



Sumario

I Resoluciones, recomendaciones y dictámenes

RESOLUCIONES

Comité Económico y Social Europeo

518º Pleno del CESE de los días 13 y 14 de julio de 2016

2016/C 389/01	Resolución sobre la contribución del CESE al programa de trabajo de la Comisión Europea para 2017	1
---------------	---	---

DICTÁMENES

Comité Económico y Social Europeo

518º Pleno del CESE de los días 13 y 14 de julio de 2016

2016/C 389/02	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El impacto en sectores industriales clave (así como en el empleo y el crecimiento) de la eventual concesión a China del estatuto de economía de mercado» (a efectos de los instrumentos de defensa comercial) (Dictamen de iniciativa)	13
2016/C 389/03	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Creación de una coalición de la sociedad civil y los entes territoriales subnacionales para cumplir los compromisos del Acuerdo de París» (Dictamen de iniciativa)	20
2016/C 389/04	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El pilar digital del crecimiento: los e-seniors, un potencial del 25 % de la población europea» (Dictamen de iniciativa)	28
2016/C 389/05	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La iniciativa ciudadana europea (revisión)» (Dictamen de iniciativa)	35

III Actos preparatorios

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

518º Pleno del CESE de los días 13 y 14 de julio de 2016

2016/C 389/06	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 relativa a un plan de acción sobre el IVA — Hacia un territorio único de aplicación del IVA en la UE — Es hora de decidir» [COM (2016) 148 final]	43
2016/C 389/07	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Industria 4.0 y transformación digital: camino a seguir» [COM(2016) 180 final]	50
2016/C 389/08	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones — Siderurgia: preservar el empleo y el crecimiento sostenibles en Europa [COM(2016) 155 final]	60
2016/C 389/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la conservación de los recursos pesqueros y la protección de los ecosistemas marinos con medidas técnicas, y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 1967/2006, (CE) n.º 1098/2007 y (CE) n.º 1224/2009 del Consejo y los Reglamentos (UE) n.º 1343/2011 y (UE) n.º 1380/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, y por el que se derogan los Reglamentos (CE) n.º 894/97, (CE) n.º 850/98, (CE) n.º 2549/2000, (CE) n.º 254/2002, (CE) n.º 812/2004 y (CE) n.º 2187/2005 del Consejo» [COM(2016) 134 final — 2016/0074 (COD)]	67
2016/C 389/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Plan de acción de la UE contra el tráfico de especies silvestres [COM(2016) 87 final]	74
2016/C 389/11	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones relativas a la comercialización de los productos fertilizantes con el mercado CE y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 1069/2009 y (CE) n.º 1107/2009 [COM(2016) 0157 final — 2016/0084 (COD)]	80
2016/C 389/12	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Una estrategia de aviación para Europa» [COM(2015) 598 final]	86
2016/C 389/13	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el reconocimiento de las cualificaciones profesionales en la navegación interior y por la que se derogan las Directivas 91/672/CEE y 96/50/CE del Consejo» [COM(2016) 82 final — 2016/0050 (COD)]	93

I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

RESOLUCIONES

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

518º PLENO DEL CESE DE LOS DÍAS 13 Y 14 DE JULIO DE 2016

Resolución sobre la contribución del CESE al programa de trabajo de la Comisión Europea para 2017

(2016/C 389/01)

2017, un año para un nuevo impulso y mayor solidaridad en Europa

Declaración política

El CESE lamenta el resultado del referéndum del Reino Unido a favor de abandonar la UE. Se trataba de una votación democrática, una decisión legítima, pero sus consecuencias no solo afectarán a un Reino Unido dividido, sino también al conjunto de la UE. Ahora se abrirá un largo y difícil proceso de negociaciones para definir todas las condiciones de esta salida. No sabemos cómo ni cuándo se aplicará el artículo 50 del Tratado, pero el CESE solicita el rápido inicio de las negociaciones para responder a la actual incertidumbre sobre el futuro de la UE, así como sobre su estructura institucional y política. La reacción de los mercados financieros es una señal clara de que es probable que se produzca una nueva recesión (y no solo en el Reino Unido), y la UE tiene que reaccionar con urgencia.

El CESE solicita participar plenamente en el proceso de negociación con el Reino Unido. Es evidente que la votación de los ciudadanos británicos es un nuevo y urgente toque de atención a las instituciones europeas; los ciudadanos piden participar en el proceso decisorio de la UE y el impacto del Brexit es una cuestión clave que hay que gestionar también con el pleno apoyo de los ciudadanos de los demás países de la UE. El CESE, que representa a las organizaciones de la sociedad civil, está dispuesto a participar activamente en este proceso.

Por último, el CESE considera que la Comisión Europea debería reconsiderar los diez ámbitos prioritarios de su programa, teniendo en cuenta la necesidad de gestionar urgentemente el Brexit, con todas sus implicaciones políticas, económicas, sociales e institucionales.

1. El Comité Económico y Social Europeo expresa su profunda preocupación por la situación de la Unión Europea. El actual contexto político y económico, en un entorno de creciente desconfianza por parte de los ciudadanos europeos hacia el proceso de integración de la UE, implica que la Comisión Europea debe trabajar para restablecer un espíritu de solidaridad y responsabilidad, como ya indicó en el programa de trabajo para 2016. Existen cada vez más indicios de falta de voluntad por parte de los Estados miembros para encontrar soluciones comunes y cohesivas. Al mismo tiempo, convencer a los ciudadanos para que se apropien de los objetivos de la UE debería ser un pilar de acción de la Unión.

2. La crisis de los refugiados exige una acción humanitaria urgente. Al mismo tiempo, debe prestarse especial atención a la dificultad con la que se encuentran los gobiernos europeos para impulsar soluciones acordadas por todos los ciudadanos europeos, que sienten temor e inseguridad. Deben abrirse corredores legales seguros y la UE debe avanzar firmemente hacia un sistema común de asilo, finalizando las iniciativas políticas y legislativas publicadas en mayo y julio de 2016. La Comisión Europea debería redoblar sus esfuerzos para imponer el Estado de Derecho en la aplicación del acervo de la UE en

los ámbitos de la migración y el asilo y garantizar la gestión responsable del espacio Schengen con objeto de restablecer la confianza mutua y la sostenibilidad de la zona de libre circulación. La puesta en peligro del Acuerdo de Schengen supondría un ataque al corazón mismo del proyecto europeo y limitaría su avance. La demanda justa de una gestión y control más regulados de las fronteras exteriores, en el respeto riguroso del Estado de Derecho, la petición legítima de mayor seguridad por parte de los ciudadanos y la demanda de una cooperación más estrecha en la lucha contra el terrorismo no pueden conllevar el levantamiento de barreras dentro de la UE y la restricción de la libre circulación de las personas.

3. La propagación de los sentimientos antieuropeos y la creciente representación política de movimientos xenófobos y populistas en los parlamentos nacionales y en el conjunto de la sociedad suscitan mayor preocupación y amenazan los valores democráticos de Europa. En algunos Estados miembros, estos movimientos están en posición de influir en el gobierno. Esta hostilidad hacia Europa en su conjunto puede dar lugar a un debate arriesgado sobre los mecanismos de autoexclusión concedidos a los Gobiernos sobre la base de sus respectivas necesidades contemporáneas, como ha demostrado el debate en torno al Brexit. La UE tiene que responder a esta deriva hacia el proteccionismo y el nacionalismo confrontándolos también a nivel cultural.

4. Sin embargo, no debemos olvidar o socavar lo que ha logrado la UE hasta la fecha, y la integración económica debe completarse ahora con una integración política y social más profunda. El mercado único es un elemento central de la integración europea y la igualdad de condiciones ha de preservarse a toda costa. Los ciudadanos deben formar parte activa de este progreso. El diálogo a nivel local, nacional y europeo debe reforzarse y estructurarse con la ayuda de la sociedad civil, incluidos los interlocutores sociales, que son cruciales para trazar el nuevo curso de Europa.

5. Los jóvenes son una prioridad para este cambio cultural, ya que son los más afectados por el desempleo, pero también ofrecen el mayor potencial para resolver la crisis. Basándose en las lecciones aprendidas, la «generación Erasmus» muestra apertura y disposición a hablar y a crecer junto con distintas personas y culturas. Por este motivo, la Comisión debe ofrecer oportunidades, aparte de los tímidos resultados de la Garantía Juvenil, para que todos los jóvenes se beneficien de los intercambios europeos, independientemente de su nivel educativo y situación laboral.

6. En un clima económico y social que sigue siendo incierto, se insta a la Comisión Europea a aprovechar todos los recursos disponibles para impulsar el crecimiento, el empleo de alta calidad y el progreso social. Las inversiones financieras, productivas y sociales están lejos de volver a los niveles anteriores a la crisis. Es necesario un entorno macroeconómico que estimule el crecimiento, impulsado por un entorno de inversiones favorable dentro de un mercado interior que funcione bien. Deberían abordarse todos los aspectos de la competitividad internacional, y el aumento de la demanda interna puede servir de trampolín a las empresas europeas en el mercado mundial, estimulando un círculo virtuoso que beneficiará a todo el mundo.

7. La gobernanza económica debe orientarse hacia el crecimiento y el progreso social, aplicando todas las prioridades de la Comunicación sobre las medidas destinadas a realizar la unión económica y monetaria y el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2016. Las recomendaciones específicas por país deberían hacer un mejor uso de la flexibilidad del Pacto de estabilidad y crecimiento existente para estimular el crecimiento. El sentimiento de apropiación del Semestre Europeo debe incrementarse, implicando a la sociedad civil en general y reconociendo la especificidad de los interlocutores sociales a nivel europeo y nacional.

8. La Estrategia Europa 2020 actualizada debería vincularse a la Agenda 2030 de las Naciones Unidas que incorpora los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), considera componentes inseparables e interdependientes los aspectos económicos, sociales y medioambientales, y renueva los esfuerzos para cumplir estos objetivos sociales en los que la UE se está quedando atrás.

9. El CESE pide a la Comisión que ejerza su liderazgo para fomentar el consenso y el compromiso en el Parlamento Europeo y el Consejo con el fin de cumplir la agenda interior y exterior de la UE.

