera suficiente y mantener así el aumento de la temperatura media mundial por debajo del límite acordado de los 2 °C de aquí a finales del siglo.

2.4. A fin de estabilizar el clima, es **necesario llevar a cabo cambios profundos** en los sistemas energéticos de todos los sectores económicos ⁽¹⁾.

2.5. La transición energética abarca **aspectos tecnológicos, de investigación, sociales, culturales, económicos y medioambientales**, lo cual apunta claramente a un papel más activo a nivel individual y colectivo. Este proceso requiere prestar especial atención a la investigación y el desarrollo, puesto que plantea nuevos desafíos para el sistema energético y los sectores industriales, que tienen que reaccionar y adaptarse a esta situación.

3. El carbón y la industria del carbón en Europa

3.1. La **industria del carbón** es uno de los sectores que se han visto **profundamente afectados por la transición energética**. Durante siglos, el carbón se encontraba en el centro de la evolución industrial y social en Europa y en todo el mundo. La propia Unión Europea se creó gracias a la voluntad política de poner en común los recursos de producción de carbón y acero de los seis Estados miembros fundadores ⁽²⁾.

3.2. Las **preocupaciones que suscitan actualmente la protección del medio ambiente, el cambio climático y la salud humana** ⁽³⁾, han dado lugar a una serie de planteamientos políticos y sociales que ponen en tela de juicio la necesidad de seguir utilizando el carbón y otros combustibles fósiles para producir electricidad y calor.

3.3. Con este nuevo planteamiento político, **el carbón parece tener los días contados**, a pesar de que, en la actualidad, más de una cuarta parte de la electricidad de la UE sigue generándose en 280 centrales eléctricas de carbón en 22 países. Solo seis países han prescindido del carbón para producir electricidad: Chipre, Estonia, Letonia, Lituania, Luxemburgo y Malta ⁽⁴⁾.

3.4. Aunque la idea de excluir progresivamente el carbón de la combinación energética parece ser objeto de aceptación generalizada en aquellos Estados miembros en los que no se explotan recursos autóctonos de carbón, no puede decirse lo mismo de las **cuencas mineras** de la UE, en las que el sector del carbón proporciona empleos directos a 240 000 trabajadores. Considerando los empleos en la industria de equipos de minería, otros puestos de trabajo en la cadena de suministro y los empleos indirectos, este sector **da trabajo a cerca de un millón de personas**, muchas de ellas en regiones que ofrecen pocas oportunidades de empleo en otros sectores ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ En 2015, los países del G7 coincidieron en que era necesaria una descarbonización completa de la economía mundial en el transcurso de este siglo y, por tanto, una «transformación de los sectores de la energía antes de 2050».

⁽²⁾ El Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, que se firmó en París en 1951, congregó a Francia, Alemania, Italia y los países del Benelux en una Comunidad con el objetivo de organizar la libre circulación del carbón y el acero y el libre acceso a las fuentes de producción. Este Tratado es el origen de las instituciones tal como hoy las conocemos.

⁽³⁾ <http://www.env-health.org/resources/press-releases/article/eur8-5-billion-in-health-costs>.

⁽⁴⁾ Informe de Greenpeace «*End of an Era: Why every European country needs a coal phase-out plan*» (Fin de una época: por qué todos los países europeos necesitan un plan de supresión progresiva del carbón).

⁽⁵⁾ Euracoal (2013) *Coal industry across Europe*, p. 20.

3.5. Seis **Estados miembros** extraen hulla: Chequia, Alemania, Polonia, Rumanía, España y el Reino Unido. Diez Estados miembros explotan el lignito como combustible competitivo para la generación de electricidad: Bulgaria, Chequia, Alemania, Grecia, Hungría, Polonia, Rumanía, Eslovaquia, Eslovenia y España.

3.6. En estos países, los **recursos autóctonos de carbón y lignito** desempeñan un importante papel **en la seguridad del suministro** y ayudan, por tanto, a garantizar la seguridad energética de la UE y **reducir la elevada dependencia de las importaciones**. Tal como se señala en la Estrategia Europea de la Seguridad Energética ⁽⁶⁾, la factura energética externa de la UE asciende a más de 1 000 millones de euros diarios. En 2013, la factura total se situaba en torno a los 400 000 millones de euros, es decir, más de una quinta parte del total de importaciones de la UE. Fue necesario importar el 90 % del crudo, el 66 % del gas natural, el 42 % de los combustibles sólidos y el 40 % del combustible nuclear. En algunos Estados miembros de la UE con una producción de carbón autóctono a gran escala, por ejemplo Alemania y Chequia, cerca del 50 % de la electricidad se genera en centrales de carbón. En Polonia, este porcentaje supera el 80 %.

3.7. Además de su utilización en la producción de electricidad, el carbón **tiene muchos otros usos**. Se utiliza en la producción de cemento y puede transformarse en combustibles líquidos. Entre otros grandes usuarios del carbón, cabe mencionar las acerías, los fabricantes de papel, las industrias química y farmacéutica y la industria alimentaria.

3.8. El carbón también es un ingrediente esencial para la fabricación de **productos especializados**, por ejemplo, el carbón activado utilizado en filtros o la fibra de carbono utilizada en los sectores aeroespacial, de ingeniería civil, militar, etc. Existen procesos industriales que permiten fabricar combustibles sintéticos o las sustancias químicas básicas, como el metanol, que necesita la industria. Con el metanol puede fabricarse una amplia gama de productos petroquímicos que ahora se producen a partir de otros combustibles fósiles.

3.9. Para alcanzar el objetivo de una Unión de la Energía resistente, con una política de cambio climático que mire hacia el futuro, los sectores energéticos de la UE deben estudiar de manera seria y profunda la cuestión de la necesaria transición energética. La industria del carbón debe centrarse en **un uso más eficiente y limpio de este mineral y desarrollar usos alternativos**. Por tanto, la UE debería asignar los fondos necesarios para la investigación y el desarrollo en el ámbito de la química del carbón.

4. Medidas en favor de un uso menos dañino y más eficiente del carbón

4.1. Si bien **se espera que la supresión progresiva del carbón** en la UE tenga lugar **en un determinado momento futuro**, en algunos países y cuencas mineras el carbón seguirá utilizándose en las próximas décadas. Según el Tratado de Lisboa, los Estados miembros tienen derecho a explotar sus propios recursos energéticos y determinar su combinación de fuentes de energía, siempre que no subvencionen en modo alguno la producción de energía y tengan en cuenta todos los compromisos en materia de cambio climático. No obstante, la industria del carbón debe responder a la transición energética en curso, la evolución **hacia una economía hipocarbónica** y, en particular, el objetivo de la descarbonización, utilizando todas las medidas y técnicas disponibles para favorecer un uso menos dañino y más eficiente del carbón. A este respecto, cabe mencionar varios instrumentos beneficiosos y de utilidad demostrada: el aumento de la eficiencia, la flexibilidad y la cogeneración.

4.2. Habida cuenta de que la mayor parte del carbón se utiliza en la producción de electricidad, el **aumento de la eficiencia** es un instrumento importante desde el punto de vista de un uso menos contaminante de este mineral. Con una eficiencia elevada, se puede producir más electricidad con cada tonelada de carbón y las emisiones de CO₂ pueden reducirse en un 30 % o más. Pueden encontrarse buenos ejemplos de centrales eléctricas de carbón de alta eficiencia en Alemania, donde hay centrales que funcionan con tecnologías de optimización de los sistemas. Estas centrales eléctricas de carbón también son sumamente **flexibles** y capaces de aumentar o disminuir rápidamente su producción, apoyando así las energías renovables intermitentes.

⁽⁶⁾ COM(2014) 330 final de 28.5.2014.

4.3. La **cogeneración (producción combinada de calor y electricidad o «PCCE»)** es un sistema de producción de electricidad efectivo y eficiente, que ofrece ventajas considerables, tanto en términos de energía como de protección del medio ambiente. Las centrales eléctricas convencionales emiten calor residual en el medio ambiente. Las centrales de cogeneración capturan ese calor y lo utilizan, haciendo un uso más eficiente del combustible. En la actualidad, la UE produce el 11,7 % de su electricidad mediante sistemas de cogeneración⁽⁷⁾.

4.4. A medio plazo, se tiene la esperanza de que las tecnologías de **captura y almacenamiento de carbono (CAC)** puedan desempeñar un papel significativo en una economía descarbonizada. Los procesos existentes deben mejorarse mediante medidas adecuadas, las infraestructuras y las instalaciones de almacenamiento deben optimizarse y la electricidad producida en centrales de carbón mediante tecnologías de CAC deberá ser claramente competitiva antes de emprender cualquier iniciativa destinada a imponer la CAC. Debería llevarse a cabo un análisis coste-beneficio y del impacto medioambiental.

4.5. Al estudiar la posibilidad de utilizar el carbón de manera más eficiente y menos contaminante, también es necesario abordar los usos alternativos del carbón como, por ejemplo, la **licuefacción del carbón**. El carbón puede transformarse en combustibles líquidos, como la gasolina, el diésel, los carburorreactores o los productos petroquímicos. Las tecnologías necesarias ya se han desarrollado, pero deben tenerse en cuenta las inversiones y los gastos operativos.

5. Las cuencas mineras europeas y su futuro

5.1. La situación en las cuencas mineras europeas

5.1.1. Las **cuencas mineras** son zonas industriales tradicionales, cuya industrialización estaba asociada a la explotación de los recursos minerales locales. Por consiguiente, estas regiones están **históricamente vinculadas a los sectores tradicionales de la economía**, en los que desempeñan un papel fundamental la industria de la metalurgia pesada, la industria química y el sector de la energía. En los últimos años, estos sectores y las empresas que operan en ellos se han visto expuestos a rápidos cambios en el entorno exterior (condiciones de mercado, competencia, clientes, tecnologías) y a transformaciones fundamentales a nivel interno (cambios en la estructura de propiedad, los objetivos de los propietarios y la cantidad de capital).

5.1.2. Además de experimentar cambios importantes, algunos sectores tradicionales atravesaron situaciones de estancamiento, retirada de la región o incluso disminuciones progresivas de capacidad. En algunas regiones, el carbón europeo no pudo competir con el carbón importado u otras fuentes de energía fósil, lo que provocó un grave declive de la minería del carbón. Por no citar más que un ejemplo, hace cien años, el Reino Unido producía alrededor de 300 millones de toneladas de carbón cada año y empleaba a más de un millón de mineros. A pesar de la pérdida de puestos de trabajo que ha provocado la desindustrialización, **las empresas de extracción de carbón siguen encontrándose entre los principales empleadores en algunas regiones**. Por tanto, la supresión progresiva o el abandono total de las operaciones de las empresas mineras tiene consecuencias graves para las regiones afectadas. Esta situación ha tenido un impacto considerable en las pequeñas y medianas empresas vinculadas al sector.

5.1.3. En muchos países, las cuencas mineras se caracterizan por una tasa de **desempleo** superior a la media nacional y por el **desempleo de larga duración**. Así pues, será difícil que los mineros despedidos encuentren nuevas oportunidades de empleo. Como consecuencia de ello, van en aumento **la pobreza, el estancamiento, el deterioro de la calidad de vida y el número de zonas y personas socialmente excluidas**.

5.1.4. **La falta de equilibrio entre la oferta y la demanda en el mercado de trabajo es el principal problema que está causando la creciente tasa de desempleo**. En otros términos, a pesar de la elevada tasa de desempleo, la demanda de trabajadores es muy clara, pero se requieren competencias que respondan a las necesidades del mercado de trabajo. **El perfil educativo de los antiguos mineros**, entre los que predominan las habilidades manuales, no es totalmente compatible con las necesidades del mercado de trabajo en lo que respecta al aspecto profesional (competencias) y el aspecto personal (motivación). Cuando un número importante de mineros pierde su puesto de trabajo tras el cierre de una mina, desaparecen numerosos empleos prácticamente de la noche a la mañana, lo que puede tener un impacto considerable a nivel local.

⁽⁷⁾ Cifras de Eurostat 2013, publicación de 2015.

5.1.5. Además, los trabajadores de la industria extractiva tienen un **sentido mucho menos desarrollado del espíritu empresarial y se muestran bastante reacios a crear nuevas empresas**. Su falta de entusiasmo por el trabajo por cuenta propia se debe a la influencia que han ejercido sobre ellos desde hace tiempo las grandes y poderosas empresas mineras, fomentando una cultura del trabajo por cuenta ajena y una aversión al riesgo. Sin embargo, esta tendencia también puede observarse de una manera más general, ya que hasta los estudiantes universitarios prefieren trabajar por cuenta ajena una vez concluidos sus estudios.

5.1.6. La situación se ve agravada, a menudo, por una falta de perspectivas laborales y profesionales prometedoras, **unas condiciones menos favorables para ejercer actividades mercantiles o profesionales independientes, bajos niveles de habitabilidad en las ciudades y unos resultados deficientes en materia de innovación** que guardan relación con el debilitamiento del papel que desempeñan la ciencia, la investigación y el desarrollo. **Las capacidades de I+D del sector público no están suficientemente desarrolladas en todos los ámbitos, y la transferencia de conocimientos y aplicaciones al sector empresarial no es demasiado eficaz**. También por estos motivos, la transformación económica resulta más compleja y difícil, y no se está logrando en todos los casos.

5.2. *Los problemas de reestructuración en las cuencas mineras*

5.2.1. En los países productores de carbón de la UE, **la reestructuración se ha llevado a cabo a menudo en respuesta a situaciones de crisis**, sin compromisos políticos adecuados. Esto ha dado lugar a consecuencias dramáticas para la calidad de vida de los habitantes de las comunidades mineras. Cualquier reducción de la producción de carbón puede aumentar el desempleo, en particular en las cuencas mineras que atraviesan un declive estructural a largo plazo. Muchos antiguos mineros y trabajadores de empresas ligadas a la actividad minera se enfrentan a una situación de desempleo de larga duración y, a menudo, permanente, lo que contribuye al empobrecimiento.

5.2.2. Lamentablemente, salvo algunas excepciones, las **autoridades competentes europeas y nacionales han seguido hasta ahora una «política del avestruz»** en lo que respecta a las repercusiones previstas de las políticas climáticas en la industria minera del carbón, evitando toda participación en los correspondientes diálogos cívicos y sociales con los trabajadores y ciudadanos de las comunidades mineras. El recuerdo de las reestructuraciones anteriores, basadas en promesas políticas populistas que en última instancia no se tradujeron en medidas concretas para la reconversión económica de estas comunidades, se ve reflejado incluso a día de hoy en un mayor grado de desconfianza, por parte de los trabajadores, en la capacidad de las autoridades para abordar eficazmente los procesos de reestructuración industrial.

5.2.3. Además, puede observarse, a nivel europeo y nacional, **un escaso grado de empatía y una verdadera falta de comprensión de los problemas que afrontan las cuencas mineras**. Se aprecia una tendencia a politizar excesivamente el debate sobre el futuro de la minería en el contexto de las políticas climáticas, especialmente en las cuencas mineras cuyas actividades extractivas no requieren ayudas estatales; asimismo, en las regiones cuya industria del carbón ya se encuentra en un doloroso proceso de reestructuración, los responsables políticos evitan el tema porque las medidas de transición hacia un nuevo perfil regional no garantizan un rédito electoral inmediato, son impopulares y necesitan décadas para producir resultados.

5.2.4. Habida cuenta de que hay un **vínculo evidente entre la supresión progresiva del carbón y la política de cambio climático**, una parte de la política europea en materia de objetivos climáticos debe consistir en **ayudar a aquellas regiones que padecen las consecuencias de las transformaciones estructurales**, es decir, las cuencas mineras.

5.2.5. **A menudo**, los entes locales **carecen de la capacidad financiera y administrativa necesaria** para emprender proyectos y gestionarlos de conformidad con los requisitos específicos de la Comisión Europea y las autoridades nacionales, razón por la cual los fondos europeos logran resultados bastante limitados en términos de oportunidades y calidad de vida para los habitantes de las comunidades mineras.

5.3. Las condiciones, las posibilidades y las medidas de reestructuración de las cuencas mineras

5.3.1. Se podrá garantizar una «transición justa»⁽⁸⁾ para las comunidades mineras si las autoridades nacionales y europeas consiguen elaborar un **plan específico de medidas** oportunas para: garantizar sueldos dignos y empleos seguros a los trabajadores afectados; facilitar la formación, el desarrollo de competencias y la reconversión, ofreciendo alternativas laborales dignas; respetar los derechos humanos y garantizar las medidas de protección social, incluidas las pensiones, para apoyar a las personas a lo largo del período de transición; y, garantizar las inversiones en la renovación de la vida comunitaria, incluidos el cierre de minas y las actividades de rehabilitación de las instalaciones mineras, o incluso la construcción y la prestación de servicios relacionados con la transición energética.

5.3.2. Por tanto, estas regiones necesitarán una **asistencia financiera y científica** urgente, no solo para evolucionar hacia un nuevo modelo económico y social, sino también para abordar, en un plazo razonable, las múltiples amenazas para la salud humana y el medio ambiente asociadas a las actividades mineras actuales e históricas. A este respecto, los organismos de prospección ecológica y las autoridades responsables del cierre de las minas y su rehabilitación en los Estados miembros deberán cooperar para recabar y almacenar datos sobre los minerales y las minas y detallar los principales riesgos asociados a las actividades de minería pasadas y el cierre o la conservación de las minas.

5.3.3. El porvenir de las regiones que actualmente dependen de la utilización del carbón y sus condiciones de vida futuras son cuestiones que deben tenerse en cuenta en una **planificación a largo plazo que abarque dos generaciones**, es decir, un período de 25 a 50 años. El uso del carbón para fines energéticos debe suprimirse de forma gradual en estas regiones, pero sin dar lugar a una situación de estancamiento. Habida cuenta de su potencial económico y social, estas regiones deben participar en la aplicación de la política energética y climática de la UE. El objetivo del desarrollo sostenible de estas regiones debe alcanzarse garantizando diálogos políticos, cívicos y sociales que permitan asegurar la existencia de planes de transición a nivel nacional, sectorial y empresarial.

5.3.4. También es necesario poner freno a la pérdida de **atractivo para nuevos inversores extranjeros y nacionales**; además del insuficiente conjunto de competencias de la mano de obra, el atractivo se ve menoscabado por la escasez de zonas adecuadas y suficientemente preparadas para acoger inmuebles comerciales y de grandes zonas industriales situadas estratégicamente.

5.3.5. Por tanto, la situación en las cuencas mineras no es nada fácil para los antiguos mineros. Los representantes avezados de las cuencas mineras deberían recurrir a sus gobiernos nacionales para **preparar conjuntamente la reestructuración y el desarrollo de estas regiones con suficiente antelación a cualquier plan de reducción o supresión progresiva de la minería del carbón**.

5.3.6. **Las autoridades regionales, los gobiernos de los Estados miembros y las instituciones de la UE deben comprometerse conjuntamente** con la transición energética y la correspondiente reestructuración de las cuencas mineras.

5.3.7. No obstante, **las cuencas mineras poseen un potencial considerable** en términos de reestructuración y desarrollo. Debería elaborarse un conjunto de medidas de desarrollo, en particular el fomento de la I+D en un entorno innovador que abarque tanto los sectores tradicionales que han sobrevivido en cuencas mineras como los nuevos sectores en expansión.

5.3.8. Es necesario aprovechar plenamente las infraestructuras energéticas existentes y los recursos humanos cualificados de las cuencas mineras; a este respecto, deben apoyarse medidas como, por ejemplo, el **fomento de la inversión pública y privada**. Las empresas existentes y los otros operadores del mercado deben invertir sumas ingentes en nuevas instalaciones de producción, incluidas las instalaciones de producción de energía renovable.

⁽⁸⁾ «Informe Nuevos Frentes — Justicia climática: París y más allá», Confederación Sindical Internacional (CIS), octubre de 2015.

5.3.9. Los **estudios de viabilidad** podrían demostrar que algunas cuencas mineras no solo poseen un gran potencial para la producción de energía solar, eólica o geotérmica, sino que también son más capaces de satisfacer fácilmente otros requisitos necesarios para la inversión y el despliegue de tecnologías de energía ecológica: numerosos terrenos disponibles para la construcción de nuevas instalaciones de producción, recursos humanos cualificados o dispuestos a reciclarse, entes públicos locales familiarizados con los problemas que plantea el sector energético y comunidades locales acostumbradas a proyectos industriales.

5.3.10. Las actuales empresas mineras poseen o utilizan **en régimen de concesión importantes superficies de tierra** o cientos de kilómetros de galerías subterráneas que pueden utilizarse en la transición energética. Además, la mayoría de las unidades mineras están interconectadas de manera fiable con las redes regionales y nacionales de transporte de energía.

5.3.11. Para promover más inversiones del sector privado, que desempeña un papel esencial, los **Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE)** han garantizado un mínimo de 27 000 millones de euros específicamente para inversiones en la economía hipocarbónica, incluida la eficiencia energética. Un mínimo del 12 %, el 15 % o el 20 % de la asignación nacional del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) debe invertirse para respaldar el cambio hacia una economía hipocarbónica en todos los sectores en las regiones menos desarrolladas, en transición y más desarrolladas de la UE, respectivamente. Si se emplea el Fondo de Cohesión para estas inversiones, la cuota se incrementa al 15 % para las regiones menos desarrolladas⁽⁹⁾.

5.3.12. Los **fondos europeos** pueden ayudar **en parte** a las comunidades mineras en sus esfuerzos hacia la diversificación económica y la transición energética, pero **la mayor parte de la inversión** en el desarrollo económico debe proceder de los **fondos públicos de los Estados miembros** interesados o procurarse atrayendo nuevas **inversiones privadas**.

5.3.13. Todos estos aspectos deben tenerse en cuenta a la hora de elaborar iniciativas destinadas a asistir a las cuencas mineras en este inevitable proceso de transición energética y diversificación económica, y los interlocutores sociales, la sociedad civil y los ciudadanos en general de estas regiones, deben participar en la búsqueda de **nuevas posibilidades de desarrollo para sus comunidades**.

5.3.14. La adopción de un «**Plan de apoyo a la transición para las comunidades y regiones que dependen de la producción de carbón**» debería animar a las regiones a que emprendan una transición, promuevan el desarrollo innovador, mantengan su atractivo para la inversión, creen oportunidades de empleo y hagan posible una vida digna.

5.3.15. El **Plan** podría ser **elaborado por un grupo consultivo en cooperación con la Comisión Europea y el Parlamento Europeo**. Los miembros de este grupo deberán ser representantes de las cuencas mineras, los sindicatos, las ONG, las empresas de I+D y la industria del carbón.

5.3.16. El **Plan** de apoyo a las comunidades y regiones que dependen de la producción de carbón debería basarse en **tres pilares**:

- diálogos políticos, cívicos y sociales;
- inversiones económicas, sociales y medioambientales;
- inversiones en educación, formación, investigación y desarrollo, innovación y cultura.

5.4. *La evolución esperada en las cuencas mineras*

5.4.1. **El futuro de las cuencas mineras europeas se articulará en dos direcciones.** En algunas cuencas mineras, cabe esperar una supresión rápida o incluso abrupta de la producción de carbón, mientras que en otras, la producción podría continuar durante varias décadas.

⁽⁹⁾ Estrategia Europea de la Seguridad Energética, COM(2014) 330 final de 28.5.2014, punto 3, página 8.

5.4.2. En el **primer caso**, la supresión podría ser consecuencia de la situación económica y del mercado, que es complicada, especialmente en la industria de la hulla de la UE, que compite con importaciones de carbón a muy bajo precio. Esto hace que la situación sea muy difícil, incluso para aquellas minas que hasta hace poco seguían siendo rentables. En algunas regiones, el gobierno o las empresas pueden tomar la decisión de cerrar minas de acuerdo con el Tratado de Lisboa y el derecho de los Estados miembros de la Unión a decidir sobre su combinación energética.

5.4.3. Para estas regiones, sería beneficioso **elaborar rápidamente un programa social** basado en las mejores prácticas de distintos Estados miembros productores de carbón, que posean experiencia en la supresión progresiva del carbón o estén preparando una supresión de este tipo. En este contexto, puede resultar útil la experiencia de Alemania, donde según lo previsto se pondrá fin a la extracción de hulla en 2018. Hay muchas otras antiguas regiones mineras que poseen una gran experiencia, por ejemplo, en el Reino Unido, Francia, los Países Bajos y Bélgica.

5.4.4. En las regiones en las que se espera que la **producción de carbón** continúe **más a largo plazo**, es importante centrarse sobre todo en una **utilización eficiente y menos dañina del carbón**. En lo que respecta al uso del carbón para producir electricidad, la reducción de las emisiones continuará siendo una prioridad. La UE dispone de los instrumentos necesarios para ello: el régimen de comercio de derechos de emisión revisado, que impone el objetivo de cero emisiones de carbono antes de 2058, la Directiva sobre las emisiones industriales y el nuevo documento de referencia MTD para las grandes instalaciones de combustión, que está a punto de completarse.

5.4.5. La **I+D** desempeñará un papel muy importante en la estrategia para las cuencas mineras con un futuro más a largo plazo: una mayor eficiencia de las centrales eléctricas se traducirá en una mayor reducción de las emisiones y del consumo de combustible. Una mayor flexibilidad de las centrales eléctricas puede servir de apoyo a las fuentes de energía renovable intermitentes. Además de las tecnologías del carbón limpio o la utilización y el almacenamiento de CO₂, deberían tenerse en cuenta otros usos alternativos del carbón.

5.4.6. No obstante, incluso en las regiones que, según las perspectivas más a largo plazo, seguirán extrayendo carbón, se ha de dar prioridad a la preparación para el cierre de las minas y la reestructuración regional.

Bruselas, 25 de mayo de 2016.

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

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El impacto de las conclusiones de la COP 21 en la política europea de transportes»

(Dictamen de iniciativa)

(2016/C 303/02)

Ponente: Raymond HENCKS

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 el tema:

«El impacto de las conclusiones de la COP 21 en la política europea de transportes»

(Dictamen de iniciativa)

La Sección de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su Dictamen el 3 de mayo de 2016.

En su 517.º Pleno, celebrado los días 25 y 26 de mayo de 2016 (sesión del 26 de mayo), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 188 votos a favor, 2 en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE celebra la adopción del Acuerdo de París por la vigesimoprimer Conferencia de las Partes (COP 21) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, así como la contribución prevista determinada a nivel nacional (CPDN) de la UE y sus Estados miembros, que se comprometen a reducir las emisiones nacionales de gases de efecto invernadero (EGEI) al menos un 40 % en 2030 y del 80 % al 95 % para 2050 con respecto al nivel de emisiones de 1990.

1.2 Aprueba asimismo que este objetivo se alcance de forma colectiva, mediante una responsabilidad compartida entre la UE y los Estados miembros, y que cada cinco años se comuniquen nuevas CPDN.

1.3 Por lo que respecta a los transportes, el objetivo de una reducción del 60 % de las emisiones de gases de efecto invernadero (EGEI) con respecto al nivel de emisiones de 1990 es muy ambicioso y requiere un gran esfuerzo. Aunque la decisión relativa al reparto del esfuerzo durante el período vigente hasta 2020 (Decisión 406/2009) y la futura decisión para el período 2020-2030 ofrecerán total libertad a los Estados miembros para decidir los sectores económicos que tendrán que reducir sus EGEI, no obstante, la Comisión sugiere, si son necesarios esfuerzos adicionales, utilizar cuotas internacionales y evitar compromisos adicionales para los sectores no sujetos al régimen de comercio de derechos de emisión (RCDE) [COM(2015) 81], y considera, en lo que respecta al transporte, que «pueden lograrse reducciones más radicales en otros sectores de la economía» [COM(2011) 144]. El objetivo de una reducción del 60 % de las EGEI relativas a los transportes puede considerarse que sigue siendo válido y conforme con el objetivo general de la UE en el marco de la COP 21, siempre que las medidas e iniciativas correspondientes se lleven a cabo urgentemente, con la determinación necesaria y lo antes posible.

1.4 No obstante, ello no evitará que la Unión y los Estados miembros deban reconsiderar las distintas medidas e iniciativas emprendidas o previstas en el Libro Blanco del transporte [COM(2011) 144 final] y en la hoja de ruta sobre una Estrategia marco para una Unión de la Energía resiliente [COM(2015) 80 final], por lo que respecta a su eficacia, viabilidad y, en particular, en lo que atañe al objetivo de descarbonización del transporte, y reformarlas o añadir otras nuevas en el marco de la revisión del Libro Blanco del transporte anunciada para 2016, sin que ello perjudique la competitividad de la UE. Algunas de ellas serán de carácter legislativo, pero la mayoría deberán basarse en contribuciones voluntarias nacionales con vistas a un cambio de comportamiento o de hábitos, indispensable para tener éxito.

1.5 El CESE llama también la atención sobre la importancia de las acciones previstas por la Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI), con vistas a establecer un régimen para el comercio de derechos de emisión (RCDE) mundial para la aviación, y por la Organización Marítima Internacional, a fin de vigilar las emisiones del transporte marítimo, e insta a conseguir resultados ambiciosos en el contexto de las negociaciones en curso con estas organizaciones.

1.6 Destaca la conveniencia de aplicar el principio de «quien contamina paga» con flexibilidad, sobre todo en el contexto de las zonas rurales, montañosas e insulares remotas, para evitar efectos inversamente proporcionales a los costes y preservar su utilidad como medio para influir en las opciones a la hora de organizar las operaciones de transporte, al tiempo que se elimina toda competencia desleal entre los distintos modos de transporte. El CESE recomienda explorar la posibilidad de desarrollar una organización global de transporte rural en las regiones, con vistas a cumplir el acuerdo de la COP 21 y a satisfacer las necesidades de las personas vulnerables.

1.7 En cualquier caso, la aplicación del principio de «quien contamina paga» no bastará para garantizar la transición a una sociedad hipocarbónica. Son igual de importantes medidas adicionales como el aumento de la eficiencia energética, la movilidad eléctrica, los sistemas de vehículos compartidos y de comodidad, el desarrollo de fuentes de energía alternativas, la elaboración de normas de calidad medioambiental y, ante todo, la promoción del transporte público.

1.8 Por lo que respecta a las bioenergías, es preciso realizar esfuerzos sostenidos para alcanzar una mayor reducción de los gases de efecto invernadero e impedir cambios en el uso de los suelos. Por consiguiente, habrá que seguir fomentando en mayor grado la explotación energética de los residuos, los subproductos y los desechos para la producción de combustibles. Aún hay cierto potencial en este sentido en el transporte de mercancías por carretera, la aviación o el transporte marítimo. Sin embargo, los biocombustibles no son una solución por sí solos y no eximen de desarrollar y fomentar soluciones dirigidas a sustituir el motor de combustión por la movilidad eléctrica y las tecnologías a base de hidrógeno u otras fuentes de energía alternativas y sostenibles.

En definitiva, no se tratará de restringir la movilidad como tal, sino de reducir los desplazamientos motorizados individuales cuando exista una alternativa válida y favorecer el transporte público en interés del medio ambiente en general, con el fin de evitar que las ciudades se ahoguen con el tráfico.

1.9 La desinversión en las actividades contaminantes no debe ser solo cuestión de los gobiernos; en efecto, no podrá realizarse sin la sensibilización y la movilización de toda la cadena de transporte (fabricantes, transportistas y usuarios) a través de medidas legislativas o incentivas, así como disuasorias. El desarrollo de capacidades, la asistencia técnica y un fácil acceso a la financiación a nivel local y nacional son cruciales para la transición al sistema de transporte hipocarbónico. Los programas de inversión de la Unión Europea, a la vez que integran todos los modos de transporte, deberán dar prioridad a los proyectos más eficientes desde el punto de vista climático mediante la utilización de criterios de evaluación coherentes con las conclusiones de la COP 21.

1.10 La movilización mostrada por las organizaciones de la sociedad civil y los agentes económicos y sociales con ocasión de la COP 21 deberá proseguirse para amplificar el movimiento cívico por la justicia climática y la desinversión en las actividades contaminantes.

1.11 Por consiguiente, el CESE recomienda recurrir al diálogo participativo con la sociedad civil, tal como se define en su Dictamen exploratorio de 11 de julio de 2012 «Libro Blanco del Transporte: por la adhesión y participación de la sociedad civil» (CESE 1598/2012).

2. Decisiones clave de la COP 21 — El Acuerdo de París

2.1 La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (a la que se remite la COP 21 de 2015) únicamente se proponía estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero [el principal gas de efecto invernadero en el sector del transporte es el dióxido de carbono (CO₂), que se emite durante la fase de producción de la electricidad y en las fases de producción y funcionamiento de los combustibles] en la atmósfera a un nivel que impidiera interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. En cambio, el Acuerdo de París de 12 de diciembre de 2015 compromete, por primera vez, a las 195 Partes de dicha Convención Marco a acelerar la reducción de las EGEI con vistas a alcanzar el objetivo último a largo plazo de mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C (en 2100) con respecto a los niveles preindustriales y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 °C, por oposición a la actual trayectoria de 3 °C de calentamiento climático a finales del siglo XXI.

2.2 Tras la ratificación de dicho Acuerdo, las partes signatarias deberán preparar y comunicar las contribuciones determinadas a escala nacional (CPDN) con arreglo a programas quinquenales, con vistas a la realización del objetivo último.

2.3 La entrada en vigor del Acuerdo de París está prevista a partir de 2020, a condición de que haya sido ratificado por al menos 55 Estados que representen como mínimo el 55 % de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, sin perjuicio de la posibilidad, muy recomendada, de aplicarlo antes de su entrada en vigor.

2.4 El 6 de marzo de 2015, la UE y sus Estados miembros acordaron, de conformidad con las Conclusiones del Consejo Europeo de los días 23 y 24 de octubre de 2014, un objetivo vinculante de reducción de las emisiones nacionales de gases de efecto invernadero (EGEI) de al menos un 40 % en 2030 y entre el 80 % y el 95 % para 2050.

2.5 Según las Conclusiones citadas, esos objetivos deberán alcanzarse de forma colectiva por la UE y los Estados miembros, en particular mediante reducciones del 43 % en los sectores sujetos al régimen de comercio de derechos de emisión (RCDE) y del 30 % en los no sujetos en 2030 en comparación con 2005, y mediante una participación que aúne equidad y solidaridad.

3. Situación actual del sector del transporte de la UE

3.1 En su Libro Blanco del transporte de 2011 [COM(2011) 144 final], la Comisión Europea hacía ya un llamamiento urgente sobre la necesidad de reducir drásticamente las EGEI con el fin de limitar el cambio climático a menos de 2 °C, y señalaba al mismo tiempo que era imperativo reducir las EGEI en el transporte en, al menos, un 60 % con respecto al nivel de emisiones de 1990 y que podían «lograrse reducciones más radicales en otros sectores de la economía».

3.2 El transporte es responsable de aproximadamente una cuarta parte de las EGEI de la UE: el 12,7 % de las emisiones globales del «transporte» proceden de la aviación, el 13,5 % del transporte marítimo, el 0,7 % del ferrocarril, el 1,8 % de la navegación fluvial y el 71,3 % del transporte por carretera (2008). No obstante, el impacto medioambiental de un modo de transporte no solo depende de las emisiones directas, sino también de las indirectas, sobre todo de las resultantes de la producción de la energía necesaria para los desplazamientos.

3.3 Globalmente, el transporte es el sector de actividad que ha experimentado el mayor incremento de emisiones de CO₂. En la UE, el sector del transporte es el segundo emisor de gases de efecto invernadero. Por otra parte, aunque las emisiones de los sectores marítimo y de la aviación están experimentando el crecimiento más rápido, estos sectores no están cubiertos por el Acuerdo de París.

3.4 El Libro Blanco del transporte de 2011 constata que el sistema de transporte de la UE no es sostenible y, para remediarlo, prevé:

- romper la dependencia de los sistemas de transportes respecto del petróleo sin sacrificar su eficiencia ni comprometer la movilidad,
- usar menos energía y mejorar el rendimiento en cuanto a la eficiencia energética de los vehículos en todos los modos de transporte.

3.5 En el Libro Blanco del transporte, así como en la hoja de ruta sobre una Estrategia marco para una Unión de la Energía resiliente, la Comisión propone varias medidas para avanzar hacia un sector del transporte descarbonizado.

3.6 Las medidas sugeridas comprenden normas de emisiones de CO₂ más rigurosas para los coches y las furgonetas a partir de 2020, medidas para mejorar la eficacia de los combustibles y reducir las emisiones de los vehículos pesados y una mejor gestión del tráfico. Hay que alentar los sistemas de tarificación vial basados en los principios de «quien contamina paga» y del «usuario-pagador», así como el despliegue de combustibles alternativos, incluida la movilidad eléctrica, teniendo debidamente en cuenta la necesidad de implantar infraestructuras adecuadas.

4. Curso que debe darse al Acuerdo de París

4.1 Tras la ratificación del Acuerdo de París (hasta el 21 de abril de 2017), las partes signatarias deberán preparar y comunicar las contribuciones determinadas a escala nacional con arreglo a programas quinquenales, con vistas a la realización del objetivo último.

4.2 Con arreglo al artículo 4, apartado 16, del Acuerdo, la Unión Europea podrá actuar conjuntamente con los Estados miembros en el marco de una responsabilidad compartida, y deberá notificar a la Secretaría del Acuerdo de París el nivel de emisiones asignado a cada Estado miembro.

4.3 Según el artículo 4, apartado 9, del Acuerdo de París y de conformidad con lo dispuesto en la Decisión 1/CP.21, las contribuciones elaboradas con arreglo a un calendario hasta 2030 deberán comunicarse o actualizarse en 2020 a más tardar, un ejercicio que habrá que realizar cada cinco años en el marco de una estrategia de desarrollo baja en EGEI con vistas a 2050. Las contribuciones sucesivas deberán representar una progresión con respecto a la contribución vigente (artículo 4, apartado 3).

4.4 Si bien la Unión Europea ya se ha fijado objetivos y contribuciones para 2030 y 2050, los niveles de emisiones globales (para todos los sectores económicos) estimados por la COP 21 sobre la base de las contribuciones nacionales para 2030 (55 gigatoneladas) son insuficientes para alcanzar el objetivo de mantener el aumento de la temperatura por debajo de 2 °C, de forma que son indispensables esfuerzos adicionales para reducir las emisiones a 40 gigatoneladas.

4.5 Aunque la decisión relativa al reparto del esfuerzo durante el período vigente hasta 2020 (Decisión 406/2009) y la futura decisión para el período 2020-2030 ofrecerán total libertad a los Estados miembros para determinar los sectores económicos que tendrán que reducir sus EGEI, la Comisión sugiere en su Comunicación «El Protocolo de París, un plan rector para combatir el cambio climático más allá de 2020» [COM(2015) 81 final], si son necesarios esfuerzos adicionales, utilizar cuotas internacionales y evitar compromisos adicionales para los sectores no sujetos al RCDE. El CESE manifestó su apoyo a esta posición de la UE (Dictamen NAT 665/2015). Además, en su Libro Blanco del transporte, la Comisión afirma que «pueden lograrse reducciones más radicales en otros sectores de la economía».

4.6 A la luz de lo que antecede y habida cuenta de que la reducción del orden del 60 % de las EGEI en el transporte ya se había decidido con vistas a mantener el cambio climático por debajo de 2 °C, mucho antes de la Conferencia de París, el CESE considera que dicho objetivo de reducción del 60 % sigue siendo válido y se ajusta a las decisiones de la COP 21.

4.7 Hay que señalar que el compromiso de la UE de actuar en el seno de la OACI para apoyar el desarrollo de un RCDE mundial para la aviación y en la OMI, por lo que respecta a la obligación del transporte marítimo de informar de las EGEI, no forma parte de la CPDN. La UE debería promover unos resultados ambiciosos en el contexto de las negociaciones en curso con la OACI y la OMI.

5. La estrategia: qué hay que hacer en concreto

5.1 El CESE observa, por tanto, una gran coherencia entre la CPDN de la UE y los objetivos definidos en las distintas comunicaciones de la Comisión relativas a las medidas de política del clima por lo que respecta a los transportes. No obstante, es urgente e imperativo que las 40 acciones y las 131 iniciativas del Libro Blanco del transporte se apliquen con la decisión necesaria y en el plazo más breve posible.

5.2 No obstante, conviene reconsiderar las medidas del Libro Blanco del transporte relativas a la reducción de las EGEI a la luz de la CPDN de la UE y de los objetivos definidos en el paquete de la Unión de la Energía, cuando se lleve a cabo la revisión de dicho Libro Blanco en 2016, anunciada por la Comisión ⁽¹⁾.

5.3 Se deberán reevaluar las distintas iniciativas emprendidas o previstas en el Libro Blanco del transporte y en el paquete de la Unión de la Energía, por lo que respecta a su eficacia, viabilidad y, en particular, por lo que se refiere al objetivo de descarbonización del transporte, y reformarlas o añadir otras nuevas. Algunas de ellas serán de carácter legislativo, pero la mayoría deberán basarse en contribuciones voluntarias nacionales con vistas a un cambio de comportamiento o de hábitos, indispensable para tener éxito.

⁽¹⁾ DO C 291 de 4.9.2015, p. 14.

5.4 La transición a un transporte hipocarbónico plantea los siguientes retos:

- conseguir una articulación justa entre los imperativos económicos y sociales,
- tener en cuenta el interés general y los imperativos medioambientales,
- no frenar la movilidad como tal, reducir sustancialmente la circulación y el transporte individual mediante la ordenación territorial y la política económica en los centros urbanos y periurbanos y promover el transporte colectivo,
- influir en los comportamientos, incluidos los hábitos de desplazamiento, así como establecer una logística eficiente de transporte de mercancías, también en un entorno urbano, que favorezca soluciones cooperativas para la utilización óptima de los recursos,
- promover la comodidad.

Unas actividades relacionadas con el transporte adecuadas para reducir las emisiones a escala nacional y subnacional podrían poner a las ciudades en la vía hacia una reducción de las emisiones del 50 % para 2050, en comparación con una situación sin cambios. Ya existen soluciones aisladas que deberían integrarse en las políticas estratégicas de planificación de la movilidad que permitan una mejor coordinación entre las políticas urbana y de transporte. El desarrollo de capacidades, la asistencia técnica y un fácil acceso a la financiación a nivel local y nacional son cruciales para conseguir estos objetivos.

5.5 El Mecanismo «Conectar Europa», los Fondos Estructurales y de Cohesión, el Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas, así como cualquier otro programa de la UE que apoye inversiones en transporte en la financiación de proyectos, deberán priorizar los proyectos más eficientes desde el punto de vista climático y que a la vez integren los diferentes modos a fin de lograr una red de transportes europea. Los criterios para evaluar las solicitudes de financiación deberán incluir referencias explícitas a los principios que se corresponden con las conclusiones de la COP 21.

5.6 El reparto de los esfuerzos entre Estados miembros y entre sectores sujetos y no sujetos al RCDE, incluido el transporte, será un elemento clave para la aplicación de la CPDN de la UE y deberá obedecer asimismo a los objetivos estratégicos de esta. Dicho reparto deberá tener en cuenta las Conclusiones del Consejo Europeo de octubre de 2014 a fin de lograr un resultado equilibrado, habida cuenta de la relación coste-eficacia y la competitividad. Estos parámetros deberían prevalecer en la decisión de reparto del esfuerzo para el período 2020-2030, que se adoptará en 2016 [COM (2015) 80, anexo 1], a la vez que se tiene en cuenta el mantenimiento de la competitividad de la UE.

5.7 La revisión mencionada del Libro Blanco deberá, además, prever medios específicos para animar un amplio debate con la sociedad civil, ya que es indispensable la aceptación social de las medidas, a veces poco populares, y todas las acciones serán ineficaces si no se identifican con dicho planteamiento todos aquellos a quienes van dirigidas. Por lo tanto, la gran movilización mostrada por las organizaciones de la sociedad civil y los agentes económicos y sociales con ocasión de la COP 21 deberá proseguirse para amplificar el movimiento cívico por la justicia climática y la desinversión en las actividades contaminantes.

5.8 Habría que fomentar y ampliar iniciativas como la Global Fuel Economy Initiative (GFEI) que reúne a los países que se han comprometido a desarrollar políticas y reglamentos sobre la eficiencia energética de los vehículos; la Declaración de París sobre la electromovilidad y el cambio climático y su llamamiento a la acción, que se basan en los compromisos de cientos de agentes participantes de realizar esfuerzos decisivos con vistas a la electrificación sostenible del transporte; «Moviliza tu Ciudad», que tiene el objetivo de apoyar a las ciudades y a los países en desarrollo y emergentes para que elaboren y pongan en marcha planes de movilidad urbana sostenible y políticas nacionales de transporte urbano; o el Plan de acción mundial para el transporte ecológico de mercancías.

5.9 Como ya ha señalado el CESE ⁽²⁾, la gobernanza participativa requiere una buena estructura organizativa y de procedimiento para ser eficaz y alcanzar los objetivos deseados. El compromiso de las partes interesadas con el desarrollo sostenible a largo plazo funciona mejor cuando se organiza como un proceso integrador y permanente, en lugar de realizarse mediante ejercicios de intervención *ad hoc* o puntuales.

5.10 El CESE ha decidido la creación de un foro europeo de la sociedad civil europea en favor del desarrollo sostenible, que debería brindar un marco estructurado e independiente para la participación de la sociedad civil en la aplicación, el seguimiento y la revisión de las cuestiones horizontales contempladas en la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 y, en particular, de su objetivo 13 (Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos). Para las cuestiones relativas al sector del transporte, conviene recurrir al diálogo participativo gestionado por el CESE y previsto para la aplicación del Libro Blanco del transporte de 2011.

5.11 El CESE también está elaborando un dictamen (NAT/684) sobre la formación de una coalición de la sociedad civil y de los entes subnacionales para cumplir los compromisos del Acuerdo de París. El Acuerdo de París no debería crear otra plataforma de compromiso, sino que debería poner en marcha un marco global que armonice a largo plazo las medidas no estatales y las gubernamentales. El papel de la sociedad civil en el cumplimiento de los compromisos es absolutamente fundamental.

5.12 La desinversión en las actividades contaminantes no debe ser solo cuestión de los gobiernos; en efecto, no podrá realizarse sin la sensibilización y la movilización de toda la cadena de transporte (fabricantes, transportistas y usuarios) a través de medidas legislativas o incentivos, así como disuasorias.

5.13 La estrategia de compromisos voluntarios elegida por la COP 21 consiste únicamente en que cada país comunique unos compromisos no vinculantes, cuando la introducción de una norma de emisiones vinculante sería ciertamente la solución más eficaz para obtener el resultado esperado por el Acuerdo de París. No obstante, el reparto del esfuerzo 2020-2030 dentro de la UE, que se menciona en el punto 5.5, reforzará los compromisos contraídos.

6. Sistema «quien contamina paga»

6.1 Según el Tratado de Lisboa (véase el artículo 191, apartado 2, del TFUE), la política de medio ambiente de la UE se basará en los principios de cautela y de acción preventiva, en el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y en el principio de que quien contamina paga.

6.2 Se trata de que los responsables de los daños medioambientales, los contaminadores, paguen el precio de estos. Ahora bien, en los Estados miembros, el precio del carbono adopta formas muy distintas en las políticas climáticas, si bien predominan los impuestos que afectan en primer lugar al poder adquisitivo de las familias más modestas y al empleo.

6.3 Según el Libro Blanco del transporte, las tasas e impuestos del transporte tienen que ser reestructurados en la dirección de una aplicación más general del principio de que «quien contamina paga» y del cobro al usuario («usuario pagador»).

6.4 El enfoque, tal como lo concibe la Comisión, se basa en un sistema de que quien contamina paga y en las posibilidades que ofrece la tarificación vial como medio de financiar la construcción y el mantenimiento de las infraestructuras. Este sistema se propone fomentar los modos de transporte sostenibles mediante la internalización de los costes externos, así como garantizar la financiación.

6.5 Ahora bien, en la Unión existe un mosaico de sistemas distintos e incoherentes, integrado por: peajes electrónicos, viñetas, impuestos vinculados a la congestión del tráfico y cánones por kilómetro calculados por satélite (GNSS). Además, las normas europeas sobre la imposición del transporte por carretera para vehículos pesados (Euroviñeta) solo se aplican en cuatro Estados miembros, mientras que otros Estados miembros no perciben ningún peaje de carretera. Esta situación plantea serios problemas para el desarrollo del mercado único y para los ciudadanos, con efectos negativos en términos de crecimiento económico y aumento de las desigualdades sociales en muchos Estados miembros. Además, el hecho de no recaudar derechos de uso de la red de carreteras puede afectar (por no hablar de los costes derivados del impacto medioambiental negativo) a las condiciones de competencia respecto del transporte por ferrocarril cuando exista un servicio ferroviario.

⁽²⁾ DO C 299 de 4.10.2012, p. 170.

6.6 No obstante, en un sistema europeo de imposición viaria, conviene prever cierta flexibilidad con el fin de tener en cuenta la situación de las regiones periféricas y las zonas rurales, montañosas e insulares remotas, con una baja densidad de población y sin alternativas válidas al transporte por carretera, dado que la internalización de los costes externos no afectaría a los comportamientos o la organización de los transportes y solo perjudicaría su competitividad. El bienestar económico y social de las regiones rurales depende de un sistema de transporte que sea rentable y también respetuoso con el medio ambiente. Con el fin de reducir las emisiones del transporte, algunos gobiernos han introducido diferentes tipos de imposición del carbono, que no han conseguido contener las emisiones del transporte y se han sumado de forma significativa a los costes que soportan las familias, especialmente las de las zonas rurales, remotas y montañosas.

6.7 Según la comisaria de Transportes, la Comisión tiene previsto proponer, para finales de 2016, un sistema europeo para los camiones y los vehículos particulares que regulará de un modo uniforme el cobro de peajes en todos los Estados miembros de la UE, en función exclusivamente del número de kilómetros recorridos.

6.8 El CESE acoge con satisfacción la intención de la Comisión de armonizar a nivel europeo un sistema de imposición viaria basado en el principio de que quien contamina paga, pero considera que el capítulo «internalización» de la tarificación no bastará, sin duda, para lograr una política de transporte sostenible y respetuosa con los compromisos contraídos en el marco de la COP 21, que requiere medidas complementarias como el incremento de la eficiencia energética, la movilidad eléctrica, los sistemas de vehículos compartidos y de comodidad, el desarrollo de fuentes de energía alternativas, la elaboración de normas de calidad medioambiental y, sobre todo, la promoción del transporte público.

6.9 Otra de las medidas podría ser un precio del carbono basado en criterios económicos y sociales. Ciertamente, un precio del petróleo demasiado bajo, como sucede hoy, no transmite a los actores del transporte una señal para que modifiquen su comportamiento y adopten medidas tendentes a reducir el consumo de energía. Ahora bien, unas normas y estándares más rigurosos en relación con el combustible, la eficiencia energética, la gestión informatizada de la circulación y el desarrollo de combustibles alternativos pueden abrir pasarelas a una reducción de las emisiones, sin que ello afecte de forma negativa a la competitividad.

7. Innovación, investigación y desarrollo, combustibles alternativos

7.1 El CESE insiste en la absoluta necesidad de una política industrial activa y una investigación y un desarrollo (I+D) coordinados para apoyar la transición a una economía hipocarbónica. Desvincular el inevitable aumento del transporte del descenso de las emisiones contaminantes requiere esfuerzos sostenidos en materia de I+D.

7.2 La hoja de ruta sobre el transporte da a entender que será necesario proseguir el desarrollo de los biocombustibles, en particular para la aviación y los vehículos pesados, pero al mismo tiempo destaca que existen problemas de seguridad alimentaria y medio ambiente vinculados al desarrollo de los biocombustibles, y que es importante elaborar biocombustibles más sostenibles de segunda y tercera generación.

7.3 Por lo que respecta a las bioenergías, es preciso realizar esfuerzos sostenidos para alcanzar una mayor reducción de los gases de efecto invernadero e impedir cambios en el uso de los suelos. Por consiguiente, habrá que seguir fomentando en mayor grado la explotación energética de los residuos, los subproductos y los desechos para la producción de combustibles. Aún hay cierto potencial en este sentido en el transporte de mercancías por carretera, la aviación o el transporte marítimo. Sin embargo, los biocombustibles no son una solución por sí solos y no eximen de desarrollar y fomentar soluciones dirigidas a sustituir el motor de combustión por la movilidad eléctrica y las tecnologías a base de hidrógeno u otras fuentes de energía alternativas y sostenibles.

7.4 La transición hacia la movilidad eléctrica debe ir acompañada de la transición hacia el automóvil de uso compartido. No obstante, hay que ser conscientes de que, incluso con una transición plena hacia motores con combustibles sostenibles, el riesgo de que las ciudades se ahoguen con el tráfico seguirá presente mientras los transportes colectivos y los sistemas de distribución eficaces no se conviertan en la norma general.

Bruselas, 26 de mayo de 2016.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El trabajo digno en las cadenas mundiales de suministro»

(Dictamen de iniciativa)

(2016/C 303/03)

Ponente: Emmanuelle BUTAUD-STUBBS

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:

«El trabajo digno en las cadenas mundiales de suministro».

(Dictamen de iniciativa)

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

En su 517.º pleno de los días 25 y 26 de mayo de 2016 (sesión del 25 de mayo), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 188 votos a favor y 1 en contra el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. La cuestión del trabajo digno en las cadenas mundiales de suministro (CMS), como, por ejemplo, las del textil, la confección y el calzado, la electrónica, los minerales y las industrias agrícolas, es sin duda fundamental para todos los agentes públicos y privados que participan a nivel nacional e internacional en la gestión de las cadenas de suministro.

1.2. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) ha modificado sus procedimientos internos para estar en condiciones de emitir un dictamen antes de la 105.ª sesión plenaria de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) de Ginebra sobre el tema del trabajo digno en las CMS.

El CESE formula las siguientes recomendaciones:

1.3. La adopción, por parte de la Comisión Europea, de una estrategia global y ambiciosa con el fin de fomentar el trabajo digno en las CMS mediante el conjunto de sus políticas internas (acceso a la contratación pública de la UE, etiquetado, etc.) y externas (comercio, desarrollo, política de vecindad, etc.).

1.4. Adoptar una terminología común y definiciones comunes, así como evaluar los datos estadísticos de las diferentes partes interesadas, a saber, la OCDE, la OIT, la OMC, la Comisión Europea, el Banco Mundial y el FMI ⁽¹⁾, con el fin de evitar la confusión y las interpretaciones erróneas, y elaborar una política coherente para los organismos públicos competentes en este ámbito.

1.5. Habida cuenta de los principios rectores de las Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos, debemos reconocer y promover las mejores prácticas e iniciativas disponibles en la actual «caja de herramientas»: las líneas directrices de la OCDE para empresas multinacionales, las directrices sectoriales de la OCDE sobre la diligencia debida (textiles y confección, minerales, agricultura y finanzas), las ayudas comerciales, los planes financieros de compensación de daños y perjuicios, los códigos de conducta, el etiquetado, las normas y las herramientas de autoevaluación. El objetivo consiste en disponer de una política gradual, coherente y sostenible para la gestión responsable de las CMS.

⁽¹⁾ OCDE: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos; OIT: Organización Internacional del Trabajo; OMC: Organización Mundial del Comercio; FMI: Fondo Monetario Internacional.

1.6. Promover la adopción de planteamientos prácticos y adecuados basados en los riesgos, que tengan en cuenta la naturaleza específica de la cadena mundial de valor y las CMS (lineal o modular, sencilla o compleja, organización de larga o corta duración).

1.7. Fomentar, sobre la base de una evaluación de las prácticas actuales, el formato de múltiples partes interesadas, con la participación de agentes públicos y privados, interlocutores sociales, ONG, expertos, etc., al objeto de desarrollar la mejor cartera de acciones posible, basada en las líneas directrices de la OCDE para detectar, prevenir y mitigar los riesgos, y comunicar e informar sobre el plan de acción. Los planes de acción podrían incluir medidas legislativas y no legislativas, buenas prácticas, incentivos económicos, acceso a la formación y desarrollo de capacidades para el diálogo social y los sindicatos.

1.8. Impulsar una reflexión específica sobre el tipo de instrumento de transparencia que podría ponerse en práctica con el fin de informar al consumidor final acerca de las condiciones sociales de producción.

1.9. La próxima Conferencia de la OIT debería considerar la posibilidad de que la OIT desempeñe un papel activo para garantizar el trabajo decente en las cadenas de suministro mundiales, incluida la valoración de la evolución y la futura adopción de todos los instrumentos pertinentes y adecuados que, junto con el compromiso de todas las partes interesadas, contribuyan a una mejora efectiva de las condiciones de trabajo.

2. La cuestión del trabajo digno en las cadenas mundiales de suministro: definiciones, contexto y riesgos

2.1. *Definiciones*

2.1.1. **Cadena mundial de valor (CMV):** este concepto surgió a mediados de la década de los noventa para describir el conjunto de actividades necesarias para poner un producto a disposición del consumidor final, que van desde su concepción y diseño, pasando por la obtención de las materias primas necesarias y los insumos intermedios, hasta su comercialización, distribución y apoyo a los consumidores finales ⁽²⁾.

Se supone que las CMV favorecen la «modernización de los procesos» (el productor adopta tecnologías más avanzadas en aras de una mayor eficiencia) y la «mejora funcional» (la capacidad del productor para desarrollar competencias de diseño, estrategia de marca y comercialización). Sin embargo, una serie de ejemplos demuestra que no siempre es el caso.

La necesidad de una gestión sostenible y responsable de las CMV ocupa un lugar central en la agenda internacional (OCDE, OIT, G-7, G-20, UE, Naciones Unidas), dado que los crecientes intercambios comerciales e inversiones a escala mundial se producen a través de las CMV y la externalización y la coordinación transfronteriza de la producción mundial por parte de las empresas líderes tienen importantes consecuencias sociales. Algunas de estas consecuencias son positivas; por ejemplo, empleos mejor remunerados, más empleo femenino, creación de puestos de trabajo que permiten acceder al empleo, desarrollo de capacidades y difusión de conocimientos y tecnología. Pero hay otras que son motivo de preocupación, como el trabajo precario, las malas condiciones laborales (también en el ámbito de la salud y la seguridad en el trabajo), la ausencia de derechos sociales (en particular, la falta de cobertura de seguridad social) y la violación de los derechos humanos y los derechos laborales fundamentales.

Esto se traduce en el desarrollo y la aplicación de diversos instrumentos a nivel nacional e internacional, como los convenios de la OIT, las líneas directrices de la OCDE o los principios rectores de las Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos (véase el punto 2.3.3), y marcos políticos, tales como la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible ⁽³⁾, acompañada de la Agenda de Acción de Addis Abeba sobre la Financiación para el Desarrollo ⁽⁴⁾, que fomenta el cumplimiento de las normas laborales y promueve tanto el trabajo digno como el desarrollo ulterior del comercio, la inversión, el sector privado y las cadenas de suministro.

⁽²⁾ www.globalvaluechains.org/concept-tools

⁽³⁾ http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E

⁽⁴⁾ http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA_Outcome.pdf

2.1.2. **Cadena mundial de suministro (CMS):** las CMS están compuestas por organizaciones, recursos y procesos relacionados entre sí, que permiten crear productos y prestar servicios destinados a los consumidores finales. Forman parte de las CMV que se dedican al aprovisionamiento, pero no a la concepción o la distribución de los productos o servicios.

En la sesión plenaria de junio de 2016 de la Conferencia Internacional del Trabajo (órgano decisorio supremo de la OIT), se entablará un debate general sobre el trabajo digno en las CMS, con el fin de ayudar a los mandantes de la OIT (gobiernos, empresarios y trabajadores) a comprender mejor la manera en que la participación en las CMS puede contribuir a un crecimiento sostenible e integrador de las economías nacionales y locales, coadyuvando a la creación y el crecimiento de empresas, así como al fomento de empleos de calidad y el respeto de las normas laborales. El presente dictamen se entiende como la contribución del CESE a ese debate.

2.1.3. **Trabajo digno:** se trata de un concepto formulado por los mandantes de la OIT, que la Conferencia Internacional del Trabajo hizo suyo en la Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa⁽⁵⁾, y que abarca los programas nacionales y locales emprendidos con el fin de alcanzar cuatro objetivos estratégicos:

- fomentar la creación de empleo, el desarrollo de competencias y los medios de vida sostenibles,
- garantizar los derechos en el trabajo y, en particular, los derechos de trabajadores desfavorecidos o pobres,
- ampliar la protección social de las personas con el fin de prever una compensación adecuada en caso de pérdida o reducción de los ingresos, y el acceso a una atención sanitaria adecuada;
- promover el diálogo social mediante la participación de organizaciones de empresarios y trabajadores fuertes e independientes.

La OIT, como organismo regulador a escala mundial, ha adoptado una serie de convenios pertinentes para las cadenas mundiales de suministro. Estos convenios incluyen normas laborales fundamentales (a saber, el fomento de la libertad de asociación y el derecho de negociación colectiva, el fomento de la no discriminación en el trabajo, la prohibición del trabajo forzoso y el trabajo de los niños), así como acuerdos en materia de salud y seguridad en el trabajo, inspecciones laborales, etc. Los países signatarios están obligados a adecuar sus leyes y prácticas a los convenios. Además, según la Declaración de la OIT de 1998 relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo⁽⁶⁾, todos los países miembros de la OIT están obligados a respetar e integrar las normas laborales fundamentales en sus leyes y prácticas, incluso si no han ratificado los convenios pertinentes.

2.2. Estructura e incidencia de las CMV y las CMS en el comercio internacional

2.2.1. La incidencia de las CMV en el comercio mundial ha aumentado rápidamente y, según la OMC, la OCDE, la OIT y la UNCTAD 2013⁽⁷⁾, representan entre un 60 y un 80 % del comercio internacional y más del 20 % de los puestos de trabajo en todo el mundo⁽⁸⁾. Los sectores cubiertos por componentes organizativos interrelacionados como la concepción, la producción, la distribución y el consumo, de los que son responsables las empresas multinacionales, incluyen la agricultura, la industria (por ejemplo, el automóvil, la aeronáutica, el textil y la confección, los juguetes y la electrónica) y los servicios (por ejemplo, los centros de llamadas y las tecnologías de la información).

⁽⁵⁾ http://www.ilo.org/global/meetings-and-events/campaigns/voices-on-social-justice/WCMS_099768/lang-es/index.htm

⁽⁶⁾ <http://www.ilo.org/declaration/thedeclaration/textdeclaration/lang-es/index.htm>

⁽⁷⁾ http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2013_en.pdf

⁽⁸⁾ http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-dcomm/-publ/documents/publication/wcms_368626.pdf

2.2.2. La forma y la estructura de estas CMV también varían: algunas de ellas son relativamente cortas (número reducido de actividades), mientras que otras son más largas, lo cual implica la existencia de vínculos económicos, sociales y financieros entre empresas establecidas en numerosos países, algunos de ellos remotos (desde Estados Unidos hasta la UE y Asia). Según Gary Gereffi ⁽⁹⁾, hay tres tipos predominantes de gobernanza: las CMV impulsadas por los compradores y, en la mayoría de los casos, por el coste (es el caso de las CMV de confección y calzado) y las CMV impulsadas por los productores con algunas competencias tecnológicas de los proveedores en los países en desarrollo, incluidos el diseño y la innovación (equipos electrónicos).

2.2.3. Las CMS, que son un componente de las CMV, se basan en la relación entre los compradores y los proveedores y los posibles subcontratistas. Esta «cadena» puede configurarse de diversas maneras: integración vertical, cadena cautiva, gobernanza de cadena modular (los principales proveedores pueden operar con independencia de la empresa principal) o cadenas de comercialización para los mercados de productos básicos.