10. En este contexto, el CESE pide a la Comisión que centre su programa de trabajo para 2017 en los tres ámbitos estratégicos siguientes, reconociendo que las dimensiones interna y externa y las dimensiones económica, social y política son inseparables:

10.1. Fortalecimiento de la cohesión económica y social de la UE

- Para lograr un plan de inversiones que sumen como mínimo el 2 % del PIB de la UE, el CESE recomienda un estímulo fiscal, a través de inversiones públicas entre otras cosas, orientado a inversiones que estimulen la innovación y el crecimiento, dando prioridad a sectores como la energía, las infraestructuras de transporte y banda ancha, la digitalización, la economía circular con bajas emisiones de carbono, la economía social y las competencias para el emprendimiento y el empleo de calidad. El uso de los fondos europeos debe ser coherente con estos objetivos. Deben promoverse las empresas sostenibles y el crecimiento industrial mediante un plan específico para pyme.
- En cuanto al proceso del Semestre Europeo, el CESE pide a la Comisión que realice un seguimiento preciso y cumpla todos los objetivos, tanto económicos como sociales, relacionados con la elaboración de las recomendaciones sociales específicas por países para registrar resultados tangibles en la consecución de los objetivos de la Estrategia Europa 2020, incluida la lucha contra la pobreza y la desigualdad.
- La realización del mercado único exige un firme compromiso por parte de la Comisión con las prioridades establecidas en 2016. La libre circulación de los trabajadores debe seguir siendo una prioridad; la movilidad justa implica garantizar el cumplimiento de los principios de igualdad de trato y no discriminación por motivos de nacionalidad, de acuerdo con el acervo de la UE para los trabajadores europeos.
- El principio de «igual salario a igual empleo en el mismo puesto de trabajo», como afirmó el presidente Juncker, en el marco de la movilidad laboral de la UE, está siendo objeto de debate en el CESE. El Comité ya ha expresado su preocupación por las distorsiones que pueden ir en detrimento de la integración en el mercado laboral y una competencia leal.
- La unión económica y monetaria es el núcleo del mercado único y el CESE insiste en que deben desarrollarse sus pilares económico, social y político. La zona del euro, incluidos los países que deseen adherirse, necesita una identidad más sólida.
- El aprovechamiento de las oportunidades que ofrece la digitalización exige tomar medidas en numerosos ámbitos. El CESE pide a la Comisión que establezca un proceso consultivo periódico para gestionar el impacto en los aspectos cualitativos y cuantitativos del empleo, la producción, el consumo y los servicios públicos para los ciudadanos. Debe prestarse especial atención a la aplicación de la agenda de competencias digitales, especialmente en lo que se refiere a garantizar la accesibilidad de todos.
- Sin embargo, la Unión de la Energía dista mucho de estar completa. El CESE exhorta a la Comisión a agilizar la aplicación de la estrategia sobre la Unión de la Energía para garantizar la seguridad del suministro energético y precios razonables mediante fuentes de energía diversificadas y un mercado interior de la energía plenamente integrado. Es necesario un fondo de transición justa para apoyar el proceso de transición hacia una economía con bajas emisiones de carbono. En cuanto a la política climática, se necesitan medidas concretas inmediatamente. La Comisión Europea debería garantizar que la sociedad civil y los ciudadanos a nivel internacional, nacional y subnacional participen más en la elaboración, la revisión y, sobre todo, la aplicación del Acuerdo de París.
- La crisis de los refugiados debe gestionarse adecuadamente. Deben abrirse corredores humanitarios seguros y la UE debe avanzar firmemente hacia un sistema común de asilo.

10.2. Refuerzo del papel mundial de la UE

- En 2016, la UE ha crecido como actor global y debería reforzar su posición en el fomento de la paz y la estabilización en zonas de conflicto. Sin embargo, la insuficiente cohesión interna y la falta de compromiso político han debilitado hasta ahora la influencia de la UE en el mundo. Como requisito indispensable para una acción exterior eficaz, se necesitan medidas políticas integradas, hasta donde sea posible, entre sus políticas interiores y exteriores.
- Se necesitan medidas prácticas adicionales para reforzar la seguridad en Europa: una política exterior común sólida para abordar los conflictos abiertos en los países vecinos, una política de desarrollo coherente con la de otras instituciones internacionales, cooperación policial internacional y un control eficaz de las fronteras exteriores sin restringir las libertades individuales y la privacidad.

- El CESE considera esencial concluir las actuales negociaciones bilaterales sobre comercio e inversión, garantizando un equilibrio de los intereses determinados en el dictamen del Comité sobre la Comunicación de la Comisión Europea «Comercio para todos», y trabajar en su correcta aplicación. También debe buscarse la transparencia y el equilibrio justo de intereses en el enfoque multilateral de los acuerdos comerciales en el marco de la OMC. Las normas medioambientales, sociales, laborales, sobre los consumidores y de otra índole, junto con los servicios públicos, no deben ser rebajadas por los acuerdos de la UE y, de hecho, estos acuerdos deberían aspirar a mejorarlas.
- Los Objetivos de Desarrollo Sostenible mundiales de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas deben integrarse en los ámbitos políticos relacionados con la acción exterior de la Unión.
- El CESE pide a la Comisión que centre sus esfuerzos en influir e impulsar el desarrollo y la exportación de tecnologías y soluciones climáticas a escala mundial.

10.3. Reforzar la apropiación de la UE por parte de los ciudadanos

- El CESE pide a la CE que entable un debate sobre el funcionamiento de la UE. Tenemos que reafirmar los valores europeos en el marco de una visión compartida, la importancia de la dimensión basada en la solidaridad de Europa, la cohesión social y la construcción de una democracia participativa e inclusiva.
- El CESE anima decididamente a la Comisión a seguir de cerca el cumplimiento por parte de los Estados miembros del Estado de Derecho y la Carta de los Derechos Fundamentales y a responder activamente a las infracciones.
- El CESE lamenta que la Comisión no haya tenido debidamente en cuenta la contribución del Comité al programa de trabajo para 2016 y no haya considerado oportuno mantener un exhaustivo intercambio de puntos de vista sobre las decisiones políticas tomadas por la propia Comisión. La construcción de un diálogo sistemático con las organizaciones de la sociedad civil y el refuerzo del diálogo social a todos los niveles son fundamentales para lograr los objetivos de la UE.

RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS DE ACCIÓN VINCULADAS A LAS DIEZ PRIORIDADES DE LA COMISIÓN

1. Un nuevo impulso para el empleo, el crecimiento y la inversión

- **Inversiones en infraestructuras, producción y empleos de calidad.**
- **Un Semestre Europeo renovado para el crecimiento, la competitividad y el progreso social.**
- **Avance rápido hacia una economía circular con bajas emisiones de carbono.**

1.1. El empleo sigue siendo la principal prioridad en 2017, en particular a través de la creación de nuevos puestos de trabajo para los desempleados de larga duración, las mujeres, los jóvenes y los migrantes.

1.2. En cuanto a los fondos europeos, la Comisión debería evaluar su uso y velar por que la financiación se asigne de una manera que sea eficazmente selectiva y maximice la estimulación de la innovación y el crecimiento, priorizando las inversiones en infraestructuras, producción y empleo de calidad. Las irregularidades en el uso de los fondos de la UE deben controlarse y sancionarse.

1.3. Los sectores de servicios sociales son uno de los mayores creadores de empleo en Europa. Por lo tanto, la Comisión debería elaborar un plan de acción para maximizar su potencial y desbloquear el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas para el sector social.

1.4. En 2017, el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento también debería priorizar la inversión social y ayudar a las economías rezagadas a llegar a los niveles económicos y sociales europeos.

1.5. Es necesaria una ofensiva en materia de cualificaciones basada en la rápida aplicación de la Agenda de nuevas cualificaciones para Europa y el paquete de empleo juvenil (Garantía Juvenil y Alianza Europea para la Formación de Aprendices).

1.6. Las medidas previstas en el Plan de Acción para la Economía Circular deben aplicarse sin demora, dando prioridad a las medidas que ayudan a asegurar un entorno más competitivo para las empresas europeas. El Comité quiere que la Comisión Europea analice la viabilidad de crear una plataforma europea abierta para la economía circular que reúna a todas las partes interesadas y se aloje en el CESE.

2. Un mercado único digital conectado

— **Impulsar la digitalización de las infraestructuras, la producción y los servicios públicos.**

— **Aumentar las cualificaciones y la aceptación del cambio digital en la sociedad en general y entre los trabajadores.**

2.1. La digitalización de la industria será un factor decisivo para la competitividad de la economía europea. El proceso de digitalización está teniendo una repercusión significativa en la sociedad civil europea y se ha vuelto esencial para la vida de las personas. El CESE, con sus responsabilidades transversales -un foro que representa a la sociedad civil organizada- actuará para impulsar la aceptación de políticas en este ámbito en el seno de la sociedad civil europea.

2.2. El potencial de la economía digital, ligado a otros importantes cambios económicos (por ejemplo, la transición a una economía colaborativa y una economía con bajas emisiones de carbono), debe orientarse más estratégicamente hacia la consecución de los ODS de las Naciones Unidas.

2.3. Para eliminar las disparidades entre personas y entre pequeñas empresas, la agenda de digitalización debe utilizarse plenamente en el desarrollo de una fabricación inteligente, redes de energía inteligentes, transporte y movilidad inteligentes, viviendas inteligentes y comunidades inteligentes. También existe un margen considerable para utilizar la digitalización con el fin de mejorar los servicios públicos y la administración. La Comisión debería promover el intercambio de mejores prácticas en este ámbito entre Estados miembros.

2.4. Debe pedirse a los interlocutores sociales, en el marco de una estrategia europea coordinada, que aprovechen todos los instrumentos del diálogo social para abordar las dificultades del proceso de digitalización con el fin de maximizar las oportunidades de empleo de calidad, reciclar o mejorar las cualificaciones de los trabajadores afectados e identificar nuevas formas de protección de estos trabajadores. Para garantizar un enfoque integral, es aconsejable establecer un proceso consultivo periódico con otras organizaciones de la sociedad civil.

3. Una Unión de la Energía resiliente con una política de cambio climático que mire hacia el futuro

— **Aplicación de la Estrategia para la Unión de la Energía, incluida su dimensión exterior.**

— **Aplicación y refuerzo mundial de las decisiones de la COP21.**

— **Previsión de una transición justa hacia una economía con bajas emisiones de carbono.**

3.1. La Comisión debe seguir aplicando una estrategia ambiciosa en consonancia con el programa de trabajo adjunto a la Comunicación sobre el Estado de la Unión de la Energía 2015.

3.2. La propuesta del CESE relativa a un diálogo europeo sobre la energía debe convertirse en un mecanismo clave para garantizar que los conocimientos, las preocupaciones y los intereses de la sociedad civil se incorporen al proceso de la Unión de la Energía.