2.3. *La gestión de las CMS en el contexto de la Estrategia sobre la responsabilidad social de las empresas (RSE): agentes clave y caja de herramientas*

2.3.1. La definición de la UE de la RSE reconoce que es «responsabilidad de las empresas por su impacto en la sociedad» ⁽¹⁰⁾.

2.3.2. Habida cuenta de una serie de problemas que se han producido a lo largo de los últimos veinte años, sobre todo en sectores como la electrónica, los artículos de deporte y la confección, la OCDE, en particular, considera que las siguientes cuestiones son decisivas para una gestión sostenible por parte de una empresa multinacional, como empresa responsable de su CMV y su CMS:

- a) detectar los riesgos de infracción grave de los derechos humanos y laborales, de daños medioambientales y de corrupción;
- b) prevenir la aparición de dichos riesgos mediante un planteamiento de diligencia debida y una gestión sostenible basada en una evaluación del perfil de riesgo del país de que se trate y la evaluación del riesgo individual del proveedor ⁽¹¹⁾;
- c) mitigar los riesgos por medio de políticas de RSE coherentes, sólidas y duraderas en lo que respecta a la cadena de suministro: elección del proveedor, requisitos y contratos con proveedores existentes, auditorías sociales y mejora de los criterios para evaluar los avances realizados;
- d) facilitar información y comunicar con distintas partes interesadas dentro de la empresa, como los sindicatos, y fuera de la empresa, como las ONG o las autoridades públicas responsables de la salud y la seguridad en el trabajo o la aplicación de los convenios de la OIT sobre la mejora de la gestión sostenible de las CMS.

2.3.3. Una amplia gama de partes interesadas, entre ellas numerosas organizaciones y organismos públicos y privados, nacionales, europeos e internacionales están estudiando actualmente estas cuestiones, especialmente tras el dramático suceso del Rana Plaza (Bangladés) que se cobró la vida de más de 1 100 personas en 2013:

⁽⁹⁾ *Commodity chains and global capitalism* (véase el capítulo titulado «The organisation of buyer-driven global commodity chain: how US retailers shape overseas production networks»), Wesport, 1994.

⁽¹⁰⁾ http://ec.europa.eu/growth/industry/corporate-social-responsibility/index_en.htm

⁽¹¹⁾ Véase, por ejemplo, el instrumento de autoevaluación elaborado por Euratex e IndustriAll, con el apoyo de la Comisión Europea, para las empresas textiles y de confección de la UE.

- a) a nivel nacional, además de las medidas legislativas adoptadas en ámbitos cubiertos por el trabajo digno y los derechos humanos (por ejemplo, la Ley británica de 2015 sobre la esclavitud moderna, que contiene disposiciones en materia de transparencia y cadenas de suministro) ⁽¹²⁾, los gobiernos y parlamentos, con el apoyo de los interlocutores sociales, partes interesadas como las ONG y los puntos de contacto nacionales de la OCDE, están desarrollando y poniendo en marcha diversas iniciativas (por ejemplo, planes de acción nacionales sobre la empresa y los derechos humanos o sobre la RSE, y otras medidas como las recientes iniciativas en materia de diligencia debida emprendidas, por ejemplo, en Francia o Alemania);
- b) a nivel de la UE, se han tomado medidas en el marco de diversas políticas internas y externas, tanto en el contexto de asociaciones más amplias con terceros países, como a través de iniciativas sectoriales. Por ejemplo, los capítulos de comercio y desarrollo sostenible de los acuerdos de comercio e inversión de la UE, negociados y concluidos recientemente, incluyen el compromiso vinculante de las partes de respetar las normas laborales fundamentales (en particular, avanzando hacia la ratificación de los convenios fundamentales de la OIT y procurando establecer niveles más altos de protección laboral a escala nacional), aplicar de manera eficaz los convenios de la OIT ratificados, y fomentar el trabajo digno, los sistemas de comercio justo y las prácticas de RSE. Asimismo, prevén la creación de un mecanismo de supervisión de la sociedad civil (además del organismo intergubernamental), incluidos los interlocutores sociales, para supervisar la aplicación de estas disposiciones y asesorar a las partes signatarias sobre asuntos relacionados, entre otras cosas, con el comercio y el trabajo. Las preferencias arancelarias concedidas a los países en desarrollo con arreglo al régimen SPG+ prevén la supresión total de más del 66 % de las líneas arancelarias aplicadas a los países vulnerables, que deben comprometerse de manera vinculante a ratificar y aplicar de manera efectiva 27 convenios internacionales esenciales, incluidos los ocho convenios fundamentales de la OIT ⁽¹³⁾. La UE también ha desarrollado y aplica una estrategia de RSE, la revisión de la Directiva 2013/34/UE sobre los informes no financieros (cuestiones medioambientales y sociales, derechos humanos, lucha contra la corrupción, diversidad de los consejos de administración, etc.); el Pacto de Sostenibilidad con Bangladés (una iniciativa internacional liderada por la UE y destinada a mejorar el cumplimiento de los derechos laborales, las normas en materia de salud y seguridad en el trabajo y las normas de seguridad de los edificios en el sector de la confección del país) ⁽¹⁴⁾; una nueva estrategia de comercio e inversión de la UE, incluida la gestión responsable de las CMS ⁽¹⁵⁾, en lo que hace hincapié la actual Presidencia (neerlandesa) de la UE;
- c) en el plano internacional, se está debatiendo y trabajando en la OCDE (por ejemplo, elaboración de directrices sobre la diligencia debida para la gestión responsable de la cadena de suministro en el sector de la confección y el calzado ⁽¹⁶⁾, directrices para las empresas multinacionales ⁽¹⁷⁾, lanzamiento de las Directrices para cadenas de suministro responsables en el sector agrícola ⁽¹⁸⁾), las Naciones Unidas (por ejemplo, el Pacto Mundial y los principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos ⁽¹⁹⁾) y la OIT (revisión de la Declaración tripartita sobre las empresas multinacionales y la política social, y preparación del debate sobre el trabajo digno en las CMS, que se entablará en la Conferencia Internacional del Trabajo de junio de 2016).

Se han emprendido diversas iniciativas privadas sobre una base permanente o temporal; por ejemplo, para mejorar la salud y la seguridad en las fábricas de confección de Bangladés tras la catástrofe del Rana Plaza (Acuerdo de Bangladés sobre seguridad de los edificios y protección contra incendios) ⁽²⁰⁾.

2.3.4. Todos estos agentes públicos y privados participan en el desarrollo y la aplicación de diversas herramientas e instrumentos destinados a mejorar las condiciones de trabajo y los derechos laborales:

- regulación, legislación, convenios,
- códigos de conducta,
- diálogo social, especialmente en el contexto transfronterizo ⁽²¹⁾,

⁽¹²⁾ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/30/contents/enacted>

⁽¹³⁾ En 2011, el CESE emitió un dictamen sobre el régimen SPG+ (DO C 43 de 15.2.2012, p. 82).

⁽¹⁴⁾ <http://trade.ec.europa.eu/doclib/events/index.cfm?id=1433> y <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1447>

⁽¹⁵⁾ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf

⁽¹⁶⁾ <https://mneguidelines.oecd.org/responsible-supply-chains-textile-garment-sector.htm>

⁽¹⁷⁾ <https://mneguidelines.oecd.org/text/>

⁽¹⁸⁾ <http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/rbc-agriculture-supply-chains.htm>

⁽¹⁹⁾ http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf

⁽²⁰⁾ <http://bangladeshaccord.org/>

⁽²¹⁾ Puede adoptar la forma de convenios colectivos transnacionales (CCT), también denominados acuerdos marco internacionales (AMI). Para más información, véase el documento informativo REX/443, p. 8: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.rex-opinions.35349>

- certificaciones de RSE y responsabilidad social,
- regímenes de financiación para compensar a las víctimas,
- otras iniciativas con múltiples partes interesadas,
- programas de ayuda y desarrollo, incluido el desarrollo de capacidades (salud y seguridad en el trabajo, diálogo social, aplicación de los convenios de la OIT, etc.).

3. Evaluación de algunas buenas prácticas en dos sectores económicos diferentes

3.1. *La CMS de la confección y el calzado*

3.1.1. La CMS del sector de la confección y el calzado abarca varias partes interesadas y procesos de producción. La región de Asia y el Pacífico representa un importe de 601 000 millones USD respecto de las exportaciones mundiales de prendas de vestir, textiles y calzado, lo que a su vez representa el 60 % del total del comercio mundial, cuya mayor parte corresponde a China. Países como Bangladés o Camboya se están especializando aún más en la producción y exportación de confección y calzado, con un volumen total de exportación de mercancías que se elevó en 2014 al 89,2 y al 77,4 %, respectivamente ⁽²²⁾. Esto se debe principalmente al fuerte incremento de los salarios en la industria textil y de la confección china, lo que llevó a los compradores internacionales a buscar nuevos proveedores en Asia.

En 2014, en la mayoría de los países los ingresos medios se encontraban, según la OIT ⁽²³⁾, por debajo de los 200 USD al mes. Se han establecido salarios mínimos mensuales para trabajadores no cualificados del sector de la confección en China (hasta 297 USD), Filipinas, Malasia, Indonesia (247 USD), Tailandia, Vietnam (145 USD), India (136 USD), Camboya (128 USD), Pakistán (119 USD), Bangladés (71 USD) y Sri Lanka (66 USD).

Los riesgos principales son la falta de un salario mínimo vital, el trabajo forzoso y el trabajo de los niños, las malas relaciones laborales debido a una escasa protección de la libertad de asociación y una negociación colectiva limitada, una salud y seguridad en el trabajo deficiente, inspecciones laborales insuficientes, sistemas en materia de accidentes laborales poco desarrollados, la contaminación del agua, la exposición a sustancias químicas y la explotación de la mano de obra femenina.

3.1.2. El 24 de abril de 2013, el derrumbamiento del edificio Rana Plaza en Bangladés, utilizado por fábricas del sector de la confección, causó la muerte de 1 136 trabajadores, de los cuales la mayoría eran mujeres. La magnitud del accidente, provocado por el pésimo estado en que se encontraba el edificio y la ausencia de salidas de emergencia, dio lugar a una movilización sin precedentes de gobiernos (UE y Estados miembros, EE. UU., Canadá, Noruega), organizaciones internacionales (OIT, OCDE, Banco Mundial) y partes interesadas internacionales y locales, que adoptaron un ambicioso conjunto de iniciativas destinadas a promover medidas nacionales a corto plazo (compensación para las familias de las víctimas, inspección de las fábricas de confección y medidas correctoras, nuevos métodos de auditoría, revisión de la legislación laboral), medidas nacionales a medio plazo (creación de sindicatos independientes y consolidación de los mecanismos de inspección del trabajo) y medidas sistemáticas para promover una gestión responsable de las cadenas mundiales de suministro.

⁽²²⁾ http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-asia/-ro-bangkok/documents/publication/wcms_419798.pdf

⁽²³⁾ *Ibidem*.

Ejemplo: Evaluación de los avances realizados en el sector de la confección en Bangladés desde el derrumbamiento del edificio Rana Plaza (enero de 2016)

- El Acuerdo de Bangladés sobre seguridad de los edificios y protección contra incendios: firmado por 220 compradores de prendas de vestir.
- La Alianza por la seguridad de los trabajadores de Bangladés: creada en mayo de 2013 por 26 marcas, principalmente norteamericanas.
- Se han creado 341 nuevos sindicatos en el sector de la confección en Bangladés a fecha de enero de 2016 (132 en 2014).
- Hasta enero de 2016, se han llevado a cabo inspecciones, en 3 734 fábricas de confección orientadas a la exportación, en relación con la seguridad estructural, la electricidad y las medidas contra incendios.
- Se han contratado 235 nuevos inspectores ⁽²⁴⁾.
- El programa Better Work (Mejor trabajo) para Bangladés: 38 fábricas que suministran prendas de vestir a diecisiete marcas y minoristas.
- La indemnización de las víctimas: 24,1 millones USD para 3 490 demandas interpuestas.

3.1.3. La OCDE está elaborando directrices sobre la diligencia debida para la gestión responsable de las cadenas de suministro en el sector de la confección y el calzado.

3.1.4. La OIT, en colaboración con donantes internacionales, gobiernos, trabajadores y empresarios, está llevando a cabo proyectos en el sector de la confección (por ejemplo, en Asia) con el fin de lograr un mayor acceso a la información sobre los salarios, las condiciones de trabajo y las relaciones laborales para mejorar la calidad del diálogo social sobre normas laborales, reforzar la capacidad de los interlocutores sociales y los mecanismos de convenio colectivo, así como garantizar el cumplimiento de las normas laborales en las fábricas ⁽²⁵⁾.

3.1.5. La Comisión Europea está elaborando una iniciativa emblemática sobre una cadena de suministro sostenible para el sector de la confección, que prevé la planificación conjunta, una financiación coordinada, la ejecución conjunta de programas, la sensibilización de los consumidores, etc.

3.1.6. Los interlocutores sociales de la UE del sector textil y de la confección han desarrollado una iniciativa conjunta, respaldada por la Comisión Europea, que incluye una herramienta de evaluación del riesgo de RSE pertinente para las CMS. Actualmente, están ultimando la iniciativa para preparar su difusión entre las pymes y otras partes interesadas.

3.1.7. La Presidencia neerlandesa de la UE desea explorar vías para reforzar las sinergias entre las políticas comerciales y de desarrollo de la UE para contribuir a la sostenibilidad de las CMV.

3.1.8. El ministro federal alemán de Economía, Cooperación y Desarrollo, Gerd Müller, creó una alianza específica para el «textil sostenible» con los socios principales. En la última reunión del G-7, hizo un resumen muy concreto de la situación: «costaría 1 EUR asumir la responsabilidad, solo 1 EUR por vestido, por chaqueta o por pantalón, para garantizar que trabajar duro en Bangladés, Camboya o África es rentable y que los niños y las costureras pueden tener oportunidades en la vida» ⁽²⁶⁾.

3.1.9. Una proliferación de iniciativas privadas ha aportado experiencia y ayuda para el intercambio de buenas prácticas, entre ellas, la Iniciativa Cláusula Social con 22 grandes minoristas como Monoprix, Carrefour o Casino, que representan un volumen de negocios de más de 243 000 millones EUR y comparten una metodología similar para sus auditorías sociales, y la Iniciativa de Cumplimiento Social de las Empresas, iniciada en 2003 por la Asociación de Comercio Exterior, con sede en Bruselas y más de 1 700 minoristas e importadores de 36 países que mantienen relaciones comerciales con 30 000 fábricas.

⁽²⁴⁾ «Progress in implementation, outcome of the Review meeting on the Sustainability Compact for Bangladesh», 11 de enero de 2016.

⁽²⁵⁾ http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-asia/-ro-bangkok/-ilo-islamabad/documents/publication/wcms_363149.pdf

⁽²⁶⁾ http://www.bmz.de/g7/en/Entwicklungspolitische_Schwerpunkte/Menschenwuerdige_Arbeit/index.html

3.2. La CMV y la CMS del sector de la electrónica

3.2.1. Según el estudio de Sturgeon y Kawakami⁽²⁷⁾ sobre las CMV, «los insumos intermedios de la industria de la confección parecen ser mucho menos importantes en términos del valor del comercio de bienes intermedios que los insumos de los sectores de la electrónica y los vehículos de pasajeros».

3.2.2. La CMV de la electrónica es una de las más importantes del sector de producción de bienes con más del 17 % del total de los productos intermedios manufacturados en 2006, frente a un 2,7 % para los productos químicos y plásticos y un 1,9 % para las piezas de aeronaves. China/Hong Kong y los Estados Unidos son los dos países líderes en la exportación de productos electrónicos intermedios.

3.2.3. Los tres agentes empresariales que dirigen la «modularidad de la cadena de valor» son:

- las empresas líderes (principalmente en los países industrializados),
- los subcontratistas encargados de la adquisición de componentes, el ensamblaje de placas de circuito, el ensamblaje final y el ensayo, principalmente en China, Taiwán y Vietnam,
- los líderes de plataforma, definidos como «empresas que han logrado implantar su tecnología (en forma de *software*, *hardware* o una combinación de ambos) en los productos de otras empresas».

La modularidad de esta cadena de valor específica reside en la codificación y la estandarización de procesos empresariales clave como el diseño asistido por ordenador, la planificación de la producción y el control del inventario y la logística.

3.2.4. La electrónica de consumo tiene un ciclo de vida reducido, que va desde los tres a los dieciocho meses, con un corto período de fin de vida útil. Como consecuencia de ello, los proveedores de estos productos se enfrentan a unos pedidos que exigen unos plazos de comercialización cada vez más reducidos. Por ejemplo, cuando se introdujo el iPhone de Apple en 2007, el plazo de comercialización era de seis meses; en 2012 ya se había reducido a menos de dos semanas⁽²⁸⁾. Desde el punto de vista de los fabricantes y los trabajadores, esto plantea un problema para el que es necesario desarrollar y aplicar soluciones.

En algunas empresas se ha llegado a un acuerdo para hacer horas extraordinarias o trabajar por turnos durante la temporada de máxima actividad y compensar este trabajo durante el resto del año, mientras que otras registran un aumento sustancial de contratos temporales o recurren a la contratación de trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal o migrantes (por ejemplo, en México en 2009, el 60 % de la mano de obra de la industria de la electrónica eran trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal, porcentaje que se elevó al 90 % en la temporada de máxima actividad)⁽²⁹⁾. Esto conduce, a menudo, a una reducción de los derechos de los trabajadores; por ejemplo, salarios más bajos, ausencia de cobertura de la seguridad social o la prohibición de afiliarse a un sindicato. Entre las posibles soluciones cabría incluir, además de la legislación nacional, acuerdos a nivel de empresa y una mejor coordinación del intercambio de información entre compradores y proveedores, lo cual permitiría mejorar la planificación de la producción y emplear trabajadores con contratos indefinidos en lugar de contratos temporales.

⁽²⁷⁾ «Was the crisis a window of opportunity for developing countries?», Timothy J. Sturgeon, Momoko Kawakami, *World Bank Policy Research Paper*.

⁽²⁸⁾ http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_dialogue/-sector/documents/meetingdocument/wcms_345445.pdf

⁽²⁹⁾ http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_dialogue/-sector/documents/meetingdocument/wcms_317267.pdf

3.2.5. En cuanto al respeto de los derechos humanos y laborales, el sector de la electrónica también se ve afectado por la cuestión de la utilización de minerales extraídos en zonas de conflicto y de alto riesgo como, por ejemplo, la región de los Grandes Lagos de África⁽³⁰⁾. Tras la adopción de un acto legislativo en los Estados Unidos (la Ley Dodd-Frank), la Comisión Europea presentó en 2014 una propuesta de Reglamento sobre la creación de un mecanismo de autocertificación para los importadores de estaño, tantalio, wolframio y oro en el mercado de la UE, para garantizar que los beneficios de la extracción y el comercio de estos minerales no contribuyan a conflictos armados a escala local. No obstante, la diligencia debida, acompañada de medidas adicionales, debería contribuir a la transparencia en toda la cadena de suministro y tener un impacto positivo en la creación de empleo y las condiciones de trabajo en las minas (por ejemplo, salud y seguridad en el trabajo, niveles de renta o formalización de la actividad). Esto permitiría seguir adquiriendo los minerales en África en vez de otras regiones del mundo no afectadas por conflictos⁽³¹⁾.

3.2.6. La OCDE ha elaborado directrices sobre la diligencia debida para la gestión responsable de las cadenas de suministro de minerales procedentes de zonas afectadas por conflictos y zonas de alto riesgo⁽³²⁾.

3.3. Las CMV y las CMS en otros sectores

3.3.1. El CESE hace hincapié, asimismo, en que las CMV y las CMS en otros sectores, como los servicios y la industria agrícola, podrían afrontar problemas relacionados con las condiciones laborales; en particular, la salud y la seguridad en el trabajo.

3.3.2. El apoyo de la OIT al trabajo digno en la economía rural⁽³³⁾ se centra en tres ámbitos de acción prioritarios: el trabajo digno para las personas desfavorecidas, marginadas y vulnerables de la población rural, el trabajo digno para los trabajadores de las cadenas de suministro rurales y el trabajo digno para los trabajadores de plantaciones rurales.

4. La contribución del CESE sobre la manera de garantizar el trabajo digno en las CMS

Con vistas a la 105.ª sesión plenaria de la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 2016 (Ginebra), el CESE desea hacer pública su contribución por medio de una serie de recomendaciones sobre los modos y medios más eficaces para garantizar una mejora de las condiciones de trabajo en las empresas de proveedores o subcontratistas que forman parte de la capacidad de producción en las CSM.

4.1. Aclarar el papel de todas las partes interesadas

Deberían aclararse las funciones y las responsabilidades de cada una de las partes interesadas con el fin de evitar toda confusión:

- los gobiernos son responsables de elaborar, aplicar y hacer cumplir la legislación laboral y social nacional, ratificar y aplicar de manera efectiva los convenios de la OIT, y, en el caso de los Estados miembros de la UE, transponer y aplicar asimismo las directivas de la UE; tienen también el deber de poner a disposición todos los recursos administrativos y financieros, en particular, para las inspecciones del trabajo, a fin de garantizar la conformidad con el marco jurídico,
- las organizaciones internacionales establecen estándares y desarrollan iniciativas globales con el fin de promover las normas internacionales del trabajo y una conducta empresarial responsable. En este contexto, existen instrumentos, como los principios rectores de las Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos (marco «proteger, respetar y remediar»), que ofrecen orientación sobre las funciones y las responsabilidades de las principales partes interesadas,

⁽³⁰⁾ En octubre de 2013, el CESE aprobó un dictamen sobre las importaciones esenciales para la UE, incluidos los minerales y las materias primas (DO C 67 de 6.3.2014, p. 47).

⁽³¹⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-157_en.htm

⁽³²⁾ <http://www.oecd.org/corporate/mne/mining.htm>

⁽³³⁾ http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_norm/-relconf/documents/meetingdocument/wcms_311653.pdf

- se anima a los interlocutores sociales a fomentar y participar en el diálogo social sobre las normas laborales y las condiciones de trabajo, especialmente en los contextos sectorial y transfronterizo; además, los gobiernos deben garantizar la promoción y la protección eficaz de la libertad de asociación y la negociación colectiva,
- las empresas multinacionales deberían cumplir las normas aplicables de los países en los que operan; se les anima, asimismo, a que se comprometan con la RSE y adopten los planteamientos de diligencia debida,
- las ONG completan los esfuerzos de otras partes interesadas y desempeñan un papel clave en la sensibilización sobre los derechos laborales, además de denunciar prácticas abusivas.

Dada la complejidad y los evidentes riesgos excepcionales que corren estos agentes clave, el CESE aboga por la creación de plataformas de partes interesadas estructuradas, transparentes e integradoras para abordar estas cuestiones complejas.

4.2. *Responder al reto estadístico de medir los flujos comerciales y de inversión*

El CESE se propone evaluar la realidad de las CMV y las CMS en términos de valor, crecimiento y empleo, así como su reciente evolución cualitativa. Ello significa colaborar, por ejemplo, con Eurostat y la DG Comercio sobre los datos disponibles recabados por la OMC y la OCDE. Sin duda, esta mejor comprensión de la nueva organización del comercio internacional dará lugar a nuevas propuestas sobre la utilización de los instrumentos tradicionales de los acuerdos sobre comercio y desarrollo, como, por ejemplo, la supresión de aranceles, la convergencia reglamentaria, un mayor acceso a la contratación pública, las normas comunes de origen, el desarrollo de capacidades y la ayuda para el comercio.

4.3. *Impulsar un planteamiento de la UE verdaderamente integrado, entre otros, para el comercio, el desarrollo y la política de vecindad*

El CESE apoya la voluntad de la Comisión Europea, expresada en su reciente Comunicación sobre la política comercial y de inversión de la UE, de utilizar las diversas políticas exteriores de la UE para fomentar el desarrollo sostenible en terceros países, especialmente en países en desarrollo como Bangladés, Vietnam, Myanmar/Birmania (³⁴), Camboya o Laos, así como en países de otros continentes, a través de varios instrumentos. Para ello, deberían incluirse capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible en los acuerdos de libre comercio (ALC) en curso de negociación y futuros, así como establecer un vínculo más estrecho entre la política comercial y el desarrollo de la ayuda/las capacidades, fomentar una conducta empresarial responsable en materia de política de inversión y desarrollo del sector privado, concebir proyectos específicos destinados a mejorar el cumplimiento de las normas laborales, apoyar a los interlocutores sociales nacionales mediante la organización de seminarios de formación e información, y así sucesivamente.

4.4. *Proponer compromisos realistas*

El CESE posee una gran experiencia en el ámbito de la sostenibilidad gracias a su participación en la aplicación y el seguimiento de capítulos específicos de los ALC, y en una amplia gama de comités de la sociedad civil que le permiten proponer un justo equilibrio entre los requisitos legales necesarios en el ámbito de los derechos humanos y laborales, la transparencia, la lucha contra la corrupción y la flexibilidad que requieren las empresas multinacionales para organizar y desarrollar sus CMS de manera efectiva y adaptada a las distintas realidades locales.

4.5. *Promover medidas preventivas eficaces*

Se ha constatado, a nivel mundial, una creciente participación de las pymes en las CMS, ámbito en el que aún queda un potencial considerable sin explotar. Por tanto, el CESE desea dar a conocer en mayor medida algunos instrumentos específicos disponibles en el mercado, ya ensayados y probados por las empresas, que ayudarán a las pymes a participar en la gestión sostenible de sus CMS, concretamente, la localización de los proveedores, las herramientas de autoevaluación, y las normas y propuestas de cláusulas contractuales.

(³⁴) Por ejemplo, la iniciativa sobre los derechos laborales con Myanmar/Birmania (OIT, EE. UU., Japón, Dinamarca, UE).

4.6. Contribuir a la creación de un nuevo tipo de auditoría

Las auditorías sociales, que empezaron a realizarse en la década de los noventa, se han criticado por sus aspectos técnicos (por ejemplo, las cualificaciones de los auditores, la forma de llevarlas a cabo, la naturaleza de las preguntas) y otros aspectos importantes (una auditoría provisional para un proveedor, ningún avance sistémicos y gradual, terceros encargados de la mejora de las condiciones sociales, etc.). El CESE aboga por la creación de un nuevo tipo de auditoría que abarque no solo el aspecto social, sino también las cuestiones medioambientales y de gobernanza, con objetivos más ambiciosos. En última instancia, el objetivo consistirá en sustituir los cuestionarios estandarizados por evaluaciones basadas en criterios múltiples, adaptadas a empresas individuales en CMS específicas, e introducir un procedimiento sólido de seguimiento con el apoyo de los interlocutores sociales.

4.7. Concebir instrumentos de transparencia eficaces para los consumidores

La cumbre del G-7 de diciembre de 2015 acogió favorablemente, por ejemplo, la utilización de instrumentos prácticos como las aplicaciones para dispositivos móviles, que pueden ayudar a los consumidores a comparar y comprender las etiquetas de los productos ecológicos y sociales.

El CESE respalda los esfuerzos que está realizando actualmente la UE para medir y dar a conocer la huella de carbono de determinadas categorías de bienes de consumo y se declara dispuesto a promover las mejores prácticas nacionales en el ámbito del etiquetado ecológico, tales como el experimento de etiquetado ecológico, basado en múltiples criterios, llevado a cabo en Francia entre 2010 y 2013.

4.8. Apoyar los programas de desarrollo de capacidades y otras iniciativas destinadas a fomentar el diálogo social y los enfoques multilaterales

Los resultados económicos globales de las empresas y el respeto de los principios del trabajo digno están estrechamente vinculados a la existencia de organizaciones sindicales y patronales independientes, la calidad del diálogo social y el bienestar de la mano de obra.

El CESE apoya el programa Better Work (Mejor Trabajo) concebido por la OIT, cuyo objetivo consiste en ayudar a los interlocutores sociales locales a desempeñar un papel efectivo y estar en condiciones de negociar convenios colectivos.

Las iniciativas de carácter sectorial, como el Acuerdo de Bangladés sobre seguridad de los edificios y protección contra incendios en el sector de la confección, pueden inducir a los compradores, los productores y los sindicatos a desarrollar y aplicar un enfoque integral y eficaz para toda la industria.

El CESE apoya, asimismo, el diálogo social intersectorial, incluidos los CCT/AMI. Los CCT/AMI existentes han resultado ser un instrumento importante para la promoción de los derechos de los trabajadores en las CMS. Para el desarrollo ulterior o una aplicación más amplia de estos acuerdos debería, no obstante, tenerse en cuenta la necesidad de preservar la flexibilidad en términos de su contenido y sus mecanismos de seguimiento. Habida cuenta de la experiencia adquirida en materia de aplicación, los socios también deberían esforzarse por seguir mejorando estos acuerdos.

Bruselas, 25 de mayo de 2016

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La innovación como motor de nuevos modelos empresariales»

(Dictamen exploratorio)

(2016/C 303/04)

Ponente: Ariane RODERT

Coponente: Oliver RÖPKE

El 16 de diciembre de 2015 el Sr. Boereboom, Director General del Ministerio de Asuntos Sociales y Empleo de los Países Bajos, pidió al Comité Económico y Social Europeo, en nombre de la próxima Presidencia neerlandesa del Consejo, que elaborase un dictamen exploratorio sobre:

La innovación como motor de nuevos modelos empresariales.

(Dictamen exploratorio)

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 10 de mayo de 2016.

En su 517.º Pleno de los días 25 y 26 de mayo de 2016 (sesión del 25 de mayo), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 131 votos a favor y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Europa se enfrenta a complejos desafíos que requieren la renovación de los modelos sociales y económicos. Para lograr avances, crecimiento y bienestar en Europa, es necesaria una transición hacia una economía basada en la innovación.

1.2 En este contexto, la aparición de conceptos y modelos empresariales innovadores apunta a una evolución desde la innovación tradicional hacia una innovación que tiene en cuenta las perspectivas técnica, medioambiental y social centrándose en las vidas y el bienestar de las personas.

1.3 Por consiguiente, el CESE insta a la Comisión Europea a que desarrolle un marco de políticas para apoyar estos nuevos modelos empresariales. A este fin, es preciso reconocer, conectar y promover conceptos básicos para estos modelos empresariales, basados en teorías como el valor compartido, el impacto colectivo, la medición del impacto, las asociaciones «en hélice» y la innovación social.

1.4 El marco debe incluir un entorno propicio que elimine trabas y amplíe los conceptos empresariales tradicionales. Cuestiones que cabría explorar son: la contratación pública, las normativas que favorecen la innovación, un instrumento financiero adaptado, un mejor dirigido apoyo de los Fondos Estructurales, posibles incentivos fiscales, formación y apoyo y actualización de capacidades, teniendo en cuenta en este último caso específicamente la digitalización y la robotización.

1.5 Es fundamental que los Estados miembros y las instituciones europeas reconozcan plenamente y fomenten los modelos de negocio «equitativo», que se centran en poner la innovación al servicio del desarrollo social, incorporando la medición del impacto social a la vez que se da cuenta del progreso económico.

1.6 El CESE insta a la Comisión a que integre plenamente los principios del «Conjunto de medidas sobre inversión social» y su vinculación con la innovación social cuando establezca el «Pilar europeo de derechos sociales», ya que muchos de esos nuevos modelos de negocio son una expresión concreta de esos principios.

1.7 Los Estados miembros y la Comisión deben cerciorarse de que la innovación social se integre plenamente en los programas de innovación. El apoyo financiero de la UE a la innovación social —por ejemplo, Horizonte 2020— debe aprovecharse plenamente y debe evaluarse basándose en consideraciones técnicas (por las partes interesadas) y en el impacto político.

1.8 Los Estados miembros y las instituciones de la UE deben integrar en su política empresarial los principios de la innovación para garantizar una cultura que fomente, acoga, recompense y disemine la innovación. Dicha cultura engloba elementos tales como la experimentación, las nuevas constelaciones de asociaciones y una visión más amplia de la creación de valor en la sociedad.

1.9 La UE debe poner mayor énfasis en apoyar y proteger a las pymes, en particular, a las microempresas y a las empresas familiares, así como a todo tipo de empresas emergentes, mediante iniciativas políticas de innovación destinadas a mejorar las condiciones de sostenibilidad, de reproducción y de redimensionamiento.

1.10 En las iniciativas políticas dirigidas a la «revolución industrial 4.0», y las políticas relacionadas con ella —como la economía circular, la economía colaborativa y la economía funcional—, deben tenerse plenamente en cuenta los nuevos modelos innovadores de empresa propiciando la adaptación de todas las empresas y modelos existentes y apoyando la aparición de formas empresariales nuevas y no convencionales que promueven nuevas relaciones y modelos más adecuados de cooperación.

1.11 El CESE pide a la Comisión que en la próxima revisión de la estrategia para el mercado interior —prevista para 2017— se incorporen plenamente estos nuevos modelos empresariales; propone que se adopten nuevas medidas en este sentido.

1.12 Como en el caso de cualquier empresa, es fundamental que los principios de trabajo digno, los derechos sociales de los trabajadores y el papel de los interlocutores sociales se respeten plenamente dentro de los nuevos modelos empresariales.

2. Introducción

2.1 El nuevo panorama social que se configura velozmente en Europa exige nuevos modelos económicos y sociales para reconfigurar a Europa como una economía moderna y competitiva a nivel mundial.

2.2 Generar un crecimiento que favorezca el progreso, la cohesión social y el bienestar exigen una nueva mentalidad en relación con la innovación. En todo el mundo la innovación e investigación han asumido esta mentalidad, al igual que muchas empresas, que ahora aspiran a que su crecimiento e impacto tengan una dimensión social y medioambiental, y también económica. Además, las expectativas y la demanda de los consumidores indican el apoyo a este tipo de enfoque. Esto queda claramente demostrado en la aparición de iniciativas como las economías colaborativas, circulares y compartidas. Lo que estas iniciativas tienen en común es que se basan en un nuevo conjunto de valores y que tienen por objeto lograr un crecimiento que favorezca el progreso, que sea inteligente, sostenible e inclusivo y combine innovación técnica, medioambiental y social.

2.3 El presente dictamen se propone examinar algunos nuevos conceptos que son fundamentales para la innovación que genera nuevos modelos de negocio. En particular, nos referiremos como ejemplo ilustrativo a las empresas de la economía social. El dictamen se basa en el acervo del CESE en este ámbito y, en concreto, en el trabajo realizado a través del proyecto del CESE sobre empresa social⁽¹⁾. El presente dictamen no abordará conceptos como la economía circular, colaborativa, funcional o compartida, ni las políticas sobre innovación o pymes, que se analizan en los correspondientes dictámenes del CESE.

⁽¹⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.social-entrepreneurship-make-it-happen>.

3. Aparición de nuevos conceptos

3.1 *Promover la innovación social y de la sociedad como modelo empresarial*

3.1.1 Europa se encuentra ante complejos retos de las sociedades que los sistemas existentes no consiguen afrontar. Esta situación, que indica un cambio de paradigma, exige una nueva mentalidad y soluciones innovadoras. Estos tipos de innovación se suelen denominar innovaciones sociales. «Una innovación es social tanto en sus fines y sus medios. En concreto, las innovaciones sociales se definen como nuevas ideas (productos, servicios y modelos) que cumplen simultáneamente las necesidades sociales (de manera más eficaz que las alternativas) y crean nuevas relaciones sociales o colaboraciones. Son innovaciones que no solo son buenas para la sociedad, sino también mejoran la capacidad de la sociedad para actuar» ⁽²⁾. Las innovaciones sociales surgen en todos los sectores y no son nada nuevo, pero su característica común es que acaban dando lugar a un cambio sistémico.

3.1.2 Hoy en día, en el mundo académico la innovación conlleva mucho más que el simple desarrollo técnico. En la actualidad, la mayoría de investigadores están de acuerdo en que la investigación y la innovación deben tener en cuenta las perspectivas técnica, medioambiental y social. La innovación técnica, social y digital son interdependientes. En este contexto, la tecnología digital desempeña el papel de herramienta para fomentar los intercambios y capacitar a las personas, mientras que la innovación social es el objetivo principal.

3.1.3 La innovación social se manifiesta de modo diferente a la innovación técnica. Se ve impulsada por la necesidad y suele destinarse a resolver una dificultad de la sociedad, teniendo en cuenta la perspectiva social, medioambiental y económica. Las innovaciones sociales que tienen más éxito conllevan un planteamiento holístico, que conduce, en última instancia, a un cambio sistémico en lugar de abordar un único tema o cuestión.

3.1.4 La base de la innovación social se asienta en una visión ética, ideológica o de interés general. Prueba de ello es el papel que la sociedad civil tiene y ha tenido en la configuración de los sistemas de protección social. Puede que la innovación social sea un nuevo concepto, pero existe desde hace mucho tiempo.

3.1.5 La innovación social se basa en la comunicación abierta y la resolución de problemas con la colaboración de las diferentes partes interesadas y prácticas para provocar la aparición de nuevas soluciones. La innovación social supone derribar los muros que separan los sectores y los mercados, sustituyendo la lógica de la competencia por la soluciones de colaboración y asociación a largo plazo. Se trata de compartir, está relacionada con el movimiento del código abierto y aplica enfoques no competitivos.

3.1.6 La innovación social ofrece una frontera fundamental para Europa y promoverá una economía social de mercado «verdadera» de conformidad con el artículo 2 del Tratado de Lisboa. Sin embargo, solo podrá conseguirse si la innovación se dirige claramente hacia objetivos tales como la inclusión y la igualdad. Lo cual, a su vez, acelerará la innovación social.

3.2 *Revisión de la creación de valor desde la perspectiva del valor compartido*

3.2.1 Cunde la conciencia de que, en el núcleo de una propuesta empresarial atractiva radica una visión más integral de creación de valor: económica, social y medioambiental. El hecho de que generar mayor valor social y medioambiental produzca o aumente los beneficios económicos demuestra a las claras que el crecimiento económico está relacionado con el progreso social y medioambiental. A esto se le denomina crear valor compartido, un concepto analizado por varios investigadores ⁽³⁾.

⁽²⁾ Fuente: http://ec.europa.eu/archives/bepa/pdf/publications_pdf/social_innovation.pdf.

⁽³⁾ <https://hbr.org/2011/01/the-big-idea-creating-shared-value/ar/1>.

3.2.2 Para esta estrategia es fundamental desplazar la norma de optimizar los resultados financieros a corto plazo en favor de generar valor económico de forma que también produzca progreso social y valor para la sociedad. El valor compartido bien puede ser el motor de la próxima ola de innovación y crecimiento de la productividad de la economía mundial.

3.2.3 Apoyar a una verdadera economía social de mercado requiere que se fomenten las modalidades de inversiones concebidas específicamente para respaldar la aparición de una economía más participativa, democrática e integradora. Para ello se necesita un ecosistema financiero integral en el que resulta interesante contemplar fórmulas de capital híbridas y mixtas, tema que el CESE ha analizado en anteriores trabajos ⁽⁴⁾.

3.2.4 Aplicar la lógica del valor compartido significa que la creación de valor ya no representa una transferencia del valor existente, sino más bien un aumento del valor social, medioambiental y económico general. Además, ello pone de relieve que el mercado no se define únicamente en términos económicos, sino que también integra aspectos sociales y medioambientales. Una característica fundamental es que el valor compartido se basa en la fortaleza y en las diferencias existentes entre los sectores privados y de la sociedad civil, aplicando un modelo de creación conjunta que, en último término, genera nuevos mercados y hace crecer los existentes.

3.3 *Desarrollo de un enfoque de colaboración*

3.3.1 Enfrentarse a retos complejos de la sociedad suele requerir una estrecha colaboración entre el Gobierno, el mercado y la sociedad a fin de crear soluciones eficaces. Esta colaboración se basa en una profunda comprensión del punto de vista de cada parte interesada y en procesos decisorios rápidos y enfoques basados en la empatía.

3.3.2 La cooperación, la creación conjunta y la innovación intersectorial poseen enormes ventajas frente al modo en que la sociedad abordaba en el pasado las cuestiones que le afectan. Por ello, es fundamental que las partes interesadas se reúnan en una fase temprana para definir conjuntamente un objetivo compartido por la sociedad y la vía para alcanzarlo.

3.3.3 Merece la pena señalar que, como la innovación suele surgir en un marco local cerca de las necesidades reales, debe prestarse atención y apoyo a toda la sociedad. Recopilar y compartir estas experiencias locales, muchas de las cuales podrían replicarse y adaptarse a diversas regiones y países, encierra grandes posibilidades.

3.4 *Buscar una repercusión colectiva*

3.4.1 Como se ha señalado, un cambio social de gran envergadura requiere una amplia coordinación, convergencia y colaboración intersectorial. Además, debe tener como resultado una repercusión colectiva.

3.4.2 La repercusión colectiva parte del compromiso de un grupo de partes interesadas principales de todos los sectores, centrado en una agenda común para solucionar un problema social específico. Además, ello implica una infraestructura centralizada, personal dedicado, un proceso estructurado, mediciones compartidas, comunicación continua y actividades de refuerzo mutuo entre todos los participantes. El cambio social a gran escala se producirá como resultado de una mejor coordinación intersectorial y no de organizaciones individuales.

⁽⁴⁾ DO C 13 de 15.1.2016, p. 152.

3.5 *Medición del impacto social*

3.5.1 Si el concepto de innovación va a incluir no solo la perspectiva técnica, sino también la social y medioambiental, el progreso ha de evaluarse de manera diferente. El CESE ha analizado anteriormente algunos temas [Medición del impacto social ⁽⁵⁾ y La economía del bien común ⁽⁶⁾] en los que se ha demostrado claramente la necesidad de adoptar una visión amplia de los resultados y la elaboración de informes.

3.5.2 Durante mucho tiempo, los indicadores económicos han sido la norma para medir los resultados. Sin embargo, la creciente aparición de estructuras híbridas creadoras de innovación precisa de un conjunto de indicadores nuevos y holísticos que midan la incidencia social, medioambiental y económica.

3.5.3 Aplicar los principios de la medición del impacto social implica un enfoque multilateral, un entendimiento común y la definición de resultados clave, así como fijar conjuntamente los indicadores. Esto ayudará a captar el valor real creado. El énfasis debe pasar de los indicadores meramente económicos a factores como lo que aporta, produce, genera e impacta socialmente. Es importante que las partes interesadas entiendan de la misma forma estos conceptos, ya que se aplican tanto en el contexto de la innovación como en el empresarial.

3.6 *Innovación y trabajo digno*

3.6.1 La innovación técnica y social puede tener un enorme impacto en la organización del trabajo y las condiciones laborales de los trabajadores. Sin embargo, la creciente individualización y la mayor autonomía y flexibilidad en las relaciones laborales no pueden dar lugar a un deterioro de la protección social. Para que los modelos innovadores tengan éxito, es preciso seguir garantizando que se cumplen los principios de trabajo digno incluso en un entorno que está sujeto a cambio ⁽⁷⁾.

3.6.2 La innovación solo irá de la mano de un progreso social generalizado si logra que todas las partes interesadas participen y se beneficien de él; es decir, si el valor añadido se distribuye equitativamente y no se suprimen los derechos sociales. La protección social de los trabajadores debe seguir preservándose incluso si las condiciones cambian.

3.6.3 Lo mismo se aplica a los derechos sociales individuales de los trabajadores, en particular por lo que respecta a las condiciones de trabajo y los salarios. En particular, la digitalización y los modelos innovadores conducen frecuentemente a un mayor grado de individualización en el lugar de trabajo y ponen en peligro los derechos sociales. Esos modelos innovadores y sostenibles deberán respetar los derechos de los trabajadores y sus condiciones laborales, incluso en un mundo laboral cambiante como el nuestro.

3.6.4 Los nuevos modelos de negocio innovadores deberán promover los derechos colectivos de los trabajadores —que se apliquen en la práctica— y el papel de los interlocutores sociales. Los interlocutores sociales, los convenios colectivos y la participación de los trabajadores suelen ser una fuente de innovación ya que crean las condiciones marco necesarias.

3.6.5 El diálogo social y los convenios colectivos de amplio alcance deben seguir fomentándose porque también pueden contribuir a la mejora de las condiciones marco para la transición hacia modelos de negocio innovadores. Las «reglas del juego sociales» se adaptaron periódicamente a los nuevos avances técnicos y sociales en el pasado, y habrán de seguir haciéndolo en el futuro. Véase por ejemplo la redistribución del trabajo (por ejemplo, la reducción de la jornada laboral).

⁽⁵⁾ DO C 170 de 5.6.2014, p. 18.

⁽⁶⁾ DO C 13 de 15.1.2016, p. 26.

⁽⁷⁾ Según la OIT, los principios del trabajo decente persiguen los siguientes objetivos: aplicar las normas fundamentales del trabajo; ofrecer oportunidades de trabajo decente con ingresos suficientes; fortalecer la seguridad social y fortalecer el diálogo entre los interlocutores sociales.

4. Promover modelos empresariales diversos: el ejemplo de las empresas de economía social

4.1 El CESE coincide en la necesidad de reconocer y promover la máxima diversidad y pluralidad de modelos comerciales y empresariales, la suma de los cuales constituyen el mercado único ⁽⁸⁾. Un ámbito en el que el CESE posee conocimientos especializados es el relacionado con las empresas de economía social (EES). Las EES y los emprendedores sociales incorporan varios de los conceptos analizados más arriba e ilustran bien estas formas híbridas de modelos empresariales que están apareciendo en Europa.

4.2 En Europa existen más de 2 millones de empresas sociales, las cuales aportan el 10 % del PIB. Sin embargo, en muchos Estados miembros se trata de un sector nuevo que no se ha desarrollado, lo que significa que posee potencial para hacerlo. La sociedad civil y la economía social se hallan estrechamente vinculadas y han contribuido mediante la innovación a importantes cambios sistémicos en la sociedad, en ámbitos como las guarderías, los hospitales, la promoción de la autonomía personal y la independencia de los mayores y las personas con discapacidad, la conciliación de la vida laboral y familiar, la integración laboral y la vivienda (social), así como numerosos descubrimientos o invenciones científicos.

4.3 Centrándose en un grupo específico de usuarios, en necesidades no satisfechas de la sociedad o en colmar lagunas, las EES experimentan y proponen soluciones innovadoras a la vez que participan en la actividad económica. Para alcanzar el objetivo e impacto social deseados reinvierten sus beneficios. Últimamente se viene destacando la importancia de las EES porque proporcionan una solución interesante al crear un doble valor; desde el punto de vista social, a través de sus actividades (cohesión o inclusión social) y desde el punto de vista económico (a través del comercio, la creación de empresas y la creación de empleo).

4.3.1 El impulso de la innovación y la creatividad depende de cada parte interesada, así como de su comportamiento y actitud. Por tanto, es esencial no solo para fortalecer el sector de la EES, sino también para garantizar una actitud abierta hacia otros modelos distintos que puedan surgir. Es preciso promover una cultura de cooperación y valores compartidos, principio que se halla arraigado, por ejemplo, en la economía social desde sus comienzos. Habida cuenta de que las EES crean nuevos mercados gracias a la innovación, deberá prestarse especial atención a proteger el desarrollo de estas entidades para permitir que sigan desarrollándose.

4.3.2 En particular, merece la pena señalar que diversos estudios muestran que las mujeres están más representadas en las empresas sociales que en las empresas tradicionales. Además, según estudios que recaban datos desglosados por sexo sobre este tema, el número de emprendedoras sociales supera incluso el de hombres en algunos países europeos. Estos estudios también parecen indicar que las emprendedoras sociales son más innovadoras que los emprendedores sociales gastando menos en innovación ⁽⁹⁾. Dichos estudios muestran que existe un amplio espacio de desarrollo con especial atención a apoyar a las mujeres el espíritu empresarial social.

5. Crear un entorno que propicie modelos empresariales nuevos e innovadores

5.1 Los modelos de negocio nuevos e innovadores, tales como las EES, forman parte de la economía convencional y no entran en conflicto con otros modelos empresariales. Dado el entorno cambiante de las sociedades europeas, debemos centrar la atención en aprovechar todas las formas de innovación resultantes de los modelos empresariales emergentes. Aunque estos nuevos modelos se basan en muchos de los conceptos comentados en el punto 3, la mayor parte del apoyo a las empresas, los programas de desarrollo y puesta en marcha de empresas, así como otras condiciones necesarias, como la legislación y los instrumentos financieros, no suelen servir para apoyar esta diversidad de modelos de negocio, y ello se debe a que la mayor parte de las ayudas y las políticas hoy en día siguen estando diseñadas para el modelo y la lógica de una empresa convencional, que es más tradicional. Por tanto, para aprovechar el apoyo de todo el espectro de diversos modelos empresariales que surgen en Europa, deben tomarse en consideración los siguientes elementos.

⁽⁸⁾ DO C 318 de 23.12.2009, p. 22.

⁽⁹⁾ WEstart: *Mapping Women's Social Entrepreneurship in Europe*, 2015.

5.1.1 En el caso de las EES, el CESE aboga activamente por un ecosistema completo que esté especialmente adaptado a las características únicas de este modelo empresarial concreto⁽¹⁰⁾. Del mismo modo **es preciso desarrollar otros ecosistemas también para otros conceptos empresariales, híbridos y nuevos**. Además, las ayudas existentes deben actualizarse y ajustarse para reflejar estos nuevos modelos y para ayudar a que las empresas existentes se adapten a estas nuevas tendencias y las apliquen. El ecosistema ideal incluye elementos tales como un ecosistema financiero a la medida con soluciones de capital híbrido, mejores formas de contratación, apoyos al desarrollo empresarial hechos a la medida y aplicación de mediciones de su impacto social. Esto es crucial para apoyar el surgimiento y la sostenibilidad de cada modelo de negocio.

5.1.2 La innovación ya no es lineal. La combinación de la perspectiva técnica, medioambiental y social es crucial para identificar futuras soluciones. Para integrar plenamente estos conceptos se requiere una nueva visión sobre **los informes de situación, que se base en los resultados o en la repercusión**. Aquí hay dos elementos que son especialmente importantes: la creación de valor compartido y el triple resultado (asegurar que el progreso social, medioambiental y económico tienen el mismo peso). Al reconocerse el valor total a través de la repercusión colectiva de los aspectos económicos, sociales y medioambientales, surgirán rápidamente nuevos tipos de empresas híbridas. El valor compartido todavía está en pañales. Por tanto, los directivos tendrán que desarrollar nuevas competencias y conocimientos, y las administraciones tendrán que aprender a regular de forma que se propicie el valor compartido en lugar de trabajar en su contra.

5.1.3 Los mercados financieros tienen una función clave a la hora de asignar correctamente los recursos dentro de la sociedad. Pero su **enfoque, centrado cada vez más en el corto plazo, entra en conflicto directo** con el requisito de atender a las necesidades de la sociedad a largo plazo, cuestión que se ha tratado en diversos informes⁽¹¹⁾. Las empresas deben tener margen para invertir en el futuro a fin de generar valor para los inversores, así como para la sociedad en general. Esto requiere nuevos sistemas que recompensen el comportamiento del inversor a largo plazo. En este caso, la financiación pública, frecuentemente a través de soluciones de capital mixto, constituye un importante elemento que a menudo refuerza el desarrollo de la empresa.

5.1.4 Para que la innovación sea el motor de los nuevos modelos empresariales, **es preciso promover continuamente una cultura que favorezca la innovación**. Fomentar programas de experimentación que acojan tanto el éxito como el fracaso (como pasos del aprendizaje) es fundamental para promover una cultura de la innovación en Europa. Sin que el principio de precaución sea una barrera para la innovación, el «principio de innovación» debe aplicarse de manera complementaria con aquél; el «principio de innovación» implica tener en cuenta el impacto sobre la innovación de leyes y reglamentos. Diseñar procesos y sistemas en torno al concepto de asociación en los que participen las principales partes interesadas (facilitando foros abiertos, espacios de diálogo y reuniones de cooperación) es un punto de partida. Esto ya sucede en toda Europa y podría ampliarse, compartirse y difundirse fácilmente⁽¹²⁾.

5.2 **La voluntad política y ocuparse** son fundamentales para impulsar el potencial de creación de nuevas empresas en Europa. Es crucial establecer prioridades políticas coherentes a nivel de la UE y de los Estados miembros que se adapten a los diferentes modelos de negocio. Es evidente que para poder proporcionar crecimiento y bienestar a Europa, es necesario avanzar hacia una economía y una sociedad basadas en la innovación. La legislación y las políticas del mercado interior deben movilizarse adecuadamente con este fin. La revisión de la estrategia para el mercado interior, prevista para 2017, presenta una oportunidad para considerar nuevas medidas en este sentido.

5.2.1 Proporcionar un apoyo suficiente y sostenido a la **investigación básica y aplicada** —que será el germen de la futura innovación— es fundamental, dada la importancia del valor compartido y de que el resultado será triple. Además, las actividades de estos nuevos modelos empresariales deben registrarse **estadísticamente** para que se pueda proporcionar el apoyo político más adecuado.

⁽¹⁰⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.social-entrepreneurship-make-it-happen>.

⁽¹¹⁾ The Kay Review, 2012: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/253454/bis-12-917-kay-review-of-equity-markets-final-report.pdf

⁽¹²⁾ Europe Tomorrow: proyectos Loss (FR) y UnMonastery (IT).

5.2.2 Es importante **concienciar** sobre las diferentes formas de innovación y de innovadores. A menudo, las empresas de la economía social y la sociedad civil no se presentan como innovadores. Si se aumenta la visibilidad de la innovación social y se asegura su reconocimiento valorando explícitamente su amplia contribución a la sociedad, se fomentará más la innovación en todos los sectores.

5.2.3 La UE sigue desempeñando un papel central a la hora de recoger y compartir nuevas iniciativas, facilitando un entorno propicio emprendiendo políticas fundamentales para aprovechar estas nuevas tendencias. La Comisión está bien situada para facilitar el **intercambio de buenas prácticas y la reproducción de los modelos**.

Bruselas, 25 de mayo de 2016.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La economía colaborativa y la autorregulación»

(Dictamen exploratorio)

(2016/C 303/05)

Ponente: Jorge PEGADO LIZ

Mediante carta del 16 de diciembre de 2015, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, J. Boereboom, director general del Ministerio de Asuntos Sociales y Empleo de los Países Bajos, en nombre de la Presidencia neerlandesa, solicitó al Comité Económico y Social Europeo que elaborase un dictamen exploratorio sobre:

«La economía colaborativa y la autorregulación»

(dictamen exploratorio).

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 10 de mayo de 2016.

En su 517.º pleno, celebrado los días 25 y 26 de mayo de 2016 (sesión del 25 de mayo), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 133 votos a favor, 1 en contra y 7 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. En respuesta a la petición formulada por la Presidencia neerlandesa al CESE de que elaborase un dictamen exploratorio sobre la economía colaborativa y la autorregulación, y habiendo concluido sus trabajos, el Comité expone su opinión y formula las siguientes conclusiones.

1.2. El CESE ya había anticipado en otros dictámenes, de los que este es obviamente deudor, varios aspectos de este fenómeno con las distintas denominaciones que engloba, en función de las lenguas y los enfoques con que se aborda.

1.3. Ahora, conforme a lo que se le ha pedido, ha tratado de definir las características específicas de la economía colaborativa de forma que engloben las prácticas económicas que respondan a este concepto, y de determinar cómo debe proteger el Derecho esas prácticas económicas y sociales, de qué formas y por qué medios, en especial a través de la autorregulación o la coregulación.

1.4. Social y económicamente relevante a partir del decenio de 2000, con el uso de internet y las redes sociales, no es una práctica recíproca de intercambio, tan antigua como la humanidad, sino más bien un «comportamiento prosocial no recíproco» o, más exactamente «el acto y el proceso de distribuir lo que es nuestro con otros para su uso o el acto y el proceso de recibir o tomar alguna cosa de otros para nuestro uso».

1.5. Más que una definición, que no obstante se intenta dar, lo que importa es definir sus características, entre las que destacan:

- el hecho de que esta práctica no conduce a la propiedad de bienes ni a su copropiedad, sino a un uso o utilización compartidos,
- la intermediación de una plataforma que pone en contacto, en particular por medios electrónicos, a una pluralidad de predisponentes de bienes o servicios y una pluralidad de usuarios,

- el objetivo común de aprovechar mejor los bienes y servicios de que se trate mediante su uso compartido,
- el hecho de que las partes finales en estos negocios de estructura triangular compleja sean primordialmente «pares» (P2P) y nunca relaciones contractuales (B2C).

1.6. Esta caracterización, respaldada por un concepto relativamente consensuado, permite definir el modelo de este tipo de relaciones económicas y distinguir las actividades que cabe considerar de verdad dentro de la economía colaborativa y han de regirse por un régimen especial y aquellas que, en ocasiones, utilizan de forma indebida esta denominación con el único fin de eludir la normativa que les es aplicable, de las que constituye un ejemplo de actualidad Uber. Una distinción analítica más precisa de qué es un «uso compartido» y qué es lo que está basado en la plataforma podrá orientar mejor la decisión política y la regulación más apropiada.

1.7. Se pone de manifiesto también la creciente importancia económica de las manifestaciones de la economía colaborativa, que alcanzan ya un significativo volumen de negocios en Europa y el resto del mundo, y se destaca su dimensión social y ambiental, que contribuye a estrechar los lazos de solidaridad entre los ciudadanos, revitalizar la economía local, crear empleo, racionalizar el consumo de las familias mediante el uso compartido de determinados bienes, disminuir la huella energética y favorecer un consumo más responsable y sostenible. En el punto 5.2 figuran algunos ejemplos pertinentes.

1.8. En estas circunstancias, el CESE reitera a la Comisión su petición de que lleve a cabo toda una serie de medidas de carácter político indispensables para que, a escala de la UE y en los distintos Estados miembros, las múltiples formas y modalidades de la economía colaborativa reciban apoyo, se apliquen y adquieran credibilidad y confianza.

1.9. Advierte también de la necesidad de que estos nuevos modelos de negocio cumplan la legislación nacional y de la UE aplicable y respeten, en particular, los derechos de los trabajadores, una imposición fiscal adecuada, la protección de los datos y la privacidad de los participantes, los derechos sociales, una competencia leal y la lucha contra los monopolios y las prácticas contrarias a la competencia, la responsabilización de las plataformas en los negocios celebrados entre los socios y la legalidad de sus ofertas, y, por encima de todo, la protección de los derechos de todos los socios que intervienen en la economía colaborativa, también del prosumidor, mediante la adaptación a estas relaciones de todo el acervo de la UE vigente en materia de derechos de los consumidores; en particular, las disposiciones sobre las cláusulas abusivas, las prácticas comerciales desleales, la salud y la seguridad y el comercio electrónico.

1.10. Por todo ello, el CESE considera que la UE —y, evidentemente, los Estados miembros, reunidos en el Consejo bajo los auspicios de la Presidencia neerlandesa— debe definir con urgencia un marco jurídico claro y transparente para el desarrollo y el ejercicio de estas actividades en el espacio europeo, en el sentido definido en el punto 8.2.4, e insta a la Comisión a que publique pronto la agenda para la economía compartida o colaborativa, esperada desde hace tiempo.

1.11. En ella debería definirse con claridad qué papel complementario deben desempeñar la autorregulación y la coregulación, de acuerdo con los principios y modalidades ya definidos por el CESE desde hace años en dictámenes e informes específicamente dedicados a estos aspectos, que reafirmamos y damos por asumidos.

2. Introducción: un tema actual y controvertido

2.1. La Presidencia neerlandesa pidió al CESE, mediante carta del Ministerio de Asuntos Sociales y Empleo, que elaborase un dictamen exploratorio sobre la economía colaborativa y la autorregulación, sin precisar orientaciones ni formular preguntas.

2.2. El tema de la economía participativa es una cuestión muy controvertida y de actualidad, desde su definición y delimitación conceptual hasta los distintos conceptos que engloba, las prácticas que comprende y sus efectos.

2.3. Son incontables las prácticas que, en los últimos años, se han acogido a este concepto, como incontables son los textos de distinta naturaleza que se han dedicado a este tema.

2.4. No sorprende, pues, que el CESE, siempre atento a las tendencias de la sociedad civil, ya haya anticipado en otros dictámenes, de los que el presente es obviamente deudor ⁽¹⁾, y cuya filosofía general recoge y desarrolla varios aspectos de este fenómeno, con las distintas denominaciones que engloba dependiendo de las lenguas y los enfoques con que se aborda.

2.5. El objeto del presente dictamen es responder a la petición de la Presidencia neerlandesa y tratar de alcanzar una definición de las características específicas de la economía colaborativa que las distinga desde el punto de vista conceptual y englobe las prácticas económicas que pueden clasificarse bajo este concepto, y determinar si esas conductas económicas y sociales deben ser protegidas por el Derecho, de qué formas y por qué medios, en especial a través de la autorregulación o la corrección.

3. Una cuestión de actitud ante «el tener y el ser»

3.1. Determinadas formas de la economía colaborativa nacen, antes incluso de que se fijen como concepto, de una actitud en relación con el tener y el ser que obedece esencialmente a la idea de que «no se es lo que se tiene», sino «aquello a lo que se puede acceder».

3.2. Es evidente que determinadas formas de la economía colaborativa son tan antiguas como la humanidad y hunden sus raíces históricas en la «economía del trueque» de las sociedades primitivas, que fue paulatinamente destronada por la introducción de la moneda, que confiere a quien la posee la facultad de comprar y, por tanto, de tener.

3.3. No obstante, lo que adquiere relevancia social y económica a partir del decenio de 2000, con el uso de internet y las redes sociales, no es una práctica recíproca de intercambio, sino más bien un «comportamiento prosocial no recíproco» o, más exactamente, «el acto y el proceso de distribuir lo que es nuestro con otros para su uso o el acto y el proceso de recibir o tomar alguna cosa de otros para nuestro uso». Por esta razón, la economía colaborativa se inspira en varias corrientes de pensamiento que van desde el libre acceso gratuito y universal al conocimiento a la economía de la funcionalidad o a la economía del don (*gift economy*), centrada en el trueque sin ánimo de lucro. A diferencia de la pura economía del trueque, la economía colaborativa se basa en una idea de contraprestación monetaria o no monetaria.

4. Una práctica económicamente relevante

4.1. Se debe partir de este concepto para delimitar el ámbito propio y específico de la economía colaborativa en sus distintas facetas, enunciando las características que deben presentar sus prácticas y que la distinguen de las demás prácticas económicas de mercado.

4.2. Ante todo, la característica dominante y común es que esta práctica no conduce a la propiedad de bienes ni a su copropiedad, sino a un uso o utilización compartidos.

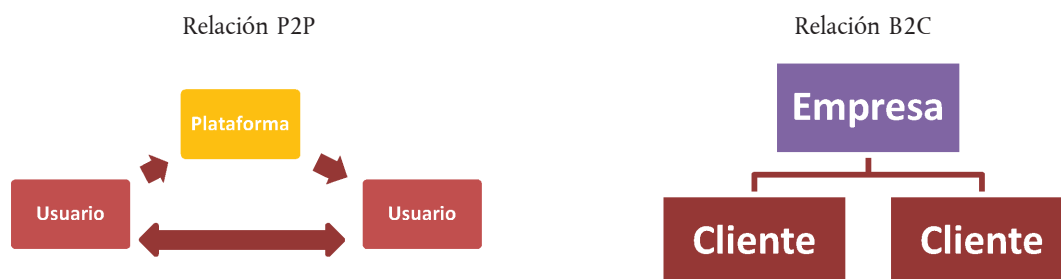
4.3. Por otro lado, es fundamental la intervención de una plataforma que ponga en contacto, en particular por medios electrónicos (un navegador o una aplicación), a una pluralidad de predisponentes de bienes o servicios con una pluralidad de usuarios.

4.4. Un objetivo común y característico de este tipo de actividad es conseguir un aprovechamiento mejor (*idling capacity*) de los bienes y servicios de que se trate mediante su uso compartido.

⁽¹⁾ DO C 177 de 11.6.2014, p. 1.

4.5. También se considera esencial que en este modelo de negocio las partes finales sean primordialmente «pares» (P2P) y nunca relaciones contractuales (B2C), ya se trate de personas físicas o jurídicas, incluidas sociedades, pero que no hagan de esa colaboración su objeto comercial (por ejemplo, una sociedad puede compartir con otra el uso de un parque de automóviles o una serie de equipos de reproducción). No obstante, no se puede descartar la posibilidad de que entre «pares» se pueda crear todo un «negocio».

4.6. En el gráfico siguiente se ilustran las diferencias entre estos dos modelos de negocio:



4.7. Este tipo de negocio requiere una triangulación contractual compleja que se traduce en las relaciones contractuales entre el poseedor del bien o el prestador del servicio con la entidad que gestiona la plataforma; entre el usuario y el intermediario de la transacción en la plataforma, en su caso mediante un precio; y entre los usuarios de la plataforma entre sí para el uso de que se trate.

4.8. Por esta razón, no se considera que sean características distintivas o específicas:

- a) el carácter gratuito u oneroso (*Couchsurfing versus Airbnb*);
- b) la reciprocidad de las posiciones contractuales;
- c) el carácter financiero o no de la operación, aceptándose así la inclusión de la financiación colectiva (*crowdfunding*) en esta actividad;
- d) la mera puesta en común de bienes o servicios entre particulares (llevar a un compañero en nuestro vehículo, ceder temporalmente una habitación para la pernoctación o la estancia de un amigo, ofrecer el uso de la lavadora cuando la del vecino se avería);
- e) el trueque o la venta de bienes de segunda mano, ya que no implican el uso compartido y tienen como consecuencia la transmisión de la propiedad de los bienes.

5. Algunos ejemplos prácticos de lo que son o no son manifestaciones de la economía colaborativa

5.1. Las limitaciones de extensión impuestas al presente Dictamen no permiten una enunciación prolija y menos aún un debate detallado de la naturaleza de toda la vasta serie de situaciones que supuestamente presentan las características de la economía colaborativa.

5.2. Algunos merecen, no obstante, una referencia específica para ilustrar el objeto del presente Dictamen:

5.2.1. En el sector del alojamiento destacan Airbnb, Rentalia, Homeaway, Couchsurfing y BedyCasa, plataformas en las que se registran propietarios de viviendas para compartir de forma temporal una habitación o la casa completa, pero también es posible que albergues, casas rurales y otros alojamientos turísticos ofrezcan sus alojamientos en ellas. Dada la facilidad con que cualquier persona puede incluir su inmueble en estas redes colaborativas y el beneficio que los propietarios obtienen de esta actividad, la proliferación de alojamientos en este segmento ha conducido a acuerdos de colaboración para la recaudación y el pago de impuestos entre las plataformas y las autoridades fiscales, en especial en París y Ámsterdam. En Ámsterdam, Barcelona, Londres y Berlín se ha creado un régimen de registro obligatorio de estos alojamientos y normas de limitación en el tiempo, con el objetivo de no perjudicar el alquiler a largo plazo e impedir el consiguiente aumento de los arrendamientos.

5.2.2. En el sector del transporte cabe citar Blablacar, Umcoche, Liftshare y Karzoo, aplicaciones en las que se registran los propietarios de vehículos particulares que desean compartir las plazas libres en sus viajes (*carpooling*). En algunas de estas plataformas se pueden compartir los gastos de viaje, pero no se permite el cobro de importes con fines lucrativos. No obstante, merece la pena distinguir el caso de Uber, ya que ofrece servicios de vehículos particulares compartidos (UberPop, prohibido en casi toda la UE), pero también permite solicitar servicios de desplazamiento con conductores profesionales (Uberblack y UberX, más cercanos al servicio tradicional de taxi). Su caracterización no está clara, pues el modelo de negocio de la empresa no es transparente, y ya se ha discutido, incluso en el ámbito judicial, si los conductores de Uber son empleados de la empresa ⁽²⁾. Este servicio ha provocado manifestaciones en ocasiones violentas e incluso procedimientos judiciales prácticamente en toda Europa. Solo el Reino Unido y Estonia han adoptado una legislación para legalizarlos, a la espera de la respuesta del TJUE a las cuestiones prejudiciales remitidas por tribunales de Barcelona y Bruselas para el esclarecimiento de su naturaleza ⁽³⁾.

5.2.3. Ejemplos de financiación colaborativa son la financiación mediante préstamo con remuneración de intereses, como Zopa y Auxmoney; la financiación de capital con participación social en la empresa creada, como Fundedbyme y Crowdcube; la financiación con recompensa, como Kickstarter o Indiegogo; y, por último, la financiación a través de donativos, en la que no se acuerda ninguna contrapartida.

6. Necesidad de definir un concepto

6.1. Como es habitual, el esfuerzo de conceptualización, en especial cuando el método es inductivo, no es lineal y requiere de un tiempo para establecerse y obtener una unanimidad de entendimiento. Es lo que sucede con el concepto de «economía colaborativa», que aparece en los medios de comunicación social junto a otros conceptos como «economía social o solidaria», «economía circular», «economía funcional», «economía verde», «economía azul», «economía de las soluciones», «economía horizontal», «economía a la carta», «economía de las plataformas» y «economía de los trabajos ocasionales» (*gig economy*).

6.2. Por esta razón, algunos autores prefieren no intentar siquiera una definición por temor a que no sea suficientemente amplia o, por el contrario, a que no circunscriba bien su ámbito.

6.3. En los dictámenes del CESE, a pesar de las múltiples referencias a este concepto, nunca se hizo una tentativa de definición; del mismo modo, el Dictamen del CDR ⁽⁴⁾, aunque se propone una clasificación en dos categorías principales y cuatro modalidades, tampoco se aventura a hacer una definición; por último, la Comisión, en su reciente Comunicación «Mejorar el mercado único: más oportunidades para los ciudadanos y las empresas» ⁽⁵⁾, utiliza el término «economía colaborativa», pero, en vez de dar una definición, se limita a enunciar los beneficios para algunos interesados (consumidores, trabajadores) y a indicar sus efectos en términos de productividad y sostenibilidad, prometiendo para 2016 una agenda europea para la economía colaborativa. Por su parte, el PE no ha aportado hasta ahora ninguna contribución sustancial más allá del Informe, de 21 de diciembre de 2015, sobre la iniciativa «Hacia un mercado único digital» ⁽⁶⁾, algunos estudios de gran calidad y algunas notas sobre cuestiones puntuales. Sin embargo, en ninguno de estos documentos se ha realizado hasta ahora un estudio de impacto en términos de creación de empleo y crecimiento.

⁽²⁾ <http://www.theguardian.com/technology/2015/sep/11/uber-driver-employee-ruling>

⁽³⁾ DO C 363 de 3.11.2015, p. 21, y DO C 429 de 21.12.2015, p. 9.

⁽⁴⁾ DO C 51 de 10.2.2016, p. 28.

⁽⁵⁾ COM(2015) 550 final, p. 4.

⁽⁶⁾ A8-0371/2015.

6.4. No consideramos que se deba ser original en esta cuestión cuando, de las múltiples definiciones formuladas, hay una que parece suscitar gran adhesión; se adopta así la definición de economía colaborativa de Botsman & Rogers como «un sistema económico basado en el uso compartido de bienes o servicios infrautilizados, de forma gratuita o mediando un precio, directamente por particulares», a través de plataformas en línea, a pesar de que deba establecerse una separación analítica más precisa de lo que es «uso compartido», esto es, «no lucrativo», y de que lo que se basa en una plataforma podrá orientar mejor la decisión política y una regulación más adecuada.

6.5. Esta definición es lo suficientemente amplia para incluir ámbitos tan variados como la producción y el consumo, pasando por la financiación (*crowdfunding*) o el propio conocimiento y permitir su división en cuatro ámbitos con cierta autonomía: el consumo colaborativo; la educación, la formación y el conocimiento colaborativos; la financiación colaborativa, y la producción colaborativa ⁽⁷⁾.

6.6. Esta definición permite también distinguir modelos de negocio que, al amparo de la economía colaborativa, en realidad solo persiguen el beneficio y representan modelos B2C. Esta conclusión puede inferirse del análisis del modo de funcionamiento de estas plataformas (aunque no siempre es transparente) y podemos encontrar casos de auténtica economía colaborativa en los que la relación establecida a través de la plataforma es P2P y el único papel de esta es hacer posible el contacto entre pares, pero también ejemplos de empresas que, bajo una apariencia de plataforma P2P, intervienen de tal forma en el negocio —recibiendo comisiones, siendo los destinatarios de los pagos o prestando servicios accesorios— que no deben tratarse como economía colaborativa, sino como prestadores de servicios B2C, con las consecuencias que ello conlleva.

6.7. Por otro lado, esta definición permite excluir del concepto de economía colaborativa cierto tipo de prácticas que se pretenden acoger a ella, por ejemplo:

- a) la puesta en común de productos alimenticios o bienes de consumo perecederos;
- b) las mutualidades y cooperativas;
- c) el emprendimiento social;
- d) las actividades caritativas;
- e) la economía a la carta;
- f) la economía de la funcionalidad, más vinculada a la economía circular;
- g) la mera intermediación.

7. Creciente importancia económica del fenómeno y opciones políticas que deben desarrollarse

7.1. A pesar de que su ámbito no está todavía claramente definido, se han multiplicado los estudios e investigaciones para determinar la importancia económica de este fenómeno a escala de la UE y del resto de mundo.

7.2. Desde luego, es indiscutible que en los últimos años y precisamente en estos tiempos de crisis y como respuesta a ella, las iniciativas de economía colaborativa no han dejado de aumentar, y en la página web www.collaborative-consumption.com se encuentran registradas más de 1 000 iniciativas.

⁽⁷⁾ <http://www.euro-freelancers.eu/marco-torregrossa-presentation-on-the-sharing-economy-2/>

7.3. Estimaciones utilizadas por la Comisión Europea indican que el volumen de negocios mundial que se esconde bajo la denominación de economía colaborativa ascendió en 2013 a 3 500 millones USD, lo que representaría un aumento anual del 25 %. Actualmente sería ya de 20 000 millones. Las previsiones de la consultora PwC apuntan hacia un crecimiento muy considerable de aquí a 2025 ⁽⁸⁾.

7.4. Además de crear valor económico, la economía colaborativa, en su dimensión social y ambiental, contribuye a estrechar lazos de solidaridad entre los ciudadanos, revitalizar la economía local, crear empleo, racionalizar el consumo de las familias mediante el uso compartido de ciertos bienes, reducir la huella energética y favorecer un consumo más responsable y sostenible.

7.5. El CESE considera que este tipo de economía «representa la complementación ventajosa desde el punto de vista innovador, económico y ecológico de la economía de la producción por la economía del consumo» y «además, supone una solución a la crisis económica y financiera» ⁽⁹⁾.

7.6. Por esta razón, el CESE instó a la Comisión a que llevara a cabo toda una serie de medidas de carácter político indispensables para que, a escala de la UE y en los distintos Estados miembros, las múltiples formas y modalidades de economía colaborativa recibieran apoyo, se aplicasen y adquirieran credibilidad y confianza. En el marco del presente Dictamen no cabe sino dar por asumido lo ya aprobado por el CESE en relación con estos aspectos en otros dictámenes a los que nos remitimos expresamente. Así, se considera que los nuevos modelos de negocio representados por las plataformas plantean cuestiones urgentes en lo que respecta a la aplicación de la legislación nacional, la garantía de los derechos de los trabajadores y la imposición de una fiscalidad adecuada, entre otras cosas. El CESE pide a la Comisión que aborde estas preocupaciones para que puedan materializarse los beneficios sociales de estos modelos de negocio.

7.7. También es importante recordar la urgencia de contar con definiciones, orientaciones o directrices a escala europea, ya que algunos Estados miembros, ante el retraso y la aparente indefinición de las instituciones europeas, se están anticipando ya de forma individual y definiendo sus propias políticas.

8. Una actividad tutelada por el Derecho

8.1. Intereses afectados y su protección jurídica

8.1.1. Como cualquier otra actividad que ponga en relación a personas con sus propios intereses, en ocasiones enfrentados, la economía colaborativa debe regirse por el Derecho y la regulación normativa de los intereses de que se trate. Se considera, por tanto, poco seria la posición de quienes pretenden que la economía colaborativa sea una zona «sin ley» en la que impere la libertad sin ninguna barrera ni obligación, basada exclusivamente en la confianza y la bondad natural (a semejanza del «buen salvaje» de Rousseau).

8.1.2. El CESE ha defendido, de forma reiterada y coherente, que cualquier actividad económica debe estar amparada por el Derecho; lo que, al contrario, también ha defendido es que esta regulación puede ser de varios tipos que deben articularse de forma armoniosa.

8.1.3. En especial en su dictamen más reciente sobre el papel de la autorregulación y la corregulación en la UE ⁽¹⁰⁾, a cuyo contenido se remite, el CESE defendió, en particular, que «la autorregulación y la corregulación» como «mecanismos, espontáneos o inducidos, para regular los intereses económicos y sociales o las relaciones y prácticas comerciales de los distintos agentes económicos» deben considerarse importantes instrumentos complementarios o suplementarios, pero nunca una alternativa al Derecho positivo (*hard law*), cuya validez depende de que «su configuración y ámbito de aplicación [se definan] en disposiciones expresas y explícitas de la legislación vinculante y [sean] judicialmente aplicables, tanto a nivel nacional como de la UE, respetando al mismo tiempo la propia naturaleza de estos instrumentos, en especial, el acuerdo voluntario de los participantes».

⁽⁸⁾ http://www.cpcp.be/medias/pdfs/publications/economie_collaborative.pdf

⁽⁹⁾ DO C 177 de 11.6.2014, p. 1.

⁽¹⁰⁾ DO C 291 de 4.9.2015, p. 29.

8.2. *Derechos y obligaciones*

8.2.1. En efecto, desde el momento en que las prácticas puramente espontáneas entre particulares adquieren la importancia de una actividad económica y los derechos y obligaciones recíprocos de las partes revisten carácter contractual, deben estar sujetos a un marco normativo, nacional o europeo, que encuadre legalmente los derechos y obligaciones de unos y otros.

8.2.2. La complejidad de las relaciones que presenta este fenómeno, descrita en el punto 4.7, justifica una definición de un marco jurídico en el que deben actuar los intervinientes, principalmente cuando estas actividades presentan un carácter híbrido, como son los casos de *freemium* o de *donationware*, claramente identificados en el caso ejemplar del *geocaching*.

8.2.3. En la medida en que, por su propia naturaleza, el fenómeno rebasa hoy claramente las fronteras de los Estados miembros, la UE debe definir el marco jurídico aplicable en su espacio común e integrado de gran mercado único, siempre que estas actividades se ejerzan en un ámbito transfronterizo. La inexistencia de dicho marco ha dado lugar ya a una serie de tomas de posición dispares y contradictorias de varios Estados miembros en relación con determinados casos concretos (por ejemplo, Uber), a semejanza de lo que sucede también en los Estados Unidos.

8.2.4. Este marco jurídico abarca, en particular, los siguientes ámbitos prioritarios:

- a) la protección de los derechos de todos los socios que intervienen en la economía colaborativa, incluido el *prosumidor*, con la adaptación a estas relaciones de todo el acervo de la UE en vigor en materia de derechos de los consumidores, en especial las disposiciones sobre las cláusulas abusivas, las prácticas comerciales desleales, la salud y la seguridad y el comercio electrónico;
- b) los derechos fundamentales de los «consumidores» que se le deban hacer extensibles (información, transparencia, protección de los datos y la privacidad, salud y seguridad);
- c) la protección de los datos y la privacidad de los intervinientes (*tracking and profiling*), que garantice la portabilidad de sus datos;
- d) el Derecho de la competencia, en la medida en que este tipo de actividades compita en el mercado con empresas que persigan idénticas finalidades y actividades, y en la medida en que deba garantizar una competencia leal, combatir los monopolios y las prácticas anticompetitivas y abordar otros retos que plantee la economía colaborativa;
- e) la legislación fiscal, ya que los beneficios de estas actividades no pueden quedar exentos de una tributación adecuada, a fin de luchar contra el fraude y la evasión fiscal;
- f) la responsabilidad de las plataformas en los negocios, en función de los servicios que presten y de su nivel de intervención en los negocios que se concreten a través de ellas, y garantía del respeto de la legalidad de sus ofertas;
- g) su repercusión en el mercado laboral y en la propia definición del concepto y las formas de trabajo en el entorno digital;
- h) la protección de los trabajadores afectados, distinguiendo las situaciones de los trabajadores que no mantienen una relación laboral efectiva con la plataforma, protegiendo a estos últimos de acuerdo con los principios aplicables a los trabajadores autónomos, y aplicando los principios de protección de los trabajadores a aquellos que puedan considerarse en efecto trabajadores por cuenta ajena, en particular en el caso de los «falsos» autónomos o del trabajo precario;

- i) la protección de los derechos e instrumentos sociales de los trabajadores, como el derecho de asociación, el derecho de huelga y el derecho a la negociación colectiva y al diálogo social;
- j) la protección de los modelos sociales y de la capacidad de los Estados miembros para mantener de forma sostenible esos modelos en el futuro;
- k) la dimensión ambiental, con vistas a controlar el impacto ambiental de la economía colaborativa y prevenir sus repercusiones negativas ⁽¹¹⁾;
- l) los derechos de autor y de propiedad intelectual, que deben tenerse en cuenta en la revisión de la Directiva 2001/29/CE.

8.3. Fórmulas de regulación

8.3.1. En el nivel de la UE, que es el único pertinente para el presente Dictamen, el CESE considera que sus instituciones, empezando por la Comisión, por su poder de iniciativa, pero siguiendo con el Consejo y el PE, deben fijarse el objetivo de prestar una atención muy especial y urgente a la adopción de un marco reglamentario que defina con exactitud el ámbito de aplicación y los parámetros dentro de los cuales debe desarrollarse esta actividad, sin perjuicio de que las medidas deban ajustarse a los distintos tipos de economía colaborativa.

8.3.2. En dicho marco deben predominar los principios comunes de interés y orden público, que deberán considerarse de cumplimiento obligatorio por los participantes en estas modalidades de actividad económica y, en particular, los indicados en el punto 8.2.4.

8.3.3. Pero como el CESE siempre ha sostenido, se debe dejar, paralela y simultáneamente, todo un espacio a la autorregulación y la corregulación, asumiendo incluso que nos encontraremos ante un caso ejemplar de lo que algunos ya denominan «*shared regulation*», como recientemente ha defendido la Royal Society for the Encouragement of Arts, Manufactures and Commerce, RSA HOUSE, Londres, o el modelo de Código de Conducta elaborado por el Sharing Economy UK (SEUK) ⁽¹²⁾.

8.4. Un papel especial para la autorregulación

8.4.1. El CESE siempre ha entendido que ni las instituciones de la UE ni las autoridades nacionales deben definir los contenidos de los códigos de autorregulación, que deben dejarse a la discreción total de las partes, siempre y cuando no pretendan obtener un reconocimiento vinculante entre las partes.

8.4.2. No obstante, en la medida en que tales acuerdos aspiren a ser reconocidos «como instrumento accesorio de regulación en un determinado ordenamiento jurídico», el CESE declaró, en su Dictamen antes citado, que la UE debe «definir claramente los parámetros que determinan su reconocimiento, los principios por los que deben regirse y sus límites». Esta doctrina se aplica plenamente al caso de la economía colaborativa, que no debe quedar al margen de ella.

8.4.3. El CESE lamenta que el nuevo Acuerdo Interinstitucional entre el Consejo, el Parlamento y la Comisión, aprobado el 13 de abril de 2016, no haya sido perfeccionado por dichas instituciones en el sentido preconizado por el Comité en su Dictamen sobre la autorregulación y la corregulación (SRCR) en lo referente a lo que en esta materia constaba en el anterior acuerdo; lamenta asimismo que la cuestión de la SRCR se limite ahora a una referencia vaga en la Comunicación sobre el paquete «Legislar mejor», que remite a una nota a pie de página en la que se enuncian los principios para un mejor uso de la SRCR y a la plataforma CoP, aparte de algunas menciones dispersas en las «Directrices» y la «Toolbox».

8.4.4. Ahora bien, si hay un ámbito en el que es necesario definir los parámetros antes enunciados para dotarlo de credibilidad y confianza entre los usuarios ese es sin duda el de la economía colaborativa, que ganaría mucho con un marco de autorregulación y corregulación sólidamente construido a escala europea.

8.4.5. Se espera así con expectación la anunciada agenda europea para la economía colaborativa y se insta ya a la Comisión a que no descuide los aspectos de la regulación de esta actividad y el papel que en ella deben desempeñar la autorregulación y la corregulación.

Bruselas, 25 de mayo de 2016.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

⁽¹¹⁾ http://www.iddri.org/Evenements/Interventions/ST0314_DD%20ASN_sharing%20economy.pdf

⁽¹²⁾ <http://www.sharingeconomyuk.com>

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Programa REFIT»**(Dictamen exploratorio)**

(2016/C 303/06)

Ponente: Denis MEYNENT

El 13 de enero de 2016, 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:

«Programa REFIT»

(dictamen exploratorio).

El Subcomité «Programa REFIT», creado de conformidad con el artículo 19 del Reglamento interno y encargado de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 19 de abril de 2016 por unanimidad.

En su 517.º pleno de los días 25 y 26 de mayo de 2016 (sesión del 26 de mayo de 2016), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 185 votos a favor, 4 en contra y 8 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité recuerda que el objetivo fundamental del programa REFIT⁽¹⁾ es mejorar la calidad y la eficacia de la legislación europea y elaborar normas simples, comprensibles y coherentes sin cuestionar los objetivos estratégicos establecidos y sin ir en detrimento de la protección de los ciudadanos, los consumidores, los trabajadores y el diálogo social o el medio ambiente.

1.2. La normativa europea es un factor de integración clave que no constituye una carga o un coste que se debe reducir. Al contrario, si es proporcionada, ejerce una importante función de protección, promoción y seguridad jurídica para todos los agentes y ciudadanos europeos.

1.3. Las evaluaciones de impacto de toda propuesta legislativa deben ser integradas y conceder a las dimensiones económica, social y medioambiental, incluso para las pymes, la importancia que se merecen. El Comité aboga por que el Parlamento, el Consejo y la Comisión Europea lleguen a un acuerdo sobre una metodología común con respecto a las evaluaciones de impacto, que también podrá servir de modelo para el Comité y el Comité de las Regiones (CDR).

1.4. Tanto el proceso de consulta pública como las consultas a expertos y partes interesadas deben ser lo más abiertos posible, pero no deben reemplazar las consultas a los interlocutores sociales y al Comité.

1.5. El Comité pide a la Comisión que incorpore a su cuadro de indicadores una evaluación anual de los principales costes y beneficios de las medidas del programa REFIT desde los puntos de vista cuantitativo y cualitativo, incluido con respecto al nivel y la calidad del empleo, la protección social y medioambiental, y la protección de los consumidores.

1.6. El proceso de decisión debe ser lo más fluido y pertinente posible. Los órganos y los filtros creados para verificar su fundamento no pueden atentar contra la decisión política, que debe mantener su carácter soberano. En este sentido, es necesario luchar contra la burocratización del proceso de decisión.

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

1.7. El Comité toma nota de la puesta en marcha de la plataforma REFIT, que ha recibido el mandato de trabajar en favor de una legislación más eficaz y de normas administrativas más sencillas. Subraya que debe ceñirse a examinar un número determinado de temas y que no debe reemplazar a los legisladores ni las consultas obligatorias al Comité, dado que sus trabajos son diferentes, y a los interlocutores sociales previstas en los Tratados. Invita a la Comisión a publicar los criterios para la preselección de las sugerencias dirigidas a la plataforma, a velar por su equilibrio y a arrojar luz sobre el curso que se da a las recomendaciones de la plataforma a fin de facilitar la trazabilidad de las influencias.

1.8. En cuanto a la representatividad de la plataforma REFIT, el Comité considera que la concesión de dos puestos adicionales le permitiría respetar plenamente la naturaleza de su mandato y ser un reflejo de la sociedad civil a la que debe representar. Por lo demás, el Comité señala que no hay una representación paneuropea de las microempresas y las pymes en el «grupo de partes interesadas» de la plataforma y pide que se solucione cuanto antes.

1.9. El Comité, que cuenta con la ventaja de tener un contacto directo con la situación sobre el terreno y se beneficia de una amplia red de organizaciones a nivel nacional y de los conocimientos de sus miembros, está bien situado para aportar una contribución significativa a las evaluaciones de impacto realizadas a escala europea. Su intención es privilegiar las evaluaciones *ex post* y cualitativas, a fin de determinar la incidencia de una intervención legislativa o de una política europea, y de transmitir las vivencias y el sentir de los interlocutores económicos y sociales europeos.

1.10. En el caso de la transposición de determinadas directivas, el Comité desea contribuir de manera específica al informe de iniciativa del Parlamento Europeo sobre el informe anual relativo a la aplicación de la legislación de la UE por parte de los Estados miembros centrándose en los elementos añadidos por estos durante el proceso de transposición.

1.11. El Comité solicita que el programa REFIT sea un ejercicio que funcione en ambos sentidos, es decir, que *a priori* no se anticipe la dirección que debe tomar la normativa: validación, adición, complemento, modificación o supresión de un acto legislativo.

1.12. El Comité no aceptará participar en un ejercicio con unos objetivos específicos de reducción del acervo de la UE sobre una base cuantitativa sin haber evaluado previamente todas las consecuencias que esto puede tener de cara a la protección social y medioambiental, y la protección de los consumidores.

1.13. El Comité está a favor de una evaluación *ex post* más rigurosa de los efectos de la normativa de la UE en el marco del ciclo político de la UE, especialmente en cuanto a las consecuencias en el crecimiento o el empleo previstas en la evaluación de impacto que acompañe a la propuesta legislativa inicial. Las evaluaciones *ex post* deben realizarse de manera plural una vez transcurrido un período de tiempo razonable después de la fecha límite de transposición en el Derecho nacional.

2. Observaciones generales

2.1. El Comité recuerda que la legislación es fundamental para alcanzar los objetivos del Tratado, así como para crear las condiciones que permitan un crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo en beneficio de los ciudadanos, las empresas y los trabajadores⁽²⁾. Además, la normativa contribuye a mejorar el bienestar, proteger el interés general y los derechos fundamentales, promover un alto grado de protección social y medioambiental, y garantizar la seguridad y la previsibilidad jurídicas. Asimismo debería evitar el falseamiento de la competencia y el dumping social.

2.2. Por consiguiente, el Comité acoge con satisfacción el hecho de que el vicepresidente Timmermans haya recordado en varias ocasiones que el programa REFIT no puede tener como consecuencia la desregulación del acervo de la UE ni la reducción del nivel de protección social, la protección del medio ambiente y los derechos fundamentales⁽³⁾.

⁽²⁾ COM(2012) 746 final, p. 2.

⁽³⁾ COM(2015) 215 final.

2.3. El Comité considera que, aunque la normativa conlleva gastos y cargas administrativas que pueden resultar gravosos o innecesarios, también produce beneficios sustanciales para los ciudadanos, las empresas y las autoridades públicas. Recuerda que el objetivo de la normativa inteligente siempre debe ser lograr un verdadero valor añadido. Así pues, en la medida de lo posible, la normativa de la UE, en vez de crear nuevas cargas, debe eliminar las ya existentes.

2.4. El Comité considera que el principio de «legislar mejor» debe dar prioridad a la respuesta más adecuada para lograr la culminación del mercado interior de la UE: armonización específica, aplicación pertinente del principio de reconocimiento mutuo en los ámbitos no armonizados, corregulación, autorregulación y normalización. En este sentido, el Comité recuerda que la armonización específica e inteligente de las legislaciones contribuye a eliminar los obstáculos al correcto funcionamiento del mercado interior. Además, la armonización de las 28 legislaciones nacionales supone, para las empresas y los ciudadanos de la UE, una fuente importante de simplificación y reducción de la carga normativa y administrativa.

2.5. El Comité recuerda que el objetivo fundamental del programa REFIT es mejorar la calidad y la eficacia de la legislación europea y elaborar normas simples, comprensibles y coherentes sin cuestionar los objetivos estratégicos establecidos y sin ir en detrimento de la protección de los ciudadanos, los consumidores, los trabajadores y el diálogo social o el medio ambiente.

2.6. A este respecto, el Comité recuerda su posición favorable a que la legislación examinada y la carga relacionada con ella sean útiles, es decir, produzcan un beneficio final mayor que los costes generados, y a que la legislación sea proporcionada y garantice una seguridad jurídica suficiente.

2.7. *La evaluación de impacto*

2.7.1. El Comité toma nota del Acuerdo Interinstitucional «Legislar mejor» firmado por las tres instituciones el 13 de abril de 2016.

2.7.2. En particular, el Comité destaca el hecho de que las tres instituciones hayan reconocido que el sistema de evaluación de impacto es un instrumento que debe ayudarles a adoptar decisiones bien informadas y que no reemplaza las decisiones políticas ⁽⁴⁾.

2.7.3. El Comité se alegra de que, en el marco de sus evaluaciones de impacto integradas, equilibradas y pluralistas, la Comisión incluya soluciones alternativas referidas al coste de la no Europa y a las consecuencias de las distintas opciones en la competitividad; la repercusión de las propuestas en las pymes y las microempresas, y la dimensión digital y territorial ⁽⁵⁾.

2.7.4. El Comité celebra que la Comisión pueda llevar a cabo su evaluación de impacto por iniciativa propia o a petición del Parlamento Europeo o del Consejo, pero lamenta que cada institución determine de manera individual la forma de organizar su trabajo de evaluación. El Comité aboga por que las tres instituciones lleguen a un acuerdo sobre una metodología común con respecto a las evaluaciones de impacto, que también podrá servir de modelo para el CESE y el CDR a la hora de fundamentar sus enmiendas.

2.7.5. Desde el punto de vista del Comité, las evaluaciones de impacto se deben realizar en el mismo seno de las instituciones europeas. Sin embargo, cuando se prevea recurrir a asesores privados por motivos concretos, el Comité insiste en que:

- el pliego de condiciones se redacte de manera imparcial sobre la base de unos criterios transparentes y claros y se publique con antelación,
- la selección de los candidatos se realice en unas condiciones de total transparencia sobre la base de una convocatoria de licitación amplia y pluralista que permita la rotación de los asesores seleccionados y la verificación de sus competencias,

⁽⁴⁾ Véase el punto 7 del Acuerdo Interinstitucional de 15 de diciembre de 2015 (http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/iaa_blm_final_en.pdf).

⁽⁵⁾ *Ibidem*.

— la adjudicación del contrato se haga pública.

2.8. *La consultas a las partes interesadas*

2.8.1. El Comité considera que la consulta a las partes interesadas y a los expertos no debe reemplazar ni la consulta a los interlocutores sociales, al Comité y al Comité de las Regiones, que intervienen en fases muy concretas del ciclo legislativo y dentro de los límites fijados por el TFUE, ni las consultas existentes a escala nacional, que deben basarse en una participación reforzada de los interlocutores sociales. Subraya que es fundamental identificar debidamente a las partes interesadas para que haya una adecuada representatividad de todas ellas y el procedimiento de consulta sea de calidad, e invita a la Comisión a que utilice para ello el Registro de Transparencia.

2.8.2. El Comité solicita que la consulta se lleve a cabo sin perjuicio del diálogo civil estructurado (artículo 11, apartado 2, del TUE) o de aquellas consultas que se celebren dentro de marcos específicos, como la consulta a los interlocutores sociales (organizaciones patronales y sindicales) en el marco del diálogo social (artículo 154 del TFUE), o de la consulta de órganos consultivos como el Comité Económico y Social Europeo (artículo 304 del TFUE).

2.8.3. El Comité subraya que a la hora de «identificar a las partes interesadas» se debe garantizar una adecuada distribución, tanto geográfica como en función de los grupos destinatarios, con especial énfasis en los grupos infrarrepresentados. En cuanto a la evaluación de las respuestas a las consultas, indica que se debe aplicar un mecanismo de ponderación justificada ⁽⁶⁾.

2.9. *El programa REFIT*

2.9.1. El Comité toma nota de los objetivos generales del programa REFIT desarrollado por la Comisión y se remite, en particular, a sus dictámenes ⁽⁷⁾ sobre el programa «Legislar mejor» y la «Normativa inteligente». Según el Comité, una «normativa inteligente» no dispensa de respetar la reglamentación sobre la protección de los ciudadanos, los consumidores y los trabajadores, las normas sobre la igualdad de género o el medioambiente, y no puede tener como consecuencia impedir las mejoras. Asimismo, debe respetar la dimensión social del mercado interior tal y como la contempla el Tratado, especialmente en cuanto a la transposición de los acuerdos negociados en el marco del diálogo social europeo.

2.9.2. El Comité señala que la Comisión tiene la intención de mejorar el proceso y la calidad de los instrumentos destinados a garantizar un seguimiento óptimo de la aplicación.

2.9.3. El Comité pide a la Comisión que incorpore a su cuadro de indicadores una evaluación anual de los principales costes y beneficios de las medidas del programa REFIT desde los puntos de vista cuantitativo y cualitativo, incluido con respecto al nivel y la calidad del empleo, la protección social y medioambiental y la protección de los consumidores.

2.9.4. El Comité hace hincapié en que el programa «Legislar mejor» no puede ni debe reemplazar las decisiones políticas.

2.10. *Plataforma REFIT*

2.10.1. El Comité toma nota de la puesta en marcha de la plataforma REFIT, en la que participa y cuyo objetivo es evaluar las propuestas orientadas a reducir la carga administrativa y reglamentaria inútil y a facilitar la aplicación de la legislación europea en los Estados miembros. Señala que los ámbitos que forman parte del diálogo social y de las competencias de los interlocutores sociales han sido excluidos de las atribuciones de la plataforma.

⁽⁶⁾ DO C 383 de 17.11.2015, p. 57.

⁽⁷⁾ DO C 327 de 12.11.2013, p. 33, DO C 248 de 25.8.2011, p. 87, y DO C 48 de 15.2.2011, p. 107.

2.10.2. Sin embargo, el Comité señala que la plataforma debe:

- ser un foro de intercambio de naturaleza consultiva que no puede alterar el funcionamiento normal de las instituciones y, en especial, el de los legisladores,
- respetar la consulta al Comité y las demás consultas obligatorias previstas en los Tratados, especialmente en el artículo 154 del TFUE en relación con los interlocutores sociales,
- ceñirse a examinar un número determinado de temas.

2.10.3. El Comité también espera que:

- esta plataforma no duplique los procesos de consulta iniciados en otras instancias y no se convierta en un estrato burocrático inútil,
- la plataforma no interfiera en el proceso de toma de decisiones alegando que fue consultada, dedicó un debate a un asunto específico o sugirió una forma concreta de intervención.

2.10.4. El Comité llama la atención sobre el hecho de que el elevado número de participantes en la plataforma, la naturaleza tan dispar de los intervinientes (Estados miembros, interlocutores sociales, ONG, miembros de la sociedad civil), el amplio abanico de temas inscritos en el orden del día y la escasa frecuencia de las reuniones no permiten debatir a fondo sobre las sugerencias tratadas por la plataforma.

2.11. La representatividad de la plataforma REFIT

2.11.1. En este sentido, el Comité destaca que, a pesar de ser una institución establecida por los Tratados y representativa de la diversidad de la UE, solo cuenta con un puesto y su participación se basa en la rotación de sus tres grupos.

2.11.2. Por tanto, el Comité considera que la asignación de dos puestos más permitiría respetar la naturaleza tripartita de la institución y su mandato, y ser un reflejo de la sociedad civil a la que debe representar.

2.11.3. El Comité señala que no hay una representación paneuropea de las microempresas y las pymes en el «grupo de partes interesadas» de la plataforma y pide que se solucione cuanto antes.

2.12. El funcionamiento de la plataforma

2.12.1. El Comité invita a la Comisión a:

- aclarar el proceso y los criterios de selección de las partes representadas en la plataforma,
- asegurarse de que todos los representantes de las partes interesadas disponen de los medios materiales necesarios para preparar las reuniones e intervenir eficazmente en ellas,
- publicar el número de sugerencias recibidas por la Comisión y transmitidas a continuación a la plataforma, así como los criterios para su preselección,
- velar por la adecuada representatividad de las sugerencias (Estados miembros, interlocutores sociales, miembros de la sociedad civil),

- presentar, a su debido tiempo, documentos preparatorios exhaustivos y útiles para los miembros, con el fin de que puedan preparar la reunión en condiciones óptimas y contribuir eficazmente al ejercicio en su conjunto,
- garantizar el seguimiento de las recomendaciones a fin de permitir la trazabilidad de las influencias,
- publicar los resultados obtenidos en el marco de los trabajos de la plataforma.

3. Observaciones secundarias

3.1. Evaluación de las políticas de la UE

3.1.1. El Comité recuerda que debe ser considerado como un socio institucional de pleno derecho y no como una subcategoría dentro de las partes interesadas caracterizadas por tener unos intereses múltiples, diversos y contradictorios.

3.1.2. El Comité recuerda que, al contar con la ventaja de tener un contacto directo con la situación sobre el terreno y beneficiarse de una amplia red de organizaciones a nivel nacional y de los conocimientos de sus miembros, está bien situado para aportar una contribución significativa a la evaluación de impacto.

3.1.3. El Comité subraya que esta actividad de evaluación servirá para reforzar sus relaciones con las distintas organizaciones de la sociedad civil y le permitirá consolidar su papel de puente entre las instituciones y los representantes de la sociedad civil.

3.1.4. Además, el CESE precisa que sus evaluaciones adoptarán la forma de recomendaciones sobre las políticas y que en ellas pondrá de relieve las principales repercusiones de las políticas examinadas en la sociedad civil y propondrá la forma más apropiada de proceder en el futuro.

3.1.5. El Comité subraya que tendrá que privilegiar las evaluaciones *ex post* y cualitativas, a fin de determinar la incidencia de una intervención legislativa o de una política europea y de transmitir las vivencias y el sentir de los interlocutores económicos y sociales europeos.

3.1.6. El Comité opina que las evaluaciones *ex post* de la Comisión y del Parlamento a las que contribuirá deben servir de base para una modificación legislativa o una nueva legislación sobre la que se le consultará.

3.1.7. El Comité se congratula de poder integrarse así plenamente en el ciclo legislativo y multiplicar sus oportunidades de contribuir a la definición de las futuras estrategias políticas de la Unión.

3.2. Transposición de las directivas

3.2.1. Al transponer las directivas en el Derecho nacional, los Estados miembros a veces añaden elementos que no están de ningún modo relacionados con la legislación europea en cuestión; por tanto, el Comité considera que se deben poner de relieve estas adiciones, ya sea mediante el acto o los actos de transposición o mediante documentos relacionados⁽⁸⁾. En este contexto, el Comité considera que el término «*gold-plating*», que se refiere a la «sobre-regulación», es una expresión que no se debe usar dado que estigmatiza determinadas prácticas nacionales y excluye al mismo tiempo un enfoque diferenciado y flexible.

3.2.2. El Comité considera que, en los casos de armonización mínima, los Estados miembros deben conservar la facultad de establecer en su Derecho interno disposiciones que tengan como objetivo la promoción del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, una protección social adecuada, un nivel de empleo elevado y sostenible, la lucha contra las exclusiones⁽⁹⁾ y la promoción y el desarrollo de las pymes, así como un nivel elevado de protección de la salud humana o de los consumidores⁽¹⁰⁾ y de protección en el ámbito del medio ambiente⁽¹¹⁾, sin que ello suponga la creación de obstáculos normativos o administrativos inútiles, y que, por tanto, es importante, siempre que sea posible, conceder mayor prioridad a los reglamentos que a las directivas.

⁽⁸⁾ Punto 31 del Acuerdo Interinstitucional «Legislar mejor».

⁽⁹⁾ Artículo 151 del TFUE.

⁽¹⁰⁾ Artículos 168 y 169 del TFUE.

⁽¹¹⁾ Artículo 191 del TFUE.

3.2.3. El Comité observa que el esfuerzo por conseguir la armonización máxima en las propuestas legislativas conduce a menudo a una amplia gama de excepciones y exclusiones que tienen como consecuencia la creación y legitimación de nuevas barreras en el mercado interior.

3.2.4. El Comité considera que puede desempeñar una función útil como intermediario entre los legisladores y los usuarios de la legislación de la UE y aportar una contribución específica al informe de iniciativa del Parlamento Europeo sobre el informe anual relativo a la aplicación de la legislación de la UE por parte de los Estados miembros centrándose en los elementos añadidos por estos durante el proceso de transposición. En este sentido, considera que el estudio de su Observatorio del Mercado Único sobre «Los efectos de la Directiva de servicios en el sector de la construcción»⁽¹²⁾, así como el estudio de su Observatorio del Mercado de Trabajo sobre el desempleo juvenil⁽¹³⁾, por citar tan solo dos ejemplos, pueden resultar útiles a efectos de la metodología.

3.3. Dimensión prospectiva

3.3.1. El Comité solicita que el programa REFIT sea un ejercicio que funcione en ambos sentidos, es decir, que *a priori* no se anticipe la dirección que debe tomar la normativa: adición, complemento, modificación o supresión de un acto legislativo.

3.3.2. El Comité está de acuerdo en que la Comisión realice un cribado y una reevaluación permanentes del acervo de la UE y, en especial, que examine la pertinencia y el valor añadido de los actos legislativos y no legislativos de la UE.

3.3.3. El Comité considera que el carácter integrado y holístico de las evaluaciones de impacto es fundamental y que la Comisión no debe centrarse únicamente en la dimensión de la competitividad. Asimismo, señala que es importante analizar debidamente el valor añadido de la intervención de la UE y que la evaluación de los costes y los beneficios debe contemplar todos los aspectos, incluidos los costes de la falta de intervención.

3.3.4. Evaluación de impacto

3.3.4.1. El Comité considera que la multiplicación de los criterios para la evaluación de impacto no puede tener como resultado que la Comisión no actúe o rechace una iniciativa alegando que no se cumplen uno o más criterios; por consiguiente, considera que la Comisión debe ponderar los criterios entre sí y que, además, la multiplicidad de los criterios no puede suponer una burocratización del proceso de decisión ni conllevar una abstinencia legislativa.

3.3.4.2. El Comité presta especial atención al principio de «pensar primero a pequeña escala» («Think Small First») y a la prueba de las pymes, especialmente en el marco del dictamen sobre la «Small Business Act»⁽¹⁴⁾, pero considera que no es conveniente conceder a las microempresas exenciones generalizadas y que, al tratarse de propuestas legislativas, es más razonable adoptar un enfoque que se ajuste a cada caso sobre la base de una evaluación de impacto minuciosa.

3.3.4.3. El Comité está de acuerdo en que las propuestas de la Comisión vayan acompañadas de evaluaciones de impacto rigurosas y respaldadas por datos contrastados («evidence-based»), pero subraya que corresponde al legislador de la Unión ejercer su facultad de apreciación garantizando un determinado equilibrio entre, por una parte, la protección de la salud, del medio ambiente y de los consumidores, y, por otra parte, los intereses económicos de los operadores, todo ello para lograr el objetivo de alcanzar un elevado nivel de protección de la salud y del medio ambiente que le encomienda el Tratado⁽¹⁵⁾.

3.3.4.4. El Comité señala que este ejercicio también puede incluir la cuantificación de la carga normativa y administrativa, siempre que:

- examine la cuestión del coste y de las cargas de la normativa con respecto a su repercusión en las empresas y la competitividad en general, así como con respecto a los beneficios de la normativa existente en materia social, medioambiental, de derechos de los consumidores, de salud pública y de empleo,

⁽¹²⁾ <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/eesc-2014-02466-00-01-tcd-tra-es.pdf>

⁽¹³⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.lmo-observatory-impact-study-youth>

⁽¹⁴⁾ DO C 376 de 22.12.2011, p. 51.

⁽¹⁵⁾ Sentencia del Tribunal de Justicia, de 8 de julio de 2010, relativa al asunto Afton Chemical Limited/Secretary of State for Transport, punto 56 (asunto C-343/09, ECLI:EU:C:2010:419).

- no tenga como consecuencia la reducción o el debilitamiento de los objetivos políticos de la UE;
- verifique los «agujeros» existentes en la normativa y las iniciativas que se deben llevar a cabo para dotar a la UE de normas inteligentes de gran calidad.

3.3.4.5. El Comité no puede aceptar participar en un ejercicio con unos objetivos específicos de reducción del acervo de la UE sobre una base cuantitativa sin haber evaluado previamente todas las consecuencias que esto puede tener de cara a la protección social y medioambiental, y la protección de los consumidores.

3.3.4.6. En cuanto a las evaluaciones de los costes acumulativos, el Comité señala que, cuando la Comisión evalúe el impacto *ex ante* o *ex post* de una parte de la legislación europea, debe tener en cuenta que estos nuevos costes se añaden a los costes de cumplimiento y de aplicación existentes. El Comité admite que estas evaluaciones permiten calcular los costes financieros que gravan la legislación de un sector concreto, pero indica que estas evaluaciones no pueden tener como resultado la exoneración parcial o total de un sector.

3.3.5. Evaluación *ex ante*

3.3.5.1. Al Comité le preocupa que el debate se desplace cada vez más hacia el principio del proceso, incluso antes de que intervengan los legisladores y los interlocutores sociales, quienes, por tanto, corren el riesgo de quedar excluidos de los términos de este debate, que tendrá lugar sin su participación.

3.3.6. Evaluación *ex post*

3.3.6.1. El Comité considera que las evaluaciones *ex post* son, como mínimo, igual de importantes que la evaluación *ex ante*; así pues, pide a la Comisión que presente una guía metodológica sobre los criterios de desarrollo sostenible.

3.3.6.2. El Comité está a favor de una evaluación *ex post* más rigurosa de los efectos de la normativa de la UE en el marco del ciclo político de la Unión, especialmente en cuanto a las consecuencias en el crecimiento o el empleo previstas en la evaluación de impacto que acompañe a la propuesta legislativa inicial.

3.3.6.3. El Comité opina que las evaluaciones *ex post* deben realizarse de manera plural una vez transcurrido un período de tiempo razonable después de la fecha límite de transposición en el Derecho nacional.

3.3.6.4. El Comité opina que las evaluaciones *ex post* constituyen herramientas útiles de análisis y que las conclusiones extraídas de estas evaluaciones pueden servir directamente de base para una posible evaluación de impacto con vistas a la revisión de un acto legislativo.

Bruselas, 26 de mayo de 2016.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

ANEXO

Las propuestas de enmienda siguientes, que obtuvieron más de un cuarto de los votos emitidos, fueron rechazadas en el transcurso de los debates (artículo 54.3 del Reglamento interno):

a) **Puntos 2.11.1 y 2.11.2**

~~En este sentido, el Comité destaca que, a pesar de ser una institución establecida por los Tratados y representativa de la diversidad de la UE, solo cuenta con un puesto y su participación se basa en la rotación de sus tres grupos.~~

~~Por tanto, el Comité considera que la asignación de dos puestos más permitiría respetar la naturaleza tripartita de la institución y su mandato y ser un reflejo de la sociedad civil a la que debe representar.~~

b) **Punto 1.8**

~~En cuanto a la representatividad de la plataforma REFIT, el Comité considera que la concesión de dos puestos adicionales le permitiría respetar plenamente la naturaleza de su mandato y ser un reflejo de la sociedad civil a la que debe representar. Por lo demás, el Comité señala que no hay una representación paneuropea de las microempresas y las pymes en el «grupo de partes interesadas» de la plataforma y pide que se solucione cuanto antes.~~

Exposición de motivos

La representación del CESE solo puede ser una —la del CESE— y no la de cada uno de los Grupos. El modo en que se asegure dicha unidad en la representación compete exclusivamente al CESE, que no debe poder pronunciarse y votar con tres voces eventualmente discordantes.

Resultado de la votación:

Votos a favor: 49

Votos en contra: 123

Abstenciones: 16

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La evolución de la naturaleza de las relaciones de trabajo y su impacto en el mantenimiento de un salario digno, así como la incidencia de los avances tecnológicos en el sistema de seguridad social y el Derecho laboral»

(Dictamen exploratorio)

(2016/C 303/07)

Ponente: Kathleen WALKER SHAW

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 evolución de la naturaleza de las relaciones de trabajo y su impacto en el mantenimiento de un salario digno».

Mediante carta de 14 de marzo de 2016, el Ministerio de Asuntos Exteriores y Europeos de la República Eslovaca, que asumirá la Presidencia del Consejo en julio de 2016, solicitó al Comité Económico y Social Europeo, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que elaborase un dictamen exploratorio con vistas a la preparación de la reunión informal del Consejo EPSCO (14 y 15 de julio de 2016) sobre el tema:

«Incidencia de la evolución tecnológica en el sistema de seguridad social y el Derecho laboral»

(dictamen exploratorio).

Dado que la solicitud correspondía en gran parte a la labor realizada en el marco del dictamen solicitado por la Presidencia neerlandesa, y habida cuenta de las limitaciones de tiempo para el Consejo, se decidió combinar las dos solicitudes en un único dictamen.

La Sección de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 12 de mayo de 2016.

En su 517.º pleno celebrado los días 25 y 26 de mayo de 2016 (sesión del 25 de mayo de 2016), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 201 votos a favor, 3 en contra y 4 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. La naturaleza de las relaciones de trabajo y empleo está evolucionando con suma rapidez. El reto que la UE tiene ante sí es fomentar la innovación, el desarrollo tecnológico y la creatividad con el fin de lograr resultados positivos para una economía social de mercado competitiva y sostenible. Es preciso evaluar las consecuencias de esta evolución para el mercado y la normativa laborales, la economía, los sistemas fiscal y de seguridad social, y el salario digno. Crear unas condiciones igualitarias y justas en el ámbito de la economía digital para los trabajadores y para las empresas de todos los tamaños y sectores, así como reforzar las competencias digitales, son algunos de los retos más importantes que tenemos que afrontar. Europa y sus interlocutores sociales tienen un papel clave que desempeñar para garantizar que este proceso conduzca a un resultado positivo, justo y sostenible, y que se afronten todas las zonas grises en materia de derechos y protecciones.

1.2. El CESE considera prioritario proteger la calidad y la sostenibilidad financiera de los sistemas de protección social en toda la UE, y recomienda que la Comisión Europea y los Estados miembros, en consulta con los interlocutores sociales, se comprometan a investigar las mejores prácticas, como base para el desarrollo de modelos adaptados de protección social que abarquen más formas flexibles de empleo, garantizando que todos los trabajadores participen de unos niveles adecuados de protección social, incluidos los trabajadores autónomos que quedan al margen de las modalidades tradicionales del sistema del bienestar. Esto debería tenerse en cuenta en el desarrollo del «pilar de derechos sociales de la UE». Acogemos con satisfacción el hecho de que el CESE esté analizando esta cuestión en un dictamen separado.

1.3. Asimismo, el CESE recomienda que se analice más en profundidad la incidencia de estos cambios en las competencias y que se evalúe qué programas de formación continua, actualización y mejora de las cualificaciones están a disposición de los trabajadores acogidos a estas nuevas relaciones, a fin de evitar que estas innovaciones provoquen una pérdida de cualificaciones o tengan un efecto negativo en ellas, así como para garantizar mejores oportunidades de empleo. Promover y desarrollar las competencias digitales para todos debe ser una prioridad para las instituciones de la UE.

1.4. El CESE considera que se necesitan más datos y análisis en el nivel de la UE sobre la extensión del empleo en régimen de externalización abierta (*crowd employment*), las características de los trabajadores que participan en este tipo de empleo (*crowd workers*), la variedad de las nuevas formas de empleo como son los contratos «de cero horas» y «según demanda» y las nuevas profesiones, los contratos de Derecho civil, la envergadura de la «economía de plataformas», los sectores en los que opera y su distribución geográfica en la UE. Esto contribuirá a evaluar las necesidades de las empresas y los trabajadores cuando se recurre a esas formas de empleo.

1.5. Es necesario recopilar estadísticas de estos cambios de manera más sistemática a través de las encuestas europeas de población activa y mediante informes sobre el mercado laboral que identifiquen, en su caso, las mejores prácticas. Esto permitirá controlar la incidencia de las nuevas formas de relaciones de trabajo y empleo en el mercado laboral y la economía, y evaluar su contribución a la creación de empleos de calidad y al crecimiento sostenibles, a fin de sustentar el desarrollo de la política de empleo de la UE, incluido el Semestre Europeo y la Estrategia Europa 2020. El programa Horizonte 2020 y otras líneas de financiación de la UE deben financiar esta investigación.

1.6. Además, se requieren datos longitudinales para determinar las repercusiones a largo plazo de las nuevas formas de trabajo y su efecto en la sostenibilidad del trabajo a lo largo de la vida ⁽¹⁾. También es importante identificar hasta qué punto están vinculadas al género o están relacionadas con otras variables demográficas (como la edad, la discapacidad, la etnicidad y la condición de migrante).

1.7. Es necesario aclarar con urgencia la situación jurídica de los nuevos intermediarios del mercado laboral, como las plataformas en línea, para poder identificarlos en las estadísticas oficiales, hacer un seguimiento de su crecimiento y establecer qué normas, obligaciones, responsabilidades y reglas de funcionamiento deben aplicarse, y qué órganos reguladores deben ser responsables de la inspección y el control del cumplimiento, reconociendo a la vez que estas plataformas pueden ser una fuente de innovación, oportunidades de empleo y crecimiento económico.

1.8. El CESE observa que la Comisión Europea está efectuando actualmente una consulta sobre la Directiva relativa a la declaración firmada ⁽²⁾ y prevé la inclusión de las nuevas formas de relaciones de trabajo en las eventuales propuestas si la Comisión Europea decide revisar esta legislación. En particular, cabe esperar que se ofrezcan aclaraciones sobre las nuevas formas de empleo y se evite, al mismo tiempo, aumentar la carga administrativa, especialmente para las pymes. Asimismo, conviene prestar atención a la ampliación del ámbito de aplicación para incluir a los «trabajadores», para que las declaraciones firmadas se entreguen desde el primer día y para que se establezca un número mínimo de horas con el fin de restringir los contratos de cero horas.

1.9. El CESE recomienda que, en relación con las plataformas en línea, el trabajo en régimen de externalización abierta (*crowdsourcing*), el empleo por cuenta propia económicamente dependiente y otras nuevas formas de empleo por cuenta propia, se aborden las cuestiones relacionadas con la regulación de la actividad de los intermediarios, la responsabilidad por accidentes, daños y deficiencias del servicio, a fin de proteger a los trabajadores, los consumidores y el público en general. Es necesario aclarar si las normas de la UE vigentes en materia de seguridad y salud en el trabajo son aplicables a estas nuevas formas de empleo, así como los procedimientos para tratar el incumplimiento de dichas normas, la responsabilidad de las inspecciones y los seguros de responsabilidad para trabajadores, consumidores y terceros.

⁽¹⁾ France Stratégie, «Le compte personnel d'activité de l'utopie au concret», informe final. OCDE, «Employment outlook 2014», p. 179.

⁽²⁾ Directiva 91/533/CE.

1.10. A las inspecciones de trabajo debe atribuírseles la función de incluir estas formas de empleo en su ámbito de actividad, de acuerdo con las prácticas nacionales, y los inspectores deben recibir la formación, las competencias y los recursos adecuados. El desarrollo de asociaciones con sindicatos, organizaciones de consumidores u otras asociaciones representativas podría contribuir a responder a las preocupaciones del público y reclamar reparación. El intercambio de las mejores prácticas desempeñará un papel fundamental en este proceso.

1.11. Asimismo, debe analizarse la incidencia en el alcance de la negociación colectiva en los sectores afectados, teniendo en cuenta que muchos trabajadores pueden quedarse fuera de las estructuras de negociación colectiva y de la representación sindical. El CESE expresa su preocupación por la posibilidad de que, en el caso de los trabajadores que se consideran trabajadores autónomos, pueda cuestionarse su derecho de libre asociación al considerar la asociación como la formación de un cártel, corriendo el riesgo de que entren en conflicto con las normas de competencia de la UE. Es necesario abordar y solventar estas preocupaciones, que podrían suponer una amenaza a un derecho tan fundamental. Se necesitan orientaciones en torno a la aplicación de las normas de competencia para los trabajadores autónomos en una situación similar al trabajo por cuenta ajena. En este contexto, aplicar lo que la OIT entiende por «trabajador» en lugar del término más restrictivo de «trabajador asalariado» podría resultar útil para entender mejor cómo deben aplicarse los principios y derechos fundamentales en el trabajo ⁽³⁾, cuyo disfrute no deberían impedir las normas de competencia de la UE.

1.12. El CESE pide que se investigue el estatuto contractual de los trabajadores que participan en plataformas de trabajo en régimen de externalización abierta (*crowd workers*) y en otras nuevas formas de relaciones de trabajo y empleo, así como las obligaciones de los intermediarios, teniendo en cuenta la capacidad de estos trabajadores para negociar el pago, las horas, las condiciones, las vacaciones, las pensiones, los derechos de maternidad, los seguros de salud a cargo del empleador y otros derechos relativos al empleo, y la titularidad de la propiedad intelectual producida. También se necesitan directrices para aclarar posibles zonas grises vinculadas al estatuto laboral en lo que respecta a la fiscalidad y la seguridad social.

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

1.14. Tal como han señalado los interlocutores sociales europeos, es importante que la Comisión Europea planifique su agenda política en materia de empleo de un modo que facilite la transformación digital de nuestras economías y nuestros mercados de trabajo. Al mismo tiempo, debe intentar maximizar la calidad de las oportunidades de empleo que puedan surgir como consecuencia de la digitalización de nuestras economías. Las políticas del mercado laboral también deben tener por objeto proteger y reciclar o actualizar las cualificaciones de aquellos que se verán afectados por la digitalización. El CESE recomienda que se establezcan a este respecto derechos y protecciones eficaces, así como medidas de supervisión y control del cumplimiento, a fin de evitar mayores desigualdades de ingresos y la reducción de la renta disponible, y para garantizar la gestión sostenible y el potencial de crecimiento económico en toda la UE.

1.15. El CESE sugiere que la Comisión Europea explore formas en las que se fomente el desarrollo de plataformas europeas de manera que el valor generado permanezca en las economías locales, sobre la base de la rica tradición de reciprocidad y cooperación de Europa en la coordinación del mercado de trabajo, a menudo realizada a nivel comunitario y con la cooperación activa de los sindicatos, los empresarios locales y las asociaciones nacionales de trabajadores autónomos. Sería importante considerar medidas que contribuyan a ayudar a las empresas a crear empleos de calidad sostenibles más allá de la etapa de «arranque» inicial hasta la etapa de expansión «hacia el exterior», a partir de la cual muchas empresas carecen de acceso a la financiación.

⁽³⁾ Como pone de manifiesto la sentencia del TJCE en el asunto FNV-KIEM (<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-413/13>) en 2015, existe un claro margen de interpretación en la aplicación de las normas de competencia a los trabajadores autónomos en una situación similar al trabajo por cuenta ajena. Un estudio de 2014 sobre acuerdos contractuales para los autores e intérpretes realizado por IViR destacó asimismo las exenciones sectoriales como posible solución, poniendo de relieve un importante ejemplo de Alemania, donde el artículo 12 bis de la Ley de Negociación Colectiva permite la negociación colectiva de determinados autores y artistas intérpretes o ejecutantes que son trabajadores por cuenta propia. El estudio especifica que tales exenciones «se sospecha que sirven al interés público mediante la concesión de protección a un grupo que la merece económica y socialmente, de igual modo que los asalariados».

2. Introducción

2.1. Con el rápido desarrollo de las tecnologías, combinado con otros avances económicos y sociales, hemos asistido a un aumento de nuevas formas de relaciones de trabajo y empleo que están transformando y haciendo aún más complejo el panorama del mercado laboral. La innovación y la creatividad son importantes para impulsar una economía social de mercado competitiva y sostenible. Es esencial lograr el equilibrio entre promover los beneficios económicos y sociales de esta nueva evolución y garantizar la necesaria protección a los trabajadores, consumidores y empresas, evitando al mismo tiempo los abusos como medio de eludir las prácticas laborales justas.

2.2. Las nuevas formas de empleo tienen el potencial de crear oportunidades laborales, posibilitar que los mercados laborales funcionen con más eficacia, permitiendo una mayor flexibilidad tanto para los trabajadores como para los empresarios, en beneficio de la autonomía de los trabajadores y la adaptación al lugar de trabajo, promoviendo el desarrollo de las cualificaciones y ofreciendo más posibilidades de alcanzar un equilibrio positivo entre la vida laboral y la personal. Al mismo tiempo, es importante promover en la medida de lo posible el empleo de calidad, el diálogo social y las estructuras de negociación colectiva, y remediar la falta de claridad sobre los derechos y obligaciones de los empresarios y trabajadores, la categoría profesional de los trabajadores, la responsabilidad por accidentes, los seguros y la responsabilidad profesional, así como la aplicabilidad de impuestos, protecciones sociales y otras normas. Es preciso llevar a cabo una evaluación global de la capacidad de los actuales sistemas del mercado de trabajo y seguridad social para hacer frente a estos cambios, con el fin de evitar que se agraven las desigualdades de renta, y garantizar que las personas puedan mantener unos ingresos dignos y fiables, y un equilibrio entre la vida laboral y la vida familiar.

2.3. El CESE ha analizado las cuestiones relacionadas con estas tendencias emergentes en una serie de dictámenes⁽⁴⁾ que han resultado útiles para fundamentar este dictamen exploratorio. En los Países Bajos y en Eslovaquia, cuyas Presidencias solicitaron este dictamen exploratorio, el trabajo atípico asciende a casi el 60 y el 20 %, respectivamente⁽⁵⁾.

2.4. Los informes recientes de Eurofound⁽⁶⁾ y la OIT⁽⁷⁾ han ayudado a identificar el paso de las relaciones de empleo tradicionales a formas más atípicas de empleo en la última década. La OIT declara que la «transformación en curso de las relaciones de empleo tiene importantes repercusiones económicas y sociales. En particular, contribuye a la creciente desvinculación entre los ingresos del trabajo y la productividad, [...] y es posible que [...] esté alimentando la desigualdad de los ingresos»⁽⁸⁾. Según la OIT⁽⁹⁾, en los países respecto de los que se dispone de datos (lo que supone el 84 % del total del empleo global), aproximadamente solo una cuarta parte (26,4 %) de los trabajadores disfruta de un contrato permanente, mientras que en las economías de renta alta, lo hacen más de las tres cuartas partes de los trabajadores. Aun cuando el modelo de empleo estándar es cada vez menos dominante, sigue siendo un elemento importante del modelo laboral europeo. Destaca la importancia de que los Gobiernos, las instituciones europeas y los interlocutores sociales identifiquen y definan las nuevas formas de empleo, elaboren y adapten las políticas y la legislación para controlar el cambio y asegurar resultados positivos que garanticen un entorno político y normativo favorable para salvaguardar los intereses de las empresas y de la población trabajadora en todas las formas de empleo.

3. Las tendencias generales en materia de empleo: el contexto

3.1. Las economías europeas han registrado el aumento de una serie de prácticas laborales que, por un lado, desafían la norma tradicional de un empleo permanente de jornada completa con horario laboral definido, derechos y prestaciones acordados, y la plena inclusión en los sistemas nacionales de protección social. Por otro, pueden conducir a crear más empleo y formas innovadoras de trabajo, por lo que es importante garantizar la calidad de este tipo de trabajos en consonancia con los nuevos modelos de negocio. Algunas de estas formas están asociadas a la globalización, la digitalización y el cambio de modelos de producción, como la externalización del trabajo que previamente se efectuaba en la empresa; otras están asociadas a la introducción de nuevas prácticas dentro de las empresas y otras, a modelos de empleo totalmente nuevos.