3.3. Las decisiones de la COP21 deben aplicarse sin demora y con la plena participación de la sociedad civil organizada. Es necesaria una igualdad de condiciones para las empresas que compiten a nivel internacional con el fin de evitar la fuga de carbono. Instar a los Estados miembros de la UE a que anuncien sus contribuciones nacionales determinadas enviaría la señal correcta. También habría que tener en cuenta la necesidad de reactivar la inversión y consolidar el liderazgo de la UE en las tecnologías ecológicas.

3.4. En vista de los compromisos de la COP21, deben evaluarse detenidamente los riesgos de fuga de carbono y deben aplicarse los instrumentos normativos para paliarlos, especialmente en el contexto del sistema de comercio de derechos de emisión de la UE para el período 2021-2030.

3.5. El sistema alimentario es una de las principales causas del cambio climático, pero también se verá notablemente afectado por el mismo. El papel desempeñado por el sector agroalimentario en la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático deberá reforzarse. La importancia de la prevención y reducción del desperdicio de alimentos y los esfuerzos de la sociedad civil deberían destacarse en el contexto del plan de acción sobre la economía circular de la UE.

3.6. Además del fondo de transición justa, la UE debe aplicar el Fondo de innovación y el Fondo de modernización e incluir a todos los interlocutores sociales y otras organizaciones de la sociedad civil en la gestión de estos fondos.

3.7. A raíz del resultado del estudio del CESE sobre la obsolescencia programada, debería ponerse en marcha un proyecto piloto sobre la inclusión de la vida útil mínima estimada o media en el sistema de etiquetado de productos.

4. Un mercado interior más profundo y más justo, con una base industrial fortalecida

— **Una creciente industria y una Unión de Mercados de Capitales funcional.**

— **Fomentar una economía más competitiva y ecológica, desarrollar empresas de economía social y aplicar modelos innovadores.**

— **Poner a disposición de todos la movilidad laboral justa.**

— **Hacia una fiscalidad más justa.**

4.1. Puesto que la industria es el núcleo del mercado único, la Unión Europea debe seguir concentrándose en revitalizarla y cumplir el objetivo de aumentar su contribución al PIB de la UE hasta el 20 % para 2020. Debe prestarse especial atención a las dificultades que afronta la industria siderúrgica mediante una remodulación de la ayuda estatal y un uso más selectivo del Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización. También debe ponerse en práctica un plan de acción para la industria europea de la defensa, que generaría ahorros considerables en la adquisición de defensa.

4.2. El CESE pide medidas eficaces para mejorar el acceso a la financiación, junto con iniciativas emprendidas en el marco de la Unión de Mercados de Capitales. El marco normativo y supervisor (micro y macroprudencial) del sector financiero debe adaptarse para reducir el riesgo de arbitraje regulador. También debe abordarse en este contexto el sector bancario sumergido. Además, deben desarrollarse medios para aprovechar mejor el capital disponible en fondos soberanos de inversión. En el proceso de unión bancaria habría que hacer referencia al componente de servicio público de los servicios bancarios. Los ciudadanos deben poder utilizar estos servicios sabiendo que son transparentes, fiables y de bajo coste.

4.3. Es necesario un plan de acción concreto para eliminar los obstáculos con los que se encuentran las pyme, incluidas las microempresas y las empresas familiares, a nivel interno y en el comercio transfronterizo.

4.4. Para liberar todo el potencial de las empresas de la economía social, el CESE insta a la Comisión a poner en marcha un plan de acción para la economía social, que proporcione un ecosistema completo para su desarrollo y crecimiento.

4.5. El CESE subraya la necesidad de aumentar la competitividad europea y respaldar la economía ecológica. En este contexto, al revisar la Estrategia para el Mercado Único en 2017, es importante fomentar —además del principio de mantener la igualdad de condiciones—, nuevos modelos empresariales que equilibren los aspectos económicos, sociales y medioambientales. La economía colaborativa, la economía funcional y la economía circular necesitan directrices claras para florecer. Es esencial un enfoque integral que tenga en cuenta los distintos aspectos sociales, económicos y medioambientales

en un marco normativo coherente. Es crucial establecer una estrategia de responsabilidad social empresarial más ambiciosa que reconozca mejor las contribuciones de las empresas al bien común, midiendo indicadores de bienestar y desarrollo social más allá del PIB.

4.6. En cuanto a la contratación pública con arreglo a las nuevas directivas, es necesario facilitar la aplicación de cláusulas sociales y un mercado reservado, diseñando una guía para los poderes adjudicadores.

4.7. Debe salvaguardarse la movilidad laboral justa. En este sentido, el CESE está elaborando un dictamen sobre la propuesta de la Comisión relativa a la revisión de la Directiva 96/71/CE y está considerando las cuestiones de apoyar la libertad de prestación de servicios y de preservar tanto la competencia leal en el mercado de servicios como la igualdad de trato en el mercado laboral.

4.8. Las necesidades de desarrollo político de la PAC, en el contexto de la revisión intermedia del MFP 2014-2020, deben orientarse al mantenimiento de la multifuncionalidad, la agricultura familiar y la sostenibilidad en el centro de la agricultura europea. La Comisión debería preparar una estrategia alimentaria europea con un enfoque integral que englobe toda la cadena de suministro, desde el agricultor hasta el consumidor, y que garantice la coherencia normativa entre distintos ámbitos políticos, desde las políticas agrícolas hasta las políticas comerciales, educativas y climáticas.

4.9. La Agenda Urbana de la UE reviste la máxima importancia. La Comisión debería preparar un libro blanco sobre las zonas rurales. Sin embargo, cabe señalar que las zonas urbanas y rurales están estrechamente ligadas entre sí y no tienen alternativas.

4.10. Es importante aprovechar los beneficios en materia de empleo que conlleva el impulso del mercado único, especialmente con respecto a los servicios, la digitalización y el mercado laboral. El correcto funcionamiento del mercado único y un marco que garantice la seguridad de las personas y la competencia leal son la base para la recuperación económica de Europa. El CESE también hace hincapié en la necesidad de hacer frente a la situación de los trabajadores pobres y desarrollar herramientas y políticas eficaces para salvaguardar un salario digno y garantizar la seguridad en el ámbito de las nuevas relaciones laborales.

4.11. El Plan de Acción para un impuesto de sociedades más equitativo y más eficiente debe seguir adelante, en concreto en lo que respecta a la base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades (BICCS). El CESE pide medidas energéticas para frenar el fraude fiscal, la evasión fiscal y la planificación fiscal agresiva. Los impuestos deberían recaudarse en el lugar donde se encuentra el contenido económico. Para ello, el CESE quiere garantizar que la UE participe plenamente en el plan de acción de la OCDE para luchar contra la elusión de las normas fiscales, la erosión de la base tributaria y la transferencia de beneficios (Plan de Acción BEPS).

4.12. El CESE acoge con satisfacción la atención prestada por la Comisión durante el último ciclo del Semestre Europeo a un traslado progresivo de las cargas fiscales de los contribuyentes de renta baja a un sistema impositivo más eficiente y equitativo, favoreciendo el paso a impuestos que tengan menos efectos moderadores que los impuestos sobre el trabajo. Además, es necesario reformar los sistemas tributarios para asegurar su papel redistributivo que pueda ayudar a eliminar las desigualdades.

5. Una unión económica y monetaria más profunda y más justa

— **Una hoja de ruta para completar la UEM, incluida la unión bancaria.**

— **Seguir adelante con la unión económica y política.**

— **Hacer que el Semestre Europeo cumpla los objetivos de la Estrategia Europa 2020 y sociales.**

5.1. Teniendo en cuenta la capacidad seriamente limitada de la política monetaria para estimular la demanda, la economía de la zona del euro se halla en lo que se conoce como una «trampa de liquidez». Es necesaria una mayor solidaridad de los países con superávits estructurales, que deberían contribuir de manera más amplia a las políticas expansionistas.

5.2. La zona del euro debe reforzar su potencial de crecimiento y su capacidad para lidiar con choques asimétricos y promover la gobernanza económica y social. Esto requiere una nueva regulación de la capacidad fiscal específica. El CESE pide que se establezca un diálogo macroeconómico en la zona del euro como contribución fundamental al desarrollo democrático y social de la UEM. El CESE hace hincapié en que los futuros debates no deberían versar sobre «consejos de competitividad», sino sobre «consejos de competitividad, cohesión social y sostenibilidad». La zona del euro tendrá que hablar con una sola voz en los organismos internacionales.

5.3. El CESE espera que las instituciones europeas se embarquen en la segunda fase de la hoja de ruta para la realización de la UEM en 2017, dando una identidad clara a la zona del euro. Una hoja de ruta correspondiente debería incluir un debate político sobre la aplicación de medidas institucionales, algunas de las cuales pueden requerir cambios del Tratado.

5.4. El debate idealmente debería tratar las siguientes cuestiones: una estructura más sólida para la zona del euro, la capacidad presupuestaria de la zona del euro y la emisión conjunta de deuda por los Estados miembros, gestionada por un fondo monetario europeo, la mejora de la rendición de cuentas y la legitimidad democrática de la UEM, lograda mediante el refuerzo de las competencias del Parlamento Europeo, y una conferencia interparlamentaria mejor estructurada y un compromiso más firme por parte de los Parlamentos nacionales, así como una votación por los diputados al PE de la zona del euro únicamente sobre cuestiones competencia de la UEM.

5.5. En el marco del Semestre Europeo, el diálogo civil puede impulsar el éxito económico, sostenible e inclusivo, así como el empleo y las reformas sociales. Debe hacerse partícipes a los Parlamentos nacionales en la planificación y la evaluación de los programas nacionales de reformas (PNR) y la aplicación de las recomendaciones específicas por país (REP), en consonancia con los objetivos de Europa 2020. Los interlocutores sociales tienen un papel específico que desempeñar en relación con sus funciones, responsabilidades y competencias exclusivas.

5.6. Han de aplicarse medidas inmediatas para implantar redes de seguridad para los trabajadores de renta baja y vulnerables, garantizar unos ingresos dignos a los hogares, poner el punto de mira en las zonas de pobreza y compensar las desigualdades. El pilar europeo de derechos sociales tiene que definirse claramente y aplicarse en 2017 con la contribución activa de los interlocutores sociales y otras organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, dicho pilar debería contribuir a apoyar el desarrollo económico sostenible y la creación de empleo, y, para ello, debería lograr resultados tangibles que mejoren la calidad de vida y trabajo de las personas en Europa y que fomenten unos mercados de trabajo integradores y eficientes y unos servicios públicos de calidad y accesibles para todos.