⁽⁴⁾ DO C 133 de 9.5.2013, p. 77; DO C 11 de 15.1.2013, p. 65; DO C 18 de 19.1.2011, p. 44; DO C 318 de 29.10.2011, p. 43; DO C 161 de 6.6.2013, p. 14; DO C 13 de 15.1.2016, p. 161; DO C 13 de 15.1.2016, p. 40.

⁽⁵⁾ OCDE, «Reducing labour market polarisation and segmentation», presentación de S. Scarpetta, 2014.

OIT, Informe para la discusión en la reunión de expertos sobre las formas atípicas de empleo.

OIT, Conclusiones de la reunión de expertos sobre las formas atípicas de empleo.

⁽⁶⁾ Eurofound, «Nuevas formas de empleo».

Eurofound, «Harnessing the crowd — A new form of employment».

⁽⁷⁾ OIT, «El empleo en plena mutación — Perspectivas sociales y del empleo en el mundo, 2015».

OIT, «Regulating the employment relationship in Europe: A guide to recommendation»; Employment Relationship Recommendation 2016 (n.º 198).

⁽⁸⁾ OIT, «El empleo en plena mutación — Perspectivas sociales y del empleo en el mundo 2015», pp. 13-14.

⁽⁹⁾ Véase nota 8 a pie de página, p. 30.

3.2. Las nuevas formas de trabajo pueden ofrecer a las personas que lo deseen nuevas oportunidades para constituirse en empresarios y acometer ocupaciones que antes eran inaccesibles para ellas, o para salir de la economía sumergida y del trabajo no declarado. El análisis de las motivaciones empresariales muestra que más personas crean empresas por motivos positivos (por ejemplo, para explotar al máximo una buena idea) que por motivos negativos (por ejemplo, por no tener otras opciones para trabajar) ⁽¹⁰⁾.

3.3. Las nuevas relaciones de empleo incluyen los contratos «de cero horas», «por llamada» o «durante el vuelo», «miniempleos», «trabajos para diversas carteras», trabajo por vales a cambio de trabajo, contratos de Derecho civil y modalidades de trabajo compartido. También van acompañadas de una variedad de formas contractuales nuevas según las cuales el trabajo se organiza a través de intermediarios, entre los que se incluyen «empresas matrices», «agencias de empleo por cuenta propia», «agencias de coempleadores» o «plataformas de trabajo en línea en régimen de externalización abierta» (*crowdsourcing platforms*). En muchas de estas formas, se hace referencia a los trabajadores como contratistas independientes (*independent contractors*), «asociados» (*associates*), «encargados de la tarea» (*taskers*), «colaboradores» (*partners*) u otra terminología que a veces desdibuja su situación laboral. Aunque se suele considerar trabajo por cuenta propia, algunos de estos trabajos no reúnen los criterios asociados al verdadero empleo por cuenta propia, como la capacidad para definir tareas, establecer tarifas o poseer la titularidad de la propiedad intelectual producida. En algunos sectores, el trabajo estacional, ocasional o intermitente es típico; por ejemplo, en el turismo, la restauración o la agricultura, y es necesario prever cierto grado de flexibilidad en lo que respecta tanto al empresario como al trabajador. Tanto si ese trabajo es gestionado a través de una agencia como de forma independiente, es necesario que haya una normativa relativa a dichos contratos para evitar el azote del trabajo no declarado.

3.4. Es importante distinguir entre el auténtico espíritu empresarial, los profesionales autónomos y las nuevas formas de trabajo por cuenta propia dependiente, y garantizar la calidad del trabajo. Incluso en el caso de los trabajadores con contratos laborales formales, la evolución de la organización del trabajo relacionada con la evaluación basada en las tareas y el trabajo basado en proyectos están cambiando el ritmo tradicional de jornada laboral, lo que afecta al ritmo de vida y la seguridad de los ingresos. El diálogo social y la negociación colectiva han tenido éxito en muchos lugares de trabajo, tales como los centros de asistencia telefónica, al abordar las zonas grises y la mejora de las condiciones de trabajo.

4. Digitalización

4.1. La digitalización puede incrementar la productividad y flexibilidad de las empresas actuales y servir de base para las nuevas industrias y empleos, contribuyendo al crecimiento y competitividad de Europa. También desempeña un papel importante en el desarrollo de la economía social de mercado y en promover el equilibrio entre la vida privada y laboral, y en reducir las desigualdades entre hombres y mujeres en materia de empleo y seguridad social si se gestiona de manera eficaz. La reciente declaración conjunta de la CES, BussinessEurope, CEEP y UEAPME es una referencia útil a este respecto ⁽¹¹⁾.

4.2. La digitalización tiene una gran repercusión en la organización del trabajo y del empleo, lo que garantiza mayor atención y gestión políticas. También ha transformado las relaciones de consumo, al facilitar el acceso a bienes y servicios. El nivel de satisfacción de los consumidores es elevado, pero hay preocupación sobre su incidencia en la economía y se necesitan mejoras para establecer mecanismos eficaces de reclamación. La elaboración proactiva de políticas a escala nacional y de la UE debe garantizar que el potencial que ofrece la digitalización se libere, evitando a la vez sus escollos ⁽¹²⁾.

4.3. Un porcentaje muy elevado de población tiene acceso a internet desde múltiples ubicaciones y puede, en principio, ser contactado en cualquier momento y en cualquier lugar con fines laborales, lo que aumenta el trabajo itinerante y la supresión de los límites espaciales y temporales entre el trabajo y la vida privada. Esta flexibilidad puede beneficiar a las empresas y trabajadores si se respetan los intereses de ambos. Es necesario examinar más de cerca si, y hasta qué punto, la vida privada y familiar de los trabajadores requiere una mayor protección en una época de comunicaciones digitales y móviles omnipresentes, y asimismo qué medidas son necesarias a nivel nacional y de la UE para restringir la disponibilidad y accesibilidad generalizadas ⁽¹³⁾.

⁽¹⁰⁾ GEM 2015/2016 Global Report.

⁽¹¹⁾ Declaración de los interlocutores sociales europeos sobre la digitalización.

⁽¹²⁾ DO C 13 de 15.1.2016, p. 161, puntos 1.3, 1.5 y 8.5.6.

⁽¹³⁾ DO C 13 de 15.1.2016, p. 161, punto 4.4.

4.4. La difusión de los conocimientos sobre las TIC y la familiaridad con el *software* estándar y las lenguas universales han apuntalado la capacidad de los empresarios para aprovechar los mercados laborales de trabajo externalizado de todo el mundo. Esto crea oportunidades para los ciudadanos europeos que trabajan para clientes internacionales con independencia de la ubicación, pero también supone una amenaza de competencia desigual para las empresas y trabajadores en la medida en que, por estos empleos, tienen que competir con homólogos de economías con bajos salarios que puede que no se adhieran a las normas laborales básicas de la OIT y garanticen el trabajo decente.

5. Desarrollo de capacidades

5.1. El cambio tecnológico puede reforzar el desarrollo de competencias, pero también tiene el potencial de rebajar el nivel de cualificación de los trabajadores en las actividades profesionales tradicionales. Es preciso considerar la repercusión de estos cambios en las cualificaciones y analizar qué programas de formación continua y mejora de las cualificaciones se requieren y están a disposición de los trabajadores acogidos a estas nuevas relaciones. Las empresas, en colaboración con los sindicatos, el Cedefop y los distintos niveles de gobierno, deben velar por que se desarrollen cualificaciones que se correspondan con las demandas de un mundo laboral cambiante. El uso eficaz del Fondo Social Europeo y de otros recursos para afrontar estos retos es esencial.

5.2. Garantizar que las personas dispongan de las competencias necesarias para avanzar hacia empleos de calidad en el contexto de los cambios en los mercados de trabajo es un reto clave y debe estar en el centro de la futura agenda de competencias de la UE. Evaluar cómo adaptar mejor las cualificaciones y aumentar las competencias digitales para todos debe ser una prioridad para las instituciones de la UE y las autoridades públicas, con la participación activa de los interlocutores sociales a todos los niveles. El CESE señala que esto ya constituye un compromiso en el programa de trabajo del diálogo social de la UE para el período 2015-2017.

6. Estadísticas

6.1. Se carece de estadísticas fiables en relación con estos avances. Se necesitan datos sobre la extensión del trabajo en régimen de externalización abierta (*crowd employment*), las características de los trabajadores que participan en este tipo de empleo (*crowd workers*), las variedades del empleo por cuenta propia, el empleo por cuenta propia económicamente dependiente, el falso autoempleo, el empleo precario, la envergadura de la «economía de plataformas», los sectores en los que opera y su distribución geográfica en la UE, comparando la posición de la UE en el contexto global.

6.2. También se necesitan estadísticas que permitan controlar la incidencia de las nuevas formas de relaciones de empleo en el mercado laboral, la polarización del trabajo, los ingresos y la economía y sustentar la política de empleo en la UE, incluido el Semestre Europeo y la Estrategia Europa 2020.

6.3. Además, se requieren datos longitudinales para determinar las repercusiones a largo plazo de las nuevas formas de empleo y su efecto en la sostenibilidad del trabajo a lo largo de la vida, así como para identificar hasta qué punto están vinculadas al género o están relacionadas con otras variables demográficas (como la edad, la discapacidad, la etnicidad o la condición de migrante). Asimismo, debe analizarse la repercusión en el alcance de la negociación colectiva en los sectores más afectados, teniendo en cuenta que muchos trabajadores que desearían estar cubiertos pueden quedarse fuera de las estructuras de negociación colectiva y de la representación sindical.

6.4. El programa Horizonte 2020 y otras líneas de financiación de la UE deben apoyar la investigación en este campo.

7. Situación jurídica de los intermediarios del mercado laboral

7.1. Las nuevas formas de empleo se desarrollan tan rápidamente que las relaciones contractuales no pueden seguir el ritmo, razón por la cual debemos examinar su estatuto jurídico. Es necesario aclarar con urgencia la situación de los intermediarios del mercado laboral para poder identificarlos en las estadísticas oficiales, hacer un seguimiento de su crecimiento y establecer qué normas, obligaciones, responsabilidades y reglas de funcionamiento deben aplicarse y qué órganos reguladores deben ser responsables de la inspección y el control del cumplimiento. Las diferencias en relación con las nociones y definiciones de trabajador, empleado, trabajador autónomo y aprendiz en la UE complican aún más las evaluaciones, y se requiere una mayor claridad jurídica.

7.2. El CESE observa que la Comisión Europea está efectuando actualmente una consulta sobre la Directiva relativa a la declaración firmada ⁽¹⁴⁾ y prevé la inclusión de las nuevas formas de empleo en el ámbito de aplicación.

7.3. Las plataformas en línea están aumentando rápidamente con un impacto generalmente positivo en la economía, el empleo y la innovación, si bien, en ciertos casos, su desarrollo se lleva a cabo a una escala que corre el riesgo de crear monopolios con el potencial de distorsionar el mercado y generar competencia desleal. No debe abusarse de la «economía colaborativa» y otros nuevos modelos de empleo para evitar el pago de un salario digno, cumplir las obligaciones fiscales y de seguridad social y derechos laborales, y garantizar otras condiciones externalizando los costes para los usuarios y los trabajadores, así como para evitar las normas impuestas a las empresas que no funcionan en línea. Se correría el riesgo de debilitar a las empresas y los trabajadores de otros sectores, minando las normas acordadas, así como la igualdad de condiciones.

8. Salud y seguridad

8.1. El empleo fuera de un lugar de trabajo puede entrañar riesgos para la salud y la seguridad de los trabajadores, sus clientes y el público en general. El trabajo puede realizarse en espacios públicos o en hogares particulares, utilizando materiales y equipos peligrosos, sin la debida instrucción o ropa de protección. A menudo es difícil comprobar la existencia de seguros de responsabilidad, certificación y responsabilidad profesional. Los trabajadores en línea pueden llevar a cabo un trabajo intenso en pantalla en entornos no aptos, utilizando mobiliario y equipo que no cumple las normas de ergonomía.

8.2. La responsabilidad por la seguridad y la siniestralidad es una zona gris en relación con algunas plataformas en línea y debe resolverse para proteger a los trabajadores, los clientes y el público en general.

8.3. En la audiencia celebrada para el presente dictamen ⁽¹⁵⁾ se hizo referencia a otras cuestiones que deben analizarse, incluido el agotamiento debido a trabajar largas horas y no reguladas, y el estrés ligado a la naturaleza imprevisible del trabajo y de los ingresos, el impago de trabajos rechazados, recibir una mala calificación de clientes que no puede impugnarse, ser «desactivado» de la plataforma o contrato, los retos de hacer frente a las responsabilidades familiares sin un calendario de trabajo claro, el aislamiento social y los efectos combinados de compaginar múltiples empleos.

8.4. Es necesario aclarar hasta qué punto estas nuevas formas de empleo están protegidas por las normas de la UE vigentes en materia de seguridad y salud en el trabajo y por los procedimientos en caso de incumplimiento de dichas normas, así como la responsabilidad de las inspecciones y los seguros de responsabilidad para trabajadores, consumidores y terceros. La Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo (EU-OSHA), con sede en Bilbao, podría ayudar a la investigación y el análisis en este ámbito.

8.5. A las inspecciones de trabajo debe atribuírseles la función de incluir estas formas de empleo en su ámbito de actividad, de acuerdo con las prácticas nacionales, y los inspectores deben recibir los recursos, competencias y formación adecuados para garantizar su eficacia. El desarrollo de asociaciones con sindicatos, organizaciones de consumidores u otras asociaciones representativas podría contribuir a responder a las preocupaciones del público y reclamar reparación.

9. La situación laboral

9.1. Las nuevas formas de empleo afectan a un amplio abanico heterogéneo de profesiones, abarcando el trabajo que anteriormente se encontraba en la economía informal, el trabajo autónomo y el trabajo realizado normalmente por empleados directos. Su introducción puede crear situaciones en las que hay tareas idénticas realizadas en entornos idénticos por trabajadores con diferentes categorías, generando con ello desigualdades en relación con la protección, los derechos y el nivel de retribución.

⁽¹⁴⁾ Véase la nota 2 a pie de página.

⁽¹⁵⁾ Audiencia pública sobre «La evolución de la naturaleza de las relaciones laborales, la economía colaborativa, los contratos de “cero horas” y el salario digno», CESE, 31 de marzo de 2016.

9.2. La introducción de nuevos intermediarios en las relaciones de empleo ha supuesto una falta de transparencia en las relaciones entre las partes, perjudicando la negociación individual de las condiciones de empleo y restringiendo el acceso de los trabajadores a la negociación colectiva.

9.3. Se plantean interrogantes sobre la parte que debe ser considerada como «el empleador» y sobre cómo debe definirse el empleo autónomo, incluida la definición jurídica y el sistema de sanciones por facilitar mano de obra ilegal y otras formas más graves de explotación. En las plataformas en línea existen varios modelos de empleo diferentes y se incluyen ejemplos de plataformas que pasaron a ofrecer a sus trabajadores el estatuto de empleados, a fin de mejorar la calidad y reducir la fluctuación del personal ⁽¹⁶⁾. El estatuto de empleado proporciona acceso a otros derechos laborales. Cuando se considera que los trabajadores son autónomos, su derecho de libre asociación puede verse cuestionado si dicha asociación puede considerarse como la formación de un cártel, con lo que puede entrar en conflicto con las normas de competencia de la UE. Es necesario abordar este tema, en especial en situaciones en que los trabajadores por cuenta propia claramente carecen de autonomía para definir sus tareas y su nivel de retribución.

9.4. El CESE pide que se investigue el estatuto laboral de los trabajadores que participan en plataformas de trabajo en régimen de externalización abierta y en otras formas de relaciones de empleo, teniendo en cuenta su capacidad para negociar las condiciones, la forma de pago (y quién la determina) y la titularidad de la propiedad intelectual producida. La investigación debe tener por objeto orientar a los Estados miembros para que clarifiquen, de acuerdo con sus prácticas nacionales, la situación fiscal, de seguridad social y laboral de los trabajadores y las obligaciones de esas plataformas en relación con las horas de trabajo, la remuneración, las vacaciones, las pensiones, los derechos de maternidad, el seguro de salud a cargo del empleador y otros derechos laborales.

10. Derechos fundamentales y derechos de los trabajadores

10.1. Es necesario aclarar los derechos de los trabajadores que participan en trabajos de externalización abierta y de otra índole en relaciones de empleo precarias y variables con respecto a una serie de temas, entre los que se incluyen:

- el tiempo de trabajo,
- la negociación colectiva,
- la libertad de asociación,
- la información y consulta,
- las capacidades de adaptación,
- los descansos,
- el derecho a la protección social a través de un seguro y prestaciones,
- el derecho a cuestionar decisiones de gestión injustas, calificaciones de los usuarios, despidos improcedentes *de facto*,
- el derecho a rechazar el trabajo ofrecido con poca antelación sin penalización,
- salarios dignos, y
- el derecho a recibir remuneración por el trabajo completado.

10.2. La Comisión Europea, la OCDE y la OIT deben trabajar en conjunción con los interlocutores sociales para desarrollar normas adecuadas sobre las condiciones de trabajo dignas y la protección de los trabajadores en línea y de los trabajadores acogidos a nuevas relaciones laborales. El CESE considera que desarrollar un enfoque a escala de la UE sería beneficioso, si bien señala que la mayoría de las acciones deberán llevarse a cabo a escala nacional, sectorial o en el lugar de trabajo.

⁽¹⁶⁾ <http://www.nytimes.com/2015/12/11/business/a-middle-ground-between-contract-worker-and-employee.html>

10.3. Los sindicatos y las asociaciones de trabajadores autónomos han empezado recientemente a unirse con el fin de formular recomendaciones de mejores soluciones y cobertura de protección social y prestaciones.

11. Mantenimiento de un salario digno

11.1. Las nuevas formas de relaciones de empleo no se limitan a trabajos manuales o servicios de baja cualificación. Los contratos de cero horas y otras formas de trabajo «según demanda» se extienden a profesiones de alta remuneración y cualificación, entre las que se incluyen los conferenciantes, pilotos de aerolíneas, trabajadores sanitarios y otros trabajadores del servicio público, con lo que se corre el riesgo de deteriorar el potencial de ingresos y la seguridad laboral.

11.2. La capacidad de producir muchos trabajos y servicios de TIC y basados en los medios de comunicación en cualquier parte del mundo crea una competencia desigual aún mayor para las empresas y trabajadores, porque ese trabajo se externaliza cada vez más a economías de bajos salarios reduciendo las retribuciones negociadas colectivamente.

11.3. Las investigaciones⁽¹⁷⁾ han demostrado que la digitalización está polarizando el empleo entre los altamente cualificados y bien pagados y los poco cualificados y mal pagados, que son los trabajadores de ingresos moderados del tramo intermedio de sectores como la banca, los seguros y la administración, las víctimas de un mercado laboral cada vez más desigual. Muchos se ven obligados a asumir varios trabajos para conseguir un salario digno. No obstante, algunos de estos trabajadores independientes son profesionales altamente cualificados y experimentados, que conocen bien su posición en el mercado, saben lo que valen y desean realmente ejercer una actividad por cuenta propia, o se dedican a trabajos independientes para diversificar sus ingresos, proporcionar una red de seguridad en caso de perder su principal fuente de ingresos, ganar dinero ejerciendo una actividad que les apasiona y explorar nuevas posibilidades de trabajo y negocios; ambas realidades existen y han de garantizarse los necesarios derechos y salvaguardas para todos.

11.4. Algunas nuevas formas de empleo se han visto impulsadas por el deseo de evitar los costes y obligaciones de las formas de empleo más convencionales. Existe el riesgo de que, sin una aplicación eficaz de los derechos y protecciones, y los mecanismos de supervisión y control del cumplimiento, muchas nuevas formas de empleo se traduzcan en una carrera hacia la baja de los salarios y condiciones, aumenten las desigualdades de los ingresos, se reduzcan los ingresos disponibles y se anulen la demanda y el potencial de crecimiento económico en la UE, lo que dará lugar a problemas macroeconómicos a largo plazo. Que estos trabajadores puedan determinar su nivel de retribución y sus condiciones a través de convenios colectivos es vital para mantener un salario digno.

11.5. La remuneración de las nuevas formas de empleo suele basarse en la realización completa de tareas específicas más que en un salario por hora. El principio de remuneración equitativa debe mantenerse en todas estas circunstancias y deben tenerse en cuenta todos los aspectos pertinentes de la remuneración, como la calidad del trabajo producido y la compensación por el tiempo de trabajo⁽¹⁸⁾.

11.6. Puesto que las ayudas a las familias y los sistemas de bienestar son diferentes en la UE, es importante evaluar la repercusión de las nuevas formas de empleo en la financiación de las políticas de ayuda a las familias, reconociendo que un solo salario puede ser insuficiente para mantener una familia con hijos.

11.7. En las relaciones de empleo que no están claramente definidas, las cuestiones relativas a los salarios no pueden desvincularse de la problemática interrelación entre los sueldos y los sistemas tributarios y de seguridad social. De nuevo es crucial determinar quién es el empleador, así como el estatuto del trabajador.

⁽¹⁷⁾ http://www.liberation.fr/debats/2015/09/03/daniel-cohen-il-faut-une-societe-dans-laquelle-perdre-son-emploi-devienne-un-non-evenement_1375142

⁽¹⁸⁾ El tiempo de desplazamiento se considera tiempo de trabajo. Véase Tyco, sentencia del Tribunal de Justicia, de 10 de septiembre de 2015.

12. Protección social

12.1. El CESE reconoce la diversidad de sistemas en los Estados miembros, y considera que es preciso realizar una labor de investigación para desarrollar modelos adaptados de protección social que cubran unos mercados laborales más flexibles y garantizar una renta adecuada y sostenible que permita asegurar una existencia digna. Esto debería tenerse en cuenta en el desarrollo del «pilar de derechos sociales de la UE». Acogemos con satisfacción el hecho de que el CESE está analizando esta cuestión en un dictamen separado.

12.2. A medida que los mercados laborales se vuelven más fluidos, con un creciente porcentaje de trabajadores que no saben de antemano cuándo y dónde trabajarán, existen cada vez más incompatibilidades con los sistemas nacionales de protección social, que se basan en la asunción de que se pueden establecer distinciones claras entre las categorías de «empleado» y «desempleado». Estas incompatibilidades no benefician a las empresas ni a los trabajadores.

12.3. Una parte cada vez mayor de la mano de obra no podrá contribuir a los sistemas establecidos de seguridad social —o beneficiarse de ellos—, como, por ejemplo, las prestaciones o seguros de desempleo, enfermedad y jubilación. Este punto ha sido ya objeto de debate entre los interlocutores sociales y los gobiernos de algunos Estados miembros en los que los interlocutores sociales son actores clave, pero debe extenderse al conjunto de la UE y contar con la participación de los entes locales, otros agentes de la sociedad civil, las asociaciones y los proveedores, con vistas a definir medidas políticas y leyes viables y sostenibles, así como medidas complementarias que garanticen la participación en un nivel adecuado de protección social para todos los trabajadores, incluidos los autónomos y los trabajadores que participan en trabajos de externalización abierta y en la economía colaborativa.

12.4. El CESE reconoce que hay diferencias sustanciales en las prestaciones de los sistemas de bienestar social en todos los Estados miembros. Aunque hay una necesidad clara de evaluar la viabilidad de los sistemas de bienestar para afrontar los retos que plantean la evolución de la economía y los mercados de trabajo, el CESE considera importante preservar los ingresos y mejorar la calidad global, la fiabilidad, la accesibilidad y la eficacia de los regímenes fiscales y de protección social en toda la UE, que en muchos Estados miembros dependen actualmente de unas elevadas tasas de empleo estándar y sus correspondientes cotizaciones. Tal pérdida de eficacia supondría una amenaza para el tejido del modelo social europeo y la economía social de mercado, que se fundamenta en una fuerte participación pública en la financiación y prestación de los servicios de interés general y en unas redes eficaces de seguridad social.

12.5. Es necesario examinar detalladamente los sistemas fiscales para asegurar unos niveles impositivos y de cotizaciones sociales adecuados a todas las formas de ingresos, ya sean estos generados en los sectores organizados de manera convencional o en la economía colaborativa o de plataformas. El CESE considera que la función de estas plataformas podría clarificarse mediante disposiciones —y legislación si es necesario— que definan la protección tanto de los trabajadores por cuenta ajena como de los trabajadores autónomos, incluyéndolos en el sistema de protección social, en lo que respecta tanto a la normativa como a las cotizaciones. La UE ha de fomentar y coordinar las reformas a escala de los Estados miembros, basadas en las mejores prácticas.

13. Asegurar que la UE se beneficia de los nuevos desarrollos

13.1. Las plataformas en línea son una innovación que ya forma parte de la realidad económica en Europa. No obstante, en la actualidad un elevado porcentaje tiene sede fuera de la UE, se lleva comisiones importantes por cada transacción con la UE, que a veces ascienden al 25 % del valor, y la mayoría están deslocalizadas. Pueden pagar pocos —o nulos— impuestos o cotizaciones para la educación, las infraestructuras o los servicios públicos en las localidades donde operan en Europa. En el caso de los trabajadores que no son verdaderamente autónomos, puede haber discrepancias en el pago de impuestos, pensiones u otros sistemas de protección social. Es necesario evaluar su repercusión y su contribución a la creación de empleo y el crecimiento sostenibles dentro de la UE.

13.2. La Comisión Europea debe explorar formas de fomentar el desarrollo de plataformas europeas de manera que el valor creado permanezca en las economías locales, basándose en la rica tradición de reciprocidad y cooperación de Europa en la coordinación del mercado de trabajo, a menudo realizada a nivel comunitario y con la cooperación activa de los sindicatos y empresarios locales. Sería importante considerar medidas que contribuyan a ayudar a las empresas a crear empleos de calidad sostenibles más allá de la etapa de «arranque» inicial hasta la etapa de expansión «hacia el exterior», a partir de la cual muchas empresas carecen de respaldo.

Bruselas, 25 de mayo de 2016.

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

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Sistemas alimentarios más sostenibles»**(Dictamen exploratorio)**

(2016/C 303/08)

Ponente: Mindaugas MACIULEVIČIUS

El 16 de diciembre de 2015, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la futura Presidencia neerlandesa del Consejo de la Unión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el tema:

«Sistemas alimentarios más sostenibles»

(dictamen exploratorio).

La Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 11 de mayo de 2016.

En su 517.º pleno, celebrado los días 25 y 26 de mayo de 2016 (sesión del 26 de mayo), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 152 votos a favor, 1 en contra y 1 abstención el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. Reconociendo la urgente necesidad de abordar las múltiples consecuencias económicas, medioambientales y sociales de la producción y el consumo de alimentos, el CESE pide a la Comisión Europea y los Estados miembros que desarrollen una política clara de la UE y un plan de ejecución para poner en pie un sistema alimentario sostenible, resiliente, sano, justo y respetuoso con el clima, que fomente la cooperación y el entendimiento mutuo entre todas las partes interesadas a lo largo de la cadena alimentaria. Hay que asegurar una mayor coherencia e integración de los objetivos e instrumentos de las políticas relacionadas con los alimentos (por ejemplo, en los ámbitos de la agricultura, el medio ambiente, la salud, el clima, el empleo, etc.) teniendo en cuenta los tres pilares de la sostenibilidad.

1.2. Es muy necesaria una transición a unos sistemas alimentarios más sostenibles que abarquen todas las fases desde la producción al consumo: los productores deben cultivar más alimentos y, al mismo tiempo, reducir el impacto ambiental, a la vez que se ha de animar a los consumidores a cambiar a una alimentación sana y nutritiva con una menor huella de carbono. La UE debería intensificar los esfuerzos para conseguir los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) de las Naciones Unidas, ya que proporcionan un marco esencial para una acción conjunta a fin de alimentar al mundo de forma sostenible de aquí a 2030.

1.3. El CESE reconoce que ningún sistema de producción de alimentos nutrirá de manera segura al planeta, pero una combinación de diferentes prácticas convencionales, innovadoras y agroecológicas podría ayudar a considerar mejor las implicaciones medioambientales y climáticas de los actuales sistemas de producción de alimentos. En particular, una mezcla de la agricultura de precisión, con un mayor desarrollo de las TIC y los sistemas satelitales, y de la agroecología podría servir de complemento a la agricultura convencional, ofreciendo una serie de principios y prácticas destinadas a mejorar la sostenibilidad de los sistemas de explotación agraria, como un mejor uso de la biomasa, así como su almacenamiento y movilización mejorados, la garantía de unas condiciones favorables del suelo, el fomento de la diversificación de los cultivos y la reducción al mínimo del uso de pesticidas. Una mayor promoción de modelos agrarios cerrados podría conducir a una agricultura exenta de combustibles fósiles. La reforma de la PAC ha introducido una combinación de medidas (ecologización, regímenes agroambientales y climáticos, etc.), que pueden considerarse un paso en la dirección correcta.

1.4. Una renta estable y razonable de todos los operadores a lo largo de la cadena alimentaria es necesaria para garantizar otras inversiones sostenibles y constantes en tecnologías agroambientales y técnicas respetuosas con el clima.

1.5. La prevención y reducción del desperdicio de alimentos es una responsabilidad compartida de todos los actores de la cadena alimentaria. El CESE acoge favorablemente el plan de la Comisión dentro del paquete de la economía circular consistente en crear una plataforma de partes interesadas para ayudar a estructurar las medidas necesarias y compartir las mejores prácticas en materia de prevención y reducción del desperdicio de alimentos. El CESE pide a la Comisión que examine la forma en que la jerarquía en el uso de alimentos se aplica en la práctica en los Estados miembros, en particular en lo que se refiere a incentivos económicos que puedan enviar señales contradictorias a las empresas. Al apoyar la aplicación efectiva de la jerarquía de los residuos, el CESE también pide que se revise el Reglamento (CE) n.º 1069/2009, de manera que los alimentos no aptos para el consumo humano puedan utilizarse como pienso si es seguro hacerlo.

1.6. Hay que promover la oferta de alimentos sostenibles mediante un aumento de su disponibilidad y accesibilidad para los consumidores. Habría que fomentar el consumo de productos alimentarios sostenibles mediante la creación de una mayor demanda del mercado, a través de la contratación pública ecológica o de otros planteamientos. El CESE pide a los Estados miembros que revisen las directrices dietéticas nacionales para reflejar la sostenibilidad y apoyar la educación alimentaria en los programas escolares. La UE también debería promover el etiquetado sobre el origen, el desarrollo de etiquetas que reflejen claramente la cuestión de la sostenibilidad de los productos alimentarios, así como campañas publicitarias a escala de la UE en favor de alimentos y dietas más saludables.

1.7. Las políticas de la UE, junto con programas específicos de investigación e innovación combinados con incentivos económicos a los productores de alimentos, deberían:

— promover la transición gradual hacia modelos agrarios en los que no intervengan los combustibles fósiles,

— apoyar un uso más eficiente de los recursos, incluidos la tierra, el agua y los nutrientes, a lo largo de todo el sistema de producción.

1.8. La transición a sistemas alimentarios sostenibles requiere una política alimentaria completa, integrada con una amplia estrategia en materia de bioeconomía, y no solo una política agrícola. En lugar de entablar un debate polarizador, es necesario un pensamiento interdisciplinario que reúna a las DG de la Comisión, una amplia gama de ministerios e instituciones de los Estados miembros, junto con los entes locales y regionales, y las partes interesadas en el ámbito de los sistemas alimentarios, para hacer frente a los retos interconectados señalados en el presente dictamen. El CESE espera que se reconozca la interdependencia de la producción y el consumo de alimentos, y que se desarrolle un adecuado enfoque político europeo con diferentes iniciativas privadas, poniendo rumbo hacia la sostenibilidad, la salud y la resiliencia. No obstante, la política agrícola común y la política pesquera común seguirán desempeñando un papel importante en la UE en el futuro.

2. Introducción

2.1. En respuesta a la consulta de la Presidencia neerlandesa de la UE, el CESE elabora el presente Dictamen para subrayar la creciente preocupación de la sociedad civil por el medio ambiente, la salud y las repercusiones económicas y sociales de la producción y el consumo de alimentos, así como el consiguiente desafío de alimentar a una población mundial en continuo crecimiento en un planeta con recursos limitados. La alimentación es una parte fundamental de todas nuestras sociedades; depende de los recursos naturales, al tiempo que afecta a los mismos; tiene impacto en la salud pública y desempeña un papel esencial en la economía europea, ya que constituye el mayor sector de la Unión en términos de empleo y contribución al PIB.

2.2. Según el Grupo de Expertos de Alto Nivel sobre Seguridad Alimentaria y Nutrición del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, un sistema alimentario sostenible se define como «un sistema alimentario que aporta seguridad alimentaria y nutrición para todos, de forma que las bases económicas, sociales y medioambientales para generar seguridad alimentaria y nutrición a las generaciones futuras no se vean comprometidas»⁽¹⁾. Por consiguiente, la transición a un sistema alimentario más resiliente y sostenible afecta a todas las actividades vinculadas y relacionadas entre sí que se dedican a la producción, procesamiento, transporte, almacenamiento, comercialización y consumo de alimentos. También se reconoce el papel de las tendencias de consumo mundial como motor de la manera en que se producen los alimentos y los tipos de alimentos producidos.

2.3. El CESE abordará la cuestión de los sistemas alimentarios sostenibles de una manera global y se centrará principalmente en el contexto de la UE, si bien las repercusiones externas también se tendrán en cuenta, ya que la UE es el mayor exportador e importador de productos agrícolas y alimentarios del mundo.

2.4. Se esperaba una comunicación sobre la alimentación sostenible en 2014, pero más tarde fue retirada del programa de trabajo de la Comisión. El plan de acción de la UE para la economía circular, de diciembre de 2015, recogió algunas de estas cuestiones y las incluyó en la reducción de los desperdicios de alimentos como una prioridad clave, lo que refleja el compromiso contraído por la UE y los Estados miembros en el contexto de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) de las Naciones Unidas para 2030 en el sentido de reducir a la mitad el desperdicio de alimentos por habitante a nivel de consumidores y minoristas, y reducir las pérdidas de alimentos a lo largo de las cadenas de producción y suministro (ODS 12.3).

3. Principales retos de los actuales sistemas alimentarios

3.1. Según el Panel Internacional de los Recursos de las Naciones Unidas, la producción de alimentos tiene mayor **impacto medioambiental** que cualquier sector en términos de utilización de los recursos a nivel mundial⁽²⁾, pero en la UE es mucho menor. Los sistemas alimentarios utilizan muchos recursos naturales, incluidos la tierra, el suelo, el agua y el fósforo, así como la energía, para la producción de abonos nitrogenados, el tratamiento, el envasado, el transporte y la refrigeración. Por lo tanto, como era de esperar, también tiene impacto en el medio ambiente a nivel mundial, incluida la pérdida de biodiversidad, la deforestación, la degradación del suelo, la contaminación del agua y del aire, y las emisiones de gases de efecto invernadero. La pérdida constante de biodiversidad agrícola a nivel de las explotaciones agrarias sigue siendo un motivo de profunda preocupación⁽³⁾. A nivel mundial, la mayoría de las poblaciones de peces están explotadas en su totalidad o sobreexplotadas. Por consiguiente, gestionar todos estos recursos de forma eficiente y sostenible es necesario para garantizar un suministro constante de alimentos sanos y asequibles.

3.2. Globalmente, una tercera parte de la producción de alimentos destinados al consumo humano se pierde o desperdicia, lo que representa hasta 1 600 millones de toneladas de alimentos y genera el 8 % de las emisiones globales de gases de efecto invernadero⁽⁴⁾. La producción de alimentos que no se consumen contribuye en más del 20 % a la presión sobre la biodiversidad mundial y absorbe cerca del 30 % de todas las tierras agrícolas del mundo.

3.3. Cada año **se desperdicia** alrededor de 100 millones de toneladas de **alimentos**⁽⁵⁾ en la UE, y se espera que este desperdicio se incremente en un 20 % en 2020 si no se toman medidas preventivas. El desperdicio de alimentos en Europa se genera en toda la cadena de suministro, con una concentración en los hogares estimada en el 46 %⁽⁶⁾. Habría que señalar que los sectores manufacturero y de distribución han hecho significativos esfuerzos para mejorar la prevención y reducción del desperdicio de alimentos en los últimos años. Los esfuerzos para aumentar la sostenibilidad de la cadena de producción y distribución no tienen mucho sentido sin una acción decidida para reducir dicho desperdicio.

⁽¹⁾ HLPE (2014): *Desperdicio y residuos alimentarios en el contexto de sistemas alimentarios sostenibles*, informe HLPE, Roma.

⁽²⁾ http://www.unep.org/resourcpanel/Portals/24102/PDFs/PriorityProductsAndMaterials_Summary_EN.pdf

⁽³⁾ COM(2013) 838 final: http://ec.europa.eu/agriculture/genetic-resources/pdf/com-2013-838_es.pdf

⁽⁴⁾ FAO (2011): *Pérdidas y desperdicio de alimentos a nivel mundial*.

⁽⁵⁾ La definición de las Naciones Unidas de la pérdida y el desperdicio de alimentos puede encontrarse en: <http://thinkeatsave.org/index.php/be-informed/definition-of-food-loss-and-waste>.

⁽⁶⁾ FUSIONS (2016), *Estimaciones de los niveles de desperdicio de alimentos en Europa*. <http://eu-fusions.org/phocadownload/Publications/Estimates%20of%20European%20food%20waste%20levels.pdf>

3.4. Actualmente se sabe muy poco sobre las pérdidas de alimentos y la generación de residuos alimentarios en las explotaciones agrarias⁽⁷⁾. Las pérdidas y el desperdicio de alimentos, por ejemplo, pueden deberse a la falta de modernización de algunas explotaciones agrarias, las cancelaciones de pedidos y la volatilidad de los precios, dando lugar a la retirada de los cultivos cuando la cosecha no es económicamente viable (pero, al menos, esto tiene un impacto positivo en el medio ambiente, ya que contribuye a mejorar el contenido en materia orgánica de los suelos) o el vertido y compostaje de alimentos que no pueden revenderse. Otro reto importante es, y será cada vez más, el importante impacto del cambio climático en las condiciones meteorológicas y los brotes de posibles enfermedades. Si tenemos en cuenta este impacto, cada año se genera una gran abundancia de lo que podría considerarse desperdicio de alimentos. En comparación con el resto del mundo, la UE se ha mostrado muy activa a la hora de abordar esta cuestión y, por lo tanto, debería apoyar la difusión de sus buenas prácticas y conocimientos en este ámbito.

3.5. Los sistemas alimentarios son una de las causas del **cambio climático**, pero también tienen todas las papeletas para verse afectados significativamente por el mismo⁽⁸⁾. El cambio climático tendrá consecuencias para la disponibilidad de los recursos naturales básicos (agua, suelo), lo que dará lugar a importantes cambios en las condiciones de la producción de alimentos y la producción industrial en algunas zonas⁽⁹⁾. Fenómenos climáticos extremos como las inundaciones, las sequías, los incendios y los vientos fuertes, así como una propagación de enfermedades vegetales y epizootias a consecuencia del clima, ya afectan a la producción de alimentos y aún lo harán más en el futuro.

3.6. Hoy la desnutrición coexiste en el mundo con los efectos de un exceso de alimentos en algunas partes del mundo. Unos 795 millones de personas pasan hambre mientras que el número de personas obesas o con sobrepeso alcanzó más de 1 400 millones de adultos a escala mundial, lo que representa aproximadamente el 30 % de la población adulta total, mientras que las condiciones de salud relacionadas con la obesidad están aumentando rápidamente en los países en desarrollo y los países desarrollados⁽¹⁰⁾. Estas cifras ponen de manifiesto la existencia de **profundos desequilibrios en la manera en que se producen, distribuyen y consumen los alimentos**. El crecimiento de la población y el aumento previsto del 82 % del consumo mundial de carne en 2050 acentuarán ambos problemas⁽¹¹⁾. Durante los últimos veinte años en que los países de todo el mundo han experimentado el fenómeno de la urbanización y el crecimiento económico, se ha producido una transición en materia de nutrición, cambiando el aspecto de la producción y el consumo de alimentos. En todo el mundo, los modelos de consumo alimentario se desplazan progresivamente hacia más productos compuestos, más carne y productos lácteos, más azúcar y bebidas azucaradas⁽¹²⁾. Al mismo tiempo, más personas siguen un estilo de vida sedentario, lo que contribuye a la falta de ejercicio físico.

3.7. La ganadería desempeña un papel importante e imprescindible en los sistemas alimentarios, como fuente de proteínas de alta calidad y otros nutrientes como vitaminas y minerales. La ganadería también desempeña un papel significativo en los ciclos de los nutrientes en el ámbito local (de la granja) o regional, así como en la protección de paisajes abiertos y diversificados, pastos permanentes y hábitats seminaturales, y en la preservación de la biodiversidad, y proporciona a quienes la practican ingresos, patrimonio y medios de subsistencia. Al mismo tiempo, en la UE hay una gran cantidad de tierras agrícolas que en la práctica solo se prestan al pasto del ganado. Sin embargo, en los últimos cincuenta años se ha cuadruplicado con creces la producción mundial de carne y huevos, mientras que la producción de leche ha registrado un aumento superior al 100 %. Durante el mismo período, la población mundial solo aumentó el doble⁽¹³⁾. Cabe señalar que la composición de la demanda también ha cambiado y que el aumento de la producción de carne, leche y huevos está vinculado al aumento de la renta, mientras que los precios se han mantenido a un nivel bajo.

3.8. Teniendo en cuenta los alimentos de origen vegetal producidos para los humanos, los cultivos vegetales para la producción de semillas y con fines industriales como los biocarburantes, el mundo genera en la actualidad una vez y media los alimentos necesarios para alimentar la población actual, lo que probablemente es más que suficiente para alimentar a la población de 2050. Sin embargo, los actuales niveles de desperdicio mundial de alimentos y la producción de piensos para sostener el aumento del consumo de carne generan una demanda de un aumento significativo en la producción de alimentos. Para alimentar al mundo de forma sostenible en 2050 y más allá, es necesaria una combinación del aumento y optimización de la productividad en las tierras agrícolas existentes y el sector pesquero, compatible con la estabilidad y la calidad del entorno, con la seguridad y la salud laboral y con la justicia social, además de una transición hacia dietas sostenibles y una reducción sostenida de la pérdida y desperdicio de alimentos.

⁽⁷⁾ FUSIONS EU data set 2015; EC Preparatory Study on Food Waste, 2011 <http://eu-fusions.org/index.php/publications>, http://ec.europa.eu/environment/eussd/pdf/bio_foodwaste_report.pdf

⁽⁸⁾ AEMA (2015): <http://www.eea.europa.eu/signals/signals-2015/articles/agriculture-and-climate-change>

⁽⁹⁾ Véase la Estrategia de adaptación al cambio climático de la UE [COM(2013) 216 final].

⁽¹⁰⁾ OMS (2015): datos del Observatorio Mundial de la Salud (GHO). Disponible en: http://www.who.int/gho/ncd/risk_factors/obesity_text/es/

⁽¹¹⁾ WRR (2015): *Hacia una política alimentaria*.

⁽¹²⁾ Agenda alimentaria del Gabinete neerlandés (2015): por una alimentación segura, sana y sostenible.

⁽¹³⁾ FAOSTAT, 2015.

3.9. A lo largo de la pasada década, el aumento de los precios de los productos e insumos agrícolas y la volatilidad de los precios han amenazado la seguridad alimentaria y la solidez del sistema alimentario, al tiempo que ha suscitado una grave preocupación tanto para los consumidores como para los productores. Por una parte, los elevados precios finales no han dado lugar a mayores ingresos para los productores de alimentos; al contrario, la disminución o estancamiento de estos supone presionar a la baja el factor trabajo, amenazando la estabilidad de la renta de todos los operadores; por otra parte, la crisis económica ha erosionado el poder adquisitivo de los consumidores. **Una renta estable y razonable de todos los operadores a lo largo de la cadena alimentaria es necesaria** para garantizar otras inversiones sostenibles y constantes en tecnologías agroambientales y técnicas respetuosas con el clima.

3.10. La reciente evolución de los mercados agrícolas, especialmente en el sector lácteo, proporciona pruebas claras de la existencia de tales desequilibrios potenciales, cuando la causa no solo es el exceso de oferta en el mercado, sino también las prohibiciones que responden a motivos políticos en anteriores mercados de exportación. La estabilidad futura dependerá en gran medida de la resistencia de la base de suministro a las alteraciones, de las que el cambio climático representa el problema más acuciante. Las políticas de la UE deberían promover decididamente la diversificación agraria, la financiación innovadora, los regímenes de seguros de renta y otros instrumentos innovadores para la gestión del mercado que ofrezcan protección frente a las turbulencias del mercado o del clima.

3.11. Los efectos sociales y de redistribución de los precios de los alimentos deben analizarse desde el punto de vista del productor, así como desde la perspectiva del consumidor. Hoy en día, muchos consumidores no pueden permitirse pagar por alimentos de la máxima calidad. A lo largo de los últimos años, han cambiado las relaciones de poder en la cadena de suministro de alimentos, lo que lleva a una concentración progresiva de las empresas alimentarias y los distribuidores en el mercado y, por consiguiente, a un cambio en el poder de negociación, principalmente en beneficio del sector de la distribución y en detrimento de los productores primarios. Esta cuestión se abordará en otro dictamen del CESE sobre «una cadena alimentaria más justa».

3.12. Dado que, en ausencia de una conclusión de la «Ronda de Doha» de la OMC, el comercio mundial se centra cada vez más en las negociaciones bilaterales y megarregionales, es fundamental que se tengan plenamente en cuenta las implicaciones medioambientales y climáticas, la calidad de los alimentos, las normas sanitarias y los estándares sanitarios y fitosanitarios generales, así como el proceso de producción (el «ecosistema industrial» donde se realiza la producción, las condiciones de trabajo, el contexto cultural de la producción y las relaciones laborales). Para la UE, resulta imperativo evitar la deslocalización de la producción alimentaria a terceros países en los que el único o principal motivo para ello sea que el fundamento jurídico para la producción de alimentos no sea tan exigente como en la UE. Las políticas de la UE tienen un importante papel que desempeñar a escala mundial a la hora de fomentar una producción sana y saludable de alimentos y prohibir la importación de aquellos productos alimentarios que no cumplan los estándares sanitarios y fitosanitarios o las normas europeas de seguridad alimentaria.

3.13. Desde hace 140 años, las cooperativas de productores han demostrado claramente que son más resistentes a las turbulencias en los mercados agrícolas y que ayudan a evitar la deslocalización de la producción de alimentos. Por lo tanto, es vital un mayor y más fuerte fomento de la cooperación orientada a las regiones y sectores entre productores y cooperativas, especialmente las más pequeñas. En particular, habría que hacer especial hincapié en aquellos sectores y regiones en los que la cooperación sea escasa.

4. Ámbitos clave de intervención para una transición a unos sistemas alimentarios más sostenibles

Fomentar una producción alimentaria más eficiente en el uso de los recursos y resistente al cambio climático

4.1. Para reducir el impacto medioambiental de la agricultura, la acuicultura y la pesca, incluidas las emisiones de gases de efecto invernadero, es necesario introducir cambios en la manera de producir los alimentos. La adopción de prácticas más sostenibles es necesaria para detener el agotamiento de los recursos naturales, así como para adaptarse y mitigar los efectos del cambio climático. Varias medidas podrían redundar en beneficio de la productividad, aumentando al mismo tiempo la sostenibilidad medioambiental y la resiliencia al cambio climático, como el aumento de la diversidad de las variedades de plantas y animales, la mejora del ganado a través de la cría, la mejora vegetal, la mejora de la funcionalidad de los agroecosistemas y de la gestión del agua, el fomento y la aplicación de la investigación y la innovación, la optimización de las funciones del suelo, el impulso de la transferencia de conocimientos y la formación, así como la promoción de los cambios tecnológicos a través del apoyo a la inversión. Habría que fomentar un mayor desarrollo de los sistemas de satélites de la UE y grandes centros de datos para facilitar la detección temprana y la prevención o la preparación para condiciones meteorológicas extremas y diferentes enfermedades. También habría que fomentar la agricultura de precisión.

4.2. Mantener el modelo agrícola familiar en Europa también es esencial y requiere el fomento del relevo generacional en las explotaciones agrarias, para afrontar el envejecimiento de la población. Ello tendría un impacto positivo en la generación de empleo en las áreas rurales. Asimismo, es importante poder mantener una producción agrícola diversificada en todas las regiones de la UE. Convendría prestar especial atención a las regiones agrícolas desfavorecidas. Deberían reconocerse diferentes tipos de explotaciones agrarias y establecerse herramientas específicas destinadas a este fin.

4.3. En los últimos años se ha producido la reorganización de las cadenas de suministro de alimentos con el objetivo de poner nuevamente en contacto a productores y consumidores, y relocalizar la producción agrícola y alimentaria. Aquí se incluye la agricultura apoyada por la comunidad, las cadenas cortas de suministro, las redes alternativas de alimentación, los sistemas agrícolas locales y las ventas directas. Aunque el sector es relativamente pequeño, habría que promoverlo en mayor medida, pues tiene consecuencias muy positivas relacionadas con la venta de alimentos frescos, sanos y de calidad con efectos positivos tanto sociales como económicos. Las pymes también aportan una importante contribución en este ámbito. Habría que subrayar el papel específico de los municipios urbanos, ya que habría que establecer la infraestructura necesaria y las inversiones apropiadas en las zonas urbanas para facilitar la venta directa de los productores. También habría que fomentar las buenas prácticas del sector privado, como, por ejemplo, cuando se crea tal infraestructura gracias a la iniciativa privada de los centros comerciales.

4.4. Para estimular la producción de alimentos más eficiente en el uso de los recursos, la reforma de la Política Agrícola Común (PAC) ha introducido una combinación de medidas, como la ecologización obligatoria, los regímenes agroambientales y el amplio respaldo del sistema de asesoramiento a las explotaciones y la investigación aplicada, para hacer frente a los desafíos de la seguridad alimentaria, el cambio climático y la gestión sostenible de los recursos naturales, cuidando el paisaje y manteniendo viva la economía rural. Puede considerarse que esto constituye un importante paso en la dirección correcta, pero cabría mejorar en mayor medida su aplicación tanto en términos burocráticos como de ganancias.

4.5. Por lo que se refiere a la cadena pesquera, es importante garantizar el equilibrio adecuado entre lo sano y lo sostenible, ya que el consumo de pescado es sano, pero una presión excesiva sobre la población de peces suele ser diametralmente opuesta a la sostenibilidad ecológica. La reforma de la Política Pesquera Común operada en 2013 debería contribuir a una utilización más eficaz de los recursos pesqueros, en particular mediante la obligatoriedad del objetivo del rendimiento máximo sostenible para todas las poblaciones de peces europeas. También es importante el desarrollo sostenible de modelos de acuicultura en mar abierto y en el interior.

Fomentar la prevención y reducción del desperdicio de alimentos a lo largo de la cadena alimentaria

4.6. El paquete de la economía circular establece el compromiso de la UE y de sus Estados miembros de cumplir el objetivo 12.3 de los objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas de reducir a la mitad el desperdicio de alimentos en 2030. Para apoyar la consecución de este objetivo, la jerarquía en el uso de alimentos debe ser un principio rector en la gestión de recursos alimentarios y debería ser apoyada con incentivos económicos en todas las políticas pertinentes de la UE. Así se evitaría la situación actual, en la que suele ser más barato el vertido de alimentos comestibles que preparar y entregar alimentos a los bancos de alimentos.

4.7. La gestión sostenible de los recursos también requiere mayores esfuerzos para la reutilización de los flujos residuales al valor más alto posible. Nuevos estudios que compararan el coste de la preparación de los alimentos para la redistribución, la alimentación animal, digestión anaeróbica y los vertidos en la UE-28, ayudarían a definir el papel de los incentivos económicos en la correcta aplicación de la jerarquía de residuos de la UE. La donación de alimentos procedentes de los sectores de la hostelería y el sector de los servicios alimentarios sigue siendo problemática y la legislación al respecto no es del todo comprendida. Es un asunto clave en el que las orientaciones europeas ampliamente dadas a las empresas de hostelería serían particularmente útiles.

4.8. El paquete de la economía circular señala también la necesidad de clarificar la actual orientación en torno a la utilización de alimentos no aptos para el consumo humano como los piensos. Una sólida legislación que regule las nuevas tecnologías para la esterilización de los residuos alimentarios a un nivel industrial centralizado podría garantizar la seguridad microbiológica de los piensos y crear al mismo tiempo nuevos puestos de trabajo y oportunidades de inversión, y cosechar los beneficios medioambientales de una aplicación más efectiva de la jerarquía de residuos.

4.9. Como el conocimiento y la aceptación del consumidor es crucial, la provisión de material educativo relacionado con los alimentos, la sostenibilidad alimentaria y el desperdicio de alimentos debe aumentar el valor de los alimentos y apoyar los cambios sistémicos en el comportamiento. Ya están disponibles diversos módulos para las escuelas primarias y secundarias y las universidades, así como programas especializados en los sectores agrarios, manufactureros y hosteleros, basándose en una amplia gama de buenas prácticas.

4.10. Desde hace algunos años, la UE se ha mostrado muy proactiva en el fomento de actividades encaminadas a reducir el desperdicio de alimentos. El ejemplo de liderazgo de la UE en la consecución del objetivo 12.3 será clave para el éxito del objetivo a escala mundial, por ejemplo, mediante la difusión de las buenas prácticas y conocimientos especializados de Europa.

Reforzar el vínculo entre los sistemas alimentarios y las estrategias en materia de cambio climático

4.11. El impacto del cambio climático se siente en todas las dimensiones de la seguridad alimentaria, y no solo en las cosechas, sino también en la salud de los agricultores, la propagación de plagas y enfermedades, la pérdida de biodiversidad, la inestabilidad de los ingresos, la calidad del agua, etc. La pérdida de tierras de cultivo a consecuencia de la degradación de la tierra y la urbanización de terrenos agrícolas es también un riesgo potencial. Por ello es esencial mantener la prioridad del uso de la tierra para la producción de alimentos. Las instituciones y el sector privado desempeñan un papel crucial a la hora de asegurar la resiliencia de los sistemas alimentarios mejorando, por ejemplo, los sistemas de protección social a fin de reducir las perturbaciones para los hogares y asegurar la inversión continua en tecnologías hipocarbónicas en los sectores agrícola y alimentario, invirtiendo en el desarrollo de una agricultura resiliente, tanto en las explotaciones agrarias como fuera de ellas, y aplicando sistemas para gestionar mejor los riesgos relacionados con el cambio climático.

4.12. Teniendo en cuenta el pilar económico de la sostenibilidad, la Comisión y los Estados miembros deben considerar tanto la reducción como el potencial de secuestro de los gases, proporcionando al mismo tiempo todos los medios de apoyo financiero para la aplicación y fomentando los mecanismos de cooperación para la asociación entre los sectores público y privado innovadores. Los indicadores adicionales del aumento de la productividad agrícola, las tierras existentes, las dietas, la pérdida y el desperdicio de alimentos completarían la imagen del impacto del sistema alimentario para el cambio climático.

Fomentar una alimentación más sana y sostenible

4.13. Una elección de alimentos sanos suele ser una opción sostenible⁽¹⁴⁾, especialmente si se sigue una dieta equilibrada. Por ejemplo, comer más alimentos de origen vegetal, variados, locales y de temporada es bueno tanto para la salud como para el medio ambiente. Un modelo de alimentación más sana también reduce el riesgo de enfermedades crónicas, los costes de la asistencia sanitaria y la pérdida de productividad en la economía. Se necesitan principios para el desarrollo de directrices dietéticas sanas y sostenibles, lo que puede ser considerado por los Estados miembros. Las orientaciones alimentarias y sobre contratación tienen un impacto directo en el consumo si son adoptadas por las instituciones públicas, como las escuelas y hospitales. También cabe reconocer la transición en materia de nutrición en curso a escala mundial y el papel de la UE a la hora de proporcionar un modelo positivo de una alimentación sostenible. Un planteamiento «flexitariano» para reducir el consumo de carne, al menos una vez a la semana, promovido, por ejemplo, en los Países Bajos, puede considerarse un buen ejemplo en este sentido.

4.14. Iniciativas como el régimen alimentario escolar de la UE que incluyen el asesoramiento en materia de nutrición, así como la distribución de productos nutritivos, contribuyen a una dieta más equilibrada. La Comisión debería instar a los Estados miembros a fomentar un consumo sano y sostenible. Habría que promover las campañas publicitarias de alimentos sanos en toda la UE; esto también podría ser una buena forma de aumentar el consumo local durante las turbulencias en los mercados globales.

⁽¹⁴⁾ Consejo Sanitario de los Países Bajos (Gezondheidsraad): *Orientaciones para una alimentación sana: la perspectiva ecológica*, publicación n.º 2011/08, La Haya.

4.15. Dado que los consumidores se han ido acostumbrando a productos alimentarios más baratos, habría que hacer de nuevo hincapié en el valor real de los alimentos. Los productos de bajo coste no tienen en cuenta los factores externos, como los costes relacionados con el tratamiento del agua. Tal como se ha mencionado anteriormente, es necesario que en las escuelas se dispense educación alimentaria, junto con la comprensión de los hábitos alimentarios sanos, así como cualificaciones culinarias básicas que puedan apoyar la buena salud mediante la preparación de comidas caseras de acuerdo con las recomendaciones nutricionales, y la reducción de los desperdicios de alimentos.

4.16. Cabe señalar que el Ministerio neerlandés de Sanidad, Bienestar y Deporte ha emprendido la firma de un acuerdo para la mejora de la composición de los alimentos con las asociaciones del sector de la hostelería y la restauración, los distribuidores y los productores, haciendo productos más sanos y permitiendo que la opción saludable sea la opción más asequible. Este acuerdo incluye objetivos ambiciosos para la progresiva reducción de la sal, las grasas saturadas y las calorías en los productos alimentarios hasta 2020, minimizando cambios perceptibles en el sabor⁽¹⁵⁾. El presente dictamen aboga por la aplicación del marco de la UE para las iniciativas nacionales sobre determinados nutrientes, como el anexo recientemente aprobado sobre azúcares añadidos.

4.17. El desarrollo de productos, el desarrollo de los mercados y la creación de asociaciones clave pueden contribuir a hacer que las opciones más saludables y sostenibles sean más asequibles y atractivas. La industria y la sociedad civil deberían investigar y aprovechar las oportunidades para aumentar el consumo de frutas y hortalizas locales y de temporada, así como de otros productos naturalmente ricos en fibra como las legumbres y los alimentos integrales. La designación de este año como Año Internacional de las Legumbres de las Naciones Unidas constituye un punto de partida.

4.18. La aplicación de un sistema de etiquetado claro sobre el origen, los medios de producción y el valor nutritivo de los alimentos facilitaría la elección de los consumidores. La trazabilidad también es muy importante tanto para los productores de alimentos como para los consumidores, a fin de garantizar la seguridad alimentaria. Habría que considerar una simple etiqueta «Alimento sostenible» fácil de entender y la Comisión debería evaluar su viabilidad. Habría que hacer más hincapié en tecnologías como las aplicaciones móviles y las pantallas informativas en el sector de la distribución, facilitando toda la información requerida, y habría que promover en mayor medida la plena trazabilidad.

Desarrollar la base de conocimientos y movilizar la investigación e innovación

4.19. Muchos de los retos a la hora de abordar la seguridad alimentaria y nutricional a escala mundial requieren la participación de la comunidad de investigadores para generar conocimientos, estimular la innovación, comprometerse con los ciudadanos y contribuir a configurar un sistema alimentario más sostenible. Para tal fin se han previsto fondos considerables en el marco del programa de investigación e innovación de la UE Horizonte 2020 y el anterior Séptimo Programa Marco. Sin embargo, la investigación sobre los regímenes alimentarios, las pérdidas y el desperdicio de alimentos no se ha abordado de manera adecuada y requiere mayores esfuerzos. El CESE respalda firmemente la iniciativa de la Comisión Europea de una estrategia a largo plazo de innovación e investigación agrícolas en la UE, así como la más reciente y ambiciosa decisión de la DG Investigación e Innovación de desarrollar una estrategia global para un espacio de investigación alimentaria de la UE. Europa también puede promover transiciones nutricionales sostenibles contra la pérdida de alimentos y a favor de la reducción de residuos en otras regiones del mundo a través de su programa SWITCH⁽¹⁶⁾.

4.20. El Comité Director Científico de la UE en la Expo de Milán 2015 identificó desafíos de investigación en siete grandes áreas y subrayó la importancia de promover planteamientos de sistemas e invertir en investigación inter y transdisciplinaria. También se recomendó la constitución de un grupo internacional sobre seguridad alimentaria y nutricional, lo que sería un gran paso en el fomento de un planteamiento intersectorial e interdisciplinario.

⁽¹⁵⁾ Cámara Baja de los Países Bajos 2014-2015, 32793, n.º 162.

⁽¹⁶⁾ <http://www.switch-asia.eu>

4.21. Investigación, innovación y desarrollo constituyen los principales motores de la transición hacia un sistema alimentario sostenible, en línea con los objetivos de política climática. El CESE pide a las instituciones de la UE y a los Estados miembros que aumenten la financiación de las actividades en este ámbito, y aboga por un esfuerzo conjunto en el que las comunidades de investigadores, los profesionales y otras partes interesadas compartan sus hallazgos. La Asociación Europea para la Innovación en materia de productividad y sostenibilidad agrícolas (EIP-AGRI), apoyada por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), tiene un papel fundamental a la hora de mejorar la cooperación y colaboración entre las distintas partes interesadas y garantizar un vínculo más sólido entre los profesionales y los investigadores. Además, el enfoque basado en la participación de múltiples agentes dentro del programa Horizonte 2020 es un instrumento importante para garantizar que los agricultores sean agentes clave en el proceso. La clave del éxito en la aplicación de la innovación residirá en promoverlo activamente a los usuarios finales por medio de organismos consultivos y educativos a través del sistema alimentario, así como en involucrar activamente a los usuarios finales en las actividades de investigación e innovación.

4.22. El CESE subraya que el uso de nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y los programas vigentes de la Comisión, como Galileo y Copérnico, para el sector agrario, están contribuyendo a mejorar las técnicas de producción sostenible de materias primas en la UE. El CESE pide que se siga investigando y desarrollando respecto de la aplicación de las TIC en todos los ámbitos de la producción de alimentos. Estas técnicas son cruciales para promover unas técnicas de producción de alimentos más precisas y eficientes en el uso de los recursos, así como la detección precoz de enfermedades y de las perturbaciones del clima y condiciones meteorológicas extremas. Esto puede, a su vez, reducir las pérdidas de alimentos en la producción primaria. También habría que hacer más investigación para evaluar el potencial de los tipos innovadores de agricultura (como la agricultura urbana), así como para mejorar los piensos.