5.7. En el marco de la unión financiera, la unión bancaria es fundamental para garantizar la integridad del euro y aumentar el reparto de riesgos con el sector privado. La propuesta de un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos (SEGD) es una parte esencial de la unión bancaria. El mayor reparto del riesgo en el marco del SEG D debe ir acompañado de una mayor limitación del riesgo en la unión bancaria. Ambos deben abordarse y ponerse en marcha sin demora y en paralelo. La Comisión debería llevar a cabo un estudio de impacto exhaustivo, con objeto de reforzar en mayor medida la legitimidad de la propuesta.

6. Acuerdos de libre comercio razonables y equilibrados

— **Conclusión de los acuerdos comerciales con capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible innovadores y ambiciosos.**

— **Aprovechamiento de las ventajas del diálogo civil y social.**

6.1. Es necesaria una coherencia entre las políticas de comercio y desarrollo. Como se afirmó en la Comunicación «Comercio para todos», las normas en materia de medio ambiente, protección social, trabajo, consumidores y otras normas, junto con los servicios públicos, no deben verse rebajadas por los acuerdos de la UE, sino mejoradas.

6.2. El Comité considera importante, en estas condiciones, concluir las actuales negociaciones sobre comercio e inversión de manera equilibrada (incluida la ATCI, el AEGC, las negociaciones sobre inversión entre la UE y Japón y la UE y China, las negociaciones con los países de la ASEAN y los AAE pendientes) y, tras la ratificación de los acuerdos, supervisar su aplicación efectiva.

6.3. También debe buscarse la transparencia y el equilibrio justo de intereses en las negociaciones multilaterales sobre servicios (ACS) y bienes medioambientales.

6.4. La celebración de negociaciones comerciales bilaterales no debería debilitar el compromiso de la UE con la OMC y un sólido acuerdo mundial multilateral y debería evitar posibles normas contradictorias. En el marco de las negociaciones de la OMC, es necesario un enfoque más centrado en el comercio digital, por ejemplo.

6.5. El comercio es un tema esencial para los sectores de fabricación de la UE y para defender el mercado europeo frente al comportamiento desleal y el dumping, mediante instrumentos de defensa comercial actualizados para proteger plenamente el mercado interior de importaciones injustas de países no pertenecientes a la UE. Sin embargo, la Comisión Europea debería evaluar detenidamente la repercusión de la decisión sobre el reconocimiento de la condición de economía de mercado de China.

6.6. Aunque el Sistema de Tribunales de Inversiones recientemente propuesto por la Comisión Europea representa una mejora respecto al desacreditado mecanismo de resolución de litigios entre inversores y Estados respaldado por los Estados Unidos, sigue siendo controvertido y requiere una evaluación más en profundidad.

6.7. La política comercial de la UE debe tener en cuenta las distintas opiniones expresadas en relación con las consecuencias de los acuerdos comerciales. Debe prestarse una atención especial a la inclusión de organismos conjuntos integrados por todas las partes de la sociedad civil en el seguimiento de todos los aspectos de los acuerdos de libre comercio. La especialización del CESE confiere un valor único al trabajo. Los estudios de impacto sobre las negociaciones en curso o futuras siguen siendo un instrumento clave para todos los interesados en el seguimiento de las negociaciones.

7. Un espacio de justicia y derechos fundamentales basado en la confianza mutua

— **Mejorar la seguridad de los ciudadanos.**

— **Respetar el Estado de Derecho.**

— **Eliminar los obstáculos y cubrir las lagunas.**

7.1. La creciente demanda de seguridad por parte de los ciudadanos europeos requiere una respuesta inmediata para proteger los principales logros de la integración europea y restablecer la confianza entre Estados miembros. La lucha contra el terrorismo exige una cooperación más estrecha entre Estados miembros y entre autoridades.

7.2. La búsqueda de la paz en Oriente Medio, la cooperación policial internacional, el control eficaz de las fronteras exteriores y la política de desarrollo son complementos indispensables de las medidas destinadas a reforzar la seguridad en Europa.

7.3. En 2017, la UE debe reforzar los pilares de la acción de la Unión establecidos en la Agenda Europea de Seguridad. Dicha agenda debe garantizar el pleno respeto del Estado de Derecho y los derechos fundamentales en los Estados miembros, incluida la democracia, los derechos humanos, los derechos económicos y sociales y un diálogo eficaz con la sociedad civil.

7.4. Debe desbloquearse la propuesta de Directiva sobre la aplicación del principio de igualdad de trato [COM(2008) 426 final] y darse un impulso significativo al aspecto participativo de la sociedad civil.

7.5. La Estrategia para la igualdad entre mujeres y hombres 2010-2015 necesita una estrategia revitalizada con objetivos claros, medidas prácticas y un seguimiento eficaz de los avances contra la discriminación de género en el mercado laboral, la educación y la toma de decisiones, así como en la lucha contra la violencia de género.

7.6. La Estrategia Europea sobre Discapacidad debe mejorarse de conformidad con las observaciones del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas, mediante una legislación pertinente y la puesta en marcha de una tarjeta prioritaria europea que se reconozca en todos los Estados miembros.

7.7. En el contexto de la lucha contra la pobreza, deben establecerse indicadores y objetivos específicos para los niños en situaciones vulnerables.

7.8. Deben abordarse las nuevas formas de vulnerabilidad, como el trabajo precario, la pobreza activa y los problemas de las mujeres de edad y jóvenes, las madres solteras y las mujeres migrantes.

8. Hacia una nueva política sobre migración

— **Gestión adecuada de los refugiados.**

— **Integración de los migrantes.**

— **Lucha contra el populismo y la xenofobia.**

8.1. La UE debe responder a las dificultades de la migración y el asilo con una cooperación más estrecha entre los Estados miembros y medidas unificadas y prácticas. El CESE se remite a las recomendaciones y al informe que elaboró sobre la base de las visitas de investigación realizadas a once Estados miembros. Debe darse prioridad a las propuestas resultantes del informe del Parlamento Europeo sobre la situación en el mar Mediterráneo y la necesidad de un enfoque integral de la Unión frente a la migración.

8.2. En 2017, deben establecerse las condiciones para poner fin a las excepciones a los controles fronterizos establecidos por las normas de Schengen y garantizar el Estado de Derecho en la gestión del espacio Schengen.

8.3. El sistema común de asilo propuesto es razonablemente viable a medio plazo. Deben aprobarse con rapidez las iniciativas legislativas y normativas propuestas por la Comisión Europea, respetando el interés general de los solicitantes de protección internacional y el Estado de Derecho como expresión de solidaridad concreta entre Estados miembros.

8.4. Por lo tanto, es importante reconsiderar la propuesta sobre el reasentamiento, la reubicación y la protección de los solicitantes de asilo para abrir rutas legales y seguras para estos últimos.

8.5. En este sentido, el CESE desea destacar que el acuerdo entre la UE y Turquía carece de las garantías necesarias para asegurar el respeto de los derechos fundamentales y el cumplimiento de las obligaciones internacionales de la UE. Son necesarias medidas firmes para restablecer la cooperación positiva con las autoridades turcas y los países vecinos que siguen siendo fundamentales para mantener la seguridad en las fronteras de la UE.

8.6. La política migratoria requiere recursos para integrar a los migrantes y los refugiados. El Comité valora el esfuerzo para hacer un uso más racional de los recursos disponibles en el marco de los distintos fondos europeos. Deben incrementarse los recursos, en particular en el FSE, para los Estados miembros más expuestos a la dificultad de integración de los migrantes y los refugiados.

8.7. En cuanto a las personas que residen legalmente en Europa, es esencial lograr que cursen una formación, ayudarles a entrar en el mercado laboral y ayudarles a integrarse en la sociedad en general. Asimismo, es fundamental atajar el creciente fenómeno de la xenofobia y el populismo que suelen estar ligados a flujos migratorios significativos. La declaración conjunta emitida por los interlocutores sociales y económicos europeos (CESE, Business Europe, CEEP, UEAPME y Eurochambres) y la labor realizada por las organizaciones de la sociedad civil y las partes interesadas de la economía social marcan la ruta.

9. Un actor más potente en el escenario mundial

— **Cohesión interior y acción exterior.**

— **Cooperación con los vecinos y los socios estratégicos.**

9.1. La UE debe reforzar su posición como actor global de paz y estabilización en las zonas en conflicto en el marco de las instituciones internacionales y mediante una actuación más cohesiva. Para lograr una acción exterior eficaz, se necesitan medidas normativas integradas entre las políticas interiores y exteriores de la Comisión. Es esencial mejorar las relaciones y la cooperación con los socios estratégicos para desempeñar un papel más destacado como actor global.

9.2. La contribución de la UE a la cooperación y al desarrollo debería priorizar los procesos de democratización en sus países vecinos. Se necesitan medidas concretas, respaldadas por inversiones bien planificadas financiadas por la UE en coordinación con el Banco Mundial.

9.3. El diálogo con las organizaciones de la sociedad civil y los contactos interpersonales deben integrarse adecuadamente en la acción exterior de la UE. Es esencial apoyar la creación de un diálogo estructurado con las OSC en la región para evaluar la política europea de vecindad (PEV). Además, el diálogo social debería convertirse en una parte integral de los programas de cooperación y desarrollo de la UE.

9.4. La evaluación de la PEV debería ser prioritaria. Las relaciones con los países del sur y este del Mediterráneo no debería centrarse en un enfoque defensivo basado en aspectos relativos a la seguridad o la crisis de los refugiados, sino convertirse en una verdadera política de codesarrollo entre socios iguales.

9.5. Debe prestarse una atención específica a las relaciones con Rusia, incluida una diplomacia más activa con este país, especialmente en lo que se refiere a las relaciones energéticas.

9.6. La necesidad de cumplir y empezar a aplicar tanto los Objetivos de Desarrollo Sostenible como los objetivos de la COP 21 será de vital importancia. Los ODS en particular deben configurar la agenda de la UE para el desarrollo. La UE debe evaluar de manera proactiva los medios, incluidas las necesidades presupuestarias, que necesitará para hacer frente a esos retos. Un marco de gobernanza adecuado debe garantizar la activa participación de la sociedad civil. El CESE reitera su propuesta de un Foro Europeo de Desarrollo Sostenible.