Combatir las enfermedades animales y de las plantas para aumentar la solidez del sistema alimentario

4.23. La propagación de enfermedades y plagas animales y de las plantas, exacerbada por la globalización del comercio y el cambio climático, tiene un impacto negativo en los sistemas alimentarios. Los recientes brotes de peste porcina africana o de la bacteria *Xylella fastidiosa* que afecta a los olivos en el sur de Italia son solo algunos ejemplos de cómo las enfermedades animales y de las plantas pueden perjudicar al sistema de alimentos y generar pérdidas de alimentos. Aunque la UE cuenta con prácticamente el mejor sistema de prevención y detección precoz del mundo, su política y marco legislativo sobre sanidad animal y vegetal podría desarrollarse y reforzarse con una mayor atención a la prevención de crisis y una mejor vigilancia y detección precoz, preparación y gestión, así como con la determinación y evaluación de riesgos nuevos o emergentes, tanto en la UE como fuera de la misma. Ya contamos con una red de laboratorios de referencia para las enfermedades animales, pero no para las enfermedades de las plantas. El conocimiento y la investigación son los pilares más importantes para la prevención. El CESE pide a la Comisión y a los Estados miembros que sean aún más ambiciosos a la hora de financiar centros de investigación de enfermedades animales y establecer laboratorios de referencia de enfermedades vegetales. Los sistemas de prevención y detección precoz también deberían reforzarse, asegurándose al mismo tiempo de que los productores de alimentos y otros operadores (por ejemplo, trabajadores agrícolas) sean debidamente compensados por sus pérdidas, incluidos los perjuicios económicos que sufren los agricultores cuando, en caso de brote de epidemia, se imponen restricciones comerciales en aras del interés general. Por otra parte, hay que hacer especial hincapié en el establecimiento de otros sistemas agrícolas que sean más resistentes a las agresiones bióticas.

4.24. La inversión en investigación debería concentrarse en la prevención y la detección precoz, ya que el tratamiento y la erradicación de una enfermedad pueden resultar muy costosos y perturbadores. El desarrollo de capacidades y las medidas de sensibilización son esenciales, al igual que la transferencia de conocimientos de los investigadores a los agricultores y otros operadores. La transferencia de conocimientos y la cooperación con terceros países son esenciales. La UE debería ofrecer instrumentos jurídicos no vinculantes, orientaciones y herramientas para mejorar la vigilancia, al tiempo que también es crucial contar con controles de importación más estrictos. La lucha contra la resistencia a los antibióticos es también esencial, y habría que adoptar un enfoque integrado que combine la sanidad humana y veterinaria (enfoque de salud compartida).

Bruselas, 26 de mayo de 2016.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Un foro europeo de la sociedad civil en favor del desarrollo sostenible»

(Dictamen exploratorio)

(2016/C 303/09)

Ponente: Brenda KING

Coponente: Roman HAKEN

El 16 de diciembre de 2015, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la futura Presidencia neerlandesa decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el tema:

«Un foro europeo de la sociedad civil en favor del desarrollo sostenible»

(Dictamen exploratorio).

La Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su Dictamen el 11 de mayo de 2016.

En su 517.º Pleno, celebrado los días 25 y 26 de mayo de 2016 (sesión del 26 de mayo), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 148 votos a favor, 1 en contra y ninguna abstención el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité acoge favorablemente la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. A su juicio, la aprobación de esta Agenda, junto con el Acuerdo de París sobre el cambio climático de la COP 21, representan un gran avance en la fijación de una línea de acción mundial para poner fin a la pobreza, fomentar la prosperidad para todos y proteger los recursos naturales del planeta de manera integrada.

1.2 El Comité recomienda la creación de un Foro Europeo de Desarrollo Sostenible (en lo sucesivo, «el Foro»), en asociación con la Comisión y representantes de la sociedad civil, a modo de plataforma que permita la participación de un amplio abanico de organizaciones de la sociedad civil y de partes interesadas en la fijación del marco de aplicación de esta Agenda en la UE, su seguimiento y su revisión continuados.

1.3 La nueva Agenda, con sus diecisiete objetivos de desarrollo sostenible (ODS), se aplica universalmente tanto a los países en desarrollo como a los países desarrollados, y exigirá cambios que implicarán una transformación por parte de todos. La UE y los Estados miembros tendrán que armonizar todas sus políticas, no solo en el ámbito del desarrollo, de forma equilibrada y coherente.

1.4 Dado que ha sido una de las fuerzas motrices en la preparación de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, la UE y sus Estados miembros deberían dar ejemplo poniendo en práctica la Agenda 2030 y creando el marco de gobernanza. Por consiguiente, el Comité acoge con satisfacción la intención de la Comisión de lanzar una nueva iniciativa en 2016 («Próximos pasos para lograr un futuro sostenible para Europa») por su enfoque novedoso y más urgente orientado a garantizar el crecimiento económico y la sostenibilidad social y medioambiental de Europa más allá del horizonte de 2020 y a aplicar los ODS de manera integrada en las políticas interior y exterior de Europa⁽¹⁾. El Comité pide a la Comisión que dé suma prioridad a esta iniciativa, y que incorpore también un marco de gobernanza participativa. Considera que esta iniciativa es un paso necesario para reforzar el concepto de desarrollo sostenible en toda Europa mediante la introducción de una estrategia integrada para una Europa sostenible en un mundo globalizado con un horizonte temporal fijado al menos en 2030 que serviría de marco para la aplicación a escala nacional.

⁽¹⁾ COM(2015) 610 final (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1468295843333&uri=CELEX%3A52015DC0610>)

1.5 El Comité se compromete a contribuir a la plena aplicación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en la UE. Habida cuenta de su dilatada experiencia a la hora de establecer contacto con la sociedad civil, el Comité se considera especialmente apto para conseguir una fuerte participación de la sociedad civil en este contexto.

1.6 A escala de la UE, es necesario seguir desarrollando instrumentos de gobernanza participativa a fin de reforzar una toma de decisiones democrática e inclusiva y permitir que la sociedad civil desempeñe un papel más importante.

1.7 El Foro de Desarrollo Sostenible, recomendado por el CESE, facilitará el diálogo y la comunicación entre las instituciones europeas y las partes interesadas no gubernamentales y entre las partes interesadas no gubernamentales de diversos sectores en todo lo que se refiere a los progresos hacia el desarrollo sostenible en la UE. Dará a conocer la Agenda 2030, favorecerá un debate informado y fomentará la adhesión de todos los sectores interesados.

1.8 El Comité está convencido de que organizar el Foro es factible desde el punto de vista práctico y de que será beneficioso para las distintas partes interesadas. Esta convicción se basa en la detallada investigación al respecto en el presente dictamen, incluidas audiciones y reuniones en las que las partes interesadas expresaron su apoyo a la idea de crear el Foro, y tiene en cuenta el exitoso ejemplo del Foro Europeo de la Migración.

1.9 Dado que la gestión de los ODS a distintos niveles constituye un nuevo ámbito político, sigue siendo necesario establecer y consolidar unos marcos de gobernanza apropiados durante los próximos años. Así pues, la configuración del Foro debería permitir un cierto grado de flexibilidad al objeto de armonizarlo con el marco de gobernanza general, que está en constante evolución.

1.10 El Foro debería integrar a representantes de un amplio espectro de la sociedad civil organizada y asociaciones de partes interesadas, incluidos el sector privado y los sindicatos. La composición debería ser lo más inclusiva posible, pero no debería poner en entredicho las posibilidades de que el Foro se administre y funcione de forma eficaz. Asimismo, deberá abrirse a las iniciativas de base relacionadas con el desarrollo sostenible. La participación del mundo académico y de la investigación debería contribuir a que los debates estén fundamentados en hechos.

1.11 Es indispensable contar con una participación de alto nivel de la Comisión Europea, se invitará a representantes del Consejo de la UE y del Parlamento, y se da por sentado que se contará con la cooperación del Comité de las Regiones. Asimismo, deberían estar representados los Consejos Nacionales de Desarrollo Sostenible y los Consejos Económicos y Sociales nacionales, así como otros órganos nacionales similares consagrados al progreso en materia de desarrollo sostenible.

1.12 El Foro debería estar dirigido por una junta integrada por una mayoría de miembros procedentes de la sociedad civil y de las organizaciones de partes interesadas y otros miembros de la Comisión y del CESE.

1.13 Tendrá que estar convenientemente integrado en los procesos de aplicación, seguimiento y revisión de los ODS. Debería concebirse como un proceso de trabajo continuo, reunirse al menos una vez al año y abordar, entre otras cosas, la preparación de la UE para el Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible que las Naciones Unidas celebran anualmente. El Foro debería funcionar como una plataforma para debatir la concepción, el establecimiento y las modalidades del marco de la UE para la aplicación de los ODS. Además, el Foro debería propiciar la participación de sus miembros en las revisiones intergubernamentales de los ODS que lleven a cabo los Estados miembros.

2. Introducción

2.1 En la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible celebrada del 25 al 27 de septiembre de 2015, los líderes mundiales aprobaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que recoge un conjunto de diecisiete objetivos de desarrollo sostenible (ODS) que deberán lograrse de aquí a 2030.

2.2 En el caso de la región europea, la UE tendrá un papel clave en la integración de la nueva agenda en las políticas europeas, su difusión, la definición de las metas intermedias, la coordinación y el asesoramiento, así como en el seguimiento de los avances y la garantía de la calidad de las revisiones (nacionales) inter pares.

2.3 Para cumplir estos ODS se deben instituir unos mecanismos de gobernanza adecuados en los ámbitos mundial, regional, nacional y local. Sobre la base de un enfoque participativo y apoyándose en los principios de transparencia, rendición de cuentas y capacitación de los ciudadanos, las comunidades locales, las empresas, los sindicatos, las ONG y otros agentes de la sociedad civil deben asumir un papel activo en todos los niveles políticos.

2.4 En su documento informativo ⁽²⁾ el Comité analizó distintos modelos para la participación de la sociedad civil en la aplicación de la Agenda 2030 en la UE y formuló recomendaciones para una gobernanza participativa más sólida. El Foro propuesto se basa en las recomendaciones principales de este documento informativo.

2.5 Tras la presentación del documento en la Comisión, el Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas, los grupos de trabajo del Consejo y otras conferencias, la Presidencia neerlandesa del Consejo solicitó que el Comité elaborara un dictamen exploratorio sobre cómo se podría crear, gestionar y financiar en la práctica un mecanismo para la implicación de la sociedad civil a escala de la UE a fin de convertirlo en un instrumento eficaz para la gobernanza participativa de la Agenda 2030. Las recomendaciones de dicho dictamen deberían facilitar la posterior toma de decisiones políticas acerca de la introducción de un instrumento de este tipo.

3. Participación de la sociedad civil y de las partes interesadas en el desarrollo sostenible

3.1 El proceso que ha desembocado en la Agenda 2030 de las Naciones Unidas se ha basado en un amplio diálogo participativo con las organizaciones de la sociedad civil y de las partes interesadas que están contribuyendo de forma sustancial al desarrollo de los ODS en el Grupo de Trabajo Abierto de las Naciones Unidas. Debe proseguirse este enfoque inclusivo, ya que la sociedad civil tiene que desempeñar un papel clave en cada fase del ciclo de elaboración de las políticas de sostenibilidad (a saber, la determinación de metas y objetivos, el establecimiento de estrategias de aplicación y programas políticos, la aplicación y el seguimiento). Los progresos en materia de desarrollo sostenible solo se harán realidad cuando vayan impulsados directamente por empresas, comunidades locales y ciudadanos comprometidos e innovadores.

3.2 Una de las principales conclusiones del anterior documento informativo del CESE fue que el compromiso de las partes interesadas en el desarrollo sostenible funciona mejor cuando se organiza como un proceso estructurado y continuo en lugar de realizarse mediante consultas temáticas o *ad hoc* aisladas. Recurrir a un proceso estructurado permite a las partes interesadas planificarse con antelación y hacer aportaciones bien documentadas.

3.3 En este contexto, ha de tenerse en cuenta la existencia de definiciones divergentes de sociedad civil. Si bien en algunos ámbitos se establece una distinción entre organizaciones de la sociedad civil, comprometidas en la protección de bienes colectivos, y el sector privado, el Comité maneja un concepto más amplio de «sociedad civil organizada» que engloba a todos los grupos y organizaciones en los que las personas trabajan en cooperación y expresan sus posiciones, incluidas organizaciones del sector privado, sindicatos y otros grupos de interés ⁽³⁾. Las recomendaciones del presente Dictamen tienen como fundamento una interpretación amplia de la sociedad civil, que cubre a todas las partes interesadas no gubernamentales, de manera inclusiva y con un mayor alcance, puesto que, para afrontar los desafíos que plantea la aplicación de los ODS, es necesaria la participación de todos los grupos y sectores.

4. Foro Europeo de Desarrollo Sostenible: un valor añadido

4.1 El Comité cuenta con una dilatada experiencia en establecer contacto con organizaciones de la sociedad civil de todos los sectores y en crear valor a través del diálogo y acciones concretas con los responsables políticos europeos. El Comité ha promovido una ambiciosa Agenda 2030 mediante varios dictámenes y una serie de conferencias y talleres organizados en colaboración con la Comisión y distintos órganos de las Naciones Unidas. En el marco de las negociaciones sobre la Agenda 2030, todo ello ha proporcionado una plataforma para el diálogo de la sociedad civil a nivel de la UE. El Comité propone ahora seguir desarrollando esta práctica y convertirla en una estructura más estable y permanente.

⁽²⁾ Documento informativo, EESC-2015-1169 de 17.9.2015. El documento informativo iba acompañado de un estudio del Foro de partes interesadas, *Building the Europe We Want — Models for civil society involvement in the implementation of the Post-2015 agenda*, encargado por el Comité, de junio de 2015.

⁽³⁾ Artículo 300, apartado segundo, del TFUE.

4.2 A partir de la evaluación recogida en el documento informativo, el Comité tiene la intención de crear un Foro Europeo de Desarrollo Sostenible («el Foro») en colaboración con la Comisión y los representantes de la sociedad civil organizada y las partes interesadas.

4.3 El Foro debería proporcionar una plataforma regular, estable, estructurada e independiente para el diálogo de la sociedad civil sobre desarrollo sostenible en la UE. Debería centrarse en los siguientes cometidos:

- proporcionar un marco para el diálogo sobre el desarrollo sostenible y facilitar la cooperación entre las instituciones de la UE y las partes interesadas no gubernamentales, así como entre las partes interesadas no gubernamentales de los diversos sectores,
- crear un espacio para las partes interesadas y agentes no gubernamentales y las iniciativas de base para compartir sugerencias, buenas prácticas y soluciones que permitan una aplicación apropiada de la Agenda 2030,
- garantizar una participación intensa de las partes interesadas no gubernamentales en el proceso de seguimiento y revisión de la Agenda 2030 que está en curso,
- organizar para ello un proceso de diálogo continuo con reuniones, que se complementen con otros medios de comunicación, por ejemplo, una plataforma electrónica.

4.4 El valor añadido del Foro radicará en los siguientes aspectos:

- **Alcance:** como facilitador del Foro, el CESE aporta su capacidad de llegar a las distintas partes interesadas y garantizar la integración entre los diferentes sectores.
- **Información y asesoramiento:** el Foro expondrá, de manera fundamentada, tanto los logros políticos como las lagunas y deficiencias políticas en la aplicación de los ODS y fomentará el éxito a través del asesoramiento de las diversas partes interesadas, el intercambio de buenas prácticas, el mantenimiento de un horizonte a largo plazo y la aportación de nuevas perspectivas.
- **Concienciación y fomento de la responsabilización:** el Foro promoverá la concienciación sobre la Agenda 2030 y reforzará el sentimiento de responsabilidad mediante la participación de distintas partes interesadas en el proceso.
- **Asociación:** el Foro podría facilitar las asociaciones de varias partes interesadas para la aplicación de los ODS a escala de la UE.

4.5 El Foro brinda la oportunidad de reforzar el diálogo, lograr el consenso y dirimir las disputas. No hablará en nombre de las organizaciones de la sociedad civil ni será un sustituto de las campañas de promoción que realicen las organizaciones participantes. El Comité valora el eficaz trabajo de las ONG y otras alianzas que están promoviendo una aplicación ambiciosa de la Agenda 2030 en la UE. Invita a todas a que participen en el Foro y lo utilicen como plataforma para difundir sus mensajes y entablar un diálogo con un abanico más amplio de partes interesadas y con las instituciones europeas.

4.6 La propuesta del Comité también aprovecha las experiencias positivas de varios Estados miembros con respecto a las aportaciones eficaces de los Consejos Nacionales de Desarrollo Sostenible a la toma de decisiones nacionales haciendo que el Gobierno, las comunidades locales y las grandes empresas reflexionen en el debate más amplio sobre desarrollo sostenible. Los miembros de los Consejos Nacionales de Desarrollo Sostenible representan a la sociedad civil, los grupos de presión y las asociaciones de partes interesadas, así como a las organizaciones empresariales y sindicales. Nombrados por los gobiernos, su configuración institucional puede variar en función de las particularidades nacionales. Sin pretender suplantar los enfoques legítimos de promoción, estos Consejo están en contacto con los responsables de la toma de decisiones de alto nivel y llevan a cabo una amplia serie de actividades y tareas:

- ofrecer asesoramiento al Gobierno,

- reunir a las partes interesadas, contactar con los grupos destinatarios y expandir la integración vertical,
- hacer un seguimiento de los progresos,
- facilitar el aprendizaje político, en particular a través de las revisiones inter pares,
- determinar la agenda, y
- fomentar la divulgación del concepto de desarrollo sostenible.

4.7 El ejemplo del Foro Europeo de la Migración pone de relieve las ventajas de una plataforma similar al Foro, organizada por el CESE. El Foro Europeo de la Migración fue creado como Foro Europeo de la Integración en 2009 por la Comisión Europea en colaboración con el CESE ⁽⁴⁾. Dado el éxito del Foro Europeo de la Integración, se decidió ampliar su alcance para incluir temas relacionados con la inmigración y el asilo. Congrega aproximadamente a 200 participantes, incluidas cerca de 120 organizaciones de la sociedad civil, veinte representantes de los entes locales y regionales, representantes de los Estados miembros de la UE e instituciones europeas.

4.8 En 2012, la Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo creó, con gran éxito, un «Foro Político sobre el Desarrollo» a escala europea a modo de espacio para el diálogo entre las múltiples partes interesadas, con la participación de las organizaciones de la sociedad civil y los entes locales de la UE y de los países socios a fin de garantizar que las organizaciones de la sociedad civil son consultadas y contribuyen de manera eficaz en el ámbito de las políticas y los programas de desarrollo de la UE. Entre los participantes se incluyen ONG centradas en el desarrollo, sindicatos, cooperativas, fundaciones y entidades filantrópicas, entes locales, cámaras de comercio, organizaciones de derechos humanos, organizaciones de ayuda humanitaria, organizaciones medioambientales y organizaciones juveniles. Sin embargo, el Foro Político solo cubre aspectos relacionados con la política exterior y de desarrollo de la UE, en particular mediante un diálogo exhaustivo con la sociedad civil sobre la política y los proyectos de desarrollo. Así pues, es un complemento ideal de la agenda más amplia de desarrollo sostenible que persigue el Foro de Desarrollo Sostenible y su requisito de integrar los aspectos internos y externos de los ODS. En la práctica, una gran parte de los debates de este Foro se centrará en la aplicación interna de los ODS en la UE. El trabajo del Foro tendrá que estar estrechamente coordinado con el del Foro Político sobre el Desarrollo a fin de crear sinergias.

5. Principales características y componentes de un Foro Europeo de Desarrollo Sostenible

5.1 Dado que los ODS no tienen precedentes y los marcos de gobernanza aún se están desarrollando, la configuración del Foro debería prestar especial atención a los aspectos de la gobernanza en los que se está trabajando y mantener un carácter flexible. El Foro tendría que integrarse en el ciclo completo de la elaboración de políticas de desarrollo sostenible. Para ello, habría que someterlo a una revisión en profundidad una vez que se concretasen los marcos de gobernanza de la UE y de los Estados miembros para la Agenda 2030.

5.2 Tras analizar las principales características del Foro en la preparación del presente Dictamen, el Comité está convencido de que su planteamiento inicial debería basarse en los elementos que se mencionan a continuación.

5.3 Participantes

5.3.1 Por lo que respecta a la participación de las partes interesadas no gubernamentales, el objetivo es que se haga de la manera más integradora posible, como se señala en el punto 3.3, e incluya representantes de:

- ONG centradas en el desarrollo, los asuntos sociales, el medioambiente, los derechos humanos y la no discriminación,
- el sector privado, incluidas las empresas industriales, las pymes y las microempresas, los servicios y la inversión sostenible,

⁽⁴⁾ Dictamen del CESE sobre «Elementos para la estructura, organización y funcionamiento de una plataforma para la mayor participación de la sociedad civil en la promoción a nivel comunitario de políticas de integración de nacionales de terceros países» (DO C 27 de 3.2.2009, p. 95).

- los sindicatos,
- los agricultores y silvicultores,
- los consumidores,
- la dimensión cultural de la sostenibilidad,
- los jóvenes,
- el desarrollo urbano y rural,
- demás sectores pertinentes.

5.3.2 Deberán participar los grupos de la sociedad civil cuyos intereses, por lo general, no están bien representados a escala de la UE. Entre los participantes deberían incluirse también no solo representantes de las organizaciones sino iniciativas de base y agentes del desarrollo sostenible que puedan aportar experiencias de buenas prácticas.

5.3.3 Su composición debe garantizar que los distintos sectores y grupos de partes interesadas están representados de manera equilibrada y que se cubren adecuadamente todas las dimensiones del desarrollo sostenible. Por otra parte, también se ha de tener en cuenta la naturaleza variable del enfoque temático específico de cada reunión. Esto significa que habrá grupos básicos sobre políticas de desarrollo sostenible con representantes permanentes y otros cuya participación dependerá del enfoque temático concreto. Los grupos básicos serían los que se encargarían de hacer el seguimiento de los diecisiete ODS y se centrarían en los asuntos de gobernanza generales. La participación de los grupos específicos se basaría en una convocatoria abierta en la que se indicaría el orden del día de cada reunión.

5.3.4 La composición de los miembros del Foro debe reflejar la gobernanza transversal, así como la continuidad y la flexibilidad en los conocimientos especializados. El enfoque principal estaría en las organizaciones que trabajen a escala europea. Desde el punto de vista nacional y subnacional, en el Foro deberían estar representados los Consejos de Desarrollo Sostenible, los Consejos Económicos y Sociales nacionales, y las comunidades locales y regionales. También habría que prever la cooperación con el Comité de las Regiones.

5.3.5 Desde el punto de vista institucional, la Comisión, y en particular el vicepresidente responsable de la coordinación de la política de desarrollo sostenible, deberían estar presentes en las reuniones y ser invitados a efectuar presentaciones y entablar un diálogo con las partes interesadas. También debería invitarse a representantes del Consejo de la UE y del Parlamento Europeo.

5.3.6 Asimismo, la investigación y la ciencia tendrían que estar representadas en el Foro. El hecho de incluir el pilar científico podría contribuir a establecer un vínculo entre ciencia y política en la aplicación de la Agenda 2030 a escala europea.

5.3.7 Habría que financiar los gastos de viaje y alojamiento de las organizaciones de la sociedad civil que tengan una capacidad limitada para participar.

5.3.8 A fin de que haya un equilibrio entre continuidad y flexibilidad, la selección de participantes no permanentes se debería realizar con antelación a cada reunión del Foro teniendo en cuenta el enfoque temático de la reunión y sobre la base de una convocatoria abierta. En el Foro Europeo de la Migración se está aplicando con éxito un procedimiento similar.

5.3.9 Para garantizar la inclusión y la confianza, las condiciones de participación han de ser transparentes y los participantes deben inscribirse en el Registro de Transparencia de la UE y adherirse a los principios pertinentes, como los Principios de Estambul para la Eficacia del Desarrollo de las Organizaciones de la Sociedad Civil⁽⁵⁾.

⁽⁵⁾ <http://cso-effectiveness.org/-MarcoInternacional-.html?lang=es>

5.4 Organización y gestión

5.4.1 Se han de tener en cuenta las múltiples funciones del Foro a fin de definir su condición institucional y su diseño organizativo de manera adecuada. La independencia y la credibilidad del Foro son muy valiosas. La gobernanza del Foro tiene que ser lo más clara y transparente posible, evitando que se difuminen las responsabilidades.

5.4.2 El Foro debería estar organizado y coordinado por el CESE, ya que se trata del órgano consagrado a facilitar la participación de la sociedad civil a escala europea.

5.4.3 La preparación de las reuniones debería ser responsabilidad de una junta con una composición mixta de representantes de la sociedad civil y de las organizaciones de partes interesadas, que constituirían la mayoría de los miembros de la junta, así como representantes de la Comisión y del CESE. Al igual que en el Foro Europeo de la Migración, los miembros de la junta podrían ser elegidos por los participantes en el Foro de Desarrollo Sostenible sobre la base del principio de rotación.

5.5 Proceso de trabajo y reuniones

5.5.1 El Foro se debería concebir como un proceso de trabajo continuo. Todos los años habría reuniones periódicas acompañadas de reuniones preparatorias, que podrían adoptar la forma de reuniones de «espacio abierto», grupos de trabajo y una cooperación continua basada en plataformas en línea, que recurra a métodos innovadores de organizar procesos y actividades de comunicación.

5.5.2 La composición y la forma de trabajar del Foro debería respetar el derecho de las organizaciones de la sociedad civil participantes a determinar sus contribuciones de manera independiente y autónoma.

5.5.3 El Foro tendría que esforzarse por establecer un vínculo significativo con el proceso de aplicación de los ODS a escala europea, así como a escala de las Naciones Unidas y de los Estados miembros. En cuanto a los Estados miembros, se espera que los Gobiernos nacionales se adapten a los objetivos universales e informen a las Naciones Unidas a través del Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas creado para orientar y controlar la aplicación de la Agenda 2030. El Foro debería reunirse en sesión plenaria al menos una vez al año antes de la reunión anual de verano del Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas a fin de poder aportar sus resultados.

5.5.4 Para fijar el calendario de otras reuniones, deberán usarse como referencias el Semestre Europeo, las negociaciones presupuestarias y el programa de trabajo de la Comisión Europea. El Foro facilitará la participación de homólogos de la sociedad civil y las partes interesadas en los mecanismos de revisión inter pares que se pongan en marcha por los gobiernos de los Estados miembros y que en la actualidad están siendo estudiados por la Red Europea de Desarrollo Sostenible.

5.5.5 Otro punto de referencia importante para implicar a las partes interesadas en el seguimiento es el que proporcionan los informes de seguimiento sobre la aplicación de la Agenda 2030 en la UE, y en particular los informes de seguimiento de Eurostat, que pueden constituir una base de conocimientos sólida para los debates del Foro.

5.6 Determinación del orden del día

5.6.1 El orden del día de las reuniones plenarias se debería centrar periódicamente y de manera exhaustiva en los avances y las modalidades de la Agenda 2030. Además, el orden del día también podría incluir un tema específico relacionado con un conjunto de ODS o un tema que afecte de manera horizontal a varios ODS (por ejemplo, reducir a la mitad la pobreza y la desigualdad de manera simultánea). El orden del día se debería diseñar con el objetivo de fomentar la cooperación de partes interesadas procedentes de distintos ámbitos.

5.6.2 Dado que el Foro debería actuar como un órgano independiente y transparente, la junta directiva del Foro tendría que consultar a los participantes durante el proceso de determinación del orden del día.

5.7 *Base de conocimientos*

5.7.1 Para que los debates del Foro sean eficaces y significativos, es necesario apoyarse en una excelente base de conocimientos. En este sentido, se prevé que Eurostat siga elaborando sus informes semestrales ⁽⁶⁾ sobre el seguimiento de la aplicación de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas en la UE. Estos informes formarían parte de la base de conocimientos para los debates del Foro.

5.7.2 En el proceso se debería incluir información procedente de fuentes independientes, como los informes y las iniciativas de la sociedad civil organizada, los Consejos Económicos y Sociales nacionales y los Consejos Nacionales de Desarrollo Sostenible, el mundo académico, los organismos de investigación, como el sistema de gestión de los conocimientos sobre los ODS del International Institute for Sustainable Development (IISD), y las agencias europeas, así como las actividades de seguimiento de los ciudadanos. La aportación de información podría respaldarse con plataformas basada en la web. A fin de obtener conocimientos especializados invitando a expertos o llevando a cabo investigaciones, el Foro debería esforzarse por establecer vínculos con recursos de investigación existentes.

5.7.3 Tomando como ejemplo las experiencias de buenas prácticas de los Consejos Nacionales de Desarrollo Sostenible, el Foro debería establecer vínculos con instituciones que financian la investigación e iniciar estudios multidisciplinarios sobre una transformación orientada hacia el desarrollo sostenible en toda Europa.

5.8 *Resultados*

5.8.1 Los resultados de las reuniones y los procesos de debate del Foro deberán resumirse en informes u otros métodos de documentación adecuados. Todos los representantes deberían tener la certeza de que sus opiniones y recomendaciones se reflejan en la documentación final. La resolución de los conflictos de intereses sería competencia de la junta. Los resultados deberían ofrecer asimismo a las organizaciones participantes la oportunidad de que presenten sus resultados e informes.

5.8.2 Si Eurostat o la Comisión realizan informes periódicos sobre los avances en materia de desarrollo sostenible, el Foro debería proponer que se incorporasen sus conclusiones a modo de informe alternativo desde la perspectiva de la sociedad civil.

5.8.3 Hay que garantizar que los resultados contribuyen al trabajo de la Comisión y otras instituciones europeas en relación con la Agenda 2030 y que se sigue de cerca toda aportación.

5.8.4 Otro resultado podría ser una serie de diálogos europeos con grupos de interés especial u otros grupos específicos de personas (por ejemplo, los jóvenes como miembros de la próxima generación de responsables de la toma de decisiones que alcanzarán la edad de jubilación en 2050).

5.8.5 El Foro podría decidir establecer nuevas formas de interacción. También se podría crear un Premio Europeo al Desarrollo Sostenible concedido en reconocimiento a una actuación y un liderazgo extraordinarios por parte de la sociedad civil.

5.9 *Financiación*

5.9.1 El CESE podría facilitar infraestructura técnica y la gestión de la secretaría. La financiación necesaria para el reembolso de los gastos de viaje de los participantes y oradores así como la gestión de las plataformas en línea y la elaboración de informes y documentos de resultados tendrán que examinarse conjuntamente con los socios cooperadores.

Bruselas, 26 de mayo de 2016.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

⁽⁶⁾ <http://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-statistical-books/-/KS-GT-15-001>

III

(Actos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

517.º PLENO DEL CESE DE LOS DÍAS 25 Y 26 DE MAYO DE 2016

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo — El programa de trabajo anual de la Unión sobre normalización europea para 2016

[COM(2015) 686 final]

(2016/C 303/10)

Ponente: Patrick LIÉBUS

El 5 de febrero de 2016, 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 y al Comité Económico y Social Europeo — El programa de trabajo anual de la Unión sobre normalización europea para 2016

[COM(2015) 686 final].

La Sección de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 10 de mayo de 2016.

En su 517.º pleno de los días 25 y 26 de mayo de 2016 (sesión del 25 de mayo de 2016), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 141 votos a favor, y 6 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El presente dictamen se centra en el carácter integrador del sistema europeo de normalización. Esta elección se explica por el hecho de que las organizaciones ANEC, ECOS, ETUC y SBS, denominadas «organizaciones del anexo III» haciendo referencia al Reglamento (UE) n.º 1025/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, están todas representadas por el CESE. Por esta razón, como «casa» de la sociedad civil, el CESE desea concentrar sus esfuerzos en la transparencia y el carácter integrador del sistema europeo de normalización.

1.2 El CESE ha reconocido también la intención de la Comisión Europea de abordar los aspectos de carácter estratégico del sistema europeo de normalización en el marco de los programas de trabajo anuales.

1.3 En cuanto a las relaciones existentes entre las organizaciones del anexo III y el sistema europeo de normalización, el CESE insta a las organizaciones europeas de normalización a asignar a las organizaciones del anexo III un estatuto específico de miembro o de socio, con derechos y obligaciones propios. Esto debería concretarse mediante la concesión a las organizaciones del anexo III de un derecho de recurso ilimitado y de funciones consultivas, especialmente en lo que atañe a las normas de interés público.

1.4 Reconociendo que la delegación nacional es uno de los principios fundamentales de la normalización europea, el CESE hace hincapié en la importancia de facilitar el acceso al proceso de normalización a las pymes y a los agentes sociales, así como a sus representantes de alcance nacional. En tal contexto, el Comité propone implantar a escala nacional el acceso gratuito a los «comités espejo» para las pymes y los agentes sociales, así como sus respectivas asociaciones representativas.

1.5 El CESE recuerda la función esencial desempeñada por los «consultores del nuevo enfoque» y celebra su contribución a una evaluación de la conformidad de las normas a las políticas de la Unión, en el marco de la normalización armonizada. Por consiguiente, el CESE acoge con satisfacción la voluntad expresada por la Comisión de velar por el mantenimiento de sus actividades a largo plazo.

1.6 En conclusión, el CESE insta a que se lleve a cabo un seguimiento pormenorizado de los esfuerzos desplegados por los principales agentes de la normalización, con el fin de reforzar el carácter integrador del sistema europeo de normalización. El CESE podría, con carácter prioritario, crear un foro *ad hoc* sobre el carácter integrador del sistema europeo de normalización. Este órgano sería responsable de organizar una audiencia pública anual para evaluar los avances logrados al respecto.

2. Síntesis de la Comunicación

2.1 La Comisión ha expuesto su visión estratégica de la normalización europea en una Comunicación y estableció el marco jurídico correspondiente en el Reglamento (UE) n.º 1025/2012 sobre la normalización europea, que entró en vigor el 1 de enero de 2013. Una de las novedades del Reglamento es que obliga a la Comisión a adoptar un programa de trabajo anual de la Unión sobre normalización europea.

2.2 Este programa de trabajo es una herramienta destinada a estrechar la cooperación entre la Comisión y el sistema europeo de normalización, exponiendo la estrategia y los planes de la Comisión en materia de normalización para el año siguiente. La Comisión tiene previsto revisar su cooperación con el sistema europeo de normalización a fin de garantizar una participación adecuada de todas las partes interesadas (industria, pymes, consumidores, organizaciones de defensa del medio ambiente, trabajadores, etc.).

2.3 Entre las prioridades estratégicas para la normalización europea se encuentran la adopción de un plan en materia de normas prioritarias en el ámbito de las TIC, así como la normalización de los servicios. El plan en materia de normas prioritarias en el ámbito de las TIC completará el programa de trabajo anual de la Unión.

3. Observaciones generales

3.1 El CESE felicita a la Comisión por la presentación del programa de trabajo anual sobre normalización para 2016 y recuerda la contribución fundamental de las normas a la estructuración del mercado interior y a la competitividad de las empresas. Como ya indicó en su Dictamen INT/590 emitido en septiembre de 2011 ⁽¹⁾, el programa anual sobre normalización representa un auténtico reto en términos de transparencia, planificación y previsión, en particular para los agentes y las partes interesadas del sistema europeo de normalización.

3.2 El CESE acoge positivamente el programa anual para 2016 porque permite hacer balance de los debates en curso, pero sobre todo porque aporta un auténtico valor añadido a la futura programación. El CESE pide, pues, a la Comisión que prepare mejor los futuros programas anuales, consultando a las partes interesadas sobre los aspectos técnicos y estratégicos y publicando el programa de trabajo en julio del año anterior. El CESE acoge favorablemente las prioridades de los distintos sectores.

3.3 Prioridad otorgada a la integración

3.3.1 Todas las partes interesadas que han adolecido siempre de un acceso difícil y reducido al sistema europeo de normalización, es decir, los consumidores, los intereses medioambientales, los trabajadores y las pymes —representados por las organizaciones ANEC, ECOS, CES y SBS, denominadas «organizaciones del anexo III» en relación con el Reglamento (UE) n.º 1025/2012, así como sus miembros nacionales—, están representadas por el CESE. Por esta razón, aunque es consciente de la contribución fundamental y de los retos en materia de participación afrontados en general por otras partes interesadas en el desarrollo de las normas, el Comité Económico y Social Europeo —como «casa» de la sociedad civil— desea concentrar sus esfuerzos en la transparencia y el carácter integrador del sistema europeo de normalización.

⁽¹⁾ DO C 376 de 22.12.2011, p. 69.

3.3.2 En tal contexto, la aplicación del Reglamento (UE) n.º 1025/2012 requiere especial atención, como resalta acertadamente la Comisión en su Comunicación. De ello se desprende, en particular, la necesidad de mejorar la difusión y la publicación de los informes previstos en el artículo 24 del Reglamento, así como la comunicación y la información sobre estos últimos.

3.3.3 El CESE celebra la voluntad de la Comisión de seguir de cerca los progresos y esfuerzos de cada uno de los agentes del sistema europeo de normalización para lograr que el sistema sea más integrador. Con vistas a alcanzar este objetivo, el CESE desea que la Comisión desempeñe un papel proactivo, en particular como órgano de cofinanciación del sistema europeo de normalización.

3.3.4 El Comité celebra, asimismo, la conclusión del proceso de financiación de las organizaciones del anexo III y pide una mayor simplificación administrativa, así como la adopción de una perspectiva a más largo plazo para que dichas entidades puedan aplicar estrategias plurianuales.

3.4 *La iniciativa conjunta sobre normalización*

3.4.1 El Comité acoge con satisfacción la propuesta de iniciativa conjunta sobre normalización y la participación de las partes interesadas en el sistema, en particular las organizaciones del anexo III, como señal esencial del relanzamiento de la asociación público-privada en que se asienta el sistema europeo de normalización. En tal contexto, el CESE hace hincapié en que las acciones propuestas en la versión final de la iniciativa conjunta sobre normalización persigan una mayor integración y contribuyan claramente a ella, para hacer posible la apropiación de la iniciativa por todas las partes interesadas, en particular las organizaciones del anexo III.

3.4.2 El Comité celebra y apoya la propuesta de acción en el marco de la iniciativa conjunta sobre normalización consistente en realizar un análisis para comprender mejor las posibilidades y los retos de la puesta a disposición gratuita de las normas, por ejemplo en el marco de un estudio de impacto económico y social sobre estas.

3.5 *La acción de las organizaciones europeas de normalización*

3.5.1 El CESE acoge favorablemente y celebra el papel de las organizaciones CEN, Cenelec y ETSI como entidades independientes, neutras y profesionales, dotadas de normas y procedimientos que garantizan el respeto de los principios fundadores de la OMC en el ámbito de la normalización, así como de los principios instaurados por el Reglamento (UE) n.º 1025/2012.

3.5.2 A fin de mejorar la participación de todos los agentes de la normalización, el CESE pide a las organizaciones europeas de normalización que concedan a las organizaciones del anexo III un estatuto específico de miembro o socio, dotado de sus propios derechos y obligaciones, en consonancia con su estatuto y papel respectivos, con un acceso ilimitado a los órganos técnicos y a los proyectos de normas en curso de elaboración, ajustándose a una política de confidencialidad que tenga en cuenta la necesidad de la consulta. El CESE propone emprender una reflexión sobre la gratuidad de dicho acceso, habida cuenta de la participación de la Unión en la financiación de las organizaciones europeas de normalización y de las organizaciones del anexo III.

3.5.3 El CESE propone, asimismo, reinstaurar un derecho de recurso ilimitado para las organizaciones del anexo III, que abarque también aquellos trabajos en los que no hayan participado directamente desde el comienzo, y dotarlas de una facultad consultiva a la hora de ratificar las normas.

3.5.4 El CESE quiere destacar la importancia de una normalización integradora y de calidad. Desea recordar también que la rapidez de establecimiento y publicación de las normas no debe considerarse un objetivo en sí mismo, sobre todo si obstaculiza la consecución del objetivo del CESE de integración de las organizaciones del anexo III en el sistema europeo de normalización. En efecto, el Comité advierte al sistema europeo de normalización contra cualquier decisión que, con el pretexto de la rapidez, limite la participación y la apertura.

3.5.5 El CESE recuerda que la inclusión de las partes interesadas solo es posible mediante su participación en un contexto de transparencia. A fin de resaltar, reforzar y aplicar el principio de delegación nacional, el CESE insiste en la importancia de facilitar el acceso de las pymes, así como de sus representantes a escala nacional, al proceso de normalización lo que sigue siendo un desafío, como se menciona en el punto 4 de la Comunicación.

3.5.6 A este respecto, el Comité propone instaurar a escala nacional el acceso gratuito a los «comités espejo» para las pymes y los agentes sociales, así como sus respectivas asociaciones representativas. Las facilidades para participar y contribuir también son muy importantes en la fase de consulta pública, durante la cual no debe haber obstáculos prácticos o técnicos.

3.6 Nuevo Vademécum de la Normalización Europea y directrices para las organizaciones del anexo III

3.6.1 En el marco de la aplicación del nuevo «Vademécum de la Normalización Europea», el Comité felicita a la Comisión por pedir a las organizaciones europeas de normalización que formen a sus órganos y su personal técnicos en cuanto al contenido y las medidas de este nuevo documento.

3.6.2 El CESE pide también a la Comisión que vele por la difusión, comprensión y utilización del Vademécum por todos los servicios de la Comisión Europea que deseen recurrir a la normalización para la aplicación de las políticas europeas. Sería igualmente útil garantizar su difusión, acompañada de la información correspondiente, a través de la página web de la Comisión Europea.

3.6.3 El Comité desea subrayar, ante todo, la importancia del conocimiento, por los responsables de los órganos técnicos de las organizaciones europeas de normalización, de las distintas guías del CEN-Cenelec para la redacción de normas, que tienen en cuenta las necesidades de los agentes sociales y de las pymes (es decir, las guías 2, 5 y 17 del CEN-Cenelec y la guía 4 del CEN). El Comité celebra, en tal contexto, las acciones ya emprendidas por el CEN-Cenelec con el Grupo de Trabajo «Pymes» (*SME Working Group*) y el Grupo de Trabajo «Agentes sociales» (*Societal Stakeholders Working group*) y pide que las prosigan mediante medidas concretas y ambiciosas. Conviene resaltar la utilidad de recurrir a las guías del CEN-Cenelec durante todo el proceso de normalización, desde la reflexión sobre la conveniencia de elaborar una norma hasta su publicación.

3.7 La normalización de las TIC y los derechos de propiedad intelectual en la normalización

3.7.1 El CESE se interroga sobre el valor añadido del «plan prioritario de normas sobre TIC» propuesto en el punto 3.1 de la Comunicación. Dicho documento parece constituir un añadido innecesario al «plan progresivo de normalización de las TIC», así como al programa de trabajo anual sobre normalización. El Comité teme que se dupliquen las fuentes y los niveles de prioridad, lo cual podría dificultar el seguimiento del debate y la participación de las partes interesadas.

3.7.2 En materia de derechos de propiedad intelectual (DPI), el Comité advierte contra el desequilibrio existente entre los usuarios y los titulares de una patente esencial para una norma (PEN), en particular en los supuestos en que una pyme innovadora no está en situación de conocer el número de patentes que podría aplicar y quién las posee. El CESE propone, por tanto, al ETSI que redacte una guía práctica para la negociación de acuerdos de licencia de las PEN destinada a las pymes y en aplicación de las condiciones FRAND (*fair, reasonable and non-discriminatory*, es decir, equitativas, razonables y no discriminatorias).

3.7.3 En cuanto a los criterios FRAND, el Comité destaca la necesidad de definir mejor estos principios a fin de comprender su alcance y aplicación práctica.

3.7.4 A este respecto, el CESE pide asimismo al ETSI que mejore la calidad y la transparencia de la base de datos que contiene las declaraciones sobre los DPI. Es algo fundamental para garantizar cierta previsibilidad a los usuarios de una PEN y tranquilizar a las pymes innovadoras en relación con los costes y las modalidades de negociación de los acuerdos de licencia.

3.8 Los «consultores del nuevo enfoque»

3.8.1 El CESE recuerda la función esencial desempeñada por los «consultores del nuevo enfoque» mencionados en el punto 7.2 de la Comunicación y celebra su indispensable contribución a una evaluación fiable de la conformidad de las normas con la legislación y las políticas de la Unión en el marco de la normalización armonizada.

3.8.2 El CESE acoge con satisfacción la voluntad —manifestada por la Comisión en el punto 7.2 de la Comunicación— de velar por la disponibilidad a largo plazo de la evaluación. El Comité desea reforzar la primacía de esta evaluación independiente con respecto a cualquier otra evaluación interna efectuada por las organizaciones europeas de normalización.

3.8.3 El CESE confía en que la independencia de los consultores se refuerce aún más, en su caso mediante la contratación directa de los «consultores del nuevo enfoque» por la Comisión Europea.

3.9 *Solicitudes de normalización y mandatos*

3.9.1 El CESE hace hincapié en el proceso de preparación de los mandatos europeos que la Comisión remite a las organizaciones europeas de normalización para solicitar la elaboración de normas. El CESE pide a la Comisión que refuerce aún más la transparencia y el carácter integrador de ese proceso, en especial respecto de las organizaciones del anexo III.

3.9.2 Resalta, asimismo, la importancia de una comprobación de la conformidad del resultado de la norma elaborada con el objetivo inicial, velando en especial por que no se amplíe el ámbito de aplicación durante los trabajos.

3.9.3 El Comité hace hincapié en los trabajos preparatorios de la normalización, sobre todo para evaluar la repercusión económica y social de las normas y para determinar las partes interesadas y asociarlas a los trabajos de normalización.

3.10 Por lo que respecta a la cooperación internacional, el CESE destaca las importantes dificultades que todavía afrontan las organizaciones del anexo III para proseguir sus trabajos y pide a las organizaciones europeas de normalización, así como a las organizaciones nacionales de normalización, que desplieguen todos los medios posibles en el marco de sus acuerdos de colaboración con la ISO y la CEI para garantizar la transparencia, la participación y la integración de todas las partes interesadas, en particular cuando los trabajos obedezcan a una solicitud de normalización de la Comisión.

4. *Observaciones específicas*

4.1 El CESE podría crear un foro *ad hoc* sobre el carácter integrador del sistema europeo de normalización. Dicho foro, que se reuniría periódicamente y al menos una vez al año, congregaría a los miembros del Comité que deseen contribuir a la participación y la consideración de las partes interesadas, en particular los agentes sociales y las pymes. Se invitaría a las organizaciones del anexo III a las reuniones de este foro.

4.1.1 El foro se encargaría, entre otras cosas, de organizar una audiencia pública anual sobre el carácter integrador del sistema europeo de normalización. En el contexto de este acto, el CESE invitaría a los agentes del sistema europeo de normalización y a la Comisión Europea a una audiencia pública en el marco de los informes de actividad previstos en el artículo 24 del Reglamento (UE) n.º 1025/2012 con vistas a mejorar su conocimiento y difusión. El Comité aprovecharía esta ocasión para asociar al Parlamento Europeo a esta actividad.

4.1.2 Dicho foro podría encargarse, asimismo, de financiar un estudio sobre la composición de los «comités espejo» nacionales, a fin de evaluar su representatividad y su carácter integrador.

Bruselas, 25 de mayo de 2016.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la homologación y la vigilancia del mercado de los vehículos de motor y sus remolques y de los sistemas, los componentes y las unidades técnicas independientes destinados a dichos vehículos

[COM(2016) 31 final — 2016/0014 (COD)]

(2016/C 303/11)

Ponente: Jan SIMONS

El 4 de febrero y el 11 de febrero de 2016, respectivamente, de conformidad con el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la:

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la homologación y la vigilancia del mercado de los vehículos de motor y sus remolques y de los sistemas, los componentes y las unidades técnicas independientes destinados a dichos vehículos»

[COM(2016) 31 final — 2016/0014 (COD)].

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su Dictamen el 10 de mayo de 2016.

En su 517.º Pleno, celebrado los días 25 y 26 de mayo de 2016 (sesión del 25 de mayo), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 157 votos a favor, 2 en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE acoge con satisfacción la propuesta de la Comisión y su propósito de mejorar la eficacia del marco jurídico a fin de alcanzar objetivos económicos, medioambientales y sociales, contribuyendo así a fomentar la independencia y responsabilidad del sistema. Sin embargo, se debe hacer hincapié en la importancia de desarrollar una legislación equilibrada, así como en la necesidad de establecer medidas eficaces y rentables.

1.2 Con el objetivo de reducir las diferencias en cuanto a interpretación y rigurosidad en la aplicación en los distintos Estados miembros, el CESE apoya la propuesta de pasar de una directiva a un reglamento. El CESE recomienda vivamente hacer lo mismo de ahora en adelante con todas las normas relativas al mercado interior, cuando proceda.

1.3 Este ejercicio de revisión implica adoptar varios actos legislativos y sincronizar una serie de plazos. Se insta a la Comisión, al Parlamento y al Consejo a que adopten un calendario apropiado y ambicioso para la adopción de los actos delegados y de ejecución, algo que en el presente no existe.

1.4 Las normas detalladas sobre la vigilancia del mercado tienen como objetivo excluir eficazmente de este mercado en concreto los productos no conformes. No obstante, es necesario adoptar medidas eficaces y rentables, en particular las que afecten al funcionamiento del mercado y al coste de los productos. Asimismo, es indispensable que haya un sistema eficaz y claro de coordinación y cooperación entre todas las partes implicadas, especialmente por lo que respecta a las actividades de los Estados miembros.

1.5 Las mejoras en la designación, la verificación periódica y el funcionamiento de los servicios técnicos son positivas, pero se propone una serie de requisitos onerosos y redundantes que incrementarían los costes y los retrasos tanto para las administraciones como para los productores sin aportar ningún beneficio real.

1.6 Se deben establecer procedimientos más detallados para introducir el nuevo concepto de «validez temporal» de cara a unos certificados de homologación más eficientes.

1.7 El CESE espera una mayor claridad y simplificación de los procedimientos y los requisitos que afectan a las pequeñas y medianas empresas, así como a los nichos de mercado, los recambios y los componentes. También recomienda que la homologación de tipo de los productos de repuesto que afectan a la seguridad y a la eficacia medioambiental sea debidamente estudiada y regulada.

2. Introducción y antecedentes

2.1 La industria del automóvil es un actor importante en la economía de la UE. En 2012 supuso 2,3 millones de empleos directos y 9,8 millones de puestos de trabajo indirectos. Aproximadamente el 75 % de los componentes de equipos originales y de la tecnología para vehículos procede de proveedores independientes. La cifra de negocios asciende a 859 000 millones EUR, lo que supone el 6,4 % del PIB de la UE.

2.2 El marco jurídico del sistema de homologación de tipo de la UE es la Directiva 2007/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽¹⁾, que establece los procedimientos para la homologación de vehículos nuevos, remolques y sus sistemas y componentes a fin de garantizar el cumplimiento de las normas de seguridad y medioambientales. Se necesitan setenta reglamentos técnicos específicos, muchos de los cuales son reglamentos internacionales establecidos por las Naciones Unidas.

2.3 Las disposiciones generales relativas a la vigilancia del mercado se aplican con arreglo al Reglamento (CE) n.º 765/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽²⁾.

2.4 Ya en 2010 la Comisión emprendió la revisión del marco jurídico aplicable a la homologación de tipo de los vehículos de motor.

2.5 El marco actual está siendo objeto de fuertes críticas desde septiembre de 2015, tras conocerse que Volkswagen había usado «dispositivos de manipulación», un tipo especial de *software* para eludir los límites de emisiones. En 2016 la Comisión indicó que «los mecanismos para garantizar la aplicación y el cumplimiento armonizados del marco jurídico actual no son lo suficientemente sólidos» y que, «como resultado de las diferencias en cuanto a la interpretación y la aplicación de las normas» por parte de los Estados miembros, «los principales objetivos de la Directiva se han visto socavados».

2.6 La evaluación de impacto de la Comisión sobre la propuesta sometida a examen presenta un enorme coste para los vehículos y piezas no conformes que puede elevarse a 12 000 millones EUR al año.

3. Propuesta de la Comisión

3.1 Los principales resultados de una consulta pública (llevada a cabo en 2010), una evaluación del impacto y un control de adecuación (2013), junto con las conclusiones de la Comunicación «CARS 2020: Plan de Acción de la Comisión Europea sobre un sistema reglamentario para un sector del automóvil competitivo» (2012), ponen de relieve la necesidad de revisar los procedimientos relativos a la vigilancia de los productos del sector del automóvil en el mercado de la UE para asegurar que todos los vehículos y piezas cumplen los requisitos reglamentarios y, al mismo tiempo, limitar las cargas administrativas, apoyar la investigación y el desarrollo de productos innovadores, fomentar la armonización internacional y considerar las necesidades de las pequeñas y medianas empresas.

3.2 La propuesta ayudará a alcanzar tres objetivos:

- reforzar la independencia y la calidad de los ensayos para la comercialización de los automóviles,
- mejorar la eficacia del sistema de vigilancia del mercado mediante el control de las piezas y vehículos nuevos o de los que ya están en circulación,
- reforzar el sistema de homologación de tipo con una mayor supervisión europea.

⁽¹⁾ DO L 263 de 9.10.2007, p. 1.

⁽²⁾ DO L 218 de 13.8.2008, p. 30.

3.3 Entre otras medidas, la Comisión propone modificar el sistema retributivo para evitar que haya vínculos financieros entre los laboratorios de ensayo y los fabricantes, ya que esto puede provocar conflictos de intereses y comprometer la independencia de los ensayos. La propuesta también incluye unos criterios de funcionamiento más estrictos para los servicios técnicos, que deberán someterse a una auditoría periódica e independiente para obtener y mantener su designación. Las autoridades nacionales de homologación de tipo estarán sujetas a revisiones entre pares para garantizar que las normas pertinentes se aplican y ejecutan de forma rigurosa en toda la UE.

3.4 Asimismo, la propuesta establece un régimen para gestionar y coordinar las inspecciones aleatorias de piezas y vehículos nuevos y de los que ya estén en circulación, y otorga competencias a la Comisión para llevar a cabo inspecciones y poner en marcha retiradas.

4. Observaciones generales

4.1 El CESE acoge positivamente la propuesta de la Comisión en conjunto y hace hincapié en la importancia de lograr una legislación equilibrada. La propuesta tendrá como consecuencia la adopción de medidas con una buena relación coste-beneficios que permitan:

- establecer unas condiciones más equitativas para que los distintos participantes en el mercado se beneficien de un entorno de competencia leal,
- mejorar la protección de los consumidores y del medio ambiente frente a los productos no conformes que contribuyen a provocar accidentes de tráfico y empeorar la calidad del aire,
- examinar con detenimiento las necesidades de las pequeñas y medianas empresas,
- ayudar a restablecer la confianza del consumidor en este sector del mercado.

4.2 Un aspecto que debe tratarse es la determinación del calendario para la introducción de nuevos requisitos y procedimientos, ya que así se dará a las administraciones y a los fabricantes un margen de tiempo suficiente para adaptarse. Además, habrá que sincronizar por completo este calendario con todos los actos delegados y de ejecución conexos que la Comisión tendrá que adoptar a corto plazo.

4.3 Se vuelve a insistir en la vigilancia del mercado y se introducen nuevas normas específicas destinadas a tratar la situación concreta de este sector del mercado. Sin embargo, se deben adoptar medidas para evitar la proliferación de controles equivalentes y la multiplicación de solicitudes de información de carácter similar, a fin de evitar las distorsiones del mercado y las cargas o costes excesivos, y los objetos relacionados con la vigilancia del mercado deberían obtenerse a precios de mercado. Para ello, hay que instaurar un sistema sólido y eficaz de coordinación y cooperación entre todas las partes implicadas (la autoridad de vigilancia del mercado, los participantes en el mercado, el fabricante y la autoridad de homologación de tipo), teniendo también en cuenta las mejores prácticas seguidas en y fuera de Europa.

4.4 El CESE apoya el objetivo de mejorar la eficacia del marco jurídico de la homologación de tipo reduciendo las diferencias en cuanto a interpretación y rigurosidad en la aplicación entre los distintos Estados miembros, así como el objetivo de aportar una mayor solidez al sistema normativo en conjunto. Un primer paso adelante es la propuesta de cambiar la Directiva 2007/46/CE por un reglamento europeo, un instrumento jurídico que se considera más apropiado. El CESE recomienda vivamente hacer lo mismo de ahora en adelante con todas las normas relativas al mercado interior, cuando proceda.

4.4.1 La propuesta concede una gran importancia a la mejora de los procedimientos para la designación y la verificación periódica del servicio o los servicios técnicos nombrados como laboratorio de ensayo por una autoridad de homologación de tipo. Se puede considerar como una característica positiva. Sin embargo, la propuesta corre el riesgo de imponer requisitos onerosos y redundantes que pueden aumentar los costes y los retrasos sin generar ningún beneficio real, lo que probablemente acabará planteando problemas en su aplicación. Por otra parte, la excesiva verificación de las cualificaciones de los servicios técnicos, incluidos los controles dobles o cruzados entre las autoridades de los distintos Estados miembros, así como la frecuencia propuesta para las verificaciones, no parecen ser rentables y pueden entrar en contradicción con el sistema de homologación de la CEPE.

4.4.2 Los principios para la invalidación de los certificados de homologación de tipo, considerablemente más rígidos y estrictos, en particular en el caso de irregularidades menores o de carácter administrativo, parecen ir en contra de los principios de «legislar mejor» y no deberían dar lugar, como se propone ahora, a la interrupción de las ventas del producto.

4.4.3 El régimen propuesto para una estructura nacional de tasas que determine cómo debería proceder el Estado miembro en cuanto a la recaudación y la gestión de los ingresos derivados de las actividades de homologación de tipo resulta desproporcionado y amenaza con hacer que las autoridades más pequeñas sean incapaces de prestar unos servicios de calidad.

4.5 Hay un concepto totalmente nuevo referido al tiempo de validez del certificado de homologación de tipo, que, aunque expirará a los cinco años, podrá ser renovado si la autoridad de homologación de tipo certifica que aún cumple la normativa aplicable. Esta nueva medida puede ayudar a reducir de manera eficaz el número de certificados declarados «no válidos», pero la extrema complejidad y la amplia naturaleza de los certificados, que incluyen cientos de subcertificados con distintas fechas de caducidad y cada uno vinculado a un proveedor de piezas o componentes diferente, hacen que sea necesario contar con unos procedimientos más detallados y sólidos que los que se describen en la propuesta.

4.5.1 Es necesario aclarar si estos procedimientos afectan también a la homologación de componentes o sistemas y de qué manera, aunque hay que recordar que las homologaciones de tipo para componentes concedidas dentro del ámbito de las Naciones Unidas (CEPE) solo pueden ser reguladas en virtud del marco jurídico correspondiente.

4.6 Con el objetivo de elevar el perfil de las estrategias sobre vehículos y los parámetros específicos de funcionamiento que puedan afectar a la seguridad y a la eficacia medioambiental, la propuesta obliga a los fabricantes a conceder a la autoridad de homologación de tipo acceso total a los equipos lógicos o algoritmos. Estos requisitos son bastante amplios y precisan unas normas más detalladas que aborden los distintos casos y aclaren que debe respetarse siempre el secreto industrial.

4.7 La propuesta pretende revisar los procedimientos y los requisitos que afecten a las pequeñas y medianas empresas y a los productos de nicho. El CESE acoge con satisfacción la intención de clarificar y simplificar en mayor medida los procedimientos relativos a:

- los «vehículos multifásicos» fabricados por dos o más fabricantes en distintas fases,
- las homologaciones individuales, para uno o más vehículo(s) en particular,
- las series cortas nacionales, para la producción limitada a escala nacional,
- las series cortas europeas de autobuses y camiones, para la producción limitada a escala europea (los turismos y las furgonetas ya se incluyen en la homologación de series cortas europeas).

4.7.1 El CESE también recomienda que la homologación de tipo de los productos de repuesto que afecten a la seguridad y a la eficacia medioambiental sea debidamente estudiada y regulada.

5. Observaciones específicas

5.1 El procedimiento de «fin de serie» es necesario para permitir el registro de vehículos que no se venden por motivos comerciales y han perdido la validez de su homologación de tipo debido a los obstáculos técnicos que impiden la adaptación a los nuevos requisitos. Aunque el procedimiento ya está implantado, concede a cada Estado miembro el derecho de actuar de forma independiente. El CESE acoge con especial satisfacción la propuesta de armonizar el procedimiento a escala europea; sin embargo, el texto propuesto sigue concediendo a los Estados miembros el derecho de rechazar o limitar el procedimiento. Solo un procedimiento a escala europea puede proporcionar la seguridad y la estabilidad necesarias para sostener el mercado único europeo.

5.1.1 El texto referente al «fin de serie» necesita una mayor claridad y correcciones editoriales. Por su parte, las limitaciones de tiempo se podrían simplificar más a fin de reducir las repercusiones económicas en el volumen de ventas, que ya es relativamente marginal si se compara con el del conjunto del mercado.

5.2 El «certificado de conformidad» electrónico ya existe en algunos Estados miembros, y un proyecto de alcance europeo, el «EReg», está a punto de concluir la creación de un procedimiento para el «registro electrónico» de vehículos sin necesidad de documentos en papel. Hay dos sistemas, el sistema de intercambio para la homologación de tipo europea (ETAES) y la base de datos de Naciones Unidas para el intercambio de homologaciones de tipo (DETA), que se encargan de archivar electrónicamente el certificado de homologación de tipo. Habría sido conveniente que la Comisión incluyera en su propuesta un incentivo para la rápida aplicación de los procedimientos armonizados a escala europea en relación con la presentación y el intercambio electrónicos de la información sobre la homologación de tipo y los datos de registro en una base de datos electrónicos común de la UE con acceso público en la medida que lo permita el secreto industrial, lo que conllevaría una reducción de los trámites y los costes y un ahorro de tiempo para las administraciones, los fabricantes y los consumidores, además de tener ventajas medioambientales.

5.3 La revisión del texto legislativo no resulta coherente con el sistema actual de numeración e identificación de productos que lleva aplicándose desde hace varios años. Cambiar el sistema de numeración no está justificado y supondrá una gran complicación y la aparición de trámites adicionales tanto para las administraciones como para los fabricantes, lo que previsiblemente hará que se produzcan varios errores que, a su vez, conllevarán más gastos y retrasos. Un expediente de homologación de tipo puede contener fácilmente cientos de páginas de información con miles de líneas numeradas.

5.4 En el nuevo procedimiento de «fin de serie» se propone imprimir algunos datos concretos sobre el certificado de conformidad de cada uno de los vehículos en cuestión. Sin embargo, no resulta práctico porque este certificado se suele imprimir antes de comercializar el producto y, por tanto, no es posible ni eficaz añadir más datos en una fase posterior, ya que no se pueden identificar desde el primer momento los vehículos que no se venden. En caso de necesitar más información sobre un número determinado de vehículos en un momento dado, entonces el fabricante puede facilitar un documento aparte conforme al procedimiento actual.

5.5 Se propone conceder a las autoridades de homologación de tipo un plazo de tres meses para elaborar una solicitud para la homologación de series cortas nacionales y decidir si se acepta o no. El plazo parece excesivo, sobre todo para las pequeñas empresas, y se podría reducir a dos meses.

Bruselas, 25 de mayo 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 el Consejo por la que se modifica la Directiva 2014/65/UE relativa a los mercados de instrumentos financieros, en lo tocante a determinadas fechas

[COM(2016) 56 final — 2016/0033 (COD)]

y sobre la

propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 600/2014, relativo a los mercados de instrumentos financieros, el Reglamento (UE) n.º 596/2014, sobre el abuso de mercado, y el Reglamento (UE) n.º 909/2014, sobre la mejora de la liquidación de valores en la Unión Europea y los depositarios centrales de valores, en lo que respecta a determinadas fechas

[COM(2016) 57 final — 2016/0034 (COD)]

(2016/C 303/12)

Ponente: Daniel MAREELS

El 25 de febrero de 2016, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Parlamento Europeo decidió 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 2014/65/UE, relativa a los mercados de instrumentos financieros, en lo tocante a determinadas fechas

[COM(2016) 56 final — 2016/0033 (COD)]

El 25 de febrero de 2016, de conformidad con los artículos 114 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la:

propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 600/2014, relativo a los mercados de instrumentos financieros, el Reglamento (UE) n.º 596/2014, sobre el abuso de mercado, y el Reglamento (UE) n.º 909/2014, sobre la mejora de la liquidación de valores en la Unión Europea y los depositarios centrales de valores, en lo que respecta a determinadas fechas

[COM(2016) 57 final — 2016/0034 (COD)].