10. Una Unión de cambio democrático

— **Fomentar la ciudadanía activa y la democracia participativa.**

— **Aumentar la apertura y transparencia.**

— **Mejorar el diálogo civil y reforzar el diálogo social.**

10.1. Para superar los complejos desafíos comunes que afronta la UE, es esencial movilizar todos los sectores y recursos para la búsqueda de soluciones conjuntas. La sociedad civil es fundamental para impulsar esta innovación vital, y el cambio requiere específicamente la confianza de los ciudadanos. Por lo tanto, debe incluirse a las partes interesadas de la sociedad civil en las mismas condiciones que otras partes interesadas para que puedan aprovecharse plenamente sus contribuciones. Esto exige un cambio de cultura, pero también apoyo al valor de un sector de la sociedad civil sólido e independiente a nivel nacional y europeo.

10.2. En este contexto, el CESE recuerda a la Comisión su petición de que publique un libro verde sobre cómo podría organizarse de manera eficaz y con carácter permanente el diálogo civil.

10.3. El CESE pide también una vez más la mejora de los procesos de consulta con las partes en cuestión en lo tocante a la representatividad, accesibilidad, transparencia y críticas constructivas.

10.4. Deben adoptarse medidas sobre la propuesta para revisar el Reglamento relativo a la Iniciativa Ciudadana Europea para mejorar su eficacia.

10.5. El CESE sigue considerando prioritario el refuerzo de la democracia participativa, con el objetivo de mejorar la resistencia democrática del proceso decisorio de la Unión Europea. En este contexto, el nuevo acuerdo interinstitucional entre la Comisión, el Consejo y el Parlamento debería permitir que los órganos consultivos como el CESE tengan una mayor influencia en las propuestas legislativas en el proceso decisorio.

10.6. La mejora de la legislación debe ser un método para garantizar unos textos normativos más eficientes y simplificados, que sean claros y transparentes en sus objetivos. Debe considerarse la propuesta de «huella legislativa» para supervisar mejor la elaboración de legislación que permita participar a las organizaciones de la sociedad civil y reforzar la participación de los interlocutores sociales en el proceso legislativo, asegurando que se atiendan sus necesidades y expectativas.

10.7. La Comisión debe continuar con el proceso REFIT, en el que el CESE debería tener un mayor papel que desempeñar. Sin embargo, el programa REFIT no debe menoscabar los derechos laborales y sociales o la protección del medio ambiente y los consumidores. El aumento de la eficiencia de la legislación, también para las pyme, podría derivarse de la apertura y la transparencia de los procesos de mejora de la legislación, que deberían alentar a los beneficiarios a proponer iniciativas legislativas ascendentes y dar lugar en particular a una mayor participación de los actores de la sociedad civil.

10.8. En marzo de 2016, los interlocutores sociales europeos presentaron cuatro posiciones conjuntas sobre la reactivación del diálogo social, los refugiados, las políticas industriales y la digitalización. Deben incorporarse al programa de trabajo de la Comisión para 2017 y promoverse como tales.

Bruselas, 14 de julio de 2016.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

DICTÁMENES

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

518º PLENO DEL CESE DE LOS DÍAS 13 Y 14 DE JULIO DE 2016

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El impacto en sectores industriales clave (así como en el empleo y el crecimiento) de la eventual concesión a China del estatuto de economía de mercado» (a efectos de los instrumentos de defensa comercial)

(Dictamen de iniciativa)

(2016/C 389/02)

Ponente: Sr. Andrés BARCELÓ DELGADO

Coponente: Sr. Gerald KREUZER

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 en sectores industriales clave (así como en el empleo y el crecimiento) de la eventual concesión a China del estatuto de economía de mercado (a efectos de los instrumentos de defensa comercial)

(Dictamen de iniciativa).

La Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales (CCMI), encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 22 de junio de 2016.

En su 518.º pleno celebrado los días 13 y 14 de julio de 2016 (sesión del 14 de julio de 2016), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 194 votos a favor, 4 en contra y 3 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. Difícilmente puede considerarse que China opera en condiciones de economía de mercado, ya que incumple cuatro de los cinco criterios establecidos según la práctica de la Comisión y en el Reglamento de base [Reglamento (CE) n.º 1225/2009 del Consejo].

1.2. El CESE reconoce que —aunque distintas fuentes arrojan resultados divergentes— si perdemos las herramientas que garantizan un comercio libre y justo con China, desaparecerán cientos de miles de empleos, lo cual es una cifra inaceptable.

1.3. La destrucción de empleo podría concentrarse en determinados sectores y regiones que quedarían muy afectados, entre otros los siguientes: aluminio, bicicletas, cerámica, electrodos, ferroaleaciones, vidrio, papel, paneles solares, acero y neumáticos. Por tanto, se recomienda efectuar estudios sectoriales y geográficos.

1.4. Los sectores afectados son sobre todo productores o consumidores de bienes intermedios, de manera que es improbable que los consumidores privados se beneficien de la reducción de las medidas antidumping.

1.5. A corto plazo, los sectores industriales que consumen productos objeto de dumping podrían beneficiarse de las importaciones subvencionadas. No obstante, a medio plazo, también podrían correr peligro, dado que China está fomentando igualmente sectores de transformación con valor añadido. El deficiente historial de China en materia de derechos de propiedad industrial en este sentido también supone una amenaza.

1.6. Una vez perdidos, los puestos de trabajo industriales rara vez se vuelven a crear. Si los afectados consiguen encontrar trabajo, es probable que perciban salarios más bajos en empleos donde no se valoren sus capacidades. La sustitución de puestos de trabajo de calidad en la industria por empleos precarios con salarios bajos también podría acentuar las desigualdades en nuestras sociedades.

1.7. El CESE, por lo tanto, considera que la concesión a China del estatuto de economía de mercado pondría en serio peligro la estructura industrial de la UE y el empleo del sector manufacturero. Quedaría menoscabada la posibilidad de lograr la revitalización de la industria europea mediante el recurso al empleo estable y de alta calidad y la introducción y difusión de innovaciones tecnológicas e I+D, vectores clave para garantizar una dinámica sostenible del sistema económico y social europeo.

1.8. En este contexto, la concesión a China del estatuto de economía de mercado supondría un grave riesgo para la existencia de las regiones industriales y los sistemas productivos locales de pymes que se caracterizan por fabricar productos amenazados por las prácticas competitivas desleales de China. Se correría el riesgo de perder las especializaciones productivas de las pymes y los empleos artesanales altamente especializados que constituyen la espina dorsal de la estructura industrial europea.

1.9. El CESE hace un llamamiento a la Comisión Europea, al Parlamento Europeo y al Consejo para fomentar la competencia internacional justa, como manera de defender activamente estos puestos de trabajo y los valores de la sociedad europea, así como para potenciar los ingresos y la riqueza en la Unión Europea.

1.10. La defensa de estos puestos de trabajo en la UE y las inversiones correspondientes no solo se justifica desde el punto de vista económico, sino que además supone fomentar la sostenibilidad social y medioambiental. Relocalizar la producción desde centros de producción situados en Europa muy limpios y eficientes en el uso de la energía hacia una economía china basada en el carbón nos impediría alcanzar nuestros objetivos en materia de cambio climático y desarrollo sostenible. El respeto de los derechos laborales y humanos también sigue siendo problemático en China.

1.11. Estas medidas defensivas han de ajustarse a la legislación europea y a los tratados internacionales. Además, deberían garantizar el cumplimiento de los acuerdos por parte de terceros y tener en cuenta las negociaciones en curso con socios comerciales importantes, como los EE. UU. Unos instrumentos de defensa comercial (IDC) eficientes garantizan una competencia leal. Son necesarios con vistas al futuro de la industria europea y para la consecución de la meta de aumentar hasta el 20 % la cuota de la industria en el PIB.

1.12. Mientras China no cumpla los cinco criterios exigidos por la UE para obtener el estatuto de economía de mercado, la Comisión debería utilizar un método no estándar en sus investigaciones en materia antidumping y antisubvenciones con respecto a las importaciones chinas, de conformidad con la parte de la sección 15 del Protocolo de Adhesión de China a la OMC que sigue vigente.

1.13. Mantener industrias en la UE constituye la base de redes I+D saludables que son esenciales para el crecimiento futuro y para afrontar nuestros «grandes desafíos sociales» (envejecimiento, energía, clima, salud y movilidad).

1.14. Las pymes no disponen de los recursos necesarios para iniciar expedientes antidumping ni para colaborar plenamente con la Comisión Europea en sus investigaciones. El CESE aboga por un enfoque simplificado para los sectores en los que la participación de las pymes resulte pertinente.

1.15. Reconociendo la importancia estratégica de esta cuestión, el presente dictamen representa el principio y no el fin del compromiso del CESE. El CESE se dispone a desarrollar un compromiso permanente y recomienda emprender un proyecto del CESE sobre el estatuto de economía de mercado de China, para que el Comité pueda hacer un seguimiento de esta cuestión en representación de la sociedad civil. Se deberían asignar recursos adecuados a esta tarea.

2. Presentación

2.1. Con arreglo a las normas de la OMC, un país puede imponer derechos antidumping, además de aranceles, sobre productos procedentes de terceros países si una investigación demuestra que estos productos entran en el país a precios inferiores a los nacionales, provocando un daño a la industria local. Cuando China ingresó en la OMC en diciembre de 2001, un acuerdo transitorio con vistas a su adhesión permitió tratar al país como economía no de mercado en los procedimientos antidumping, si las empresas chinas no podían demostrar que operaban de acuerdo con los principios de libre mercado. El actual estatuto de economía no de mercado de China ofrece la posibilidad de basarse en los precios de un país análogo en vez de los precios nacionales (que con arreglo al estatuto de economía no de mercado son artificialmente bajos debido a la intervención estatal) para calcular el margen de dumping. El uso de las metodologías de economías no de mercado se describe en la sección 15 del Protocolo de Adhesión a la OMC de China, pero el artículo 15, letra a), inciso ii), expirará en diciembre de 2016. Esta expiración obligará a la Comisión a modificar la metodología que determina la comparabilidad de los precios en los expedientes antidumping.

2.2. Este dictamen del CESE se centra en el impacto que tendrían en la industria y el empleo de la UE la eventual concesión a China del estatuto de economía de mercado y la modificación de la metodología de los instrumentos de defensa comercial (IDC). Ello independientemente del debate jurídico, puesto que el CESE considera esta cuestión extremadamente importante para la industria de la UE y los puestos de trabajo vinculados a ella.

2.3. El Parlamento Europeo ha aprobado por amplia mayoría una Resolución en la que aboga por aplicar una metodología no estándar que se ajuste a lo dispuesto en el Protocolo de Adhesión de China, que simultáneamente permita establecer de forma efectiva un marco comercial libre y justo.