La Sección de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 10 de mayo de 2016.

En su 517.º pleno de los días 25 y 26 de mayo de 2016 (sesión del 26 de mayo de 2016), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 132 votos a favor, 2 en contra y 1 abstención el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Teniendo en cuenta las circunstancias mencionadas en el cuerpo del dictamen, el Comité acepta las propuestas de la Comisión, por las que se pospone un año la plena aplicación del paquete MiFID II, del 3 de enero de 2017 al 3 de enero de 2018. Al parecer, este aplazamiento se justifica por una serie de problemas técnicos e informáticos importantes, y por el hecho de que un aplazamiento parcial no parece una opción ya que, a su vez, plantearía otras cuestiones difíciles relacionadas, en particular, con la claridad y la seguridad jurídica, las posibles perturbaciones del mercado y los gastos e inversiones adicionales. Igualmente, el Comité insta a que se realicen todos los esfuerzos necesarios para evitar otro aplazamiento de la aplicación del paquete MiFID II y que durante el período de aplazamiento se vele por que no se vulneren en la práctica las normas para la protección de los inversores. A la espera de la nueva reglamentación, deberán seguir aplicándose plenamente, cuando proceda, las disposiciones actuales de la Directiva MiFID I.

1.2 Esta insistencia del Comité resulta aún más pertinente cuando en el pasado ya se pronunció a favor⁽¹⁾ de determinadas reformas de los mercados financieros e insistió en que estas debían llevarse a cabo con rapidez. Esto fue lo que ocurrió también con el desarrollo del paquete MiFID II en 2014. El paquete MiFID II comprende la versión revisada y reforzada de la Directiva europea MiFID⁽²⁾ (MiFID I) de 2007 y la introducción del Reglamento MiFIR⁽³⁾. En resumen, esto significa que el paquete MiFID II tiene como finalidad incrementar la eficiencia y la transparencia de los mercados financieros europeos y ampliar la protección de los inversores.

1.3 Cuando, en particular, se planteó la revisión y el fortalecimiento de la Directiva MiFID, el Comité señaló lo siguiente: «El objetivo principal de la directiva es incrementar la transparencia y la eficiencia de los intercambios y limitar la volatilidad de los mercados, pero también reforzar la integridad de los intermediarios y la protección de los inversores, así como abrir los mercados europeos a una verdadera competencia en la prestación de servicios financieros. El CESE apoya estos objetivos y considera que la propuesta en su conjunto constituye un paso en la buena dirección»⁽⁴⁾. Los objetivos y la aplicación de los nuevos textos no deben en ningún caso verse afectados por esta demora.

2. Antecedentes

2.1 El marco reglamentario de los mercados financieros experimentó un cambio de dirección a partir del desarrollo de la MiFID I en 2007, cuyo objetivo final era promover mercados justos y transparentes. Esta Directiva ha conllevado sobre todo mejoras en el campo de la competencia y una mayor integración de los mercados financieros europeos. La MiFID I ha contribuido a la liberalización del mercado para la ejecución de órdenes. La competencia entre los distintos centros de negociación ha aumentado y se ha producido una fragmentación del mercado. Además se han introducido normas respecto a la protección de las inversiones y la protección de la integridad del mercado.

2.2 A raíz de la crisis financiera ha aumentado la demanda de una supervisión mayor y más estricta. También se han puesto de manifiesto lagunas en la protección de los inversores y deficiencias en el funcionamiento y la transparencia de los mercados financieros. Además es preciso tener en cuenta algunos avances tecnológicos nuevos en el mercado, entre otros, los referidos a la negociación de alta frecuencia y la negociación algorítmica.

2.3 En consecuencia, se ha sustituido y reforzado el marco existente. La operación se realizó en el año 2014 con el paquete MiFID II y la introducción del MiFIR que lo acompaña. Los textos sustituyen la MiFID I. El objetivo del paquete MiFID II es aumentar la eficiencia y la transparencia de los mercados financieros europeos y ampliar la protección de los inversores.

2.4 El paquete MiFID II es aplicable a más instrumentos financieros y garantiza que la negociación tenga lugar en plataformas reguladas. Ello mejora tanto la transparencia y el control de los mercados financieros como las condiciones de competencia en la negociación y la compensación de instrumentos financieros. Las normas revisadas de la MiFID refuerzan también la protección de los inversores introduciendo requisitos organizativos y de conducta rigurosos.

2.5 Al adoptar los textos en 2014 se dispuso que la transposición al Derecho nacional⁽⁵⁾ del nuevo sistema debería tener lugar antes del día 3 de julio de 2016 y que los textos comenzarían a aplicarse a partir del 3 de enero de 2017.

2.6 La propuesta actual tiene como objetivo retardar la entrada en vigor de la MiFID II un año, del 3 de enero de 2017 al 3 de enero de 2018.

2.7 Este aplazamiento tiene que ver especialmente con los problemas de ejecución técnica a los que se enfrentan la Autoridad Europea de Valores y Mercados (AEVM)⁽⁶⁾, las autoridades nacionales competentes y las partes interesadas. Esto tiene que ver con el hecho de que el paquete MiFID II plantea un elevadísimo nivel de complejidad y requiere llevar a cabo numerosas medidas de ejecución, entre otras respecto a las obligaciones de presentación de informes previstas. Las estructuras para ello deben crearse prácticamente por completo y esto conlleva más tiempo que el calculado inicialmente.

⁽¹⁾ DO C 143 de 22.5.2012, p. 42.

⁽²⁾ Directiva relativa a los mercados de instrumentos financieros.

⁽³⁾ Reglamento relativo a los mercados de instrumentos financieros.

⁽⁴⁾ DO C 191 de 29.6.2012, p. 80.

⁽⁵⁾ En particular, de la Directiva MiFID II. MiFIR es un Reglamento.

⁽⁶⁾ La abreviatura del nombre de la Autoridad en inglés es ESMA (European Security and Markets Authority).

3. Observaciones

3.1 En el momento de su adopción, el objetivo era que el paquete MiFID II se traspusiera en los Estados miembros antes del 3 de julio de 2016 y los textos fueran aplicables a partir del 3 de enero de 2017.

3.2 Con vistas a alcanzar sus objetivos, el paquete MiFID II prevé, entre otras cosas, un amplio sistema de recogida de datos. A fin de recoger los datos de manera armonizada y eficiente, debe desarrollarse una nueva infraestructura de recopilación de datos. Ello obliga a la AEVM a establecer, junto con las autoridades nacionales competentes, un Sistema de Datos de Referencia sobre Instrumentos Financieros (SDRIF) que abarque toda la gama de instrumentos financieros que están incluidos en el ámbito de aplicación ampliado del paquete MiFID II. Para ello, el SDRIF tendrá que enlazar los flujos de datos entre la AEVM, las autoridades nacionales competentes y los cerca de 300 centros de negociación de toda la Unión Europea. La información disponible muestra que la inmensa mayoría de los nuevos sistemas informáticos en los que se apoya el SDRIF tendrán que ser desarrollados desde cero, sobre la base de nuevos parámetros⁽⁷⁾.

3.3 Al parecer, dada la complejidad del nuevo marco y la necesidad de un elevadísimo número de actos delegados y de ejecución, la fecha de aplicabilidad del MiFIR se ha aplazado treinta meses a partir de la fecha de entrada en vigor. A pesar de a la inusitada duración del mencionado período, las partes interesadas, como las plataformas de negociación, las autoridades nacionales competentes y la AEVM alegan que no están en condiciones de garantizar que las necesarias infraestructuras de datos hayan sido establecidas y puedan comenzar a funcionar para el 3 de enero de 2017. En particular, la AEVM ya indicó a la Comisión antes de finales de 2015 que era inevitable retrasar la ejecución técnica del paquete MiFID II, alegando que las razones son el volumen y la complejidad de los datos que deben ser recopilados y tratados para que el nuevo marco esté operativo, sobre todo en circunstancias concretas⁽⁸⁾ y que la falta de infraestructuras para la recogida de datos tiene repercusiones en todo el ámbito de aplicación del paquete MiFID II⁽⁹⁾.

3.4 La Comisión ha aceptado esta situación y, por lo tanto, ha sopesado la posibilidad de un aplazamiento parcial o total del paquete MiFID II. No obstante, para la Comisión, un aplazamiento parcial no parece una opción simple y, en cualquier caso, este plantearía otros problemas nuevos e importantes como, por ejemplo, el riesgo de confusión, la adopción de normas aplicables inmediatamente y otras que no, la elaboración de normas transitorias que podrían a su vez crear nuevos problemas o provocar retrasos adicionales. Por otra parte, también debería tenerse en cuenta la relación coste-eficacia.

3.5 Teniendo en cuenta los problemas técnicos (e informáticos) presuntamente existentes, la supuesta complejidad de una entrada en vigor parcial y que es preciso hacer todo lo posible para evitar nuevos retrasos, los cuales no pueden excluirse en caso de entrada en vigor parcial, la Comisión defiende la propuesta de aplazar por un año la plena aplicación del paquete MiFID II por ser probablemente la opción más razonable y aceptable.

3.6 El CESE lamenta que la Comisión no reaccionara inmediatamente cuando recibió, ya en 2015, las primeras informaciones sobre el retraso en la aplicación técnica de la Directiva MiFID II, y que no adoptara iniciativas para remediar esta situación u ofrecer una alternativa a los problemas, lo que hubiera permitido mejorar las condiciones de funcionamiento de los mercados financieros y reforzar la protección de los inversores.

3.7 Aunque tenga que aceptar que, en las presentes circunstancias, el aplazamiento será la menos mala de las opciones, el CESE considera que este aplazamiento solo debe producirse una vez y que se debe hacer todo lo posible por evitar nuevos retrasos en la aplicación del paquete MiFID II. Además, también es importante garantizar que durante el período de aplazamiento, es decir, hasta el 3 de enero de 2018, fecha de entrada en vigor del nuevo paquete MiFID II, se garantice la aplicación de las normas de protección de los inversores que figuran en dicho paquete y que no se ven afectadas como tales por las dificultades actuales. A la espera de la nueva reglamentación, deberán seguir aplicándose plenamente, cuando proceda, las disposiciones actuales de la Directiva MiFID I.

Bruselas, 26 de mayo de 2016.

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

⁽⁷⁾ COM(2016) 56 final — 2016/0033 (COD), véase el considerando 4.

⁽⁸⁾ COM(2016) 57 final — 2016/0034 (COD), véase el considerando 5.

⁽⁹⁾ COM(2016) 57 final — 2016/0034 (COD), véase el considerando 6.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión — Invertir en crecimiento y empleo: maximizar la contribución de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos»

[COM(2015) 639 final]

(2016/C 303/13)

Ponente: Dimitris DIMITRIADIS

El 14 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 — Invertir en crecimiento y empleo: maximizar la contribución de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos»

[COM(2015) 639 final].

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 517.º pleno, celebrado los días 25 y 26 de mayo de 2016 (sesión del 25 de mayo), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 182 votos a favor, 1 en contra y 1 abstención el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge con satisfacción el nuevo enfoque, conforme al artículo 16, apartado 3, del Reglamento por el que se establecen disposiciones comunes ⁽¹⁾, consistente en resumir y presentar los resultados de las negociaciones entre las autoridades de los Estados miembros y sus socios con el fin de aportar una visión general de los principales logros en este proceso. El CESE considera que dicho enfoque ofrece el punto de partida necesario para evaluar y supervisar el uso eficaz y eficiente de los escasos recursos disponibles para el ejercicio comprendido entre 2014 y 2020, y para una mejor supervisión del rendimiento y el progreso hacia la consecución de los objetivos.

1.2. El CESE apoya los esfuerzos que la Comisión Europea realiza para rentabilizar al máximo la contribución de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE), y opina que esto debe ser la máxima prioridad para el período posterior a la crisis. Sin embargo, advierte que es necesario, tanto a nivel de la UE como de los Estados miembros, progresar en la simplificación para los beneficiarios y orientarlos de modo más preciso en función de sus necesidades.

1.2.1. En este sentido, el CESE pide una mayor participación y cooperación entre los interlocutores sociales y las partes interesadas en la labor del Grupo de alto nivel de expertos independientes sobre seguimiento de la simplificación para beneficiarios de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos ⁽²⁾, y pide a la Comisión que garantice una comunicación más eficaz y transparente sobre la composición y la labor del Grupo de alto nivel. El CESE tiene el convencimiento de que los interlocutores sociales y otras partes interesadas podrían contribuir a la identificación de buenas y malas prácticas, y también ayudar a introducir opciones de simplificación en sus Estados miembros.

1.3. El CESE acoge con satisfacción los nuevos reglamentos sobre los Fondos EIE ⁽³⁾, puesto que establecen la concentración temática y se centran en las posibles formas de mitigar los efectos negativos de la crisis. En particular, el CESE valora los nuevos instrumentos y enfoques tales como la Iniciativa de Empleo Juvenil (IEJ), la Alianza Europea para la Formación de Aprendices y el nuevo Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Reglamento (UE) n.º 1303/2013.

⁽²⁾ Decisión de la Comisión, de 10 de julio de 2015, C(2015) 4806 final.

⁽³⁾ DO L 270 de 15.10.2015, p. 1; DO L 347 de 20.12.2013, p. 289; DO L 347 de 20.12.2013, p. 259; DO L 347 de 20.12.2013, p. 487.

⁽⁴⁾ COM(2012) 727 final; COM(2013) 144 final; DO C 120 de 26.4.2013, p. 1; DO L 72, 12.3.2014, p. 1.

1.4. Al mismo tiempo, el CESE muestra su preocupación por los asuntos que aún no están claros en los Reglamentos que conforman la utilización de los Fondos EIE.

1.4.1. El CESE advierte de que, cuando las decisiones y riesgos se transfieren a los Estados miembros, es altamente probable que estos adopten un enfoque demasiado cauteloso al objeto de evitar posibles sanciones por parte de la Comisión, impidiendo así que un gran número de beneficiarios que reúnen los requisitos acceda a los Fondos EIE.

1.4.2. El CESE pide procedimientos simplificados para las exenciones por categorías a las normas sobre ayudas estatales cuando se trate de organizaciones que representen a personas con discapacidad y a grupos de beneficiarios que se encuentran en una situación vulnerable.

1.5. El CESE alaba la iniciativa de la Comisión de adoptar el Código de Conducta Europeo sobre las asociaciones ⁽⁵⁾, que regula la participación de los interlocutores sociales y otras partes interesadas en todas las etapas de programación, así como su participación en el proceso decisorio y en la aplicación y supervisión de los Fondos EIE.

1.6. Por otro lado, el CESE recela de la forma en la que estos reglamentos y los nuevos instrumentos y enfoques son aplicados en los Estados miembros, puesto que las diferentes prácticas empleadas a escala nacional colocan a los interlocutores sociales en una posición desigual. Por ejemplo, el Código de Conducta Europeo sobre las asociaciones no se aplica y respeta plenamente en todos los Estados miembros: no se reconoce adecuadamente a los interlocutores sociales en la aplicación de la Iniciativa de Empleo Juvenil (IEJ) y la importancia de su acción conjunta no está completamente reconocida por todos los Estados miembros, lo que se refleja en que no se aprovecha al máximo su potencial para hacer frente a los efectos negativos de la crisis, gestionar mejor la transformación industrial y crear empleo y crecimiento. El CESE propone a la Comisión que, antes de finales de 2016, se adopten medidas legislativas y prácticas para garantizar la plena aplicación del principio de asociación y el Código de Conducta, y que se pongan en marcha disposiciones y medidas más específicas para evitar estas prácticas divergentes a escala nacional.

1.7. El CESE pide una revisión intermedia de los reglamentos que regulan la inversión mediante los Fondos EIE, y sobre todo de los relativos a las ayudas estatales ⁽⁶⁾, puesto que estos generan la mayor inseguridad —tanto para los Estados miembros como para los beneficiarios— y son la principal fuente de riesgo de corrección financiera. Esto debe incluirse en la comunicación de la Comisión y la propuesta de Reglamento del Consejo sobre la revisión intermedia del marco financiero plurianual (MFP) 2014-2020. El CESE insta a la Comisión a mantener el curso establecido en las Directrices Políticas de la Comisión Juncker ⁽⁷⁾, que señalan que «debe mejorarse el clima de inversión y debe fortalecerse la absorción de fondos».

1.8. La contratación pública es otro ámbito de inseguridad y problemas constantes, y el CESE lamenta que durante los últimos diez años no se haya encontrado ninguna solución válida para todos los Estados miembros que ofrezca una forma transparente, rápida y eficiente de elegir subcontratistas cuando se utilizan Fondos EIE. Las normas nacionales específicas sobre contratación pública añaden una mayor complejidad en este ámbito.

1.9. El CESE considera que los fondos de la UE deben utilizarse principalmente no solo para alcanzar los objetivos de la Estrategia Europa 2020, sino también para realizar mayores inversiones en la economía real. La Comisión debería introducir la evaluación cuantitativa de la eficacia y eficiencia de la contribución de los fondos ya invertidos.

1.10. Por último, el CESE insta a la Comisión a que redoble sus esfuerzos para ampliar la cobertura de la «Small Business Act» a nivel nacional y regional, y obligar a los Estados miembros a aplicarla, en particular en las inversiones con cargo a los Fondos EIE.

⁽⁵⁾ DO L 74 de 14.3.2014, p. 1.

⁽⁶⁾ DO L 352 de 24.12.2013, p. 1 ; DO L 204 de 31.7.2013, p. 11; DO L 248 de 24.9.2015, p. 9.

⁽⁷⁾ https://ec.europa.eu/priorities/publications/president-junckers-political-guidelines_es

2. Antecedentes y base jurídica

2.1. El artículo 16, apartado 3, del Reglamento por el que se establecen disposiciones comunes⁽⁸⁾ confiere a la Comisión Europea la tarea de resumir e informar sobre los resultados de las negociaciones entre las autoridades de los Estados miembros y sus socios con el fin de aportar una visión general de los principales logros en este proceso.

2.2. Los esfuerzos de la Comisión por maximizar la contribución de los Fondos EIE y mejorar la simplificación para los beneficiarios también se ven reforzados por la creación del Grupo de alto nivel de expertos⁽⁹⁾ sobre el seguimiento de la simplificación para los beneficiarios de los Fondos EIE.

2.3. Se adoptaron nuevos Reglamentos sobre los Fondos EIE⁽¹⁰⁾ con el fin de mejorar la reglamentación para el período de programación actual y establecer una concentración temática. La Comisión, en cooperación con los Estados miembros y los interlocutores sociales, ha desarrollado nuevos instrumentos y enfoques tales como la IEJ, la Alianza Europea para la Formación de Aprendices y el nuevo Fondo de Ayuda Europea para las personas más desfavorecidas⁽¹¹⁾.

2.4. La Comisión adoptó el Código de Conducta Europeo sobre las asociaciones⁽¹²⁾, que regula la participación de los interlocutores sociales y otras partes interesadas en todas las etapas de programación, así como su participación en el proceso decisorio y en la aplicación y supervisión de los Fondos EIE.

3. Observaciones generales sobre las inversiones de los Fondos EIE en la actual coyuntura socioeconómica

3.1. Los Fondos EIE como motor fundamental de la cohesión económica y social, y fuente de inversión pública

3.1.1. Durante un período de crisis, es normal que el papel de los Fondos EIE aumente, sobre todo en los Estados miembros más afectados por la crisis. Sin embargo, los Fondos EIE no deben sustituir a la inversión pública ni, sobre todo, a la privada, sino que deben crear las condiciones para impulsar esta inversión. El CESE pide a la Comisión y a los Estados miembros que prosigan sus esfuerzos por mejorar el entorno económico y de inversión privada, como ya se recoge en el tercer capítulo del Plan de Inversiones para Europa⁽¹³⁾ y el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas, que serán un importante instrumento de desarrollo solo si pueden trabajar con los Fondos EIE. La Comisión debe evaluar de qué manera las inversiones del Fondo afectan a la inversión privada y calcular el coeficiente de su efecto multiplicador sobre la economía real.

3.1.2. El CESE lamenta que la actual Comunicación solo trate sobre el resultado de las negociaciones para el período de programación actual y no resuma ni aproveche las conclusiones extraídas del pasado. **Es necesario que la Comisión analice detenidamente el impacto real de la inversión de fondos de la UE durante el período de programación anterior y que extraiga conclusiones muy concretas sobre las experiencias positivas y negativas como punto de partida para añadir valor al proceso de inversión.**

3.1.3. El CESE tiene la impresión de que, aunque la Comunicación de la Comisión hace hincapié en «invertir en crecimiento y empleo» en el título, el cuerpo del documento no se centra específicamente en el empleo y la creación de puestos de trabajo. El CESE recomienda a la Comisión que preste una mayor atención al impacto de las diferentes políticas de promoción del empleo y reducción del desempleo, para evaluar en qué medida los fondos invertidos han logrado tener un impacto real en el mercado laboral.

⁽⁸⁾ Véase nota 1 a pie de página.

⁽⁹⁾ Dicho grupo se encarga de determinar las buenas y malas prácticas, y de contribuir a la difusión de las posibilidades de simplificación entre las autoridades de los Estados miembros. Su labor contribuirá al logro de los objetivos generales de legislar mejor y de la iniciativa «un presupuesto centrado en los resultados» [COM(2015) 639, p. 6].

⁽¹⁰⁾ Véase la nota 2 a pie de página.

⁽¹¹⁾ Véase la nota 3 a pie de página.

⁽¹²⁾ Véase la nota 4 a pie de página.

⁽¹³⁾ Un Plan de Inversiones para Europa [COM(2014) 903 final].

3.2. Un marco para una mayor eficacia de los Fondos EIE

3.2.1. Como ya se ha indicado en anteriores dictámenes⁽¹⁴⁾, el CESE considera que la definición desactualizada y extremadamente general de «pyme» provoca que este término conduzca a un enfoque demasiado amplio de las políticas, lo que impide obtener resultados específicos y tangibles. Además, a menos que se apliquen unos criterios de segmentación más precisos, la información sobre los resultados obtenidos es confusa, puesto que, según la actual definición, las pymes representan el 98 % de las empresas europeas. Al utilizar criterios de segmentación tan amplios, no es posible reunir y procesar la información con vistas a evaluar la mejora real de la situación de los diferentes grupos de empresas vulnerables que son importantes para la creación y mantenimiento del empleo, y que necesitan un fuerte apoyo para ello; por ejemplo, las microempresas y las empresas ubicadas en zonas rurales y lejanas. Estas empresas, aunque no sean innovadoras, muy competitivas o sofisticadas, realizan una contribución valiosa al desarrollo regional y la cohesión.

3.2.1.1. **El CESE pide encarecidamente que la definición de «pyme» se actualice con efecto inmediato a fin de garantizar una mayor claridad y establecer una distinción entre las diferentes categorías de pymes** al objeto de tener mejor en cuenta sus necesidades y ampliar y diversificar sus fuentes de información; se trata asimismo de mejorar la coordinación de las fuentes y métodos de recopilar información sobre los diversos tipos de pymes y los métodos de tratamiento y análisis de datos estadísticos entre los Estados miembros.

3.2.2. El uso ampliamente defendido de los instrumentos financieros está siendo socavado por los numerosos casos de uso inapropiado debido a la falta de información y control efectivo en los Estados miembros. Por ejemplo, los instrumentos financieros diseñados para proporcionar préstamos a bajo interés a las pymes en muchos casos no llegan a las pymes que necesitan financiación, sino que son utilizados por pymes bien financiadas para reducir sus costes de financiación. Lo mismo ocurre con las garantías financieras para las pymes. En la mayoría de los casos, ni siquiera se reconoce esta situación debido a la falta de mecanismos de evaluación adecuados y de un sistema que recopile las observaciones de los usuarios finales.

3.2.3. Los esfuerzos de la Comisión por mejorar la simplificación para los beneficiarios son encomiables, pero la simplificación no debe producirse sin la participación de los beneficiarios finales. En este sentido, es una pena que los métodos empleados por los Estados miembros para recibir las observaciones de los beneficiarios sean demasiado burocráticos y poco específicos. En la mayoría de los casos no consiguen analizar con detalle la causa real de los problemas y, por ello, no logran aportar soluciones que funcionen. La Comisión debería tener presente que las pymes tienen diferentes necesidades: un acceso más sencillo a la financiación, un mayor acceso a medidas de acompañamiento, orientación y asesoría, etc.

3.2.4. Uno de los principales obstáculos a los que se enfrentan las empresas es la falta de información adecuada y oportuna. La Comisión señala constantemente que la información debe ser completa y asequible, y que todos los procedimientos deben ser transparentes pero eficaces. En este sentido, la propia Comisión ha provocado que el acceso a las oportunidades de financiación sea bastante complicado. Las empresas, sobre todo las microempresas y las pequeñas empresas, deberían saber dónde buscar la información sobre los diferentes programas y proyectos financiados directamente por la Comisión. Aunque los portales centrales de información sobre todos los programas operativos e instrumentos financieros están disponibles en los Estados miembros, también debería existir tal portal a nivel de la UE.

3.2.4.1. La información facilitada debería ser fácil de utilizar para garantizar una comunicación eficaz, de manera que sea plenamente comprendida por todos los participantes en el proceso de financiación. El CESE insta a la Comisión a que intente evitar la complicación en las orientaciones para las convocatorias y dé una oportunidad a proyectos con un alto potencial elaborados por las propias empresas y no por redactores profesionales de solicitudes. El CESE recomienda encarecidamente a la Comisión que evalúe el trabajo de su oficina de contacto europea y tome medidas urgentes cuando se detecten ineficiencias, ya que los responsables a menudo ofrecen información confusa y, por tanto, poco útil y a veces incluso contradictoria.

⁽¹⁴⁾ Libro Verde sobre Construir una Unión de los Mercados de Capitales; Acceso de las pymes a la financiación; La empresa familiar en Europa como fuente de un crecimiento renovado y mejores puestos de trabajo.

3.2.5. El CESE recomienda encarecidamente a la Comisión que cree y desarrolle un portal de fácil uso que proporcione una breve descripción de todas las opciones de financiación de la UE con enlaces a las páginas web de cada programa individual. La Comisión ya posee una experiencia muy valiosa con el portal TED, que es fácil de utilizar y proporciona mucha información.

3.2.6. Lo mismo se aplica a la información sobre los proyectos que ya han sido aprobados o incluso completados. La Comisión no dispone de unas estadísticas públicas y resumidas sobre los proyectos cuya financiación ya ha sido aprobada por los países en el marco de cada programa. La información no es completa y está fragmentada en diferentes formatos electrónicos.

3.2.7. Debería realizarse un análisis detallado del impacto de los proyectos ejecutados durante el anterior período de programación, que incluya los errores cometidos y la medida en la que los fondos invertidos contribuyeron a alcanzar los objetivos europeos. No existe ninguna evaluación del efecto de los Fondos EIE en las pymes ni de su contribución para impulsar la competitividad. A menudo los Estados miembros y la Comisión olvidan que las pymes son las principales creadoras de nuevos puestos de trabajo y de que necesitan un apoyo mayor y mejor dirigido.

3.2.8. El CESE muestra su preocupación por el hecho de que en gran medida sean los auditores que trabajan en la Comisión quienes estén llevando a cabo la simplificación de los procedimientos y costes. A menudo se observa un enfoque demasiado formal y administrativo, lo que indica que los auditores necesitan más experiencia práctica en el sector fiscalizado. Por ello, el CESE recomienda una comunicación detallada sobre los procedimientos de simplificación entre los expertos de las diferentes direcciones generales y auditores de la Comisión, puesto que las normas sobre cómo se gasta la financiación a menudo se interpretan de forma diferente.

3.2.9. El CESE también recomienda encarecidamente que se introduzcan opciones de costes simplificados para el Fondo Social Europeo (FSE). Por ejemplo, conforme al artículo 14, apartado 1, la Comisión delega la labor de definición de opciones de costes simplificados en los Estados miembros, lo que no es apropiado⁽¹⁵⁾. Según las directrices de aplicación de opciones de costes simplificados conforme al artículo 14, apartado 1, los Estados miembros dan su parecer sobre la definición de las opciones de costes simplificados basándose en sus estudios y posteriormente la Comisión adopta un acto delegado, lo que complica de forma innecesaria el procedimiento y socava la discrecionalidad otorgada a los Estados miembros. Una solución sería que la Comisión definiese baremos estándar de costes unitarios y de importes a tanto alzado para actividades típicas del Fondo Social Europeo, cuyo cálculo no estaría sujeto a auditoría.

3.2.10. El CESE considera que sería útil reducir más los indicadores en los programas operativos (PO). La introducción de indicadores comunes fue un buen punto de partida, pero algunos PO aún tienen un elevado número de indicadores específicos, algunos de los cuales fueron introducidos artificialmente por la Comisión durante el proceso de negociación. El CESE opina que el centro de atención al supervisar PO debe alejarse de los indicadores específicos y dirigirse hacia los indicadores comunes, ya que esto permitiría una mejor comparación entre PO en diferentes Estados miembros.

3.2.11. El CESE acogería con satisfacción un mayor uso de indicadores de resultado (en lugar de ejecución) en los Fondos EIE y fomentaría también que se prestara una mayor atención a la contribución por separado de los Fondos EIE al crecimiento y al desarrollo de indicadores ambientales que reflejaran el nuevo énfasis transversal sobre el medio ambiente.

3.2.12. En principio, el CESE acoge con satisfacción que se dote de mayor flexibilidad y margen de maniobra a los beneficiarios por medio de instrumentos locales de desarrollo (como la inversión territorial integrada y el desarrollo local participativo)⁽¹⁶⁾. Sin embargo, el CESE se pregunta en qué medida estos instrumentos pueden usarse en la práctica, dada su elevada complejidad y la falta de claridad en cuanto a las disposiciones prácticas y la división de la financiación, las tareas y las responsabilidades entre los diferentes programas operativos.

⁽¹⁵⁾ Según el artículo 14, apartado 1, del Reglamento n.º 1304/2013: «Además de las opciones a que se refiere el artículo 67 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013, la Comisión podrá reembolsar los gastos pagados por los Estados miembros sobre la base de baremos estándar de costes unitarios y de importes a tanto alzado por ella definidas».

⁽¹⁶⁾ Desarrollo local participativo (DLP).

4. Logros esperados de los programas de los Fondos EIE

4.1. *Desarrollo de la I+i, las TIC y las pymes*

4.1.1. El CESE insiste en que, en lo relativo a la investigación e innovación (I+i), deben observarse y supervisarse muy de cerca las tendencias y el clima económico y tecnológico a nivel internacional, así como tenerlos en cuenta al planificar la acción específica a nivel de la UE, y esta información debería transmitirse posteriormente a los Estados miembros. Además, dado que las novedades aparecen extremadamente rápido en estos ámbitos, es necesario diseñar un marco que ofrezca un elevado grado de flexibilidad que permita que las medidas puedan adaptarse.

4.1.2. Es necesario que la Comisión examine qué tipo de viveros empresariales y centros tecnológicos fueron creados durante el anterior período de programación y si han sido sostenibles, para poder determinar con exactitud los resultados que fueron obtenidos mediante su contribución a la I+i en la UE (en comparación con los principales competidores globales) antes de continuar financiando estas medidas. **Existen muchas preocupaciones en torno al valor añadido de los viveros empresariales y centros tecnológicos para promover la I+i y sobre la transparencia de su financiación en general. El CESE pide que se lleven a cabo un análisis y una medición en profundidad de la inversión/beneficios a nivel operativo, y en lo tocante al rendimiento de las inversiones, que se analicen y midan el valor añadido y los resultados sostenibles.**

4.1.3. El CESE apoya firmemente los esfuerzos por promover el mercado único digital y los logros citados, que se estima que afectan a 14,6 millones de hogares y 18,8 millones de personas. Sin embargo, sería útil saber si estas cifras de hogares y personas **están basadas en un análisis adecuado**, que incluya **porcentajes** reales de hogares y población europeos. El CESE no puede calibrar si la ayuda prevista para las empresas será suficiente para garantizar la consecución de estos objetivos, por lo que pide a la Comisión que elabore una evaluación de impacto detallada, que debería también incluir indicadores de mejora en cuanto a la cantidad y calidad del empleo y el bienestar, y la calidad de vida de los ciudadanos europeos. La digitalización de los servicios no significa necesariamente que el empleo generado sea decente y de buena calidad. La falta de una investigación en profundidad del impacto de la digitalización en el mercado laboral pone en peligro la consecución de los objetivos de la Estrategia Europa 2020. El CESE ya ha mostrado su preocupación en torno a la digitalización y sus efectos sobre los sistemas de seguridad social en dictámenes recientes ⁽¹⁷⁾.

4.1.4. El CESE considera que la proporción de pymes que recibirán ayuda y el número de puestos de trabajo que se espera crear es totalmente inadecuado y desearía ver que se obtienen mejores resultados en este apartado. El Comité pide a la Comisión que establezca puntos de referencia a nivel europeo y que evalúe y supervise con detalle la actuación de los Estados miembros a la luz de estos puntos de referencia.

4.1.5. El CESE muestra su preocupación por la forma en la que se distribuye la financiación entre las empresas para programas financiados directamente por la Comisión, puesto que las empresas de determinados Estados miembros están en una posición de clara ventaja. Por ejemplo, según las estadísticas oficiales, se presentaron 36 732 propuestas admisibles bajo el Programa Horizonte 2020. Las primeras 100 convocatorias se distribuyen de la siguiente manera: 29 794 propuestas completas en convocatorias de una fase, 5 617 propuestas generales en la primera fase de las convocatorias de dos fases, y 1 321 propuestas completas en la segunda fase de las convocatorias de dos fases. Sin embargo, la mayor parte de las solicitudes procedían de los cinco Estados miembros más grandes: Reino Unido, Italia, Alemania, España y Francia. Estos son los países con el mayor número de proyectos aprobados, mientras que el resto de países tienen índices de aprobación muy bajos. Por ello, el CESE recomienda encarecidamente que se elabore pronto un análisis en profundidad de esta situación y que se desarrollen y adopten medidas que mejoren la difusión de la información, promuevan la igualdad de acceso y garanticen el equilibrio geográfico.

4.1.6. La misma situación se produce con los proyectos a gran escala y los evaluadores seleccionados, donde la participación de los nuevos Estados miembros es mucho más baja. Esto explica por qué algunos países cuentan con un perfil innovador bajo: no tienen acceso a nuevos fondos que vienen directamente de la UE. Debe hacerse frente a este problema de forma urgente y eficaz.

⁽¹⁷⁾ DO C 13 de 15.1.2016, p. 40.

4.2. Medio ambiente, cambio climático, energía y transporte

4.2.1. El CESE acoge con satisfacción la contribución prevista a la eficiencia energética, pero desearía que estas previsiones se expresaran en términos relativos, para poder tener una imagen más clara de la consecución general de los objetivos en materia de protección medioambiental y de lucha contra el cambio climático.

4.2.2. La comunicación señala que seis Estados miembros planean utilizar aproximadamente 2 000 millones EUR para infraestructuras de electricidad y gas inteligentes. La pregunta que surge es si la Comisión se ha asegurado de que estos planes creen sinergias y valor añadido a nivel de la UE, en lugar de estar descoordinados.

4.2.3. El CESE llama la atención sobre la falta de metodología, análisis y evaluación sobre la eficacia de las fuentes renovables de energía y sobre cómo su uso ayuda a combatir el cambio climático. No está claro si el cambio climático se debe a la contaminación producida por el uso de fuentes convencionales de energía, a la producción industrial o al aumento del tráfico de vehículos y los gases emitidos al medio ambiente. La introducción de fuentes alternativas de energía puede afectar negativamente al crecimiento económico debido a que la energía producida tiene un coste más elevado. Se necesitan encontrar soluciones válidas en ambos aspectos para evitar este problema.

4.2.3.1. Para abordar el problema de la competitividad, el CESE recomienda a la Comisión que elabore un análisis sobre el impacto real del uso de fuentes renovables de energía y el grado de contaminación producido por cada fuente convencional. Así, la financiación destinada a combatir el cambio climático puede estar dirigida de forma más eficaz, por ejemplo para desarrollar nuevas tecnologías para automóviles limpios a bajo coste y con un alto grado de seguridad.

4.3. Empleo, inclusión social y educación

4.3.1. El CESE lamenta que todavía no haya una política coherente e integrada sobre la migración y la gestión de los flujos de refugiados. La llegada de miles de jóvenes y niños a territorio europeo durante los dos últimos años ha conducido a una situación en la que existe un elevado riesgo de que estas personas queden por debajo del nivel de pobreza de la UE. Los instrumentos y políticas en este ámbito también varían entre los diferentes Estados miembros.

4.3.2. El CESE opina que la integración de los refugiados es un asunto político importante y urgente, pero que la política regional y los fondos regionales no son suficientes para hacer frente a este reto: es necesario introducir una política y una financiación específicas.

4.3.3. Se ha producido un gran retraso en la aplicación de la IEJ. El CESE siempre ha promovido una participación activa de la sociedad civil en esta labor y sigue instando, sobre todo a los Estados miembros, a que incluyan a las organizaciones juveniles y a los servicios a la juventud en la IEJ. El CESE considera que son necesarios más análisis para determinar las razones a las que obedece la lentitud para iniciar la IEJ. Dado que el desempleo juvenil representa un problema grave para el mercado laboral de muchos Estados miembros, la Comisión debe garantizar una aplicación más eficiente de la IEJ. Una posible solución sería extender el plazo establecido en el artículo 22 bis del Reglamento n.º 2015/779. Las directrices de verificación fueron adoptadas por la Comisión el 17 de septiembre de 2015, lo que no deja a los Estados miembros un plazo suficiente para adoptar sus estructuras de gestión antes de que acabe el plazo.

4.3.4. La Comisión debería crear un portal web especial para la aplicación de la IEJ y publicar estadísticas sobre los objetivos ya alcanzados. El CESE recomienda a la Comisión que recopile información de los Estados miembros, puesto que ya han pasado dos años desde que se dio inicio a la iniciativa.

4.3.5. El CESE considera que la Comisión debería ser consciente de que los jóvenes inactivos no constituyen un grupo homogéneo y que, por lo tanto, requieren diferentes niveles de apoyo y de intervención para poder participar plenamente en la educación, la formación y el empleo. Todas estas medidas deberían ajustarse a las necesidades reales de los correspondientes mercados de trabajo a fin de garantizar mejores perspectivas de empleos futuros. A tal fin, el CESE recomienda una mayor participación de los jóvenes y sus organizaciones, en estrecha colaboración con los empleadores potenciales y sus organizaciones, en la puesta en marcha de la IEJ y que se abandonen los planteamientos puramente administrativos que no permiten la flexibilidad en los planes de acción nacionales de la IEJ.

4.3.6. La educación es clave para el futuro crecimiento económico y el desarrollo de los Estados miembros, y para aumentar la competitividad de la UE frente a otros mercados globales. La falta de trabajadores altamente cualificados en todos los Estados miembros tiene efectos negativos muy graves. Además, el desfase entre oferta y demanda se concentra en varios sectores: ingeniería, alta tecnología, telecomunicaciones, etc. El CESE estima que el desfase creciente entre la realidad del mercado laboral y el sistema educativo creará obstáculos estructurales específicos a la producción en los próximos 10-15 años. El CESE recomienda que la financiación para educación se dirija en mayor medida a aumentar el atractivo y la calidad de la formación profesional y los cursos de formación, y que se emprendan reformas que garanticen un ajuste más eficaz de la educación a las necesidades del mercado laboral, en función de las necesidades de los Estados miembros en cuanto a profesiones, disciplinas, sectores e industrias. La Comisión también debería invertir más en la educación de adultos, ya que los adultos representan el mayor grupo entre las personas desempleadas y empleadas, y necesitan competencias avanzadas y actualizar sus conocimientos, en especial los relacionados con las nuevas tecnologías.

4.4. Reforzar la capacidad institucional y la eficacia de la administración pública

4.4.1. Deben realizarse análisis funcionales en los Estados miembros con el objetivo de reforzar la capacidad institucional de las autoridades públicas, y debe establecerse una plataforma europea para el intercambio de información. Las reformas de los sistemas administrativos y judiciales de los Estados miembros deben ir precedidas de una evaluación del impacto de la financiación utilizada durante el anterior período de programación.

4.4.2. El CESE muestra su preocupación por que durante el período de programación 2007-2013 la Comisión aplicara una forma de condicionalidad *ex post*. Las nuevas medidas introducen una condicionalidad *ex ante* para el actual período de programación, cuyo objetivo es evaluar si las condiciones necesarias para la aplicación efectiva de la financiación se cumplen antes de que se determinen los compromisos de inversión, así como una forma de condicionalidad macroeconómica más controvertida. En este último caso, la asignación de la financiación depende de que los Gobiernos nacionales y las regiones ya tengan un crecimiento económico fuerte, una administración bien organizada y unos servicios públicos de alta calidad. La Comisión se reserva el derecho de suspender la financiación si no se cumplen estas condiciones previas.

4.4.3. El CESE considera que la simplificación es uno de los factores más importantes para una aplicación satisfactoria del programa. Aunque en el marco regulatorio para este período de programación ya hay suficientes incentivos para agilizar el proceso, aún le queda margen a la Comisión para aportar una ayuda más a medida a los Estados miembros. La Comisión debe expresar con mayor claridad su punto de vista en cuanto a la aceptabilidad de las diferentes prácticas, a fin de ayudar a los Estados miembros con menos experiencia a utilizar las diferentes opciones de simplificación (por ejemplo, las opciones de costes simplificados), de manera que pueda haber más confianza en los resultados finales. El CESE muestra su preocupación por el hecho de que la comunicación menciona 750 condiciones *ex ante* que deben reunir los Estados miembros ⁽¹⁸⁾.

5. Cooperación territorial europea/Interreg

El CESE recomienda encarecidamente a la Comisión que establezca más indicadores distintos del PIB para medir la calidad de vida y la calidad del crecimiento económico.

5.1. El CESE muestra su preocupación por la eficacia de los programas con los entes locales y regionales que aún siguen endeudados, aunque el aumento de la deuda pública provenga principalmente de las actividades de las autoridades centrales. Esto significa que algunas regiones y municipios quedarán excluidos de la financiación.

⁽¹⁸⁾ Comunicación de la Comisión — Invertir en crecimiento y empleo: maximizar la contribución de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos [COM(2015) 639 final, p. 14].

5.2. El Reglamento de los Fondos EIE es bastante cauteloso y establece límites legales sobre la reprogramación de los actuales acuerdos de asociación. Este enfoque es poco práctico y será inviable si se produce otra crisis. Los procedimientos complejos limitan la flexibilidad de la aplicación de los Fondos EIE y podrían impedir la consecución de los objetivos de la Estrategia Europa 2020.

5.3. Los programas de cooperación territorial deben ser más accesibles para los entes locales, gracias a la aplicación de los principios de división administrativa de cada uno de los Estados miembros de forma menos estricta. La razón es que muchas comunidades que dependen de la autoridad de otros municipios o áreas administrativas municipales podrían no poder participar de forma independiente en las convocatorias porque deben obtener la aprobación de una autoridad superior. Esto dificulta el desarrollo de las pequeñas comunidades, especialmente en áreas montañosas.

6. Fichas por países

6.1. La Comisión debería ser más firme al supervisar la aplicación de las recomendaciones en cada Estado miembro, así como a la hora de garantizar su promoción y el compromiso con el proceso en otros Estados miembros. Todas estas recomendaciones deberían aplicarse con una mayor participación de los interlocutores sociales. Llama la atención el hecho de que en los últimos años haya aumentado el nivel de insatisfacción con las reformas en curso en muchos países. A menudo las reformas se imponen sin tener en cuenta las tradiciones de las diferentes naciones. La legislación adoptada a nivel europeo se aplica de forma muy liberal en algunos Estados miembros y de forma muy conservadora en otros. Por esta razón, es necesaria una mayor apropiación por parte de los interlocutores sociales.

6.2. Los Estados miembros deben afrontar un procedimiento muy complicado para la reprogramación que conducirá a un aumento de la burocracia, ya que los requisitos son idénticos a los de la elaboración de un acuerdo de asociación (indicadores de rendimiento, condiciones, etc.), lo que exige la participación de un mayor número de expertos y la autorización de gastos suplementarios. Encomendar demasiadas tareas suplementarias al personal disponible puede reducir la eficiencia en el trabajo, es decir, producir el efecto contrario al que se pretende.

6.3. Los interlocutores sociales y otras partes interesadas representadas en los comités de control de los programas operativos a menudo se quejan del poder de la administración nacional en la toma de decisiones, así como de la presión para presentar resultados económicos en lugar de prestar mayor atención a las mejoras reales. También se quejan de la falta de un análisis coste-beneficio.

Bruselas, 25 de mayo 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 la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros por lo que se refiere a los requisitos de accesibilidad de los productos y los servicios

[COM(2015) 615 final — 2015/0278 (COD)]

(2016/C 303/14)

Ponente: Ask Lønbjerg ABILDGAARD

El 13 de enero de 2016, de conformidad con el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la:

propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros por lo que se refiere a los requisitos de accesibilidad de los productos y los servicios

[COM(2015) 615 final — 2015/0278 (COD)].

La Sección de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 12 de mayo de 2016.

En su 517.º pleno celebrado los días 25 y 26 de mayo de 2016 (sesión del 25 de mayo de 2016), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 152 votos a favor y 1 abstención el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE acoge con satisfacción la propuesta de la Comisión Europea relativa a un Acta Europea de Accesibilidad.

1.2 El CESE considera que la propuesta de Acta Europea de Accesibilidad es un buen ejemplo de legislación de la UE destinada a lograr que el mercado interior pueda beneficiar tanto a los ciudadanos como a las empresas.

1.3 Sobre la base de la vigilancia del mercado y los análisis de los obstáculos interpuestos por la UE a la accesibilidad de las personas con limitaciones funcionales, el CESE propone una ampliación progresiva del alcance de la propuesta de Directiva (tras evaluar la aplicación de la propuesta de Directiva y consultar a las partes interesadas) con el fin de cubrir los terminales de pago, la hostelería, los servicios de seguros, los periódicos y revistas electrónicos, así como los locales físicos y los sitios web que permiten acceder a los productos y servicios cubiertos por la Directiva.

1.4 El CESE anima a todas las partes interesadas a hacer una interpretación más amplia del fundamento jurídico de la propuesta, a saber el artículo 114 del TFUE, para no centrarse de manera excesiva en la actual fragmentación del mercado en lo que respecta a los requisitos de accesibilidad.

1.5 El CESE propone incluir explícitamente las infraestructuras de transporte y los vehículos, que no están cubiertos por la normativa de la UE sobre accesibilidad, en el ámbito de aplicación de la Directiva a fin de evitar los vacíos normativos indeseados.

1.6 El CESE recomienda incluir una disposición específica en el texto de la Directiva según la cual la Directiva se aplique solo a nuevos productos o servicios a partir de su entrada en vigor. Esto permitirá evitar pérdidas económicas debidas a las inversiones ya efectuadas para garantizar la accesibilidad.

1.7 El CESE propone crear un sistema de etiquetado de accesibilidad a escala de la UE para garantizar que las personas con limitaciones funcionales puedan informarse fácilmente y de manera fiable sobre la accesibilidad de los productos y servicios.

1.8 El CESE recomienda que la Directiva prevea la creación de organismos de ejecución sólidos y suficientemente equipados, capaces de cooperar con sus homólogos en todos los Estados miembros con el fin de crear unas condiciones de competencia equitativas para los operadores económicos en lo que se refiere a los requisitos de accesibilidad.

1.9 El CESE destaca la importancia de una vigilancia activa del mercado con el fin de evitar que el cumplimiento del Acta Europea de Accesibilidad por todas las partes interesadas dependa excesivamente de las reclamaciones individuales presentadas por consumidores con limitaciones funcionales.

1.10 El CESE recomienda que se estudie la posibilidad de incluir el término «comprensible» como requisito en relación con todos los productos y servicios pertinentes incluidos en el ámbito de aplicación de la Directiva.

2. Contexto de la propuesta

2.1 Las medidas de accesibilidad previenen o eliminan las barreras al uso de los principales productos y servicios. Gracias a ellas, las personas con limitaciones funcionales, incluidas las personas con discapacidad ⁽¹⁾, pueden percibir, utilizar y comprender dichos productos y servicios en igualdad de condiciones con otras personas.

2.2 La demanda de productos y servicios accesibles es elevada y el número de ciudadanos con discapacidad o limitaciones funcionales aumentará de forma significativa con el envejecimiento de la población de la Unión Europea.

2.3 Teniendo en cuenta el envejecimiento demográfico, se prevé que, en 2020, alrededor de 120 millones de personas en la Unión Europea tendrán discapacidades múltiples o menores.

2.4 Mejorar el funcionamiento del mercado interior de productos y servicios accesibles satisface tanto las necesidades de los ciudadanos y consumidores como las de las empresas.

2.5 En la actualidad, los agentes económicos afrontan requisitos nacionales de accesibilidad divergentes y, a menudo, contradictorios, que les impiden aprovechar el potencial del mercado interior.

2.6 La accesibilidad es una parte integrante de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CNUDPD) ⁽²⁾, de la que la UE es parte junto con veinticinco de sus Estados miembros ⁽³⁾.

2.7 La Directiva propuesta también está destinada a ayudar a los Estados miembros a cumplir sus compromisos nacionales, así como sus obligaciones en materia de accesibilidad con arreglo a la CNUDPD y así cumplir las obligaciones de la UE como parte en la Convención.

⁽¹⁾ Con arreglo a la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en este grupo de personas se incluyen aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.

⁽²⁾ Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CNUDPD).

⁽³⁾ Si bien todos los Estados miembros de la UE han firmado la CNUDPD, en la actualidad Finlandia, Irlanda y los Países Bajos han iniciado el proceso de ratificación de la Convención.

2.8 Como se ha indicado anteriormente, las diferencias entre Estados miembros en materia de legislación, normas y directrices sobre accesibilidad ya existen hasta cierto punto y es muy probable que aumenten a medida que los Estados miembros desarrollen nuevas normas de accesibilidad. Esto se debe, en parte, a la entrada en vigor de la CNUDPD en la UE y la mayoría de los Estados miembros, así como al carácter general de sus disposiciones, que están abiertas a diferentes interpretaciones y prácticas cuando se aplican a nivel nacional.

2.9 Por consiguiente, a las autoridades y a todos los agentes económicos se les plantean muchas dudas sobre los requisitos de accesibilidad para las posibles ventas transfronterizas de productos y servicios y sobre el marco de la política aplicable a la accesibilidad. Por otra parte, existe el riesgo de que en el futuro esta incertidumbre vaya en aumento a medida que los Estados miembros prosigan la aplicación de la CNUDPD.

3. Síntesis de la propuesta

3.1 La Directiva propuesta tiene por objeto establecer un marco común de la UE para la definición y aplicación de requisitos de accesibilidad de determinados productos y servicios.

3.2 La Directiva propuesta armonizará los requisitos de accesibilidad para una lista de productos y servicios:

- ordenadores y sistemas operativos;
- cajeros automáticos, máquinas expendedoras de billetes y máquinas de facturación;
- teléfonos inteligentes;
- equipos de televisión relacionados con los servicios de televisión digital;
- servicios de telefonía y equipos asociados;
- servicios de comunicación audiovisual y equipos asociados;
- servicios de transporte de viajeros aéreo, por autobús, por ferrocarril y por vías navegables;
- servicios bancarios;
- libros electrónicos;
- comercio electrónico.

3.3 Además, la propuesta aplica los mismos requisitos de accesibilidad para definir y dar contenido a la obligación de accesibilidad (ya existente, pero no definida) establecida en la legislación de la UE, por ejemplo, en el ámbito de la contratación pública y de los Fondos Estructurales y de Inversión.

3.4 La propuesta no prescribe de forma pormenorizada cómo debe realizarse en la práctica la obligación de hacer accesible un producto o un servicio mediante el cumplimiento de los requisitos de accesibilidad definidos. En caso de que este enfoque interponga obstáculos al mercado interior, la propuesta ofrece a la Comisión otras opciones para proporcionar orientación a los Estados miembros, como la normalización o medidas de ejecución.

3.5 La propuesta incluye la posibilidad de utilizar normas armonizadas voluntarias que proporcionen la presunción de conformidad con los requisitos de accesibilidad. También brinda a la Comisión Europea la oportunidad de elaborar especificaciones técnicas cuando la inadecuada normalización europea genere carencias evidentes en las directrices en materia de accesibilidad.

3.6 La propuesta prevé una evaluación de la conformidad simplificada (autocertificación) y el recurso a los mecanismos de vigilancia del mercado ya existentes para evaluar la conformidad de los productos con los requisitos de accesibilidad. También establece un procedimiento más sencillo para verificar el cumplimiento por parte de los servicios.

3.7 La propuesta exige a los Estados miembros que fijen la fecha de aplicación de todas las medidas de la Directiva, incluida la libre circulación de los productos y los servicios, seis años después de su entrada en vigor.

4. Observaciones generales

4.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge con satisfacción la propuesta de la Comisión como un instrumento jurídico destinado a conseguir que el mercado interior sirva tanto a los ciudadanos como a las empresas.

4.2 La propuesta tiene un potencial significativo para aumentar la transparencia, la claridad y la coherencia en todo el mercado interior para los operadores económicos, incluidos los fabricantes y los prestadores de servicios, lo que supondrá una reducción de los precios de los bienes y servicios accesibles en la UE. En particular, la propuesta tiene el potencial de rebajar el umbral de entrada para operadores económicos más pequeños que podrían ofrecer soluciones de accesibilidad fuera de sus, a menudo, estrechos mercados nacionales.

4.3 Además, la propuesta tiene el potencial de generar confianza entre los consumidores con necesidades de accesibilidad en las compras transfronterizas de bienes y servicios, en particular como consecuencia de la inclusión del comercio electrónico en el ámbito de aplicación de la propuesta.

4.4 El CESE está convencido de que la propuesta de Directiva se adecuaría mejor a su propósito si contara con un ámbito de aplicación más amplio y unos mecanismos de aplicación más fuertes.

4.5 El CESE recomienda que la Comisión reconsidere su interpretación restrictiva del artículo 114 del TFUE. La interpretación que subyace a la propuesta limita significativamente el ámbito de aplicación de la Directiva y no tiene debidamente en cuenta los futuros obstáculos potenciales a la provisión transfronteriza de bienes y servicios accesibles, lo que podría limitar la inclusión de soluciones de accesibilidad en la planificación a largo plazo de las empresas que operan en sectores y mercados no incluidos en el ámbito de aplicación de la propuesta.

4.6 El ámbito de aplicación propuesto está limitado hasta el punto de que solo algunas partes de un servicio podrían estar cubiertas por los requisitos de accesibilidad de la Directiva, haciendo otras partes inaccesibles o, en algunos casos, haciendo todo el servicio inaccesible para las personas con limitaciones funcionales. Un ejemplo sería el de los servicios bancarios; la Directiva no impone a los bancos la obligación de que sus locales físicos sean accesibles para las personas con limitaciones funcionales.

5. Observaciones particulares

5.1 Sobre la base de la vigilancia del mercado y el análisis de los obstáculos interpuestos por la UE a la accesibilidad de las personas con limitaciones funcionales, el CESE recomienda estudiar la inclusión gradual (tras evaluar la aplicación de la propuesta de Directiva y consultar a las partes interesadas) de los siguientes elementos en el ámbito de aplicación de la Directiva:

- los terminales de pago, como los sistema de pago con tarjeta de cliente en los puntos de venta;
- los servicios de hostelería, incluidos los hoteles;
- los servicios de seguros, incluidos los sistemas de pensiones privados y públicos;
- las versiones electrónicas de periódicos y revistas;
- el entorno construido conectado con los productos y servicios incluidos en el ámbito de aplicación de la Directiva, o que permite acceder a ellos;
- los sitios web y las aplicaciones móviles facilitados por los operadores económicos, que entran en el ámbito de aplicación de la Directiva.

5.2 De manera general, el CESE recomienda interpretar de manera más flexible el artículo 114 del TFUE a fin de ampliar el ámbito de aplicación de la Directiva. Con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE, la fragmentación potencial del mercado, la complejidad técnica de la regulación de un mercado determinado y la protección de los consumidores son todos ellos aspectos que también podrían tomarse en consideración cuando se proponen actos legislativos basados en el artículo 114 del TFUE ⁽⁴⁾. La actual fragmentación del mercado no es, por tanto, el único criterio que debe aplicarse cuando se trata de determinar el ámbito de aplicación de la Directiva.

5.3 El CESE propone incluir explícitamente las infraestructuras de transporte y los vehículos, que no están cubiertos por la normativa de la UE sobre accesibilidad, en el ámbito de aplicación de la Directiva a fin de evitar los vacíos normativos indeseados. Una ampliación moderada del ámbito de aplicación de la Directiva de esta naturaleza permitiría la definición de los requisitos relativos a la accesibilidad de las infraestructuras de transporte, los locales vinculados a las infraestructuras de transporte y a los vehículos, que no están cubiertos por la legislación vigente de la UE, evitando así la arbitraria distinción entre diferentes modos de transporte e infraestructuras de transporte y facilitar la accesibilidad de toda la cadena de transporte para las personas con limitaciones funcionales que deseen viajar.

5.4 El CESE considera que debería quedar claro que la Directiva se aplica solo a nuevos productos o servicios a partir de su entrada en vigor, a fin de evitar pérdidas económicas debidas a las inversiones ya efectuadas para garantizar la accesibilidad. Habida cuenta de la corta duración de la vida útil de los productos y servicios de la tecnología de la información, sería conveniente reducir el plazo de seis años para la entrada en vigor, al menos en lo que respecta a las disposiciones aplicables a las tecnologías de la información y la comunicación y a los servicios conexos.

5.5 En caso de seguirse la recomendación del CESE de incluir determinadas partes del entorno construido y las infraestructuras físicas en el ámbito de aplicación de la Directiva, podría contemplarse la posibilidad de aplicar progresivamente los requisitos de accesibilidad, estableciendo un plazo más corto para los productos y servicios relacionados con las tecnologías de la información y la comunicación y un plazo más largo para el entorno construido.

5.6 El CESE propone que la Directiva prevea de forma explícita la creación de una etiqueta a escala de la UE para la accesibilidad de los productos y servicios que pueda facilitar la aplicación de la Directiva. El marcado CE, tal como se prevé en la propuesta de la Comisión, no está llamado a constituir un modo de facilitar información sobre la accesibilidad a los consumidores con limitaciones funcionales. Tampoco cabe esperar que los consumidores estén familiarizados con el ámbito de aplicación de la Directiva propuesta, por lo que no estarán en condiciones de saber si el marcado CE que figura en un producto determinado indica el cumplimiento del Acta Europea de Accesibilidad o el cumplimiento de un acto legislativo de la UE distinto. Por lo tanto, el marcado CE debería considerarse un instrumento que permita la comercialización de productos y servicios de conformidad con la legislación aplicable, y no como información a los consumidores sobre la accesibilidad.

5.7 Dado que el sistema de marcado CE no se aplica a los servicios, el CESE considera que hay otras razones para crear una nueva etiqueta de accesibilidad para la UE como consecuencia del Acta Europea de Accesibilidad. Una etiqueta aplicable a la accesibilidad de los servicios debería, por su propia naturaleza, incluir también un cierto nivel de sensibilización acerca de la accesibilidad entre el personal pertinente.

5.8 El CESE desea subrayar que la Directiva debería prever una salvaguardia contra cualquier rebaja del nivel de las normas de accesibilidad que se aplican actualmente en los Estados miembros. Asimismo, debería evitarse toda disposición que obre en detrimento de los sistemas de etiquetado de accesibilidad existentes que funcionan de manera adecuada. Al mismo tiempo, es fundamental que se utilice la Directiva para garantizar que se eviten los requisitos contradictorios de accesibilidad para los operadores económicos.

5.9 El CESE propone incluir dos definiciones adicionales en la Directiva:

- una definición de «prestador de servicios», con el fin de evitar cualquier posible confusión relacionada con el hecho de que algunos prestadores de servicios cubiertos por la propuesta sometida a examen no están incluidos en el ámbito de aplicación de otros actos legislativos de la UE relativos a la prestación de servicios;
- una definición de «sitio web», con el fin de evitar cualquier posible malentendido en relación con la prestación de ciertas funcionalidades en una página web determinada mediante el uso de sitios web de terceros. Todos los sitios web –y sus correspondientes funcionalidades– relacionados con los productos y servicios incluidos en el ámbito de aplicación de la Directiva deben estar cubiertos de manera explícita por medio de dicha definición.

⁽⁴⁾ Asunto C-217/04, el Reino Unido contra el Parlamento Europeo y el Consejo, 2 de mayo de 2006.

5.10 El CESE considera importante que se preste especial atención a la aplicación de las disposiciones propuestas en relación con los cambios esenciales y las cargas desproporcionadas con objeto de evitar que las exenciones de las obligaciones generales de la Directiva se apliquen de forma arbitraria. El CESE reconoce que es preciso evaluar la necesidad de cambios fundamentales y aplicar el concepto de carga desproporcionada según cada caso. Se sugiere que los representantes de la sociedad civil organizada, incluidos los interlocutores sociales y, en particular, los representantes de las organizaciones de personas con discapacidad, participen en la aplicación de los conceptos de cambio fundamental y carga desproporcionada en relación con la vigilancia del mercado prevista en la Directiva.

5.11 El CESE propone reforzar en el texto de la propuesta las disposiciones en materia de aplicación de la Directiva. Resulta imprescindible que los organismos de ejecución contribuyan a la creación de unas condiciones de competencia equitativas para los operadores económicos en toda la UE, a fin de alcanzar el objetivo de la Directiva, que es la libre circulación de los productos y servicios accesibles en el mercado interior. Por consiguiente, el organismo de ejecución de un Estado miembro ha de estar obligado a cooperar con sus homólogos en los otros Estados miembros. Además, los organismos de ejecución deberían disponer de suficiente capacidad de análisis y conocimientos técnicos. Esto permitiría también a los organismos de ejecución proporcionar a todas las partes interesadas pertinentes las orientaciones necesarias para la correcta aplicación de los requisitos de accesibilidad de la Directiva propuesta.

5.12 El CESE destaca la importancia de una vigilancia activa del mercado con el fin de evitar que el cumplimiento efectivo y transparente de la Directiva propuesta dependa excesivamente de reclamaciones individuales. La adopción de un enfoque de vigilancia del mercado basado en las reclamaciones individuales implica un riesgo significativo de arbitrariedad en la aplicación de la Directiva y, potencialmente, la creación de condiciones dispares para los operadores económicos en todos los Estados miembros, lo cual pretende evitar la Directiva.

5.13 El CESE valora positivamente que el anexo 1 de la propuesta de Directiva, en el que se exponen los requisitos de accesibilidad funcional aplicables, también incluya el término «comprensible» como criterio destinado a facilitar el acceso de las personas con discapacidad intelectual, así como el del público en general. No obstante, los casos en los que el término «comprensible» se ha seleccionado como un requisito funcional pertinente parecen bastante arbitrarios. El CESE recomienda a la Comisión que estudie la posibilidad de incluir el término «comprensible» como requisito en relación con todos los productos y servicios pertinentes incluidos en el ámbito de aplicación de la Directiva y sus anexos.

Bruselas, 25 de mayo de 2016.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n.º 768/2005 del Consejo por el que se crea la Agencia Comunitaria de Control de la Pesca

[COM(2015) 669 final — 2015/0308 (COD)]

la

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo «La Guardia Europea de Fronteras y Costas y una gestión eficaz de las fronteras exteriores de Europa»

[COM(2015) 673 final]

y la

propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan el Reglamento (CE) n.º 2007/2004, el Reglamento (CE) n.º 863/2007 y la Decisión 2005/267/CE

[COM(2015) 671 final — 2015/0310 (COD)]

(2016/C 303/15)

Ponente: Giuseppe IULIANO

Coponente: Cristian PÎRVULESCU

El 21 de enero y el 4 de febrero de 2016, respectivamente y, de conformidad con el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la:

propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n.º 768/2005 del Consejo por el que se crea la Agencia Comunitaria de Control de la Pesca

[COM(2015) 669 final — 2015/0308 (COD)],

la

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: La Guardia Europea de Fronteras y Costas y una gestión eficaz de las fronteras exteriores de Europa

[COM(2015) 673 final],

y la

propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan el Reglamento (CE) n.º 2007/2004, el Reglamento (CE) n.º 863/2007 y la Decisión 2005/267/CE

[COM(2015) 671 final — 2015/0310 (COD)].

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 12 de mayo de 2016.

En su 517.º pleno, celebrado los días 25 y 26 de mayo de 2016 (sesión del 25 de mayo de 2016), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 133 votos a favor y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE respalda de manera general las propuestas de modificación de los Reglamentos que ha propuesto la Comisión, pero señala algunas observaciones.

1.2 Los cierres de las fronteras decretadas por algunos Estados miembros están poniendo en grave riesgo el ejercicio a la libre circulación. Las instituciones europeas deben garantizar el funcionamiento de Schengen. En el pleno del día 17 de febrero de 2016, el CESE adoptó una importante resolución ⁽¹⁾ en defensa del espacio Schengen en la que exigía al Consejo y a los Estados miembros que garantizaran el ejercicio de la libre circulación así como la consolidación y la ampliación del espacio Schengen.

1.3 Las normas de Schengen se deben aplicar de la misma manera en todos los Estados miembros, para lo cual será necesario adoptar nuevas medidas que sean jurídicamente vinculantes. Sin embargo, el CESE no comparte la propuesta de la Comisión para que se establezcan controles sistemáticos y obligatorios en las fronteras exteriores de Schengen para los ciudadanos de la UE, pues ello limita el ejercicio de una de las libertades fundamentales.

1.4 Para garantizar un buen funcionamiento de Schengen, las fronteras exteriores, que son las fronteras comunes, deben ser gestionadas de manera compartida entre la UE y los Estados miembros. El CESE fue la primera institución que propuso la creación de una guardia europea de fronteras.

1.5 La propuesta para reforzar el mandato de Frontex con nuevos equipos y con un contingente de intervención rápida de 1 500 agentes y expertos debe ir acompañada de mejor transparencia sobre su gobernanza y sobre sus acciones, así como de mejor rendición de cuentas (*accountability*) de la Agencia.

1.6 Se debe mejorar la colaboración entre la Agencia de Fronteras y las autoridades nacionales. La Agencia debe reforzar el centro de análisis de riesgos, para lo cual podrá enviar agentes de enlace a los Estados miembros y disponer de un mandato para evaluar la capacidad operativa y los recursos. La UE ha de garantizar que los Estados miembros cooperan en las operaciones fronterizas realizadas por la Agencia.

1.7 El derecho a intervenir de la Agencia, aun cuando no lo solicite el Estado miembro, es la medida más sensible de la propuesta de la Comisión. El CESE respalda que la Comisión pueda decidir la intervención de la Agencia en las fronteras exteriores, pero solamente en situaciones urgentes y con arreglo a un procedimiento transparente que tenga informados de inmediato a los legisladores europeos (Parlamento y Consejo).

1.8 Se debe mejorar la coordinación entre las diferentes agencias e instituciones que tienen competencias en materia de controles fronterizos, vigilancia de las costas, seguridad marítima, salvamento marítimo, aduanas y pesca. No obstante, estas agencias e instituciones han de mantener sus respectivas misiones. Por eso, el CESE propone que el Reglamento se refiera a la Guardia Europea de Fronteras y que se suprima el término «Costas» ⁽²⁾.

1.9 No se debe «militarizar» el control de las fronteras. La guardia de fronteras no debe tener un carácter militar, sino de policía civil.

1.10 Cuando en las fronteras exteriores, sean marítimas o terrestres, las personas se encuentren en situación de riesgo para la vida y la seguridad, la primera obligación de la guardia de fronteras, y de las demás instituciones que actúan en el lugar, es la de salvar y atender adecuadamente a las personas. El CESE quiere señalar que, en los últimos meses, numerosos desplazados de las guerras cercanas han muerto en las costas y en las fronteras europeas sin que las autoridades hayan puesto en marcha las necesarias operaciones de salvamento y protección.

1.11 El CESE considera que la propuesta de la Comisión para mejorar la gestión de las fronteras exteriores debe adoptarse de manera complementaria a los cambios en el sistema común de asilo. La crisis actual está motivada por la incapacidad de la UE para desarrollar el sistema común de asilo y para conceder la protección adecuada a los cientos de miles de desplazados y solicitantes de asilo que llegan a nuestras fronteras. Algunos Gobiernos han rechazado las propuestas de la Comisión y las decisiones del Consejo para la puesta en marcha de los programas de reubicación y reasentamiento y se han negado a cumplir con las obligaciones derivadas del Tratado y del Derecho internacional.

⁽¹⁾ DO C 133 de 14.4.2016, p. 1.

⁽²⁾ DO C 177 de 18.5.2016, p. 57.

1.12 El CESE señala que, en numerosas ocasiones, las autoridades de fronteras no han respetado el principio de «no devolución» que es explícito en el derecho internacional de asilo y en el Tratado. El Comité propone que el nuevo sistema integrado de fronteras exteriores mejore las garantías de cumplimiento de los derechos humanos.

1.13 Con el fin de colaborar con la Agencia en la protección de los derechos fundamentales, el CESE propone que un representante del Comité sea miembro del Foro consultivo. El Comité propone también que se refuerce el papel del agente de derechos fundamentales para que pueda actuar de propia iniciativa y desarrollar el mecanismo de quejas (*complaint mechanism*) propuesto por el Defensor del Pueblo.

1.14 El Comité llama la atención sobre la situación de abandono y desprotección que actualmente padecen en la UE los miles de menores no acompañados que llegan al territorio europeo desplazados por las guerras, y propone a la Comisión la puesta en marcha de medidas urgentes de protección.

2. Antecedentes

2.1 El Reglamento (CE) n.º 2007/2004 instituyó una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros (Frontex).

2.2 El CESE elaboró un Dictamen ⁽³⁾ en el que respaldó la puesta en marcha de Frontex, recordando que en las fronteras se debe respetar el derecho de asilo (principio de no devolución) y se debe garantizar la protección de los derechos fundamentales.

2.3 Posteriormente, el Reglamento (CE) n.º 863/2007 estableció un mecanismo para la creación de «equipos de intervención rápida en las fronteras» (RABIT) y modificó el Reglamento (CE) n.º 2007/2004 por lo que respecta a este mecanismo, definiendo las tareas y competencias de los agentes invitados. Con esta modificación del Reglamento, un Estado miembro tiene la posibilidad de pedir, en el marco de la Agencia, el envío a su territorio de equipos de intervención rápida en las fronteras, compuestos por expertos de otros Estados miembros adecuadamente formados.

2.4 El CESE elaboró un dictamen ⁽⁴⁾ favorable a la actualización del Reglamento. No obstante, advirtió de la necesidad de mejorar la protección de los derechos humanos y del derecho de asilo. Asimismo, advirtió sobre el riesgo de «militarización» de la actividad de vigilancia y control de las fronteras exteriores.

2.5 La Directiva 2008/115/CE, denominada «Directiva de retorno», establece normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, «de conformidad con los derechos fundamentales [...] incluidas las obligaciones en materia de protección de los refugiados y de derechos humanos».

2.6 La última modificación de Frontex tuvo lugar en octubre de 2011 y dio paso a la definición del control de fronteras como una responsabilidad compartida entre la UE y los Estados miembros y la puesta en marcha de una gestión integrada. Se emprendió la creación de equipos europeos de guardia de fronteras, pero sigue siendo el Estado miembro el que solicita la asistencia de la Agencia. Igualmente, se reforzó el papel de Frontex en las operaciones de retorno y se mejoró el mandato de la Agencia en la protección de los derechos fundamentales.

3. Propuesta de la Comisión: la Guardia Europea de Fronteras y Costas y una gestión más eficaz de las fronteras exteriores

3.1 La propuesta de la Comisión de crear una Guardia Europea de Fronteras y Costas forma parte de las medidas previstas por la Agenda Europea de Migración para reforzar la gestión y la seguridad de las fronteras exteriores de la UE y responde a la necesidad de reforzar los controles de seguridad en las fronteras exteriores de la UE, de acuerdo con lo solicitado por los ministros de Interior el 20 de noviembre de 2015 ⁽⁵⁾.

⁽³⁾ DO C 108 de 30.4.2004, p. 97.

⁽⁴⁾ DO C 44 de 11.2.2011, p. 162.

⁽⁵⁾ <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/11/20-jha-conclusions-counter-terrorism>.

3.2 Esta Guardia englobará a la Agencia Europea de Guardia de Fronteras y Costas, formada a partir de Frontex y de las autoridades responsables de la gestión de fronteras en los Estados miembros, que seguirán ejerciendo la gestión cotidiana de las fronteras exteriores.

3.3 La nueva Guardia Europea de Fronteras y Costas dispondrá de una reserva rápida de 1 500 agentes y expertos que podrán desplegarse en menos de tres días y de un parque de equipos técnicos, función de seguimiento y supervisión, derecho a intervenir, vigilancia de la guardia de costas, un mandato para operar en terceros países, garantía de la seguridad interior y un papel más decisivo en materia de retorno. Un documento europeo de viaje estándar para el retorno garantizará una mayor aceptación de los retornados por parte de los terceros países.

3.4 La Comisión Europea ha propuesto también otras medidas para gestionar las fronteras exteriores de la UE y proteger el espacio Schengen sin fronteras interiores. A fin de reforzar aún más la seguridad de los ciudadanos europeos, la Comisión propone introducir controles sistemáticos, consultando las bases de datos pertinentes de todas las personas que entren en el espacio Schengen o salgan de él. Las propuestas contribuirán a gestionar la migración de manera más eficaz, mejorar la seguridad interior de la UE y salvaguardar el principio de libre circulación de personas.

3.5 La Comisión propone una modificación específica del Código de Fronteras de Schengen para introducir la obligatoriedad de los controles sistemáticos de los ciudadanos de la UE mediante la consulta de bases de datos, como el Sistema de Información de Schengen, la base de datos de documentos de viaje perdidos o robados de Interpol y los sistemas nacionales pertinentes en las fronteras terrestres, marítimas y aéreas exteriores. La propuesta también refuerza la necesidad de comprobar los datos biométricos en los pasaportes de los ciudadanos de la UE en caso de duda sobre la autenticidad del pasaporte o sobre la legitimidad del titular. A partir de ahora, los controles también serán obligatorios al salir de la Unión Europea.

4. Observaciones generales

4.1 En la reunión del Foro Europeo de Inmigración ⁽⁶⁾ de los días 26 y 27 de enero de 2015, la sociedad civil, convocada por la Comisión y el CESE, debatió con las instituciones europeas sobre la situación de emergencia humanitaria en el Mediterráneo y la llegada de flujos mixtos de inmigrantes y solicitantes de asilo. Tras las conclusiones del Foro, la Comisión adoptó algunas iniciativas para mejorar las políticas de asilo y fronteras. No obstante, el Comité lamenta que en el Consejo no se hayan tenido en cuenta las conclusiones del Foro. Muchos de los problemas actuales se podrían haber evitado si se hubieran puesto en marcha sus recomendaciones.

4.2 La crisis actual pone de manifiesto los límites del modelo de gestión de las fronteras exteriores y el mandato insuficiente que tiene Frontex en la actualidad. El CESE ha propuesto en varios de sus dictámenes ⁽⁷⁾ que la UE considere que las fronteras exteriores en el espacio Schengen son fronteras comunes y, por lo tanto, la responsabilidad debe ser compartida entre la UE y los Estados miembros.

4.3 El Comité fue la primera institución que propuso la creación de una Guardia Europea de Fronteras. Asimismo, ha elaborado propuestas ⁽⁸⁾ para la protección de los derechos fundamentales en el control de las fronteras y en la política de retorno.

4.4 El CESE considera que las propuestas de la Comisión para mejorar la gestión de las fronteras exteriores deben adoptarse de manera complementaria a los cambios en el sistema común de asilo. La afluencia masiva de desplazados en las fronteras exteriores de algunos países está desbordando la capacidad de actuación y poniendo de manifiesto que el sistema de Dublín no sirve para gestionar la llegada masiva de desplazados y de solicitantes de asilo. Las responsabilidades deben ser compartidas y solidarias. El Comité propone:

⁽⁶⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-european-migration-forum-1>.

⁽⁷⁾ DO C 451 de 16.12.2014, p. 1, DO C 458 de 19.12.2014, p. 7, DO C 44 de 11.2.2011, p. 162.

⁽⁸⁾ DO C 128 de 18.5.2010, p. 29.

4.4.1 que la UE cumpla el plan de reubicación de emergencia y la puesta en marcha del mecanismo de reubicación permanente, acordados en el Consejo Europeo el 22 de septiembre de 2015;

4.4.2 que se aumenten los programas de reasentamiento para el traslado de refugiados desde fuera de la UE y su establecimiento en la Unión, en colaboración con terceros países y el ACNUR, y

4.4.3 que se pongan en marcha nuevos programas de reubicación en el interior de la UE, proporcionando incentivos financieros a aquellos Estados miembros que se comprometan. El mecanismo de reubicación debe ser permanente y efectivo y estar basado en una clave de reparto.

4.4.4 El CESE ya ha manifestado en otras ocasiones ⁽⁹⁾ que el sistema de Dublín debe ser modificado y sustituido por un sistema de mayor solidaridad dentro de la UE, que tenga en cuenta la voluntad de los solicitantes de asilo y que garantice una distribución de las responsabilidades entre los Estados miembros.

4.5 La propuesta de la Comisión refuerza el papel de la Agencia de Fronteras en las operaciones de retorno. El Comité recuerda:

4.5.1 que el procedimiento administrativo de expulsión debe ser individual y cada persona afectada tiene derecho a presentar sus alegaciones administrativas y judiciales ante las autoridades, y

4.5.2 que la Carta prohíbe expresamente las expulsiones colectivas y garantiza que nadie podrá ser devuelto, expulsado o extraditado a un Estado en el que corra un grave riesgo de ser sometido a la pena de muerte, a la tortura o a otras penas o tratos inhumanos o degradantes (principio de no devolución).

4.5.3 El CESE ha advertido ⁽¹⁰⁾ que la UE no debe considerar a Turquía como un «país seguro» en materia de asilo; igualmente el ACNUR y varias ONG han manifestado que el reciente acuerdo entre la UE y Turquía no es plenamente respetuoso con el derecho internacional de asilo, pues «los refugiados necesitan protección, no rechazo» ⁽¹¹⁾. También la decisión de Macedonia de cerrar las fronteras a los refugiados supone una vulneración del derecho de asilo.

4.6 El CESE valora positivamente que, en la reforma del Reglamento de Frontex de octubre del año 2011, se pusiera en marcha el Foro Consultivo y el agente de derechos fundamentales, y acoge con satisfacción que en la nueva propuesta de Reglamento se hayan tenido en cuenta algunas de las propuestas que el Comité formuló ⁽¹²⁾ para proteger los derechos fundamentales en las fronteras exteriores.

5. Observaciones específicas

5.1 El CESE aboga por un enfoque que sea a la vez *integrado* y *preventivo*, centrándose en un análisis pormenorizado de datos sobre la movilidad en las fronteras de la Unión y capaz de prever por adelantado dónde y cuándo pueden necesitar asistencia las autoridades nacionales. También es necesario desarrollar un conjunto de orientaciones e indicadores que puedan reflejar en qué medida este sistema integrado cumple la compleja misión que se le ha asignado. La experiencia del sistema Schengen y los procedimientos de evaluación correspondientes son pertinentes para construir un mecanismo similar de gestión de la información y de las medidas operativas.

⁽⁹⁾ DO C 451 de 16.12.2014, p. 1.

⁽¹⁰⁾ DO C 71 de 24.2.2016, p. 82.

⁽¹¹⁾ <http://acnur.es/noticias/notas-de-prensa/2445-2016-03-21-10-57-17>

⁽¹²⁾ Véase la nota 8.

5.2 En cuanto a las decisiones vinculantes de la Agencia y su derecho a intervenir, el CESE, aunque considera indispensables estas disposiciones, estima conveniente que la UE emplee todos los medios necesarios para garantizar que los Estados miembros cooperan en todas las operaciones fronterizas realizadas por dicha Agencia. El CESE está de acuerdo en que la Comisión pueda decidir sobre una intervención de la Agencia en las fronteras exteriores, pero solamente en situaciones urgentes y con arreglo a un procedimiento transparente que prevea informar inmediatamente a los legisladores europeos (Parlamento y Consejo). Se trata de un elemento esencial para que el enfoque integrado y coordinado de la gestión de las fronteras sea un éxito, que debe ir acompañado de una mejora de la transparencia y de una consolidación de su capacidad para dar cuentas de su gobernanza y de sus acciones.

5.3 El CESE considera necesario reforzar el grado de coordinación entre los numerosos organismos con competencias en materia de vigilancia costera, control de fronteras, aduanas, seguridad marítima, búsqueda y salvamento en el mar, protección del medio ambiente y pesca. Es posible evitar solapamientos y conseguir ahorros, al menos en lo que respecta al presupuesto de la Unión. No obstante, hay que velar por que las distintas agencias e instituciones mantengan la totalidad de sus respectivas misiones y evitar que queden supeditadas a una superestructura cuyo objetivo sería garantizar la seguridad.

5.4 El CESE acoge favorablemente la propuesta de crear una Guardia Europea de Fronteras con 1 500 expertos (policías fronterizos). Con el tiempo, su volumen podrá modificarse, en función de las necesidades. La rapidez con la que se trasladará a estos guardias de fronteras a las zonas fronterizas y la manera en que colaborarán con sus homólogos son factores importantes.

5.5 Otro aspecto esencial de su preparación operativa es la formación. El CESE considera necesario formar tanto a los agentes de la Guardia Europea de Fronteras como a los guardias de fronteras de los Estados miembros. La Agencia deberá desempeñar un papel destacado en la formación y la transferencia de las mejores prácticas entre los guardias de fronteras de todos los Estados miembros. Durante el desarrollo de los programas de formación, convendrá prestar especial atención a los derechos fundamentales, teniendo en cuenta que los guardias de fronteras son las primeras personas con las que entran en contacto los refugiados e inmigrantes, los cuales se encuentran en su mayoría en una situación de gran vulnerabilidad.

5.6 El Comité considera positivo que la Agencia participe en las operaciones de retorno. Dada la atención que se prestará en el futuro a esta política, es posible que los recursos que se asignen a la Agencia resulten insuficientes. Tanto en el texto de la Comunicación como desde el punto de vista operativo, convendría aclarar también las modalidades con arreglo a las cuales la Agencia participará en las actividades de retorno, en particular cuando emprenda operaciones por propia iniciativa. Del mismo modo, la Agencia deberá asegurarse de que participa en operaciones de retorno que respetan plenamente los derechos fundamentales de las personas afectadas ⁽¹³⁾.

5.7 La Agencia deberá cooperar con las autoridades pertinentes para garantizar condiciones de acogida adecuadas a los retornados, incluso en lo referente a su seguridad. El CESE considera que el respeto de los derechos humanos es un requisito previo para la firma de convenios de readmisión con terceros países y se opone a que los Estados miembros o la UE en su conjunto firmen convenios de repatriación con países que no han ratificado los principales instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos o que los vulneran sistemáticamente ⁽¹⁴⁾.

5.8 La protección de los derechos fundamentales debe constituir una prioridad para la Agencia. Se aplican a todos y no solo a los ciudadanos de la Unión. Los solicitantes de asilo y los migrantes están protegidos por el Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea ⁽¹⁵⁾. Más concretamente, el CESE expresa su preocupación en cuanto al respeto de los derechos fundamentales en el marco de las operaciones emprendidas en terceros países, al principio de no discriminación durante las operaciones de verificación a la entrada del territorio de la Unión, a las expulsiones colectivas y las de migrantes y solicitantes de asilo hacia países que violan los derechos humanos, así como a la protección de personas especialmente vulnerables como son las mujeres y los menores no acompañados.

⁽¹³⁾ El artículo 19 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea prohíbe expresamente las expulsiones colectivas y dispone que nadie podrá ser devuelto, expulsado o extraditado a un Estado en el que corra un grave riesgo de ser sometido a la pena de muerte, a tortura o a otras penas o tratos inhumanos o degradantes.

⁽¹⁴⁾ Véase la nota 8.

⁽¹⁵⁾ Véase la nota 8.

5.9 Con el fin de garantizar que la protección de los derechos fundamentales recibe la atención y el apoyo que requiere, el CESE se ofrece a asistir a la Agencia mediante la participación del Comité en el foro consultivo sobre los derechos fundamentales. Por otra parte, recomienda que la Agencia se mantenga dispuesta a que se emprenda una evaluación independiente de sus procedimientos y de las operaciones que emprenda. En cuanto a su organización interna, considera que designar a un funcionario como responsable de los derechos fundamentales puede bastar, siempre que disponga de una estructura de trabajo sólida y que se le asignen responsabilidades y recursos importantes.

5.10 El CESE está a favor de la instauración, que considera necesaria, de un nuevo documento europeo de viaje que se destinará a los ciudadanos de terceros países y se utilizará en las operaciones de retorno que les conciernan.

5.11 El CESE considera que el Código Schengen puede modificarse, siempre que se emprendan las iniciativas necesarias para que los controles aplicados a los ciudadanos de la Unión, independientemente de si pertenecen o no al espacio Schengen, no obstaculicen su movilidad, que constituye una de sus libertades fundamentales. La generalización de estos controles, efectuados con medios tecnológicos más o menos avanzados, llegará a comprometer la viabilidad del régimen Schengen.

5.12 El CESE insiste en que la apertura a la sociedad civil es necesaria a todos los niveles y en todas las actividades. Recuerda que el papel de la sociedad civil y de los ciudadanos ha sido fundamental para evitar una situación aún más grave desde el punto de vista humanitario, tanto en las aguas territoriales de los Estados miembros como en sus respectivos territorios. Considera que la asistencia prestada a la sociedad civil es prioritaria, sabiendo que se esfuerza por brindar su ayuda en situaciones extremas pese a que sus recursos son muy limitados.

Bruselas, 25 de mayo de 2016.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

Dictamen de Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la gestión sostenible de las flotas pesqueras exteriores y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1006/2008 del Consejo

[COM(2015) 636 final — 2015/0289 (COD)]

(2016/C 303/16)

Ponente: Gabriel SARRÓ IPARRAGUIRRE

El Parlamento Europeo y el Consejo decidieron, el 17 y el 22 de diciembre de 2015, respectivamente, de conformidad con los artículos 43, apartado 2, y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la:

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la gestión sostenible de las flotas pesqueras exteriores y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1006/2008 del Consejo

[COM(2015) 636 final — 2015/0289 (COD)].

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 11 de mayo de 2016.

En su 517.º pleno de los días 25 y 26 de mayo de 2016 (sesión del 25 de mayo), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 146 votos a favor, 4 en contra y 8 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones

1.1. El CESE comparte los objetivos perseguidos por la Comisión Europea con esta propuesta y, por tanto, considera que es necesario revisar el reglamento en vigor para favorecer la simplificación, aumentar la transparencia, mejorar la gobernanza, garantizar un control eficaz de la aplicación de las normas, reafirmar la reciprocidad con terceros países y preservar la cultura milenaria de la actividad pesquera asegurando su sostenibilidad.

1.2. No obstante, el Comité considera que la propuesta, tal y como está redactada, es susceptible de generar una carga burocrática y administrativa excesiva para la Comisión Europea, los Estados miembros y los operadores que, de no ponerse los medios técnicos, materiales y humanos necesarios, minaría el ejercicio de simplificación que se pretende y provocaría consecuencias socioeconómicas negativas para los empresarios y trabajadores del sector pesquero.

1.3. El CESE solicita que se destinen los recursos humanos y presupuestarios suficientes tanto a la Unidad de la Dirección General de Pesca y Asuntos Marítimos de la Comisión Europea responsable de estos asuntos como a las autoridades de control de los Estados miembros para poder desempeñar su trabajo adecuadamente.

1.4. El Comité es partidario de que la responsabilidad en la tramitación de las autorizaciones de pesca recaiga en los Estados miembros, permitiendo a la Comisión Europea comprobar la validez de la autorización a la luz de los criterios de admisibilidad. Esta, en su función de guardián de los Tratados, vigilará así que los Estados miembros cumplan sus obligaciones.

1.5. El CESE solicita a la Comisión Europea, al Consejo de Ministros de Pesca de la UE y al Parlamento Europeo que tengan en consideración las observaciones generales y particulares recogidas en el presente dictamen.

2. Antecedentes

2.1. La política pesquera común (PPC) se ocupa de la conservación de los recursos biológicos marinos y de la gestión de la pesca y de las flotas que explotan dichos recursos. Abarca las actividades pesqueras en aguas de la Unión y las realizadas fuera de sus aguas por buques de la Unión. La PPC fue reformada por el Reglamento (UE) n.º 1380/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013.

2.2. El Reglamento (CE) n.º 1006/2008 del Consejo, de 29 de septiembre de 2008, regula las autorizaciones de pesca de buques de la Unión que faenan fuera de sus aguas y las de los buques pesqueros de terceros países que faenan en las aguas de la Unión.

2.3. La Comisión considera que debe revisarse el reglamento en vigor sobre las autorizaciones de pesca con el fin de incluir adecuadamente los objetivos de la nueva PPC y garantizar la coherencia con los reglamentos (CE) n.º 1005/2008 del Consejo, de 29 de septiembre de 2008, por el que se establece un sistema comunitario para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR), y 1224/2009 del Consejo, de 20 de noviembre de 2009, por el que se establece un régimen comunitario de control para garantizar el cumplimiento de las normas de la PPC.

2.4. Así mismo, la Comisión resalta las obligaciones internacionales contraídas por la Unión como parte contratante de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, por la adhesión al Acuerdo de la FAO para promover el cumplimiento de las medidas internacionales de conservación y ordenación por los buques pesqueros que pescan en alta mar, y por el Plan internacional de la FAO para prevenir, desalentar y eliminar la pesca INDNR.

2.5. La propuesta amplía el ámbito de aplicación a cuestiones como la expedición de autorizaciones directas en los casos en los que no exista un acuerdo de colaboración de pesca sostenible en vigor con el tercer país en cuestión, la autorización y notificación de los buques de apoyo de los buques pesqueros, el control de los cambios de pabellón, la reasignación de las posibilidades de pesca no utilizadas y la necesidad de establecer un marco jurídico que permita a la Unión mejorar el control de las actividades de los buques pesqueros fletados en la Unión con arreglo a las disposiciones adoptadas por la organización regional de ordenación pesquera competente.

2.6. Así mismo, la propuesta regula otras muchas cuestiones, como el intercambio de datos en formato electrónico entre los Estados miembros y la Comisión, la creación de un registro electrónico sobre las autorizaciones de pesca de la Unión, las normas para buques de terceros países que faenan en aguas de la Unión, incluidos los datos relativos a sus capturas, coherentes con las aplicables a los buques pesqueros de la Unión, así como la posibilidad de adopción por parte de la Comisión de actos delegados y, en su caso, de actos de ejecución de aplicación inmediata.

3. Observaciones generales

3.1. El CESE comparte los objetivos perseguidos por la Comisión Europea con esta propuesta, es decir, reforzar la capacidad de la UE para controlar su flota que pesca fuera de las aguas de la UE, con independencia del marco en que se lleve a cabo su actividad, teniendo en cuenta la necesidad de establecer un equilibrio entre mejorar el control de la flota de la Unión y limitar la carga de trabajo de las administraciones nacionales y de la UE. El Comité considera que es necesario revisar el reglamento actualmente en vigor para favorecer la simplificación, aumentar la transparencia, mejorar la gobernanza, garantizar un control eficaz de la aplicación de las normas, reafirmar la reciprocidad con terceros países y preservar la cultura milenaria de la actividad pesquera asegurando su sostenibilidad.

3.2. No obstante, el Comité considera que la propuesta, tal y como está redactada, sin precisar los instrumentos apropiados para la simplificación del sistema, es susceptible de generar una carga burocrática y administrativa excesiva que, de no ponerse los medios técnicos, materiales y humanos necesarios, minaría el ejercicio de simplificación que se pretende. Es necesario establecer un procedimiento de expedición de licencias que sea efectivo y que garantice la legalidad de las mismas, pero que sea simple y rápido a la vez. Si no fuera así, afectaría seriamente a los operadores de la UE, que sufrirían las consecuencias de los retrasos en la entrega de las licencias y, por tanto, perderían días de pesca y se verían afectados negativamente desde el punto de vista socioeconómico.

3.3. El CESE es consciente de la escasez de personal que tienen tanto la Unidad de la Dirección General de Pesca y Asuntos Marítimos de la Comisión Europea responsable de estos asuntos como las autoridades de control de los Estados miembros. Por ello, solicita que se destinen los recursos humanos y presupuestarios suficientes para poder desempeñar su trabajo adecuadamente.

3.4. Reafirmando el importante papel de la Comisión Europea en todo este proceso, el Comité es partidario de que la responsabilidad en la tramitación de las autorizaciones de pesca recaiga en los Estados miembros, siempre que se permita al mismo tiempo a la Comisión Europea que compruebe la validez de la autorización a la luz de los criterios de admisibilidad.

4. Observaciones particulares

4.1. En opinión del CESE, la definición del «programa de observación» del artículo 3, letra f), debería cubrir, además del régimen en el marco de una organización regional de pesca (ORP), el de los Estados miembros y no solo para verificar que el buque cumple las normas, sino también para la recogida de datos.

4.2. El artículo 5, apartado 1, letra d), de la propuesta establece que el Estado miembro del pabellón solo podrá conceder una autorización de pesca si el operador y el buque pesquero no han sido objeto de una sanción por una infracción grave durante los doce meses anteriores a la solicitud de la autorización. El CESE estima que este criterio de admisibilidad debería eliminarse por poder dar lugar a una doble sanción desproporcionada y discriminatoria. El Comité considera que los Reglamentos (CE) n.º 1224/2009 (de control) y (CE) n.º 1005/2008 (INDNR) prevén ya el procedimiento y las sanciones para infracciones graves cometidas tanto dentro como fuera de las aguas de la UE.

4.3. El artículo 7, apartado 5, establece que, a petición de la Comisión, el Estado miembro del pabellón deberá denegar, suspender o revocar la autorización en caso de «razones estratégicas imperiosas» [...]. El CESE estima que esta formulación es demasiado ambigua y que puede dar lugar a situaciones de inseguridad jurídica para los operadores, dependiendo de lo que en cada caso la Comisión Europea considere que son «razones estratégicas imperiosas». El artículo debería aclarar que la denegación, la suspensión o la retirada de la autorización se efectuarán, previa solicitud de la Comisión, en caso de que esta considere que existe grave peligro de infracción.

4.4. El artículo 8 establece que los buques pesqueros de la Unión solo podrán llevar a cabo actividades pesqueras en aguas de un tercer país si este es parte contratante o cooperante no contratante de una ORP. El CESE llama la atención sobre la situación de Guinea-Bisáu, país con el que la UE tiene un acuerdo sostenible de colaboración pesquera pero que no es parte contratante ni cooperante no contratante de la Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico (ICCAT, por sus siglas en inglés). Por ello, el Comité considera que la UE no debe entrar en cuestiones que afecten a la soberanía de los terceros países. Por otro lado, un requisito así pondría a la flota de la UE en una situación de desventaja competitiva con flotas de terceros países que no tienen por qué cumplir con dicho requisito. En cualquier caso, el CESE anima a la Comisión Europea a que prosiga sus esfuerzos, a través del Acuerdo de colaboración de pesca, para que Guinea-Bisáu participe en los trabajos de la CICA, con el objetivo de una explotación sostenible de los recursos.

4.5. Con relación a los artículos 12, apartado 3, y 12, apartado 4, al CESE le preocupa que la Comisión Europea pueda ralentizar el procedimiento de concesión de las autorizaciones de pesca.

4.6. Con relación a los artículos 13 y 14, que se refieren a la reasignación de las posibilidades de pesca no utilizadas en el marco de acuerdos de colaboración de pesca sostenible, el Comité solicita a la Comisión Europea que esta reasignación la aplique por coherencia interna en la reasignación de las posibilidades de pesca tanto en aguas de la UE como en los acuerdos bilaterales de pesca con terceros países como Noruega.

4.7. El artículo 18, letra c), establece que el Estado del pabellón solo podrá conceder una autorización de pesca si el operador ha facilitado pruebas de la sostenibilidad de las actividades pesqueras previstas sobre la base de los siguientes elementos: una evaluación científica facilitada por el tercer país y/o por una ORP y un examen de esta evaluación por el Estado miembro del pabellón sobre la base de la evaluación de su instituto científico nacional. El Comité considera que este último examen por parte del Estado miembro del pabellón debería suprimirse.

4.8. El artículo 19, apartado 2, establece que la Comisión Europea tendrá quince días para examinar la documentación aportada por los Estados miembros y, en caso de problema con algún buque (buque o armador), dos meses más para oponerse a la concesión de la autorización. La aplicación de este apartado podría suponer un considerable retraso en la concesión de las autorizaciones de pesca directas.

4.9. El artículo 27 prevé que el Estado miembro del pabellón tendrá que notificar a la Comisión Europea la autorización de pesca, al menos con quince días de antelación del inicio de las actividades pesqueras en alta mar. En línea con lo mencionado anteriormente, el CESE estima que el plazo de quince días debería eliminarse, estipulando, simplemente, que deberá comunicarse a la Comisión Europea «antes» del inicio de las actividades.

4.10. El CESE considera muy conveniente que todo el intercambio de información entre la Comisión y los Estados miembros, así como con terceros países, se haga de forma electrónica. Así mismo, considera necesario el establecimiento de un registro electrónico de autorizaciones de pesca.

Bruselas, 25 de mayo de 2016.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

ANEXO

El siguiente punto del dictamen de la sección fue modificado al aprobar la Asamblea las enmiendas correspondientes, pero obtuvo más de un cuarto de los votos emitidos (artículo 54, apartado 4, del Reglamento interno):

Punto 4.2

El artículo 5.1.d) de la propuesta establece que el Estado miembro del pabellón solo podrá conceder una autorización de pesca si el operador y el buque pesquero no han sido objeto de una sanción por una infracción grave durante los doce meses anteriores a la solicitud de la autorización. El CESE estima que es necesario sancionar adecuadamente al operador que comete alguna infracción grave; denegar la autorización de pesca no constituye una doble sanción sino la aplicación de un criterio de admisibilidad. Así mismo, el Comité considera que, en su caso, esta medida debería aplicarse exclusivamente en el caso de sentencias firmes.

Exposición de motivos

Puede dar lugar a una **doble sanción**, que sería **desproporcionada**, puesto que el operador y el capitán del buque se verían sometidos no solo a las sanciones previstas en los artículos 90 a 92 del Reglamento (CE) n.º 1224/2009 del Consejo, de 20 de noviembre de 2009, por el que se establece un régimen comunitario de control para garantizar el cumplimiento de las normas de la PPC, y en los artículos 42 a 47 del Reglamento (CE) n.º 1005/2008 del Consejo, de 29 de septiembre de 2008, por el que se establece un sistema comunitario para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, sino también a la no elegibilidad para conseguir la autorización.

Los mencionados artículos ya prevén importantes sanciones para los operadores que cometan infracciones graves que van desde la sanción económica (como mínimo del quintuplo del valor de los productos de la pesca obtenidos cometiendo la infracción grave) a las siguientes accesorias:

- 1) el embargo del buque infractor;
- 2) la inmovilización temporal del buque;
- 3) el decomiso de los artes, las capturas y los productos prohibidos;
- 4) la suspensión o retirada de la autorización para faenar;
- 5) la reducción o anulación de los derechos de pesca;
- 6) la exclusión temporal o permanente del derecho a obtener nuevos derechos de pesca;
- 7) la inhabilitación temporal o definitiva para recibir ayudas o subvenciones públicas;
- 8) la suspensión o retirada del estatuto de operador económico autorizado otorgado en virtud del artículo 16, apartado 3.

Así mismo, el artículo 92 del Reglamento (CE) n.º 1224/2009 establece un sistema de puntos para las infracciones graves. Cuando el total de puntos sea igual o superior a un determinado número, la licencia de pesca quedará automáticamente suspendida durante un período mínimo de dos meses. Ese período se elevará a cuatro meses si la licencia de pesca queda suspendida por segunda vez, a ocho meses si la licencia de pesca queda suspendida por tercera vez y a un año si la licencia de pesca queda suspendida por cuarta vez por haberse asignado al titular el número de puntos especificado. Si al titular de la licencia se le asigna por quinta vez el número de puntos especificado, la licencia de pesca se retirará con carácter definitivo.

Por otro lado, consideramos que atenta contra el **principio de no discriminación** porque ante las mismas infracciones no se aplicarían las mismas sanciones dentro y fuera de las aguas de la UE. Ante las mismas infracciones, los que pescan fuera de la UE tendrían una sanción adicional como sería la no elegibilidad durante 12 meses para obtener la autorización de pesca. Se estaría creando un doble estándar para infracciones similares.

Resultado de la votación:

A favor 92

En contra 50

Abstenciones: 23

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el mercurio y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1102/2008

[COM(2016) 39 final — 2016/023 (COD)]

(2016/C 303/17)

Ponente: Sr. Vladimír NOVOTNÝ

El 4 de febrero de 2016, el Parlamento Europeo, y el 18 de febrero de 2016, el Consejo, de conformidad con el artículo 192, apartado 1, y los artículos 207 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la:

propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el mercurio y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1102/2008

[COM(2016) 39 final — 2016/023 (COD)].

La Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 11 de mayo de 2016.

En su 517.º Pleno, celebrado los días 25 y 26 de mayo de 2016 (sesión del 25 de mayo), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 153 votos a favor, 2 en contra y 3 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité recomienda sin reservas aprobar la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el mercurio y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1102/2008» **como un primer paso hacia la ratificación del Convenio de Minamata** por la Unión Europea en su conjunto y por cada uno de sus Estados miembros.

1.2 Las emisiones de mercurio constituyen un problema mundial que requiere una solución a escala mundial, y esta solución viene dada por el Convenio de Minamata. Junto con Japón, la UE ha sido el principal motor de la reducción de la carga que representa el mercurio para el medio ambiente (y la población), y es necesario reconocer que el mercurio y sus compuestos son elementos que permanecen en el medio ambiente.

1.3 El Comité observa que la constante actividad desplegada por la UE en relación con el mercurio (a escala mundial y, especialmente, dentro de sus fronteras) ha reducido en un 75 % las emisiones antropogénicas de mercurio en la UE desde 1990 y que la normativa vigente garantiza que las emisiones seguirán reduciéndose progresivamente.

1.4 El Comité recomienda que las medidas adicionales que adopte la UE se adecúen a la aplicación del Convenio de Minamata, una vez haya sido ratificado y haya entrado en vigor. El Comité está convencido de que el marco legislativo que regula, primordialmente, las emisiones pero también los procesos de producción y los productos es suficiente para cumplir los compromisos derivados del Convenio sin comprometer la competitividad de la UE en su conjunto.

1.5 El Comité considera que es fundamental dedicar una proporción adecuada de las capacidades de la UE en materia de ciencia e investigación a la problemática del mercurio y sus sustitutos en los procesos de producción y en los productos finales.

1.6 Además, el Comité recomienda que las autoridades competentes de la UE y los Estados miembros de la UE signatarios del Convenio de Minamata participen, tras su ratificación, en la primera reunión (que está en curso de preparación) de la Conferencia de las Partes (COP1) dedicada a la Convención sobre el mercurio y aporten nuevos conocimientos que permitan seguir reduciendo las emisiones antropogénicas de mercurio, así como su uso en productos y en procesos de producción.

2. Introducción

2.1 El mercurio es un componente natural que está presente en la corteza terrestre con una media de aproximadamente 0,05 mg/kg y con notables variaciones locales. El mercurio se encuentra también, en cantidades muy bajas, en la biosfera. El hecho de que las plantas absorban mercurio explica su presencia en combustibles como el carbón, el petróleo y el gas natural, pero también en los biocarburantes. La combustión de biomasa emite prácticamente la misma cantidad de mercurio que la combustión de carbón. La problemática del mercurio y sus emisiones se describe en detalle en los documentos del programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) ⁽¹⁾.

2.2 Una vez liberado, el mercurio persiste en el medio ambiente y circula de distintas formas en el aire, el agua, los sedimentos, el suelo y la biota. Puede transformarse (en especial mediante metabolismo microbiano) en metilmercurio, que posee la capacidad de acumularse en los organismos y, principalmente, en la cadena alimentaria acuática (peces y mamíferos marinos). La razón por la que el mercurio y otros metales pesados se consideran una amenaza para el medio ambiente mundial es que son bioacumulables y capaces de propagarse en el aire a grandes distancias.

2.3 En algunas zonas del mundo, especialmente fuera de la UE, una parte importante de la población está expuesta a niveles de mercurio muy superiores a los que se consideran aceptables para la salud. De acuerdo con las mejores estimaciones, las emisiones antropogénicas de mercurio a la atmósfera ascienden a 1 960 toneladas al año en todo el mundo, de las cuales 87,5 toneladas al año corresponden a la UE (4,5 % del total). Las emisiones directas de mercurio al agua se sitúan, a escala mundial, en unas 900 toneladas anuales, y las emisiones naturales (erosión de las rocas y actividad volcánica) representan otras 900 toneladas anuales. El anexo 1 proporciona una visión general de las emisiones antropogénicas de mercurio.

2.4 Pese a un descenso mundial en el consumo de mercurio (la demanda mundial es menos de la mitad que en 1980) y los bajos precios, en numerosos países del mundo se sigue obteniendo mercurio de las minas. Los principales productores son China y Kazajistán. En Europa ya no existe producción primaria desde 2003, pero el mercurio continúa aislándose como subproducto durante otros procesos de extracción y tratamiento de materias primas minerales. El mercurio está clasificado como residuo y es tratado con arreglo a la legislación sobre residuos.

2.5 Asimismo, al mercado mundial llegan grandes cantidades de mercurio —como consecuencia de la reconversión o el cierre de instalaciones de producción cloroalcalina que utilizaban mercurio en sus procesos— provenientes de países en los que el comercio de mercurio aún no está prohibido, al contrario que en la UE.

2.6 Las emisiones resultantes de la combustión del carbón y de los procesos de incineración —incluidos los siderúrgicos—, así como de la producción de metales no ferreos, constituyen la principal fuente de emisiones antropogénicas y, en especial, de inmisión de compuestos de mercurio en la proximidad de las fuentes concretas de emisión en la UE. A la hora de valorar las diversas posibilidades es necesario examinar, por una parte, la captura de mercurio combinada con otros elementos durante la depuración de los efluentes gaseosos y, por otra, los procesos específicos de captura cuando estén justificados.

2.7 Otra importante fuente de emisiones antropogénicas, principalmente de mercurio elemental, tiene su origen en el uso de amalgamas como material de obturación dental. Parece que, en este ámbito, las emisiones (en especial al agua) pueden controlarse mucho mejor y que las tecnologías disponibles para ello se utilizan ampliamente en el mundo desarrollado.

2.8 El Comité ya ha expresado el punto de vista de la sociedad civil sobre la cuestión de las emisiones nocivas de mercurio y sus compuestos en varios dictámenes anteriores, en cuya línea se inscribe de forma natural el presente dictamen ⁽²⁾.

⁽¹⁾ PNUMA, 2013. Global Mercury Assessment 2013: Sources, Emissions, Releases and Environmental Transport. Departamento de productos químicos del PNUMA, Ginebra, Suiza.

⁽²⁾ DO C 318 de 23.12.2006, p. 115.
DO C 168 de 20.7.2007, p. 44.
DO C 132 de 3.5.2011, p. 78.

3. Documento de la Comisión

3.1 La Unión y veintiséis Estados miembros han firmado un nuevo Convenio Internacional sobre el Mercurio. Este Convenio, llamado de Minamata, se ocupa, a escala mundial, del ciclo de vida completo del mercurio, desde la extracción primaria hasta la gestión de sus residuos. Su objetivo es proteger la salud humana y el medio ambiente de las emisiones antropogénicas de mercurio y de sus compuestos en la atmósfera, el agua y el suelo. La UE y la mayoría de sus Estados miembros han firmado este nuevo Convenio Internacional sobre el Mercurio, que ya ha recogido 128 firmas y, hasta la fecha, ha sido ratificado por 25 países participantes ⁽³⁾.

3.2 La evaluación en profundidad del acervo de la Unión ha puesto de manifiesto un número reducido de lagunas normativas que deben colmarse para garantizar la plena adaptación de la legislación de la Unión al Convenio ⁽⁴⁾. La propuesta objeto de examen pretende abordar esas lagunas, que se refieren a las cuestiones siguientes:

- la importación de mercurio;
- la exportación de determinados productos que contienen mercurio añadido;
- el uso de mercurio en determinados procesos de fabricación;
- los nuevos usos de mercurio en productos y procesos de fabricación;
- el uso de mercurio en la extracción de oro artesanal y en pequeña escala (ASGM, por sus siglas en inglés), y
- el uso de mercurio en amalgamas dentales.

3.3 En aras de la claridad jurídica, deben integrarse en un solo acto jurídico las obligaciones derivadas del Convenio aún no incorporadas a la legislación de la UE.

3.4 Es necesario aumentar la coherencia y la claridad jurídica; para ello, sería conveniente que la propuesta derogara y sustituyera el Reglamento (CE) n.º 1102/2008 y recogiera las obligaciones de fondo que resulten necesarias.

3.5 Asimismo, los objetivos de la iniciativa son coherentes con los de la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, integrador y sostenible. La propuesta contribuirá a equilibrar las condiciones de competencia mundiales de los procesos industriales que utilizan o emiten de manera no intencionada mercurio y compuestos de mercurio, y de la fabricación y el comercio de productos que contengan mercurio añadido, promoviendo así la competitividad de la industria de la Unión.

3.6 Por otra parte, la propuesta simplifica y clarifica en la medida de lo posible el acervo a fin de mejorar su aplicación y hacerla más eficaz.

3.7 En la evaluación de impacto se llegó a la conclusión de que la ratificación y aplicación del Convenio de Minamata reportará a la UE importantes beneficios para la salud humana y el medio ambiente, principalmente gracias a la reducción prevista de las emisiones de mercurio procedentes de otras partes del mundo.

4. Observaciones generales

4.1 El Comité acoge con satisfacción la aprobación de la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, ya que este documento es el resultado de un esfuerzo a largo plazo destinado a crear un entorno jurídico responsable que permita limitar a escala mundial, a largo plazo y de manera sostenible los efectos adversos del mercurio y sus compuestos. El Comité observa que la propuesta de Reglamento se ajusta plenamente al objetivo fundamental de proteger la salud y el medio ambiente de los efectos nocivos del mercurio.

⁽³⁾ <http://mercuryconvention.org/Convention/tabid/3426/Default.aspx>.

⁽⁴⁾ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, Evaluación de impacto que acompaña a los documentos, Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el mercurio, y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1102/2008, y Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la celebración del Convenio de Minamata sobre el Mercurio, SWD [2016] 17 final.

4.2 El Comité acoge muy positivamente tanto la contribución de las instituciones de la UE como de los distintos Estados miembros al proceso de concepción, negociación y ratificación del Convenio de Minamata.

4.3 Igualmente, el Comité valora muy positivamente la aplicación constante, tanto pasada como presente, de los principios fundamentales de subsidiariedad y proporcionalidad durante todo el proceso, sin que ello menoscabe la eficacia de los instrumentos jurídicos aprobados a escala de la UE y a escala mundial.

4.4 El Comité está convencido de que el esfuerzo desplegado por Europa contribuirá a una rápida ratificación del Convenio de Minamata antes de finales de 2016 y a una adecuada limitación de los riesgos sanitarios y medioambientales derivados de las emisiones antropogénicas de mercurio y su uso en todo el mundo. Además, el Comité está convencido de que el Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo no debería rebasar el alcance de las exigencias impuestas por el Convenio de Minamata, y de que, en efecto, no lo rebasará.

5. Observaciones particulares

5.1 Por otro lado, el CESE valora positivamente que el Reglamento refleje los resultados de las consultas con las partes interesadas de la UE, así como de los debates sobre el Convenio de Minamata mantenidos en los foros de expertos bajo los auspicios del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Asimismo, felicita a la Comisión por haber concluido con éxito el trabajo de análisis, muy exigente y extenso, que dio como resultado el proyecto de Reglamento.

5.2 El Comité comparte la opinión de la Comisión de que las restricciones comerciales que fueran más allá de lo dispuesto en el Convenio —es decir, que impusieran una prohibición incondicional de importación de mercurio— no estarían justificadas, ya que serían más costosas para la industria de la Unión sin reportar ninguna ventaja medioambiental significativa.

5.3 Del mismo modo, el Comité comparte la opinión de la Comisión, expresada en la propuesta de Reglamento, de que las restricciones de la exportación de determinados productos que contienen mercurio añadido tampoco se verían justificadas, ya que la aportación de mercurio y las emisiones de mercurio al medio ambiente se mantienen invariables globalmente y, como consecuencia de esta prohibición, las emisiones de mercurio pueden aumentar en terceros países.

5.4 Asimismo, el Comité respalda sin reservas (conforme a las conclusiones de las consultas y los resultados de los análisis) la tesis de que la restricción del uso de mercurio en determinados procesos de fabricación y su uso en los nuevos procesos de fabricación deberán ser proporcionales a los riesgos inherentes y dependerán de la evolución del desarrollo tecnológico a largo plazo.

5.5 No obstante, el Comité acoge favorablemente las disposiciones del Convenio de Minamata según las cuales las Partes deben tomar medidas para desincentivar el desarrollo de nuevos procesos de fabricación que utilicen mercurio, así como la producción y comercialización de nuevos productos que contengan mercurio añadido.

5.6 El Comité señala que la aplicación de la Directiva 2001/80/CE sobre limitación de emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de grandes instalaciones de combustión ha supuesto una limitación significativa de las emisiones de mercurio del sector de la energía —el sector de la economía que contribuye en mayor medida a las emisiones antropogénicas y las emisiones de mercurio en el suelo y en el agua como resultado de los depósitos atmosféricos— y que esta tendencia continúa. Desde 1990 la UE ha conseguido reducir sus emisiones antropogénicas de mercurio en más del 75 % ⁽⁵⁾. La plena aplicación de la Directiva 2010/75/UE sobre las emisiones industriales contribuirá significativamente a reducir aún más las emisiones de mercurio. El CESE, en consonancia con la opinión de la Comisión, expresa su convencimiento de que actualmente no es necesario modificar ni completar las exigencias impuestas por la Directiva sobre las emisiones industriales en lo que se refiere específicamente a las emisiones de mercurio.

⁽⁵⁾ Fuente: Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA), *Trends in Emissions of Heavy Metals* http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/daviz/emission-trends-of-heavy-metals-3#tab-chart_3.

5.7 El CESE aprueba las medidas propuestas para limitar las emisiones de mercurio procedentes de procesos industriales sobre la base del concepto de las mejores técnicas disponibles y sus documentos de referencia.

5.8 El CESE subraya la necesidad de aprobar disposiciones legislativas sobre el almacenamiento permanente y seguro del mercurio retirado del circuito de producción industrial en estructuras geológicas adecuadas como, por ejemplo, en antiguas minas de sal. El CESE pide a la Comisión que defina de forma urgente los criterios aplicables a las instalaciones de almacenamiento y los requisitos relativos al almacenamiento de residuos de mercurio.

5.9 El Comité aprecia la equilibrada posición adoptada por la Comisión Europea en la cuestión del recurso a la amalgama en estomatología, sobre la base de los conocimientos científicos más recientes. Considera que los requisitos de material para los centros de cuidados dentales —es decir, la obligación de instalar separadores de mercurio y la restricción del uso de amalgamas dentales en su forma encapsulada— son suficientes para limitar de forma adecuada los vertidos de mercurio en el medio ambiente y proteger la salud humana⁽⁶⁾. Al mismo tiempo, el CESE llama la atención sobre los posibles riesgos —aún desconocidos y no especificados en detalle— que podrán presentar los nuevos materiales dentales que vendrán a sustituir el uso de la amalgama.

5.10 Al mismo tiempo, el CESE llama la atención sobre el incremento de los costes de servicios reembolsados por los presupuestos de salud pública y las posibles consecuencias de orden sanitario y social en determinados grupos de pacientes, en caso de que estos costes repercutan en ellos.

Bruselas, 25 de mayo de 2016.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

⁽⁶⁾ Dictamen del CCRSM (Comité Científico de los Riesgos Sanitarios y Medioambientales) sobre los riesgos medioambientales y los efectos sanitarios indirectos del mercurio en las amalgamas dentales (actualización de 2014).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el uso de la banda de frecuencias de 470-790 MHz en la Unión

[COM(2016) 43 final — 2016/0027 (COD)]

(2016/C 303/18)

Ponente: Raymond HENCKS

El 16 de febrero de 2016 y el ..., respectivamente, el Consejo y el Parlamento Europeo, de conformidad con el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la:

Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el uso de la banda de frecuencias de 470-790 MHz en la Unión

[COM(2016) 43 final — 2016/0027 (COD)].

La Sección de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 3 de mayo de 2016.

En su 517.º pleno de los días 25 y 26 de mayo de 2016 (sesión del 26 de mayo de 2016), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 167 votos a favor y 3 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE aprueba la propuesta de la Comisión de llevar a cabo una liberación coordinada, acompañada de un calendario preciso, de las capacidades ahora disponibles en la banda de frecuencias de 694-790 MHz (llamada «de 700 MHz»), que podrán ser explotadas por los operadores de telefonía móvil para prestar servicios inalámbricos de banda ancha en el marco de la tecnología 4G y la futura tecnología 5G, reduciendo a la vez la brecha digital geográfica mediante una mejor cobertura de las zonas y una mayor velocidad de transmisión.

1.2. Sin embargo, teme que los precios resultantes de la nueva tecnología utilizada en la frecuencia 700 MHz, así como el precio de la subasta de nuevas capacidades, entrañen cargas adicionales para los consumidores que resulten inasequibles para una proporción creciente de la población y para algunas pequeñas empresas, hasta el punto de que un gran número de personas vulnerables pueden no disponer de los medios económicos que les permitan participar en la nueva dinámica digital. Por consiguiente, el CESE pide a los Estados miembros que, en cumplimiento de las leyes de la UE sobre ayudas estatales, establezcan un régimen de ayudas destinado a evitar un nuevo agravamiento de la brecha económica.

1.3. Es probable que las características físicas de la propagación radioeléctrica de la banda de 700 MHz relancen el debate sobre los efectos potenciales para la salud de la exposición a los campos electromagnéticos. El CESE pide de nuevo ⁽¹⁾ a la Comisión que prosiga sus trabajos en este ámbito, en cumplimiento del principio de precaución, en particular dado que siguen siendo necesarias investigaciones de mayor profundidad.

1.4. El CESE pide a los Estados miembros que, a la hora de asignar derechos de uso de la frecuencia de 700 MHz para servicios inalámbricos de comunicaciones electrónicas de banda ancha, se aseguren de que los distintos medios de transporte colectivo dispongan de los canales requeridos para garantizar una buena cobertura.

⁽¹⁾ DO C 242 de 23.7.2015, p. 31.

1.5. Por último, habida cuenta de que algunos Estados miembros ya han asignado las nuevas capacidades de frecuencia mediante subasta e iniciado su procedimiento nacional de utilización de la capacidad, el CESE pide a la Comisión que supervise de cerca la evolución de la situación e intervenga ante el menor riesgo de fragmentación del mercado único, en el marco de sus competencias en la materia.

2. Introducción y contexto

2.1. Tras la desconexión de la televisión analógica y la transición a la televisión digital terrestre, cuyo espectro es mucho más reducido que el de las tecnologías analógicas, se han logrado importantes ahorros en ancho de banda (alrededor de un 18 % de los recursos totales), lo que ha sido resultado de la anterior liberación, en la banda de 800 MHz, del dividendo digital para las comunicaciones móviles.

2.2. El espectro que actualmente utiliza la televisión terrestre se sitúa en las frecuencias bajas de la banda UHF (470-862 MHz), que tienen características físicas de propagación radioeléctrica más potentes (se atenúan menos que en el caso de frecuencias más altas).

2.3. Estas frecuencias se distinguen por difundir la señal a mayor distancia y poseen una mayor capacidad de penetración, por lo que se adaptan de modo especial a la cobertura de las zonas rurales y la difusión en los edificios. La liberación de frecuencias bajas es muy valiosa para la banda ancha móvil bidireccional ultrarrápida; asimismo, reduce los costes de construcción de las redes (ya que requieren un menor número de emisores o estaciones de transmisión) y beneficia a la hacienda pública, dado que los derechos de uso de estas frecuencias pueden venderse a los operadores, según normas precisas fijadas por los reguladores de las telecomunicaciones. Por consiguiente, estas frecuencias se denominan a veces «frecuencias de oro». Los operadores de comunicaciones móviles y de radiodifusión compiten por conseguir que los poderes públicos les asignen dichas frecuencias.

2.4. Actualmente, la banda de 470-790 MHz se utiliza para la difusión de servicios de comunicación audiovisual, como la televisión digital terrestre, y la creación de programas y acontecimientos especiales (equipos «PMSE», por sus siglas en inglés, como los micrófonos inalámbricos y los auriculares que se utilizan durante los espectáculos y para la transmisión de indicaciones en los estudios de televisión). Las frecuencias utilizadas actualmente para la última generación de la tecnología de las comunicaciones móviles son las bandas de 800 MHz, 900 MHz, 1 800 MHz y 2 600 MHz.

2.5. La Conferencia Mundial de Radiocomunicaciones, celebrada en 2012, decidió asignar a los servicios móviles de banda ancha en Europa y África una gran parte de las frecuencias liberadas en la banda de 470-790 MHz (llamada «de 700 MHz»).

2.6. Esta asignación a los servicios móviles en la banda de 700 MHz, que ofrece capacidades de banda ancha suplementarias, responde perfectamente a los objetivos del programa plurianual en materia de política del espectro radioeléctrico de la UE, según el cual los particulares deberán disponer de velocidades de al menos 30 Mb/s de aquí a 2020.

2.7. Según las estimaciones de la Comisión, la nueva asignación de frecuencias genera costes para los operadores de televisión, ocasionados por el paso de la norma de difusión de la televisión digital de MPEG-2 a MPEG-4 (entre 600 y 890 millones de euros) o HEVC (entre 450 y 660 millones de euros), al igual que para los consumidores, que deben desembolsar entre 40 y 100 euros por hogar para adquirir nuevos descodificadores o adaptadores.

3. Contenido de la propuesta de Decisión

3.1. La propuesta objeto de examen pretende aprovechar la liberación de capacidades en la frecuencia de 700 MHz para armonizar esta banda casi por completo a escala mundial, en particular mediante la designación y autorización coordinadas de dicha frecuencia en la UE. Para ello, habrá que hacer lo siguiente:

- armonizar las condiciones técnicas para los servicios de comunicaciones electrónicas de banda ancha inalámbrica con arreglo al principio de neutralidad hacia la tecnología y los servicios,

- los Estados miembros deberán adoptar y comunicar al resto de países de la Unión sus hojas de ruta nacionales sobre la reorientación de la banda de frecuencias de 700 MHz antes de finales de 2017 y celebrar, al mismo tiempo, los acuerdos necesarios sobre coordinación transfronteriza de las frecuencias,
- adoptar un plazo común (de aquí a mediados de 2020) para hacer disponibles las capacidades en la banda de 700 MHz,
- obligar a los Estados miembros a autorizar, antes de junio de 2022, la cesión de los derechos de uso de la banda.

3.2. Por lo que se refiere a las bandas de frecuencias inferiores a 700 MHz, habrá que hacer lo siguiente:

- velar por la disponibilidad de la banda de frecuencias de 470-694 MHz, o partes de la banda, para la prestación de servicios de medios de comunicación audiovisual terrestres a un gran público, incluida la televisión gratuita, y para su uso por equipos PMSE inalámbricos, basándose en las necesidades nacionales de radiodifusión,
- evaluar, antes de 2025, el uso de la banda de frecuencias inferiores a 700 MHz, teniendo en cuenta los resultados de la Conferencia Mundial de Radiocomunicaciones que la UIT organizará en 2023.

4. Observaciones generales

4.1. El CESE acoge favorablemente la asignación de las capacidades liberadas en la banda de 700 MHz para la prestación de servicios de comunicaciones inalámbricas de banda ancha, al tiempo que se mantiene una capacidad suficiente para la televisión digital terrestre.

4.2. Asimismo, acoge con satisfacción la propuesta de la Comisión de llevar a cabo una liberación coordinada, acompañada de un calendario preciso, lo que evitará una ejecución «desordenada», como demostró la experiencia negativa que se produjo cuando se empezaron a autorizar las frecuencias liberadas de la banda de 800 MHz después de 2008 sin contar con un calendario de ejecución. Al mismo tiempo, el CESE propone que la Comisión preste asistencia a los Estados miembros para la pronta celebración de acuerdos transfronterizos en materia de frecuencias con países vecinos no pertenecientes a la UE. Esto facilitaría la puesta a disposición de la banda de 700 MHz para la banda ancha inalámbrica en el mercado único.

4.3. La asignación de frecuencias en las bandas de 700 MHz a los operadores de comunicaciones móviles les permitirá mantenerse a medio plazo a la vanguardia del progreso en el mercado de las comunicaciones móviles, que tiende hacia un sistema 4G ampliado y posteriormente se abrirá a la tecnología 5G, actualmente en fase de prueba, que podrá alcanzar velocidades de 10 a 50 Gb/s. Para los consumidores, la tecnología 5G supondrá mayor velocidad y ancho de banda, que permitirán el desarrollo de la internet de los objetos, vídeo en línea, aplicaciones en el ámbito de la sanidad electrónica, hologramas, etc.

4.4. El CESE observa con satisfacción que la futura conectividad a través de la banda de 700 MHz resulta particularmente adecuada para garantizar una mejor cobertura de las zonas rurales, lo que contribuirá a reducir la brecha digital geográfica.

4.5. En cambio, la nueva asignación de frecuencias generará un coste para los consumidores que sin duda superará las previsiones de la Comisión (véase el punto 2.7). Esto se debe a que tanto los gastos que los operadores deberán afrontar por el cambio de las normas de codificación de la televisión digital como el precio de adquisición de las nuevas capacidades de la banda de 700 MHz que los operadores de telefonía móvil deberán abonar repercutirán en los consumidores. Estos últimos, además de comprar nuevos descodificadores o adaptadores de televisión, deberán equiparse con nuevos teléfonos inteligentes cuando se implanten los servicios móviles de 5G.

4.6. De ello se deduce que los precios que resultan, directa o indirectamente, de la reasignación de la frecuencia de 700 MHz corren el riesgo de ser inasequibles para una creciente capa de la población, al igual que para algunas pequeñas empresas que, además, a menudo pagan precios superiores por el acceso a la tecnología digital que los usuarios «integrados», ya que no satisfacen las condiciones de las ofertas diseñadas en beneficio de los grandes usuarios. Como consecuencia de ello, un gran número de personas vulnerables no tendrá la capacidad necesaria para hacer valer sus derechos, en ocasiones accesibles únicamente a través de la tecnología digital, como determinadas prestaciones o subsidios para personas de edad avanzada o jóvenes en busca de empleo. Para no ahondar aún más la brecha económica y garantizar la conectividad digital universal, el CESE pide a los Estados miembros que, en cumplimiento de las leyes de la UE sobre ayudas estatales, establezcan un régimen de ayudas en favor de los consumidores vulnerables para que todos se beneficien de la nueva dinámica digital.