3. Observaciones generales

3.1. En materia económica, el CESE constata que:

3.2. En los últimos quince años, China ha experimentado un crecimiento sin precedentes que ha modificado el panorama industrial y comercial mundial. El modelo de crecimiento chino se ha basado en la inversión, que representó el 46 % de su PIB en 2015, según el FMI. Esta cifra supera la cuota de inversión de otras economías desarrolladas como la UE (19 %) y los EE. UU. (20 %).

3.3. La magnitud y la velocidad de los cambios han sido impulsados en gran medida por el Estado. El CESE reconoce que China no es una economía de mercado tal como define la UE, y existe un consenso general sobre esta cuestión fuera de la institución. Como informa el Banco Mundial, el Estado ha interferido de manera amplia y directa en la asignación de recursos a través de controles administrativos y de precios, garantías, directrices sobre crédito, titularidad generalizada de las entidades financieras ⁽¹⁾ y políticas reguladoras.

3.4. Existen numerosos ejemplos de excesos atribuidos al desarrollo chino. Entre 2011 y 2013, China consumió 6 600 millones de toneladas de cemento, más que los Estados Unidos en todo el siglo XX (4 400 millones). Esto significa que, en tres años, China ha utilizado tanto cemento como el que se necesitó para construir los EE. UU. durante un siglo. Además del uso ineficiente de los recursos, se ha construido una enorme capacidad industrial para producir tal cantidad de materiales en un período muy corto.

3.5. China ha comenzado a cambiar su modelo hacia un mayor consumo y un crecimiento orientado a los servicios. La economía experimenta una desaceleración, de manera que una parte significativa de la producción de la industria pesada china no encontrará clientes en el país.

3.6. La Cámara de Comercio Europea en China informa de que ya se ha constatado un exceso de capacidad significativo en productos como el acero bruto, el aluminio, el cemento, las sustancias químicas, la construcción naval, la refinera, el vidrio plano, el papel y el cartón. El Gobierno chino lo reconoce y ha decidido reducir en 100 millones la capacidad de acero crudo hasta situarla en 150 millones de toneladas para 2020 ⁽²⁾ y la producción de carbón en 500 millones de toneladas durante el mismo período ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Banco Mundial, *China Economic Update*, junio de 2015.

⁽²⁾ Curb to be placed on metal overcapacity, Gobierno de la República Popular de China, febrero de 2016.

⁽³⁾ Coal capacity guideline issued, Gobierno de la República Popular de China, febrero de 2016.

3.7. Al margen de estas intenciones, reducir la capacidad total constituye una tarea a largo plazo. Las fábricas cerradas en los últimos diez años han sido sustituidas por otras más modernas y productivas, de manera que el problema no ha hecho sino agravarse. La demanda de bienes intermedios por parte de los hogares no sustituirá nunca a la demanda industrial.

3.8. La UE pasó por un largo y difícil proceso para resolver este escollo en la década de los ochenta y de los noventa, y no existe una solución rápida para China.

3.9. Por lo tanto, la combinación de exceso de capacidad y débil demanda interna está llevando a un exceso de producción, que intenta abrirse camino hacia los mercados internacionales.

3.10. El CESE aporta datos sobre las exportaciones chinas.

3.10.1. Según la OMC, China es el mayor exportador de productos manufacturados del mundo, con una cuota del 18 %. Esta cuota ha aumentado en un 20 % desde 2010. En 2014, las exportaciones chinas disminuyeron en un 6 %, mientras que en el resto del mundo aumentaron en un 3,5 %. Si analizamos el período 2010-2014, el aumento fue del 49 %, el doble que en el resto del mundo.

3.10.2. Los datos de la Oficina Nacional de Estadística china muestran que los productos con mayor crecimiento en 2014 fueron el zinc y las aleaciones de zinc (+ 2 360 %), el algodón (+ 100 %), el coque (+ 82 %), los diodos y otros semiconductores (+ 61 %) y el acero laminado (+ 50 %). Desde 2010, las exportaciones de algodón, acero laminado y diodos y otros semiconductores se han duplicado, mientras que las ventas de coque, zinc y aleaciones de zinc han triplicado su volumen.

3.10.3. Se espera que esta tendencia al alza en las exportaciones se mantenga en los próximos años, puesto que las previsiones señalan una contracción de la demanda interna china. Si los instrumentos de defensa comercial (IDC) europeos son sensiblemente más débiles que los de nuestros socios comerciales, las exportaciones chinas destinadas actualmente al ámbito de aplicación territorial del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) o a Japón podrían desviarse a la UE.

3.10.4. Este modelo de crecimiento orientado a las exportaciones ha creado un gran déficit de 137 000 millones EUR (48 800 millones EUR en 2000) en la balanza comercial de bienes de la UE, al duplicar las importaciones de la Unión procedentes de China a las exportaciones hacia este país.

3.10.5. En este mismo contexto, China ha emprendido la iniciativa «Un cinturón, una ruta» (*One Belt One Road*, OBOR) encaminada a construir infraestructuras de transporte (ferroviario, terrestre y marítimo) en la región euroasiática, con el objetivo principal de abrir a sus propias empresas el acceso a los mercados euroasiáticos que participan en esta iniciativa en condiciones donde no hay competencia y utilizarlos como mercados de salida para los sectores con exceso de producción. La concesión del estatuto de economía de mercado representaría un riesgo considerable para las empresas europeas de los Estados miembros de la UE que participan en la iniciativa OBOR.

3.11. Datos sobre las prácticas de dumping

3.11.1. Este acusado incremento de las exportaciones chinas se ha logrado en parte mediante prácticas desleales, como demuestran los numerosos expedientes antidumping iniciados con arreglo a las normas de la OMC.

3.11.2. China es el país más afectado por medidas antidumping. Fue objeto del 34 % de las investigaciones comerciales, imponiéndosele 667 medidas. Solo en 2015 estaban vigentes o se iniciaron 76 medidas antidumping contra China.

3.11.3. El 67 % de las medidas adoptadas contra China están relacionadas con sectores como el sector textil y de la confección, la cerámica y el vidrio, los metales comunes, los plásticos, la maquinaria y los equipos eléctricos y los productos petroquímicos. El año pasado, el 79 % de las medidas impuestas a China iban dirigidas a estos sectores.

3.11.4. La UE es uno de los participantes más activos en el comercio mundial, con un 15,8 % del total, pero solo se han adoptado 133 medidas antidumping contra la región. Esto equivale al 7 % de los casos en todo el mundo. China, en cambio, es objeto del 47 % de estas medidas y solo en 2015 fue penalizada en tres casos.

4. Observaciones específicas sobre la destrucción de empleo en Europa

4.1. Sectores directamente afectados

4.1.1. Teóricamente, la concesión a China del estatuto de economía de mercado repercutiría negativamente en el bienestar de la UE. La liberalización comercial reviste una importancia fundamental para la Unión. Tiene efectos de red positivos, aunque siempre hay sectores que están en peor situación como consecuencia.

4.1.2. En este caso, el CESE señala que no se trata de un proceso de negociación con vistas al desmantelamiento de barreras por ambas partes. China no daría nada a cambio, mientras que la UE reduciría unilateralmente su capacidad para compensar la distorsión de la competencia provocada por el apoyo desleal prestado por el Gobierno central y los gobiernos locales chinos.

4.1.3. El CESE ha observado que ya se han transferido puestos de trabajo industriales al extranjero. Entre 2000-2014, los sectores industriales europeos perdieron 6,7 millones de trabajadores, un 12 % de la cifra inicial de 56,3 millones. En el mismo período, el índice de volumen de exportaciones aumentó en un 144 %. Con arreglo a un estudio realizado en los EE. UU., que cuenta con un sector industrial mucho más reducido que la UE, entre 1999 y 2011 se perdieron alrededor de 985 000 puestos de trabajo industriales a raíz del aumento de la penetración de las importaciones chinas ⁽⁴⁾.

4.1.4. La pérdida de empleo se produjo no solo en las industrias básicas, sino también en las innovadoras. Han desaparecido empresas punteras de teléfonos móviles. En un sector industrial vital para nuestro futuro como son los paneles fotovoltaicos, treinta y cuatro fabricantes quebraron entre 2010 y 2012, dos abandonaron el negocio solar, cinco cerraron la producción total o parcialmente y tres fueron absorbidos por inversores chinos ⁽⁵⁾.

4.1.5. Corren especial riesgo sectores que revisten una importancia estratégica para los planes quinquenales de China: aluminio, bicicletas, cerámica, vidrio, piezas de vehículos de motor, papel y acero.

4.1.6. Distintas instituciones han llevado a cabo evaluaciones de impacto. La Comisión Europea ha encargado un estudio que no se ha publicado, de manera que el CESE no puede analizar la posición de la Comisión sobre esta apremiante cuestión.

4.1.7. El Economic Policy Institute considera que en la UE entre 1,7 y 3,5 millones de empleos corren peligro. Esta estimación se basa en un modelo de insumo-producto que tiene en cuenta las pérdidas directas (afectados directamente por el aumento de las importaciones), las pérdidas indirectas (proveedores e industrias de transformación de los afectados directamente) y pérdidas de reinversión (derivadas de la reducción de los ingresos y gastos de los hogares). El principal inconveniente de este estudio es que examina los efectos de cada importación china, incluso en sectores que no se han visto afectados en absoluto.

4.1.8. Si solo se tienen en cuenta los sectores con medidas antidumping, las pérdidas de empleos directas e indirectas rondarían entre los 0,5 y los 0,9 millones. Según dicho informe, el empleo directo total generado por sectores vulnerables a oleadas de importaciones objeto de dumping asciende a 2,7 millones.

4.1.9. El estudio no calcula el efecto de reinversión solo en estos sectores. Lo que sí demuestra es que los puestos de trabajo en peligro en sectores relacionados con el antidumping representan el 60 % de los empleos en los sectores de fabricación. Si se aplicase la misma proporción a los efectos indirectos y de reinversión, la pérdida de puestos de trabajo podría elevarse a entre 1,1 y 2,1 millones.

4.1.10. Un segundo informe refleja tres estudios encargados por asociaciones de productores de acero del TLCAN en relación con los probables efectos económicos que tendría en sus países la concesión del estatuto de economía de mercado a China. El informe concluye que, si los tres países del TLCAN concediesen el estatuto de economía de mercado a China, la demanda de mano de obra se reduciría en entre 15 000 y 32 000 millones de dólares estadounidenses (USD), la mayor parte en los EE. UU. Esto se traduce en una pérdida estimada entre 0,4 y 0,6 millones de empleos.

⁽⁴⁾ *For balanced trade EU-China*, Grupo de Socialistas y Demócratas, marzo de 2016.

⁽⁵⁾ *Fair competition*, EuProSun.

4.1.11. Ambos estudios se basan en modelos macroeconómicos de equilibrio general. No obstante, si este tipo de estudios se llevase a cabo por separado en zonas económicas como la UE y el TLCAN, el CESE cree que la concesión unilateral del estatuto de economía de mercado a China casi sin lugar a dudas provocaría una pérdida directa de bienestar en paralelo a la pérdida de al menos cientos de miles de empleos, y probablemente cerca de un millón de personas tendrían que buscarse otras formas de ganarse la vida.

4.1.12. Para evaluar la probabilidad de que se produzcan estas pérdidas, el CESE llama la atención sobre varias consecuencias pertinentes:

- El dumping de las importaciones no solo se produce con productos que están sujetos actualmente a medidas antidumping. La Comisión Europea o los productores están considerando otras medidas. Existe también un efecto dominó entre productos: una vez que se impone una medida antidumping, los exportadores afectados probablemente trasladarán su actividad de exportación a productos no englobados por la medida.
- El efecto de los bajos precios debido a importaciones objeto de dumping en otros productos del mismo sector.
- La capacidad de fabricación, una vez perdida, nunca se recupera, puesto que desaparece todo el ecosistema en torno a un determinado sector.

4.1.13. Desde un punto de vista geográfico, el CESE insiste en que los puestos de trabajo que es probable que se pierdan no se distribuyen de manera uniforme. La concentración de la pérdida de empleos en determinadas zonas puede provocar situaciones críticas en estos lugares, aunque puede que otras regiones de la Unión no sufran tanto. Los países más afectados podrían perder hasta el 2,7 % de su mano de obra.

4.1.14. Está claro que en muchos casos estos puestos de trabajo se localizan en grandes instalaciones industriales con una sólida relación con el tejido económico e industrial. Recientemente, hemos observado pérdidas considerables en sectores como el de la metalurgia, donde varios miles de empleos dependen de una empresa y cuyas comunidades han sufrido una repercusión social dramática.

4.1.15. El CESE insiste también en la calidad de los empleos en el sector industrial: los trabajos en el sector de la fabricación son más estables y están mejor remunerados en promedio que los trabajos en otros sectores de la economía. La Comisión Europea señaló en 2014 ⁽⁶⁾ que los salarios mensuales de los trabajadores del sector de la fabricación son un 5 % más altos que la media general de la UE. En EE. UU., los salarios mensuales en el sector de la fabricación son un 8 % más elevados que en otros sectores. Estos salarios más altos son el resultado de una mayor productividad.

4.1.16. La industria ofrece trabajos de calidad a trabajadores cualificados o semicualificados, a quienes les costaría mucho encontrar un trabajo alternativo con las mismas condiciones laborales. En sí, el declive del papel de la industria acentúa las desigualdades de nuestra sociedad.

4.1.17. Según la Encuesta sobre las Condiciones de Trabajo de Eurofound, el trabajo a tiempo parcial se considera menos predominante en la fabricación (12 %) en comparación con la media de la Europa de los Veintiocho (24 %). Por otra parte, las jornadas de trabajo en el sector de la fabricación tienden a ser más regulares y los horarios atípicos son considerablemente menos frecuentes que en el conjunto de la economía de la UE ⁽⁷⁾.

4.1.18. El CESE también desea evitar cualquier tipo de riesgo que pueda amenazar el ecosistema de conocimientos: la fabricación es, con diferencia, el sector con mayor demanda de actividades de I+D, además de existir una creciente tendencia a obtener la I+D de empresas de servicios orientadas a la innovación ⁽⁸⁾. Según un estudio de ECSIP Consortium, el contenido medio de servicios de los bienes fabricados producidos en la UE alcanza casi el 40 % del valor total de los bienes acabados producidos. Se trata en su mayoría de servicios de distribución (15 %), transporte y comunicación (8 %) y servicios empresariales que varían desde menos del 10 % hasta incluso un 20 % o más en los Estados miembros de la UE. Esta última categoría incluye servicios como la I+D, la publicidad y la investigación de mercado, las actividades de ingeniería y los servicios TIC.

⁽⁶⁾ <http://www.eurofound.europa.eu/surveys/european-working-conditions-surveys>.

⁽⁷⁾ ECSIP Consortium, 2014.

⁽⁸⁾ Dirección General de Políticas Exteriores, Parlamento Europeo, 2016.

4.1.19. El CESE ya ha emitido dictámenes sobre la importancia de promover estándares normativos más estrictos en materia de propiedad intelectual, debido al incumplimiento por determinados países. Esto no debe olvidarse a la hora de elaborar la política comercial de la UE.

4.2. Sectores que no están directamente afectados por los IDC:

4.2.1. La evaluación de la concesión unilateral a China del estatuto de economía de mercado ha de considerar los posibles beneficios para otros sectores, especialmente para los consumidores de productos en los que China tiene —o prevé tener— una sólida actividad de fabricación.

4.2.2. Muchas de las industrias afectadas hasta ahora fabrican bienes intermedios, es decir, bienes que se transforman y se combinan en productos acabados.

4.2.3. La producción industrial mundial todavía no ha vuelto a los niveles anteriores a la crisis. Por lo tanto, existe un gran exceso de capacidad industrial, y los clientes de los productos chinos sujetos a medidas antidumping podrían comprar sus suministros en terceros países sin una pérdida de competitividad significativa.

4.2.4. Si se permite a China aumentar su cuota de mercado de manera desleal y establecer una ventaja oligopolística, sin duda utilizará esta última para volver a subir los precios, lo cual dañará las industrias de consumo de la UE. China ya está actuando de esta forma para fomentar industrias locales. El Parlamento Europeo⁽⁹⁾ presenta pruebas de medidas que restringen el comercio de recursos naturales que pueden estar vulnerando las normas de la OMC. En 2009, China presentó su Plan de Desarrollo de Tierras Raras 2009-2015, que imponía unas cuotas de 35 000 toneladas al año. El año siguiente, los precios de las tierras raras chinas se triplicaron. Puede encontrarse otro ejemplo en el mercado de la electrónica, donde China grava las exportaciones de piezas más que los productos acabados, para proteger el montaje local de dispositivos.

4.2.5. Estos ejemplos muestran que la política china promueve industrias con un valor añadido más alto. Sin la capacidad de iniciar expedientes antidumping, sectores como la fabricación de equipos o automóviles también terminarían expuestos a una competencia desleal. China también detiene un récord de infracciones de los derechos de propiedad intelectual, por lo que ni siquiera las patentes servirían de mucho para mantener las industrias innovadoras dentro de las fronteras de la UE.

4.2.6. A largo plazo, la concesión del estatuto de economía de mercado a China también perjudicaría a toda la cadena de valor industrial, porque se vería afectada la innovación. En la UE existe la creencia generalizada de que la innovación es la única forma de que nuestras sociedades compitan con competidores que se basan puramente en el coste, pero la innovación ya no se está desarrollando en laboratorios aislados. Por el contrario, una encuesta de KPMG constató que el 85 % de los encuestados de la industria mundial de metales considera que las asociaciones conformarán el futuro de la innovación para su organización. Más de tres cuartas partes dicen que ya aplican modelos empresariales más colaborativos con proveedores y clientes. Por lo tanto, es imposible imaginar futuras industrias innovadoras que no pertenezcan a las redes del conocimiento.

4.3. Ingresos de la UE

4.3.1. A largo plazo y con independencia de la evolución de los distintos sectores, la riqueza en la UE solo aumentará de manera sostenida si se logra un desarrollo significativo de la renta disponible. Las políticas actuales de la Comisión que favorecen el empleo y la inversión reconocen este hecho y deberían tenerse en cuenta al tomar decisiones sobre esta cuestión.

Bruselas, 14 de julio de 2016

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

⁽⁹⁾ Dirección General de Políticas Exteriores, Parlamento Europeo, 2015.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Creación de una coalición de la sociedad civil y los entes territoriales subnacionales para cumplir los compromisos del Acuerdo de París»

(Dictamen de iniciativa)

(2016/C 389/03)

Ponente: Lutz RIBBE

Coponente: Isabel CAÑO AGUILAR

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

Creación de una coalición de la sociedad civil y los entes territoriales subnacionales para cumplir los compromisos del Acuerdo de París

(Dictamen de iniciativa).

La Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 30 de junio de 2016.

En su 518.º pleno de los días 13 y 14 de julio de 2016 (sesión del 14 de julio de 2016), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 183 votos a favor y 1 abstención el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge con satisfacción las decisiones de la COP21 de París y considera que constituyen un importante punto de inflexión para entablar una lucha eficaz contra el cambio climático.

1.2. No obstante, existen dos grandes problemas: por una parte, los objetivos presentados para reducir las emisiones en cada Estado miembro (contribución prevista determinada a nivel nacional, CPDN) no coinciden con los resultados de París. Por otra, a pesar de algunos avances limitados, no se ha concedido la suficiente importancia a la sociedad civil.

1.3. En la actualidad, los agentes de la sociedad civil se enfrentan a grandes obstáculos cuando proponen y aplican medidas sobre el cambio climático. En particular, esto se debe a que los responsables políticos no reconocen el gran potencial de la sociedad civil para la protección del clima. Hasta el momento, los estamentos políticos no se interesan en medida suficiente por qué estrategias planean utilizar los agentes de la sociedad civil contra el cambio climático, qué necesidades tienen y qué apoyo deben recibir. Cabe incluso decir que, en parte, los requisitos normativos ponen trabas sistemáticamente a los esfuerzos de la sociedad civil en favor de la protección del clima.

1.4. Como resultado, ocurre demasiadas veces que los agentes de la sociedad civil no encuentran un marco operativo que les permita poner en práctica sus planes de «protección climática desde abajo». Además, no pueden encontrar financiación para sus proyectos, aunque, de hecho, hay suficientes recursos de financiación disponibles.

1.5. Por consiguiente, el CESE propone, como respuesta directa a las decisiones tomadas en París, establecer una coalición entre los responsables políticos, la administración y la sociedad civil. La tarea de la coalición debe consistir en minimizar los obstáculos a la protección climática de la sociedad civil. Para ello la coalición debe:

- fomentar la protección climática desde abajo y reactivar el principio de «pensar globalmente, actuar localmente»,
- englobar la amplia gama de posibles estrategias contra el cambio climático de la sociedad civil, teniendo en cuenta la heterogeneidad y diversidad de los agentes de la sociedad civil,
- desarrollar una gobernanza multinivel que facilite y no obstaculice la protección climática de la sociedad civil.