4.7. Es probable que las características físicas de la propagación radioeléctrica de la banda de 700 MHz relancen el debate sobre los efectos potenciales para la salud de la exposición a los campos electromagnéticos. El CESE pide de nuevo ⁽²⁾ a la Comisión que prosiga sus trabajos en este ámbito, en cumplimiento del principio de precaución, en particular dado que siguen siendo necesarias investigaciones de mayor profundidad.

4.8. La propuesta de Decisión exige igualmente a los Estados miembros «que consideren la adopción de medidas destinadas a garantizar una cobertura de elevada calidad de su población y su territorio cuando otorguen derechos de uso de la banda de 700 MHz para servicios de comunicaciones electrónicas de banda ancha inalámbrica». El CESE considera que, en este contexto, los operadores deberán disponer de los canales requeridos para garantizar una adecuada cobertura de banda móvil ultrarrápida no solo en las zonas rurales sino también en las diferentes redes de transporte colectivo.

4.9. Habida cuenta de que algunos Estados miembros ya han asignado las nuevas capacidades de frecuencia mediante subasta e iniciado su procedimiento nacional de utilización de la capacidad, el CESE pide a la Comisión que supervise de cerca la evolución e intervenga ante el menor riesgo de fragmentación del mercado único, en el marco de sus competencias en la materia.

Bruselas, 26 de mayo de 2016.

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

⁽²⁾ Véase la nota 1 a pie de página.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El futuro de las relaciones de la UE con los países ACP»

(2016/C 303/19)

Ponente: Brenda KING

El 15 de julio de 2015, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió invitar al Comité Económico y Social Europeo a emitir un dictamen sobre el tema:

«El futuro de las relaciones de la UE con los países ACP».

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 517.º pleno, celebrado los días 25 y 26 de mayo de 2016 (sesión del 25 de mayo), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 192 votos a favor, ninguno en contra y 4 abstenciones el presente dictamen.

1. Recomendaciones y conclusiones

1.1. La expiración del Acuerdo de Cotonú en 2020 brinda la oportunidad de revisar la Asociación ACP-UE y determinar qué forma debería adoptar y qué cuestiones deberían abordarse. Aunque la Comisión y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) aspiran a renovar la relación —ya que los países ACP se consideran socios clave—, han subrayado que estudiarán todas las opciones, incluidas las alternativas a un Tratado y a un enfoque colectivo.

1.2. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) toma nota de que la decisión de seguir considerando a los países ACP como un colectivo incumbe a dichos países.

1.3. El CESE recomienda que la UE aspire a lograr una asociación moderna, eficaz y equitativa con los países ACP, más allá de una relación donante-beneficiario, y que se base en una política exterior de la UE coherente e integrada, basada en el principio de la Coherencia de las Políticas en favor del Desarrollo.

1.4. Este marco debería garantizar la participación de las organizaciones de la sociedad civil, incluido el sector privado, cuya misión específica debería consistir en controlar y evaluar el impacto de la aplicación de este Acuerdo en el desarrollo sostenible de las Partes. La sociedad civil debe contar con el apoyo técnico y financiero necesario para desempeñar este papel.

1.5. El acuerdo de Cotonú en su forma actual —combinando la inversión y el desarrollo económico con un enfoque político basado en valores— ya es complementario de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (ODS). Sin embargo, el régimen posterior a Cotonú tendría que tener en cuenta las recomendaciones formuladas en el presente dictamen, así como efectuar un seguimiento y evaluación del acuerdo. El CESE está dispuesto a desempeñar un papel importante en este proceso.

1.6. El CESE recomienda que todas las formas de ayuda al desarrollo que la UE presta a terceros países estén en el mismo marco jurídico y sujetas al mismo control democrático por parte del Parlamento Europeo, manteniendo los mismos aspectos positivos del FED.

1.7. La asociación UE-ACP ya ofrece un marco global para afrontar las cuestiones de alcance mundial, como el cambio climático, y esto ha resultado eficaz en las negociaciones de la COP 21. Hay que aunar esfuerzos para aumentar la resiliencia en los países ACP y de la UE, y contrarrestar las posibles repercusiones negativas: catástrofes naturales, ruina económica y migración debida al cambio climático.

1.8. El CESE apoya la participación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) desde la concepción inicial hasta el seguimiento, aplicación y posterior revisión de los ámbitos políticos UE-ACP. A través de un proceso global de diálogo estructurado y consulta regular con las OSC, la asociación contribuirá a hacer realidad el espíritu del Acuerdo de Cotonú para incluir plenamente a los agentes no estatales, tal como figura en el artículo 6 del Acuerdo de Cotonú.

1.9. Partiendo de la experiencia de la cooperación UE-ACP, ambos socios pueden, sobre una base paritaria, desarrollar efectivamente estrategias conjuntas en los futuros marcos triangulares y Sur-Sur para la cooperación al desarrollo. El intercambio entre esos socios puede ser un catalizador eficaz para abordar el nuevo marco de desarrollo internacional y los desafíos globales, incluidos los relacionados con el papel de los países de renta media.

1.10. La futura asociación debe encarnar la «asociación de iguales», subrayada en el nuevo marco, que reconoce la universalidad de los desafíos planteados en los países ACP y de la UE: desigualdad de renta, desempleo juvenil, cambio climático y otros más. En la cooperación conjunta y en pie de igualdad, la UE y los socios ACP pueden tratar de resolver los problemas de desarrollo que se plantean tanto en la UE como en los Estados ACP.

2. Introducción

2.1. La Unión Europea (UE) y los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) mantienen un acuerdo de cooperación internacional amplio y jurídicamente vinculante que une a más de la mitad de los Estados-nación del mundo. El llamado Acuerdo de Asociación de Cotonú (Acuerdo de Cotonú) se firmó en Benín en 2000 y tiene por objeto consolidar la prolongada cooperación en materia de política, comercio y desarrollo entre la UE y los países ACP. Este acuerdo ha conducido a la creación de una serie de instituciones que facilitan la cooperación ACP-UE entre los Gobiernos, los funcionarios, los parlamentarios, los entes locales y la sociedad civil, incluido el sector privado. Se basa en una relación histórica entre la UE y sus antiguas colonias, que desde entonces ha evolucionado a través de sucesivos acuerdos poscoloniales: desde los acuerdos de asociación de los convenios Yaundé I y II entre la Comunidad Económica Europea y las antiguas colonias francesas en África (1963-1975) a los sucesivos convenios de Lomé entre la UE y los países ACP (1975-2000) y el último Acuerdo de Asociación firmado en Cotonú (2000).

2.2. El Acuerdo de Cotonú expirará en 2020, razón por la cual la Comisión Europea y la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad publicaron un documento de consulta conjunto el 6 de octubre de 2015. La finalidad, tal como se recoge en el documento de consulta, es *«estudiar en qué medida sigue siendo válido de cara al futuro y ofrece una plataforma para progresar en el logro de nuestros intereses comunes»* teniendo en cuenta el contexto de la evolución institucional, política y socioeconómica, tanto en la UE como en los países ACP, en un mundo que ha cambiado notablemente en los últimos quince años.

2.3. Participación de la sociedad civil — Observaciones específicas sobre el diálogo político

2.3.1. El CESE se congratula de que el artículo 6 del Acuerdo de Cotonú apoye la participación de los agentes no estatales, reconociendo que son fundamentales para la asociación. Sin embargo, lamenta que la cooperación haya seguido siendo de carácter tan intergubernamental, pese al reconocimiento de que el diálogo político es importante a la hora de fomentar la participación de la sociedad civil en el proceso de desarrollo.

2.3.2. El CESE reitera el papel esencial que desempeñan las partes interesadas no gubernamentales en todo el proceso de desarrollo y en la supervisión de los AAE. Es evidente que un marco posterior a Cotonú más abierto y participativo tiene más posibilidades de alcanzar resultados significativos.

2.3.3. El CESE observa con decepción que algunos países ACP están adoptando leyes restrictivas para frenar el trabajo de los agentes no estatales, lo que, en algunos casos, ha ido en detrimento de la activa participación de las OSC. El índice de sostenibilidad de 2014 de las OSC ⁽¹⁾ destaca que en muchos países de África subsahariana, las OSC —sobre todo las dedicadas a la defensa de los derechos humanos— afrontan crecientes restricciones o amenazas de restricciones a su trabajo.

⁽¹⁾ <https://www.usaid.gov/africa-civil-society>

2.3.4. El CESE recomienda que, con independencia del marco acordado después de 2020, se refuerce la legitimidad de las OSC en particular y de los agentes no estatales en general, como verdaderas partes interesadas en los procesos políticos. Por otra parte, el CESE es consciente de que las implicaciones de la exclusión de los agentes no estatales son fundamentalmente perjudiciales. Por ello pide mayores compromisos técnicos y financieros para fomentar y reforzar la participación activa de las OSC.

3. Antecedentes del Acuerdo de Asociación de Cotonú

3.1. La firma del Tratado de Roma en 1957 creó una asociación entre los países y territorios de ultramar (PTU) y la Comunidad Económica Europea (CEE) en un marco de cooperación formal y privilegiado, que ha estructurado la relación de Europa con los países ACP. El Grupo de los países ACP, creado por sus miembros con el Acuerdo de Georgetown en 1975, comprendía inicialmente 46 países ACP: 36 de África, siete del Caribe y tres del Pacífico. En la actualidad, el Grupo de los países ACP está integrado por 79 países: 48 del África subsahariana, 16 del Caribe y 15 del Pacífico (Cuba es miembro, a pesar de no ser signatario del Acuerdo de Cotonú, y Sudáfrica es parte contratante del Acuerdo de Cotonú, aunque está exenta de determinadas disposiciones). Desde 2000, la cooperación ACP-UE se ha regido por el Acuerdo de Cotonú.

3.2. El principal objetivo del Acuerdo de Cotonú, «reducir y, a largo plazo, erradicar la pobreza, de forma coherente con los objetivos del desarrollo sostenible y con la integración progresiva de los Estados ACP en la economía mundial», consta de tres pilares complementarios:

- **Diálogo político:** El Acuerdo de Cotonú fue pionero y se basa en un amplio diálogo político que requiere importantes compromisos bilaterales. Según dicho acuerdo, «El diálogo se concentrará, entre otros aspectos, en temas políticos específicos que presenten un interés común o general en relación con los objetivos enunciados en el Acuerdo, en particular, en ámbitos como el comercio de armamento, gastos militares excesivos, la droga y la delincuencia organizada, o la discriminación étnica, religiosa o racial. Incluye también una evaluación periódica de la situación relativa al respeto de los derechos humanos, los principios democráticos, el Estado de derecho y la buena gestión de los asuntos públicos».
- **Relaciones comerciales y económicas:** El Acuerdo de Cotonú parte de la lógica de los antiguos acuerdos comerciales bajo Yaundé y Lomé, que se regían por preferencias no recíprocas concedidas unilateralmente por la UE. La UE reconoció que, por lo que respecta a los fundamentos económicos, la verdad es que el actual sistema ha fracasado, pues los países ACP se han visto cada vez más marginados en el comercio mundial, incluso con las generosas preferencias arancelarias ⁽²⁾. Los nuevos acuerdos comerciales que habrán de negociarse bajo el Acuerdo de Cotonú —los acuerdos de asociación económica (AAE)— se concibieron para superar esta historia y, finalmente, permitir que los países ACP se integraran en la economía mundial. Asimismo, el Acuerdo de Asociación Económica se adhiere a las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) para reducir el impacto negativo del «sistema de preferencias no recíprocas» en los países en desarrollo no ACP y anima a la integración regional, estableciendo una conexión con los centros económicos regionales ACP y las zonas de libre comercio (ALC). Aunque las negociaciones para los acuerdos de libre comercio recíproco y asimétrico comenzaron en 2002, el Cariforum es la primera y única región en firmar un AAE global (en 2007), que va más allá del comercio e incluye las «cuestiones de Singapur». Las negociaciones con las otras regiones se han visto jalonadas por algunas fricciones a causa de las diferentes perspectivas de desarrollo económico y hasta la fecha solo varios AAE provisionales relativos solo al comercio de bienes se han celebrado con la Comunidad para el Desarrollo del África Meridional (SADC), la Comunidad del África Oriental (CAO) y la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO).
- **Comercio e integración regional:** El AAE pretende favorecer la integración regional y se basa en la lógica de que una mayor integración regional aumenta la capacidad de negociación y, a su vez, impulsa el crecimiento, el empleo y el desarrollo económico. Sin embargo, los críticos con los AAE sostienen exactamente lo contrario: que el AAE constituye de hecho un obstáculo para una mayor integración regional. Este argumento se basa en la convicción de que el AAE no contempla la necesaria transformación estructural de las economías de los países ACP, lo que les permitiría consolidar su posición y ascender en la cadena de valor mundial (GVC).

⁽²⁾ Karel de Gucht, comisario europeo de Comercio, una asociación entre iguales, 20.^a sesión de la Asamblea Parlamentaria Paritaria ACP-UE, Kinshasa, 4 de diciembre de 2010, p. 3. 26 de diciembre de 2012, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/december/tradoc_147082.pdf

- **Comercio y desarrollo sostenible:** Irónicamente, el AAE ha sido objeto de muchas críticas por no ser bastante ambicioso, sobre todo en relación con el desarrollo sostenible. Los AAE con las tres regiones de África han sido objeto de críticas, en particular, de los diputados al Parlamento Europeo por no tener ningún capítulo dedicado al desarrollo sostenible. En su opinión, ello socava el ambicioso ámbito de aplicación del Acuerdo, el compromiso de la UE con el desarrollo sostenible y su propio principio de coherencia de las políticas para el desarrollo (CPD). En el caso del AAE Cariforum-UE, a pesar de que se trata del único acuerdo completo hasta la fecha, algunos críticos han señalado que las restricciones a la exportación podrían socavar la capacidad de la región para responder a las perturbaciones sistémicas y, a su vez, minar la capacidad de la región para lograr la seguridad alimentaria.
- **Cooperación al desarrollo:** los instrumentos y métodos de cooperación han sido concebidos para poner en práctica los principios del Acuerdo de Cotonú, centrando la atención en los resultados, la asociación y la apropiación. La programación y la aplicación del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) se conciben, por tanto, como una responsabilidad conjunta.
- **El FED** está financiado directamente mediante contribuciones voluntarias de Estados miembros de la UE fuera del presupuesto de la UE, pero se negocia en paralelo a otros instrumentos de financiación exterior de la UE para garantizar la coherencia. Está gestionado por la Comisión Europea y el Banco Europeo de Inversiones (BEI). Este último gestiona el mecanismo de inversión y concede préstamos, garantías y fondos tanto del FED como de sus recursos propios, a empresas privadas en países ACP para proyectos del sector público y privado a corto y largo plazo.
- **Las asignaciones totales del FED han crecido de forma exponencial** sin que este fondo perdiera por ello su carácter intergubernamental y la estructura de gobernanza que le ha permitido convertirse en el elemento más importante de la cooperación al desarrollo de la UE, después del Marco Financiero Plurianual (MFP). Habida cuenta de la historia y estatuto jurídico únicos del FED, así como de su base intergubernamental, no está sujeto al poder de codecisión del Parlamento Europeo. La Comisión de Desarrollo del PE mantiene debates de política general y constituye una importante parte interesada del Acuerdo de Cotonú. La Asamblea Parlamentaria Paritaria (APP) también tiene competencias para llevar a cabo el control parlamentario sobre las dotaciones del FED a los programas indicativos nacionales (PIN) y programas indicativos regionales (PIR).
- **El FED y el ejercicio presupuestario:** El PE, a través del procedimiento especial de aprobación de la gestión, aprueba la gestión y aplicación del FED por la Comisión Europea. Ejercicio presupuestario: La inclusión del FED en el presupuesto de la UE sigue siendo una fuente de tensión entre el PE y el Consejo, aunque la Comisión ha sugerido que el FED se incluya en el presupuesto de la UE en varias ocasiones.
- El CESE considera que todas las formas de ayuda que la UE presta a terceros países deberían estar en el mismo marco jurídico y sujetas al mismo control democrático por parte del PE. Por ello aboga por la integración del FED en el presupuesto de la UE preservando al mismo tiempo los aspectos positivos del FED (como reciprocidad y responsabilidad mutua). Ello redundará en una mayor coherencia de la política de desarrollo de la UE.

4. Antecedentes: un mundo cambiante

4.1. Como se reconoce en el documento de consulta conjunto, el mundo ha cambiado de manera significativa desde la entrada en vigor del acuerdo en 2000. Por lo que respecta a la UE, se ha ampliado para incluir a trece nuevos Estados miembros entre los años 2000 y 2013 hasta comprender un total de veintiocho Estados miembros. Los nuevos Estados miembros no tienen vínculos históricos coloniales y, a su vez, carecen de una historia de relaciones políticas, económicas y comerciales (o tienen una historia diferente) con los Estados ACP, más allá de las relaciones entabladas desde su adhesión a la UE. A nivel global, se trata de un mundo más poblado, conectado, interdependiente, complejo y volátil con nuevos desafíos como las perturbaciones climáticas, el impacto de la globalización, los crecientes atentados terroristas, los conflictos y la migración masiva.

4.2. Desde 2000, han aparecido otras potencias económicas en África, Asia y América Latina, y otras agrupaciones asociativas como la Unión Africana y el G-77, y muchos países ACP aspiran a conseguir una renta media entre 2020 y 2030, reduciendo así su dependencia de la ayuda exterior.

4.3. La asociación de la UE con cada una de las tres regiones que componen el Grupo ACP se ha intensificado al margen del Acuerdo de Cotonú, aunque en sinergia con el mismo. Esta evolución ha quedado reflejada en la Asociación Estratégica UE-África, la Estrategia Conjunta de Asociación UE-Caribe y la estrategia para una asociación reforzada con las Islas del Pacífico. También se ha intensificado la cooperación con las organizaciones regionales y subregionales, en particular con los AAE y en el ámbito de la paz y la seguridad.

4.4. Si bien se han realizado avances en materia de desarrollo a escala mundial, subsisten lagunas significativas, como, por ejemplo, los cientos de millones de personas que aún viven en situación de extrema pobreza, la desigualdad de género o las emisiones mundiales de dióxido de carbono, que han aumentado en más del 50 % desde 1990. A nivel internacional, se ha adoptado un nuevo marco global en relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), cuya financiación, aprobada en septiembre de 2015, da respuesta simultáneamente a los retos interrelacionados de erradicación de la pobreza y desarrollo sostenible. Dicho marco se sustenta en una nueva «asociación mundial» que moviliza todos los medios de ejecución y a todos los agentes, y está concebido de forma que sea aplicable a todos los países.

4.5. Por consiguiente, el CESE recomienda un marco eficaz para las relaciones internacionales más allá de una relación donante-beneficiario, que sea adecuado para aplicar los ODS y obtener mejores resultados para los ciudadanos de los países ACP y de Europa a través de la cooperación política, económica y de desarrollo.

5. Observaciones específicas

5.1. *Pilar de la cooperación al desarrollo*

5.1.1. El CESE considera que volver a equilibrar la asociación, de acuerdo con la Agenda 2030, con sus diecisiete ODS, será el marco más apropiado para «fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la alianza mundial» (ODS n.º 17). Los ODS ofrecen un marco común, con 169 objetivos, que aspira a erradicar la pobreza y el hambre, garantizar el acceso a una energía asequible y sostenible para todos, construir infraestructuras resilientes, luchar contra el cambio climático y sus repercusiones, y promover el Estado de Derecho y el acceso a la justicia en igualdad de condiciones para todos.

5.1.2. De acuerdo con el principio de coherencia de las políticas en favor del desarrollo (CPD), el marco de los ODS ofrece una guía global y complementaria para que las futuras relaciones ACP-UE alcancen objetivos conjuntos, lo que tendrá un alcance mundial. Por otra parte, habida cuenta de que las políticas internas de la UE tienen repercusiones en el exterior, que pueden tener un impacto adverso en los países socios, trabajar juntos para conseguir los ODS tiene un efecto colateral positivo para asegurar la CPD mediante el alineamiento de las prioridades respetando al mismo tiempo los planes de desarrollo regional.

5.1.3. Se requieren ingentes recursos financieros para alcanzar los ODS; las inversiones en infraestructuras representan alrededor del 80 % de estos recursos, según el Banco Mundial y otros bancos multilaterales de desarrollo. Aunque el FED sigue siendo una importante fuente de financiación para los países menos desarrollados, su aportación es modesta en comparación con los presupuestos generales de muchos países y se espera que disminuya. No obstante, la movilización de los recursos nacionales en numerosos países ACP puede ser una fuente clave de financiación del desarrollo. El informe de 2013 del Banco Mundial sobre la financiación del desarrollo después de 2015 estima que entre el 50 y el 80 % de la financiación de las infraestructuras prevista en el marco de los ODS debería proceder de los recursos interiores de los diferentes países.

5.1.4. El CESE considera, por tanto, que la financiación del desarrollo debería emplearse para desarrollar la capacidad de movilizar y utilizar los recursos nacionales. Por ejemplo, según la OCDE, cada dólar de la ayuda al desarrollo exterior destinado a reforzar la capacidad administrativa fiscal tiene el potencial de generar miles de dólares en concepto de ingresos fiscales progresivos en función de la situación del país de que se trate. Se calcula que en la mayoría de los países africanos los impuestos solo representan un 10-15 % del PIB ⁽³⁾. De modo similar, se puede apoyar a los países ricos en recursos para que refuercen su capacidad para negociar contratos justos con las empresas mineras y otras compañías extractivas a fin de mejorar las rentas y cumplir sus compromisos relacionados con los ODS. Por otra parte, los países ACP deberían estar apoyados en sus objetivos de industrialización y transformar sus propias materias primas y productos básicos para los mercados locales, regionales e internacionales.

⁽³⁾ The Economist 16.4.2015, Making Africa Work.

5.1.5. El CESE también recomienda una futura cooperación para hacer frente a la grave escasez de trabajadores cualificados en los sectores de rápido crecimiento en los países ACP, teniendo especialmente en cuenta las previsiones de las Naciones Unidas según las cuales el número de africanos alcanzará los 2 500 millones, es decir, la cuarta parte de la población mundial ⁽⁴⁾. Estos sectores son, en concreto, las industrias extractivas, la energía, el agua y las infraestructuras, así como la agricultura, la salud y las telecomunicaciones. La escasez de cualificaciones es una de las razones por las que los países ACP exportan materias primas que son transformadas en otras partes del mundo, en detrimento de las industrias y el empleo de los países ACP. Estos países también tienen su propia investigación y soluciones innovadoras para abordar los retos de desarrollo, incluido el cambio climático. Sin embargo, la proporción entre investigadores y población es muy baja en los países africanos. Burkina Faso, por ejemplo, tiene 45 especialistas en investigación y desarrollo (I+D) por cada millón de habitantes, y Nigeria tiene 38 frente a una media de 481 en América Latina y 1 714 en Asia Oriental ⁽⁵⁾. También habría que incluir la migración circular para hacer frente a la escasez de cualificaciones. Erasmus+ ya atiende a la migración circular de la juventud de la UE, y habría que poner en práctica disposiciones similares para la juventud de los países ACP. Para ello es preciso redefinir el debate sobre la migración para centrarse más en la movilidad, especialmente entre los jóvenes por motivos de educación y formación, períodos de prácticas, intercambios y muchos más.

5.1.6. La UE y sus Estados miembros, de acuerdo con el principio de la coherencia de las políticas para el desarrollo y la mencionada recomendación para aumentar la capacidad administrativa fiscal mediante la ayuda al desarrollo, deberían abordar eficazmente el problema de los flujos financieros ilícitos. La gobernanza fiscal es de importancia primordial y tiene el potencial necesario para mejorar el desarrollo sostenible de los países ACP. En particular, en África se pierde más en los flujos financieros ilícitos que el continente recibe a través de la ayuda al desarrollo exterior y la IED combinadas.

5.1.7. La futura asociación debe reconocer también el papel significativo de las remesas de migrantes y las diásporas que se han convertido en una fuente fundamental de la inversión extranjera directa (IED) en los países ACP, superando la ayuda al desarrollo exterior. Sin embargo, es importante que los Estados miembros de la UE cumplan su compromiso de dedicar el 0,7 % de la RNB como parte de la defensa del principio de la coherencia de las políticas para el desarrollo.

5.2. *El pilar de las relaciones económicas y comerciales*

5.2.1. Los AAE están destinados a fomentar la integración regional, por lo que contemplaban la creación de comunidades económicas regionales ACP. Las negociaciones comenzaron en 2002, pero el tiempo apremiaba como resultado de la exención de la OMC —que mantenía un trato preferencial para los países en desarrollo del Grupo ACP frente a otros países en desarrollo no ACP—, cuya expiración estaba prevista para finales de 2007.

5.2.2. Las negociaciones del AAE se vieron dificultadas por una serie de razones: diferente capacidad negociadora y madurez de las comunidades económicas regionales de los países ACP; diferentes visiones del desarrollo y la integración regional, así como una visión diferente del comercio basado en la reciprocidad, entre otras cosas. Desde que se iniciaron las negociaciones en 2002, en la actualidad hay tanto AAE globales como acuerdos de asociación económica interinos, así como una serie de diferentes regímenes comerciales que se aplican a los países ACP, incluido el sistema de preferencias generalizadas (SPG y SPG+) y la iniciativa «Todo menos armas».

5.2.3. Habida cuenta de que el AAE tiene por objeto contribuir, entre otras cosas, al crecimiento económico sostenido, la erradicación de la pobreza, la mejora de las condiciones de vida y la integración regional, aplicar y supervisar correctamente el funcionamiento de los AAE será fundamental para conseguir estos objetivos.

5.2.4. Por consiguiente, el CESE recomienda encarecidamente que se establezca un marco (es decir, comités consultivos mixtos) para garantizar a las OSC, tanto en la UE como en las regiones ACP, un papel en las estructuras de supervisión de los AAE, que sus recomendaciones como resultado de la supervisión sean vinculantes y que los procesos sean compatibles con el desarrollo sostenible y que esto siga aplicándose después de 2020. Dado que las negociaciones sobre los AAE —como, por ejemplo, con la SADC— ya han concluido y, por lo tanto, es improbable que puedan reabrirse, el CESE se muestra favorable a la negociación a tal efecto de un protocolo al AAE.

⁽⁴⁾ Véase la nota 3 a pie de página.

⁽⁵⁾ <http://www.worldbank.org/es/news/press-release/2014/04/15/world-bank-centers-excellence-science-technology-education-africa>

5.2.5. Las delegaciones de la UE son agentes clave y deberían cooperar con los agentes no estatales locales y las instituciones regionales de la UE y los países ACP con el fin de tener una acción conjunta transparente, coordinada y eficaz. Además, convendría coordinar las hojas de ruta de las OSC, las delegaciones de la UE y la correspondiente estrategia de las OSC regionales de los países ACP, con el fin de promover un enfoque global de la implicación de las OSC.

5.2.6. El CESE recomienda, asimismo, que estos comités consultivos mixtos (CCM) cuenten con una amplia participación de la sociedad civil, con igual implicación del mundo académico, las empresas y los interlocutores sociales (incluyendo, entre otros, agricultores, mujeres y organizaciones juveniles) y que dispongan de recursos suficientes con un presupuesto accesible, que les permita actuar de manera eficaz e independiente. Por otra parte, el CESE subraya la importancia de financiar la participación de las OSC en la asociación por ambas partes, para que hagan suya plenamente la «asociación entre iguales» a la que aspiran la UE y los países ACP.

5.3. **FED**

5.3.1. El FED se considera una fuente de financiación del desarrollo previsible y fiable, que desempeña un papel importante a la hora de mantener el interés de los países ACP en el Acuerdo de Cotonú. Una forma controvertida de financiación del FED es el apoyo presupuestario o la ayuda directa a los presupuestos nacionales, con un marco de prioridades predefinido (apoyo presupuestario sectorial) o sin él (apoyo presupuestario general). En el período 2002-2010, la Comisión destinó un importe total de 6 200 millones EUR —más del 90 %— al apoyo presupuestario general para África. A pesar de ello, sea cual fuere la forma de la futura asociación, las relaciones con el Caribe y el Pacífico no deberían diluirse ni la exclusión de los países de renta media debería actuar, en general, como un obstáculo al desarrollo sostenible. La futura asociación debe fomentar y dar prioridad a la integración.

5.3.2. Por término medio, una quinta parte de los fondos del FED se utiliza para el apoyo sectorial y presupuestario. El apoyo presupuestario se considera, por lo general, una forma eficaz de canalizar la ayuda de los donantes, si bien debilita la rendición de cuentas y la gobernanza porque carece de un sistema de supervisión adecuado y de una condicionalidad suficiente. Tampoco es muy visible, ya que pasa a formar parte del presupuesto general del país de que se trate, por lo que la mayoría de los ciudadanos y las partes interesadas nacionales ignoran la magnitud de las contribuciones del FED.

5.3.3. El CESE recomienda encarecidamente que, para mejorar la responsabilidad y transparencia, todas las formas de ayuda al desarrollo que la UE presta a terceros países estén en el mismo marco jurídico y sujetas al mismo control democrático por parte del Parlamento Europeo, manteniendo los mismos aspectos positivos de la asociación.

5.3.4. Las observaciones formuladas en las reuniones regionales del CESE revelan que los agentes de la sociedad civil consideran que los procedimientos de licitación de la UE para la financiación son demasiado largos, burocráticos y opacos. Además, los procedimientos de solicitud son excesivamente engorrosos para muchos agentes no estatales y, en algunos países, la información pertinente es objeto de una difusión insuficiente.

5.3.5. El CESE ha abogado repetidamente por el desarrollo de las capacidades de las OSC que tienen acceso a los recursos necesarios para ser socios eficaces en el seguimiento y el fomento de la apropiación de las estrategias de desarrollo, la gobernanza y los derechos humanos en sus respectivos países y regiones, tal como se establece en el artículo 6 del Acuerdo de Cotonú. Estos principios deben respetarse tanto en la UE como en los países ACP.

Bruselas, 25 de mayo de 2016.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: «Revisión de la Política Europea de Vecindad»

[JOIN(2015) 50 final]

(2016/C 303/20)

Ponente: Andrzej ADAMCZYK

Coponente: Gintaras MORKIS

El 18 de noviembre 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 conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Revisión de la Política Europea de Vecindad»

[JOIN(2015) 50 final].

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 517.º pleno, celebrado los días 25 y 26 de mayo de 2016 (sesión del 25 de mayo), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 162 votos a favor, 15 en contra y 21 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge favorablemente la adopción por parte del Servicio Europeo de Acción Exterior y la Comisión Europea de la Comunicación conjunta sobre la revisión de la Política Europea de Vecindad y reconoce que muchas de las propuestas que formuló en su dictamen sobre el Documento conjunto de consulta «Hacia una nueva Política Europea de Vecindad» ⁽¹⁾ se recogen en dicha revisión, que representa un esfuerzo por redefinir la PEV a fin de que sea más eficaz.

1.2. La necesidad de revisar la PEV se debe, por una parte, al fracaso del enfoque uniforme y universal, y, por otra, a la actual fragmentación y degradación de la relativa homogeneidad de la vecindad meridional y la oriental.

1.3. La nueva PEV debería tener en cuenta que los dramáticos acontecimientos que se han producido en estas regiones tienen su origen tanto en la presión externa como en la inestabilidad interna que provocan la pobreza, la desigualdad, la falta de oportunidades, la corrupción y la radicalización política y religiosa, así como el extremismo violento.

1.4. Con esta revisión se pretende que la PEV sea lo suficientemente flexible para poder seguir contando con aquellos países que no sean capaces o no estén dispuestos a cumplir todos los requisitos relacionados con la integración económica o la adaptación al acervo comunitario. En este sentido, la nueva PEV está concebida con un espíritu integrador.

1.5. Con el fin de limitar el daño que han provocado acontecimientos dramáticos en los países de la vecindad, la Comunicación establece una nueva prioridad de **estabilización** y un nuevo enfoque de **diferenciación**.

⁽¹⁾ Dictamen del CESE sobre el Documento conjunto de consulta «Hacia una nueva Política Europea de Vecindad» (DO C 383 de 17.11.2015, p. 91).

1.6. La importancia otorgada a la estabilización explica por qué la cuestión de la seguridad interior y exterior ocupa un lugar tan destacado en la Comunicación. No obstante, aunque la UE dispone de un número de instrumentos limitado, la actual actitud reactiva debería dar paso a una estrategia proactiva que permita realizar un esfuerzo diplomático, haciendo gala de dinamismo para prevenir conflictos y hallar soluciones pacíficas a los conflictos enquistados.

1.7. El CESE destaca la importancia que reviste el desarrollo económico como requisito previo fundamental para la creación de un entorno estable y seguro en la vecindad de la UE. La UE debería mostrarse muy coherente a la hora de prestar apoyo económico a los socios de la PEV y favorecer, a largo plazo, las condiciones y la determinación necesarias para que estos países acometan reformas económicas, aumenten su competitividad y modernicen su normativa empresarial.

1.8. Además, salta a la vista que el desarrollo económico debe ir acompañado de sus dimensiones social y medioambiental, ya que estos factores, tomados conjuntamente, son los únicos que pueden contribuir de manera eficaz a la realización de avances reales en un entorno de estabilidad y paz social.

1.9. El CESE considera que en el nuevo método de trabajo de diferenciación se ven reflejados el sentido de realismo político, la creciente brecha entre los países socios y sus distintas aspiraciones. Sin embargo, aunque no puedan cumplirse todos los criterios económicos, la UE no debe transigir en lo que se refiere a los valores fundamentales europeos y, en particular, la dimensión social, el respeto de los derechos humanos universales, la democracia y el Estado de Derecho. Cabe lamentar que el principio de respeto de las normas laborales de la OIT no se mencione en la Comunicación como piedra angular de unas buenas relaciones laborales.

1.10. No se hace suficiente hincapié en el papel de la sociedad civil organizada y el diálogo social y civil independiente. Los objetivos de la PEV, incluida la estabilización, nunca podrán alcanzarse sin una participación significativa de las organizaciones independientes de la sociedad civil. Nunca debemos olvidar que la integración europea es, ante todo, un proyecto de paz, y que la sociedad civil tiene un interés vital en que llegue a buen puerto.

1.11. La Comunicación pasa por alto la actual falta de diálogo social y civil, así como la violación del derecho de asociación y de libre organización en los países de la PEV.

1.12. Al parecer, la Comunicación propone un enfoque bastante defensivo, que consiste en limitar las ambiciones de la PEV porque su potencial es cada vez menor. Ciertamente, la UE se ha enfrentado a acontecimientos perturbadores y en ocasiones dramáticos, tanto en la vecindad meridional como en la oriental. No obstante, la falta de visión no ayudará a superar el punto muerto actual. El CESE propone elaborar un nuevo programa —valiente y dinámico— para la PEV, que contemple la posible adhesión a la UE de algunos países socios, especialmente del Este, que tengan tales aspiraciones y puedan y estén dispuestos a satisfacer los requisitos.

1.13. El CESE acoge favorablemente la afirmación en el sentido de que una mejor comunicación y promoción de las políticas de la UE constituirá un aspecto fundamental de la nueva PEV al objeto de explicar mejor las razones de las políticas de la UE y el impacto positivo de las acciones concretas de la UE. No obstante, se considera igualmente importante limitar los daños provocados por la información errónea, la desinformación y la propaganda, que contradicen la realidad, los valores de la UE y los principios de la PEV.

1.14. Cabe subrayar que la PEV se está viendo socavada por factores externos, tanto en el Sur como en el Este. El Estado Islámico está intentando desestabilizar mediante el terror y la guerra la vecindad meridional, entre otras regiones. Los esfuerzos diplomáticos y la acción militar de Rusia inciden de manera directa en la PEV, especialmente en la Asociación Oriental. Además, su intervención militar en el sur refuerza el régimen autoritario de Siria.

2. La necesidad de una nueva PEV revisada

2.1. El CESE acoge favorablemente la revisión de la Comisión sobre la política europea de vecindad, que pretende redefinir sus objetivos y el enfoque general tras los dramáticos acontecimientos que se han producido en los países vecinos de la UE.

2.2. Las relaciones de la UE con sus países vecinos se basan en el artículo 8, apartado 1, del TUE, que establece que la Unión desarrollará con los países vecinos relaciones preferentes, con el objetivo de establecer un espacio de prosperidad y de buena vecindad basado en los valores de la Unión y caracterizado por unas relaciones estrechas y pacíficas fundadas en la cooperación.

2.3. En un principio, las metas de la PEV eran bastante ambiciosas y el objetivo general consistía en lograr la asociación política más estrecha posible y el mayor grado posible de integración económica con los vecinos meridionales y orientales de la UE.

2.4. Una de las consecuencias de la integración económica es un acceso potencialmente mayor al mercado único de la UE, que debe ir de la mano de difíciles reformas políticas, económicas e institucionales, así como de un compromiso con la democracia, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos.

2.5. Sin embargo, desde 2003-2004, cuando se concibió la PEV, la vecindad ha atravesado cambios dramáticos y el principio original de modelo único (*one size fits all*) se ha mostrado totalmente ineficaz.

2.6. Desde 2014, la política europea de vecindad se ha visto gravemente afectada por la agresiva política del presidente y el Gobierno actuales de Rusia y, en particular, por la guerra en Ucrania y las maniobras políticas —en parte fructíferas— para atraer a los vecinos orientales de la UE a la Unión Económica Euroasiática dominada por Rusia.

2.7. Si bien se reconoce el derecho de cada país a defender sus propios intereses políticos, cabe señalar que la actual administración rusa aspira a desarrollar su propia política de vecindad, que es incompatible con la PEV, y quiere ser considerada un protagonista de primer orden en la escena mundial y una entidad de importancia similar a la UE.

2.8. Aunque la cooperación constructiva de la UE con Rusia podría ser beneficiosa para ambas partes, parece improbable que en un futuro previsible se pueda evitar un conflicto de intereses en la vecindad oriental, a menos que Rusia cambie su actitud agresiva y subversiva. Los últimos acontecimientos en Siria demuestran que lo mismo puede decirse de la vecindad meridional.

2.9. En la vecindad meridional, la guerra en Siria, los conflictos en Libia, la aparición del Estado Islámico, los controvertidos acontecimientos políticos en algunos países de la región y otros conflictos armados en Oriente Próximo han hecho que se vayan disipando las grandes esperanzas de una transformación pacífica y democrática asociadas a la Primavera Árabe, al menos en un futuro próximo.

2.10. Todos estos acontecimientos negativos y la creciente brecha, en muchos ámbitos, entre distintos países de la vecindad meridional y oriental exigen un nuevo orden de prioridades, un nuevo enfoque, nuevos métodos de trabajo y una actuación diplomática más proactiva y eficaz por parte de la UE. La Comunicación es una respuesta a estos retos.

3. Estabilización: una nueva prioridad

3.1. La Comisión coincide con el CESE en que es necesario que la PEV revisada dé prioridad a la estabilidad, una mayor seguridad, la flexibilidad y la diferenciación, así como una mayor asunción común. Según la revisión, la estabilización es el desafío más urgente en muchas partes de la vecindad, por lo que recomienda considerarla la principal prioridad política de la nueva PEV.

3.2. El CESE considera que esta recomendación está bien fundada, puesto que los últimos acontecimientos demuestran que la UE solo ha sido capaz de fomentar hasta cierto punto la estabilidad, la prosperidad y la seguridad en la vecindad.

3.3. También resulta evidente que las amenazas a la estabilidad de la vecindad no solo pueden representar importantes obstáculos para la transición democrática y el proceso de reforma solicitados por la UE, sino que pueden tener una repercusión negativa en aquellos países que están llevando a cabo con éxito una transformación impulsada por la PEV y en la propia UE.

3.4. La prevención y la gestión de conflictos deberían reforzarse sustancialmente, especialmente porque muchos conflictos latentes siguen planteando una grave amenaza para la estabilidad en la vecindad meridional y oriental. A fin de desempeñar un papel positivo en la búsqueda de soluciones pacíficas, Europa debería, por una parte, seguir siendo imparcial y, por otra, ayudar a las víctimas y a las personas más vulnerables o que viven en situación de peligro.

3.5. Además, es bastante evidente que la inestabilidad no se debe únicamente a la presión externa, y la Comunicación conjunta establece acertadamente un vínculo entre la inestabilidad, la pobreza, la desigualdad, la falta de oportunidades y la corrupción, que en su conjunto pueden hacer que las personas sean más vulnerables a la radicalización. No obstante, el documento carece de un equilibrio entre las dimensiones económica y social, infravalorando la importancia que revisten el bienestar y la protección social desde el punto de vista de la estabilidad.

4. Diferenciación

4.1. La nueva PEV se ha concebido para reflejar las distintas aspiraciones, ambiciones e intereses de los países socios y la situación derivada de distintos acontecimientos en determinados países vecinos de la UE.

4.2. La Comunicación conjunta afirma que la UE «seguirá colaborando con los Gobiernos de los países socios, la sociedad civil y los ciudadanos en cuestiones relacionadas con los derechos humanos y la democracia». Esta afirmación está lejos de ser categórica y refleja más bien el nuevo sentido de realismo político y la voluntad de desvirtuar la firme promoción de los valores europeos consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE.

4.3. La Comunicación no hace mención alguna de los convenios y las recomendaciones de la OIT. Sin embargo, el respeto de las normas laborales fundamentales de la OIT es un mínimo aceptable que no debe ponerse en tela de juicio; este principio no debe verse debilitado por la diferenciación.

4.4. La Comunicación afirma que «se espera que surjan distintos modelos de relaciones que permitan un mayor sentido de la asunción por ambas partes. La UE está abierta a estudiar la posibilidad de establecer conjuntamente nuevas prioridades de cooperación, que deberían centrar más claramente cada relación en intereses compartidos definidos en común». Esto no solo representa un cambio de lenguaje, sino también el abandono de un enfoque bastante normativo, centrado en la transposición de los valores europeos en los países socios.

4.5. Este cambio de estrategia puede deberse en parte al deseo de acabar con la ilusión de que todos los pueblos quieren adoptar las normas democráticas de la UE y de que solo los regímenes opresores les impiden hacerlo. No obstante, el CESE estima que los derechos humanos universales y los valores democráticos no son negociables.

4.6. También es cierto que algunos países socios han expresado la opinión de que la PEV es demasiado prescriptiva y no refleja de manera suficiente las particularidades y aspiraciones de los países socios.

4.7. El enfoque de «más por más», basado en incentivos, solo ha sido eficaz hasta cierto punto. No ha tenido éxito en aquellos países cuyas élites locales han opuesto resistencia a la transformación impulsada por la UE. Además, en ocasiones, el principio de «más por más» ha dado la impresión de que la UE paga por que se respeten sus valores. Sin embargo, la única forma de garantizar el respeto de los valores de la UE es lograr que las personas y las comunidades locales crean en su importancia universal y los hagan suyos. Comprar valores a cambio de proyectos no es un planteamiento eficaz. A este respecto, el CESE valora positivamente la afirmación de que «la UE estudiará formas más eficaces de hacer valer ante los socios sus argumentos en favor de reformas fundamentales, incluyendo a través del compromiso con los protagonistas civiles, económicos y sociales».

4.8. No obstante, aun teniendo en cuenta el nuevo enfoque diferenciado, no debe permitirse que el principio de «más por más» se convierta en «más por menos» para que pueda alcanzarse el nuevo objetivo fundamental de estabilizar la vecindad. Es necesario seguir desarrollando el principio de condicionalidad en la aplicación de la política «a medida» en el marco de la PEV.

4.9. Está por ver si el nuevo enfoque de diferenciación no dará lugar en la práctica a un desmantelamiento gradual de la PEV y a una rápida transición hacia un enfoque exclusivamente bilateral.

4.10. Asimismo, cabe subrayar que la nueva «asunción conjunta», que implica una asociación menos condescendiente y más genuina, combinada con la diferenciación, no debe llevar a una política a la carta que permita a los países escoger únicamente aquellas partes de la asociación que convengan a sus gobiernos.

4.11. La diferenciación también afectará a la manera de informar sobre los avances realizados por los países socios. Se establecerá un nuevo estilo de evaluación, centrada en objetivos concretos acordados con los socios. Cabe lamentar que la manera transparente en que se elaboran actualmente los informes de situación, simultáneamente y en formato similar para todos los países, dará paso a una serie de informes de carácter diferente para cada país, en formatos aún por determinar.

5. El papel de la sociedad civil organizada

5.1. La Comunicación no presta suficiente atención al papel de la sociedad civil organizada, ni tampoco al diálogo social o civil. Solo contiene una vaga referencia a la necesidad de profundizar la colaboración con la sociedad civil, incluidos los interlocutores sociales, y «desarrollar contactos con los miembros pertinentes de la sociedad civil en sentido amplio, así como con los interlocutores sociales».

5.2. Existe un déficit evidente de diálogo civil y social en casi todos los países, tanto en la vecindad meridional como en la oriental, aunque también hay países, como Túnez o Georgia, en los que se han realizado importantes avances en este ámbito.

5.3. La Comunicación pasa por alto la violación del derecho de asociación y de libre organización de los empresarios, los trabajadores o las ONG en los países de la PEV y carece de visión en cuanto a la manera de crear un entorno propicio que les permita participar en la formulación, la programación, la aplicación, el seguimiento y la evaluación de las políticas de las autoridades públicas.

5.4. La Comunicación hace hincapié en la reforma de la administración pública y en el cumplimiento de los compromisos de los países socios de la PEV en materia de igualdad de género, pero no menciona el papel de la sociedad civil en este contexto.

5.5. El CESE se ha comprometido a colaborar con sus organizaciones asociadas en los países de la PEV, con el objetivo claro de supervisar conjuntamente la aplicación de la PEV y seguir de cerca los efectos del nuevo enfoque de diferenciación.

6. Migración y movilidad

6.1. Aunque la estrategia de la UE y las medidas concretas relacionadas con la migración y la movilidad no son específicas de la PEV, la cooperación con los países socios en estos ámbitos es crucial.

6.2. La búsqueda de una solución para la actual crisis de los refugiados debe enmarcarse en una estrategia más amplia de la UE, pero la aplicación eficiente y eficaz de la agenda de migración y movilidad de la PEV puede ser de gran relevancia a este respecto.

6.3. La Comunicación afirma muy acertadamente que «abordar las causas profundas de la migración irregular y el desplazamiento forzoso es esencial para estabilizar a los países vecinos». Sin embargo, esto no es muy coherente con el enfoque de diferenciación, que puede implicar una actitud menos ambiciosa a la hora de condenar las violaciones sistemáticas de los derechos políticos, sociales y económicos cometidas por algunos gobiernos socios, aunque esta siga siendo la principal causa de inestabilidad.

6.4. Asimismo, el CESE señala que las iniciativas de facilitación de visados deben considerarse uno de los instrumentos más importantes en lo que respecta a una interacción más estrecha con los países de la PEV. El CESE respalda firmemente los regímenes de facilitación de visados y advierte de que el desmantelamiento del espacio Schengen podría ponerlos en tela de juicio.

6.5. El CESE también apoya la afirmación contenida en la Comunicación en el sentido de que «la UE seguirá propiciando un discurso realista y justo sobre migración y combatiendo decididamente todas las formas y manifestaciones de racismo y discriminación, y promoviendo el diálogo intercultural, la diversidad cultural y el entendimiento mutuo».

7. Desarrollo económico para la estabilización

7.1. El CESE acoge con satisfacción los esfuerzos realizados con el fin de reforzar la competitividad, apoyar las economías de los países socios de la PEV y mejorar las perspectivas de la población local como requisito previo fundamental para la creación de un entorno estable y seguro en la vecindad de la UE. Todos los países vecinos tienen problemas económicos que, no obstante, son muy diferentes en lo que respecta a sus causas, su magnitud y sus consecuencias para la estabilidad. Por tanto, el aspecto de la diferenciación para el futuro desarrollo de las relaciones con los países vecinos es necesario, entre otras cosas, en razón de sus disparidades económicas y sociales. Las reformas en la administración pública, los sistemas judiciales y el sector de la seguridad, así como la lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada, son ámbitos que requieren una mayor cooperación. Si bien resulta esencial avanzar en todos estos ámbitos en aras de la estabilidad, también es necesario crear un entorno seguro y estable para alcanzar los objetivos fijados.

7.2. El CESE se congratula de que se tenga en cuenta la necesidad de aplicar plena y efectivamente los AA/ZLCAP que ya se han firmado, junto con las reformas en los países de la PEV. No obstante, para poder beneficiarse de las ZLCAP, los países socios deberán emprender un difícil proceso de modernización esencial de sus sectores de producción y servicios. La Comunicación es clara a este respecto y se refiere al apoyo de la UE al desarrollo de la capacidad para hacer frente a los retos de la ZLCAP.

7.3. No debería abandonarse el objetivo de un libre comercio completo entre la UE y los países de la PEV, en aras de una cooperación más estrecha. La posibilidad de acceder al mercado de la UE anima a los países vecinos a acometer reformas económicas y modernizar la producción y las empresas. Sin embargo, la inestabilidad política y económica dificulta la modernización de las economías de los países signatarios de acuerdos de ZLCAP, lo cual no favorece la inversión. El acceso al mercado de la UE y a otros mercados internacionales está directamente relacionado con los problemas que plantean el empleo y las perspectivas de integración de los jóvenes en el mercado laboral. Las reformas económicas se ven obstaculizadas por el arraigo de los oligarcas y la corrupción. La UE debería ejercer una mayor presión y utilizar todos los medios posibles para mejorar la situación, de manera que los países que cuenten con un entorno económico saludable puedan atraer capital para inversiones.

7.4. También es evidente que la aplicación de los acuerdos de ZLCAP generarán importantes problemas sociales. Por consiguiente, es de vital importancia la participación en el proceso de todas las partes interesadas y, en particular, de los interlocutores sociales. A este respecto, los grupos consultivos internos y las plataformas de la sociedad civil desempeñan un papel positivo, por lo que se debería contar con ellos para todas las cuestiones relacionadas con la aplicación de los acuerdos de ZLCAP.

7.5. El CESE observa con satisfacción que la Comunicación presta realmente la debida atención a la cuestión de la educación y la formación profesional (especialmente de los jóvenes). Es probable que se vea reforzado el apoyo a los sistemas de enseñanza primaria y secundaria en los países que más lo necesitan, y los países de la vecindad contarán con más posibilidades para participar en Erasmus Plus en términos cuantitativos y financieros; también se tomarán otras medidas para desarrollar las competencias de los jóvenes, facilitando de este modo el acceso al mercado de trabajo.

7.6. El desarrollo de las conexiones de transporte con los países vecinos puede contribuir además al fortalecimiento de sus economías. Asimismo, se acoge con gran satisfacción la recomendación de que la UE debería ampliar las principales redes transeuropeas en los países socios orientales y —junto con las instituciones financieras internacionales y otros socios— promover la inversión y desarrollar planes de referencia para la red euromediterránea de transporte. Estos planes son también muy importante para las organizaciones de la sociedad civil, que deberían participar activamente en su aplicación.

7.7. La UE depende de los países vecinos para su suministro energético. Por tanto, los proyectos energéticos conjuntos son importantes y necesarios para ambas partes. Las cuestiones del ahorro de energía, la eficiencia energética y la reducción de las emisiones, así como los proyectos en el ámbito de las energías renovables, revisten especial importancia. La Comunicación conjunta insiste, con razón, en la necesidad de que la UE intensifique el diálogo sobre energía con los países vecinos en ámbitos como la seguridad energética, la reforma del mercado de la energía y el fomento de una economía energética sostenible, con el fin de construir una Unión de la Energía resistente y centrada en una política climática ambiciosa.

7.8. El CESE valora positivamente la afirmación de que «la agricultura es una importante fuente de empleo en muchos de los países socios y la UE debe seguir apoyando unas políticas sostenibles e inclusivas, la inversión en la modernización del sector y la diversificación hacia otras actividades de creación de rentas en las zonas rurales, en caso necesario». Cabe subrayar, no obstante, que la armonización en el ámbito de la agricultura y la producción de alimentos, como consecuencia de la puesta en práctica de la ZLCAP, no debe dar lugar a una menor calidad de los productos agrícolas, ni rebajar las normas laborales.

8. La dimensión de la seguridad

8.1. El CESE se congratula de que la Comunicación conjunta haga especial hincapié en la dimensión de la seguridad. Sin duda, resulta fundamental reforzar la capacidad de resistencia de los países socios a las amenazas exteriores e interiores, e impulsar la modernización en aras de una estabilidad económica y social a largo plazo.

8.2. El CESE hace suyas las prioridades enumeradas en el apartado relativo a la seguridad de la PEV, a saber, reconocer el carácter primordial de la lucha contra el terrorismo, prevenir la radicalización y la delincuencia organizada, atajar la corrupción y luchar contra la ciberdelincuencia. Debería hacerse hincapié en que estas prioridades forman parte de la tarea fundamental de aumentar la seguridad tanto en los países de la PEV como en la propia UE.

8.3. Cabe subrayar, no obstante, que la estabilidad de los países de la PEV se ve amenazada no solo por organizaciones terroristas o delictivas, sino también por algunos gobiernos que infringen el Derecho internacional y provocan conflictos y crisis en la región de la PEV.

8.4. El CESE acoge favorablemente la iniciativa de dar un nuevo impulso a la cooperación sobre cuestiones relacionadas con la política común de seguridad y defensa (PCSD) y llama la atención, en particular, sobre la posibilidad de recurrir a las misiones y operaciones de esta política, y, en su caso, a las agrupaciones tácticas de la UE para el cumplimiento concreto de obligaciones y tareas de seguridad conjuntas. No obstante, los instrumentos de la PCSD y los correspondientes esfuerzos diplomáticos no deben utilizarse únicamente para responder a situaciones de crisis, sino también como instrumento político para impedir que estas se produzcan. La UE debería insistir en la necesidad de una mayor participación en la prevención de conflictos y la mediación diplomática entre países o agentes no gubernamentales susceptibles de entrar en conflicto.

9. La dimensión regional

9.1. El CESE acoge favorablemente la posición de la Comunicación conjunta de preservar los principales modelos existentes de cooperación regional, reforzando el programa de la Asociación Oriental y la cooperación regional en la vecindad meridional. No obstante, cabe destacar que en los últimos años han ido surgiendo discrepancias y diferencias significativas en los marcos regionales existentes. Podría servir de estímulo proponer una distinción más clara entre los países socios de la PEV: por una parte, aquellos que ya han alcanzado un mayor grado de integración con la UE, mediante acuerdos de asociación (AA) o zonas de libre comercio de alcance amplio y profundo (ZLCAP) o que tienen intención de hacerlo y, por otra, los demás países.

9.2. Sigue sin estar claro cómo fomentará la nueva PEV una cooperación aún más estrecha con los países socios que han aplicado con éxito AA o ZLCAP y aspiran a adherirse a la UE. El CESE reitera su opinión de que la UE debe ofrecer una perspectiva de adhesión clara a algunos países de la Asociación Oriental. Esto no solo movilizaría y motivaría a sus gobiernos en sus esfuerzos por transformar a sus países y armonizar su legislación con el acervo comunitario, sino que animaría a la sociedad civil organizada a contribuir a estos esfuerzos. Además, los ciudadanos de los países socios se familiarizarían en mayor medida con los valores y la identidad de la UE.

9.3. El CESE apoya la idea de marcos temáticos, que deberían promover la evolución general hacia iniciativas y proyectos más adaptados a las necesidades de las partes interesadas de la vecindad meridional y oriental. No obstante, la idea propuesta parece demasiado amplia y carece de un objetivo claro. Los foros de debate sobre cuestiones como la migración, la energía y la seguridad constituyen el primer paso hacia una cooperación más estrecha sobre los retos antes mencionados. La UE debería aclarar los resultados concretos que pretende lograr con el uso de estos marcos temáticos.

9.4. Debe tenerse en cuenta que, en su momento, se invitó a algunos de «los vecinos de los vecinos» (concretamente Rusia) a participar en la PEV, aunque no aprovecharon la oportunidad. Por tanto, las plataformas temáticas deberían utilizarse exclusivamente para determinados objetivos específicos y no para ofrecer a terceros la oportunidad de promover sus propios fines en detrimento de los principios de la PEV. El formato de cooperación con los «vecinos de los vecinos», según se describe en la Comunicación, dista de estar bien definido, por lo que toda cooperación de este tipo deberá ser objeto de un estrecho seguimiento con el fin de garantizar que ningún tercero la utilice de manera abusiva en detrimento de los intereses de los países socios, la UE o la propia PEV. Los contactos y la cooperación con otras partes interesadas ajenas a la vecindad (es decir, «los vecinos de los vecinos») deberían estar sujetos a la obtención del visto bueno y una decisión soberana de los países socios de la PEV respecto de la inclusión de nuevos agentes en su cooperación con la UE.

10. Flexibilidad de los instrumentos financieros

10.1. El CESE acoge favorablemente la iniciativa de «movilizar una considerable financiación adicional mediante el refuerzo de su cooperación con las principales instituciones financieras internacionales, a través del Instrumento de Inversión de la Política de Vecindad (NIF)» y de la revisión intermedia de los instrumentos de financiación exterior de la UE en 2017. Cabe destacar en términos inequívocos que las crecientes necesidades y dificultades en la vecindad de la UE no solo exigen redistribuir de manera más eficaz los 15 000 millones EUR facilitados por el Instrumento Europeo de Vecindad (IEV) para el período 2014-2020, sino también aportar una cantidad considerable de recursos adicionales.

10.2. El CESE respalda las propuestas de utilizar una «reserva de flexibilidad» en el IEV para la asignación urgente de recursos para necesidades imprevistas y de adaptar la normativa financiera de modo que los fondos no utilizados puedan prorrogarse al ejercicio siguiente.

10.3. El CESE considera, no obstante, que la PEV debería centrarse, sobre todo, en la mejora de los instrumentos financieros existentes, en lugar de insistir en la creación de nuevas estructuras financieras o fondos fiduciarios. Una cooperación más estrecha entre los Estados miembros y los países asociados debería impulsar la transparencia del gasto y la rendición de cuentas. Esto incluirá la capacidad de reaccionar con mayor rapidez a la evolución de la situación política y de seguridad sobre el terreno, gracias a la reorientación de los fondos allá donde sea necesario. La UE también debería adoptar un enfoque claro en aquellos casos en que los socios no opten por una integración más estrecha, incentivando el respeto de los valores fundamentales y otras reformas fundamentales.

10.4. La UE y los Estados miembros deberían estudiar la posibilidad de ampliar la programación conjunta en la PEV. Los Estados miembros y otras partes interesadas deberían beneficiarse de una mayor transparencia en lo que respecta a la programación de las acciones y la comunicación de los resultados. A este respecto, las organizaciones de la sociedad civil pueden desempeñar un importante papel.

11. Visibilidad, comunicación y divulgación

11.1. El CESE acoge con satisfacción la firme voluntad de aumentar la visibilidad de las políticas de la UE y fomentar una comunicación más eficaz sobre la nueva PEV. La Comunicación señala con todo acierto que «una mejor diplomacia pública contribuirá a explicar mejor las razones de las políticas de la UE y el impacto positivo de las acciones concretas de la UE». Asimismo, es especialmente importante no pasar por alto los daños provocados por la información errónea, la desinformación y la propaganda, que contradicen los valores de la UE y los principios de la PEV.

11.2. La UE debería determinar los instrumentos y las fuentes apropiadas para resolver los problemas de comunicación en los países socios de la PEV y en su propio territorio. El Grupo de Trabajo East Stratcom de la UE, creado por el SEAE, representa un primer paso para aumentar la sensibilización entre los ciudadanos de la UE y de los países socios de la PEV frente a discursos hostiles y perturbadores en la comunicación pública. El SEAE no debería mantenerse al margen de los compromisos contraídos con el fin de reforzar considerablemente la comunicación estratégica de la UE.

11.3. En términos de comunicación estratégica y diplomacia pública, se ha de conceder la máxima prioridad a los retos que plantea la migración tanto en la región de la PEV como en la UE. La UE y sus Estados miembros deberían reconocer que comunicar mal sobre la política en materia de migración y refugiados puede incidir de manera muy negativa en la coherencia de los Estados miembros, en la confianza de los países socios de la PEV e, incluso, en la estabilidad de la UE.

Bruselas, 25 de mayo de 2016.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 258/2014 por el que se instituye un programa de la Unión destinado a respaldar determinadas actividades en el ámbito de la información financiera y la auditoría durante el período 2014-2020

[COM(2016) 202 final — 2016/0110 (COD)]

(2016/C 303/21)

El 28 de abril de 2016, el Parlamento Europeo, y el 29 de abril de 2016, el Consejo, de conformidad con el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la:

propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 258/2014 por el que se instituye un programa de la Unión destinado a respaldar determinadas actividades en el ámbito de la información financiera y la auditoría durante el período 2014-2020

[COM(2016) 202 final — 2016/0110 (COD)].

Considerando que ya se pronunció sobre el contenido de la propuesta objeto de examen en su dictamen CES 1031/2013 — 2012/0364 (COD), aprobado el 20 de marzo de 2013 ⁽¹⁾, el Comité, en su 517º pleno, celebrado los días 25 y 26 de mayo de 2016 (sesión del 25 de mayo de 2016), decidió por 154 votos a favor, 1 en contra y 7 abstenciones no elaborar un nuevo dictamen sobre el asunto y remitirse a la posición mantenida en el documento mencionado más arriba.

Bruselas, 25 de mayo de 2016.

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

⁽¹⁾ DO C 161 de 6.6.2013, p. 64.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que fija para el año civil 2016 el porcentaje de ajuste de los pagos directos previsto en el Reglamento (UE) n.º 1306/2013

[COM(2016) 159 final — 2015/0086 (COD)]

(2016/C 303/22)

El 11 de abril de 2016, de conformidad con el artículo 43, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la:

propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que fija para el año civil 2016 el porcentaje de ajuste de los pagos directos previsto en el Reglamento (UE) n.º 1306/2013

[COM(2016) 159 final — 2016/0086 (COD)].

Considerando que el Comité ya se pronunció sobre el contenido de la propuesta objeto de examen en sus dictámenes CES2942-2013_00_00_TRA_AC, aprobado el 22 de mayo de 2013 (*), EESC-2014-02897-00-00-AC, aprobado el 5 de junio de 2014 (**) y EESC-2015-02052-00-00-AC, aprobado el 22 de abril de 2015 (***), el Comité, en su 517.º pleno de los días 25 y 26 de mayo de 2016 (sesión del 25 de mayo), decidió por 161 votos a favor, 2 en contra y 8 abstenciones no elaborar un nuevo dictamen sobre el asunto y remitirse a la posición mantenida en los documentos mencionados más arriba.

Bruselas, 25 de mayo de 2016.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

(*) Dictamen del CESE NAT/602 sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que fija para el año civil 2013 un porcentaje de ajuste de los pagos directos previsto en el Reglamento (CE) n.º 73/2009 (DO C 271 de 19.9.2013, p. 143).

(**) Dictamen del CESE NAT/646 sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que fija para el año civil 2014 un porcentaje de ajuste de los pagos directos previsto en el Reglamento (CE) n.º 73/2009 (DO C 424 de 26.11.2014, p. 73).

(***) Dictamen del CESE NAT/668 sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que fija para el año civil 2015 el porcentaje de ajuste de los pagos directos previsto en el Reglamento (UE) n.º 1306/2013 (DO C 291 de 4.9.2015, p. 60).

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



Oficina de Publicaciones de la Unión Europea
2985 Luxemburgo
LUXEMBURGO

ES