1.6. Las acciones de la coalición deberán aplicarse a distintos niveles políticos. Su objetivo esencial es cumplir las cinco tareas siguientes:

- 1) fomentar la comprensión sobre qué estrategias de protección climática los agentes de la sociedad civil quieren, pueden y deben llevar a la práctica, especialmente a escala local y regional,
- 2) determinar y superar los obstáculos estructurales,
- 3) dar a conocer en toda Europa ejemplos positivos,
- 4) determinar los factores y condiciones que conducen al éxito, principalmente a escala nacional,
- 5) desarrollar un marco político que permita a la sociedad civil aplicar de forma eficaz la protección climática en todos los niveles.

1.7. Para llevar estas cinco tareas a buen término, es necesario contar con un diálogo abierto y estructurado en el seno de la coalición que, en este sentido, debe constituir un foro de debate. Por consiguiente, es importante que los participantes reflejen la heterogeneidad de la sociedad y desarrollen una cultura de apertura, creatividad y cooperación. El foro de debate debería velar por que el marco político que se cree respalde efectivamente la protección climática de la sociedad civil.

1.8. Para que la coalición cumpla su misión, es necesario contar con un apoyo administrativo que permita

- implicar a la mayor cantidad posible de agentes de la sociedad civil,
- elaborar una búsqueda sistemática y un análisis de los éxitos y los fracasos de las acciones de la sociedad civil contra el cambio climático que ya se han llevado a cabo o están planificadas, sobre cuya base se podrán describir prototipos específicos en función de los agentes de que se trate, e
- informar a escala paneuropea sobre estos prototipos y aplicarlos.

1.9. Esta coalición de responsables políticos y sociedad civil permitirá alcanzar otro objetivo que el CESE apoya: la necesidad de impulsar un cambio justo del mundo laboral hacia la sostenibilidad, en el que participen de modo estructural los sindicatos y las organizaciones patronales.

2. Contexto del dictamen

2.1. Los resultados de la COP21 de París representan un punto de inflexión importante en las negociaciones sobre protección del clima, puesto que es el primer acuerdo internacional con carácter vinculante en el que todos los Estados contratantes se comprometen, sin excepción, a combatir activamente el amenazador cambio climático.

2.2. La comunidad internacional se ha comprometido colectivamente a limitar el calentamiento global por debajo de 2 °C, o incluso a 1,5 °C, si fuera posible.

2.3. El Acuerdo incluye otra importante orientación concreta, que es la de alcanzar un balance neutro global en las emisiones de gases de efecto invernadero en la segunda mitad del siglo.

2.4. El CESE acoge con satisfacción estos resultados⁽¹⁾, aunque también constata dos grandes problemas:

2.4.1. En primer lugar, los objetivos de reducción a escala nacional presentados por los Estados miembros (contribución prevista determinada a nivel nacional, CPDN) no se corresponden con los resultados de la COP: si estos objetivos se aplicaran, el calentamiento global no se limitaría a 2 °C sino que aumentaría a 2,5 °C e, incluso, a más de 3 °C.

2.4.2. En segundo lugar, no se tiene suficientemente en cuenta la importancia de la sociedad civil. Aunque en el pasado se han dado algunos avances en materia de transparencia y participación, el papel real de la sociedad civil en la política climática aún no queda bastante claro: no son los negociadores de la COP sino la sociedad civil quien tiene que aplicar los resultados de París e imbuirles vida.

⁽¹⁾ <http://webapi.eesc.europa.eu/documentsanonymous/eesc-2015-06625-01-00-pv-tra-en.docx>.

2.5. No hay una estrategia que aproveche la participación de la sociedad civil como socia estratégica para aplicar las decisiones de la COP, o esa estrategia no está clara. Lo mismo se observa en la Unión Europea, cuya política climática debe incorporar un segundo pilar paralelo a la «diplomacia climática». Este pilar debe concentrarse en comprender y reforzar la importancia y el papel de la sociedad civil y facilitar al gran número de agentes de la sociedad civil vías para concebir y aplicar estrategias contra el cambio climático en su ámbito de acción en el mundo real.

Las «acciones desde abajo» para el éxito de la lucha contra el cambio climático

2.6. La política climática no puede ni debe prescribirse únicamente «desde arriba», sino que solo tendrá éxito si se basa en un amplio consenso y una cooperación activa de una mayoría de empresas, entes territoriales y ciudadanos. Por consiguiente, debe aplicarse sobre todo «desde abajo», o será un fracaso.

2.7. Indudablemente, en el pasado se han logrado éxitos importantes en la política de sostenibilidad y protección del clima porque los representantes de la sociedad civil —a la que también pertenecen expresamente los ciudadanos «de a pie» en su papel de ciudadanos— no se limitaron únicamente a la reacción, es decir, a verse como un «instrumento para la aplicación». Al contrario, fueron precisamente ellos quienes actuaron como pioneros del cambio, participaron activamente y, de este modo, en la medida de sus posibilidades, alcanzaron éxitos esenciales y ejercieron presión política, desde el punto de vista tanto tecnológico como económico y, sobre todo, social (respecto a la aceptación social de estas tecnologías, pero en especial respecto a la integración general del cambio, es decir, los aspectos de aprendizaje social y de «aprender de la comunidad»).

2.8. Aunque, por ejemplo, la política y la producción energéticas (que comparten responsabilidad por el cambio climático) se han concentrado por lo general en fuentes de energía no renovables y en grandes estructuras centralizadas con solo unos pocos productores, y aunque la sociedad civil a menudo se ha presentado únicamente como «consumidor», en el futuro las actuaciones respetuosas con el clima serán mucho más descentralizadas y presupondrán la participación de todos los interesados. No cabe duda de que la voluntad de hacerlo existe, y debe usarse y fomentarse de forma sistemática.

2.9. En las acciones de la sociedad civil que pueden observarse ya hoy en día se oculta un enorme potencial de innovación que se deriva de la forma de pensar y actuar de las ciudades y municipios, los entes territoriales, las grandes empresas, los sindicatos y los agentes privados (particulares, agricultores, cooperativas, pymes, etc.).

2.10. En la actualidad estas acciones están muy a menudo vinculadas a organizaciones determinadas y guardan estrecha relación con proyectos específicos. Es precisamente esto lo que mueve la dinámica social concreta. No obstante, si estas iniciativas fracasan, los agentes han de asumir ellos mismos el coste del fracaso. No se trata solo de riesgos financieros, ya que la actuación de la sociedad civil, además de dinero, requiere motivación, compromiso y tiempo. Por consiguiente, debe haber una utilidad (entendida en un sentido no solo económico) y el riesgo de fracaso debe ser asumible. En este contexto, los responsables políticos europeos y nacionales pueden proporcionar un marco amplio y muy abierto para la actuación de la sociedad civil.

La voluntad de compromiso de la sociedad civil se enfrenta a obstáculos que habrá que superar

2.11. En la Unión Europea se dan numerosos ejemplos de éxito que demuestran lo importante y poderosa que es la lucha contra el cambio climático cuando los agentes de la sociedad civil participan en ella, pero dichos ejemplos no se recogen y analizan sistemáticamente. No hay un debate sobre las lecciones políticas que pueden extraerse de estas iniciativas numerosas y diferentes, sobre los obstáculos que deben eliminarse para hacerlas más eficaces y reproducirlas, o sobre el motivo por el que fracasan.

2.12. Además, no existen iniciativas válidas para refinanciar el capital propio empleado. Tampoco existen mecanismos que envíen la señal deseada a los agentes no estatales más allá de las grandes empresas industriales. En realidad, en la Europa actual puede observarse incluso la tendencia opuesta: una dirección política equivocada suele hacer más difícil, si no imposible, la ejecución de las iniciativas pertinentes. En consecuencia, en muchos casos no existe (!) un marco de actuación en el que los agentes de la sociedad civil puedan desarrollar y aplicar políticas de protección climática; no pueden poner en práctica sus ideas. A veces ocurre simplemente que el marco jurídico-administrativo es inadecuado, en otras ocasiones los agentes no encuentran financiación para sus proyectos y en otros casos el hecho de que los costes externos de las energías

fósiles no estén plenamente internalizados ⁽²⁾ y, por lo tanto, el carbono —a pesar del anuncio en sentido contrario— no tenga ningún precio «real» constituye un obstáculo insuperable.

2.13. Con demasiada frecuencia se habla de los «perdedores» de una política climática ambiciosa, y con igual frecuencia da la impresión de que la protección del clima entraña principalmente una renuncia. Por supuesto que es preciso abordar de modo adecuado y tener en cuenta los problemas que conlleva la transformación hacia una economía prácticamente libre de emisiones de carbono. No obstante, debe hacerse hincapié también en los elementos positivos al menos en igual medida para garantizar una actitud favorable de la sociedad. El progreso tecnológico y económico en los últimos años (por ejemplo, en la producción de energías renovables, el almacenamiento de energía y, sobre todo, las aplicaciones digitales que han posibilitado significativos progresos en el uso eficiente e inteligente de los recursos) justifica tal actitud.

2.14. Hoy en día, Europa está configurada técnica y económicamente de tal modo que la protección del clima y la sostenibilidad pueden ser beneficiosas para todos. La Unión Europea de la Energía responde exactamente a esta idea. Para ello es necesario que los responsables políticos apoyen o, al menos, permitan estas iniciativas y no intenten impedir las (por ejemplo, al poner en cuestión estructuras existentes). El potencial, en principio fácilmente gestionable, de cambio y progreso en materia de lucha contra el cambio climático dista mucho de aprovecharse plenamente.

3. Necesidad urgente de una coalición de los responsables políticos, la administración y la sociedad civil

3.1. Necesitamos un nuevo enfoque de gobernanza multinivel. El CESE propone crear una ambiciosa coalición de agentes de la sociedad civil, entes locales y regionales y estructuras políticas y administrativas responsables a escala nacional y europea.

3.2. La coalición deberá:

- coordinar los planteamientos en los distintos ámbitos políticos de la Unión Europea a fin de activar medidas no estatales de lucha contra el cambio climático,
- evidenciar el potencial y el impacto de dichas medidas,
- funcionar como foro de diálogo estructurado entre la sociedad y los responsables políticos a escala nacional y europea, foro que permitirá a los agentes de la sociedad civil presentar sus ideas y los problemas a los que se enfrentan a la hora de aplicarlas, formular recomendaciones de actuación a los responsables políticos y encontrar respuestas cualificadas a las cuestiones y problemas que plantean.

3.3. En estas condiciones, la coalición, como expresión de una gobernanza multinivel, debe contribuir a asumir con éxito la responsabilidad de la protección del clima que comparte toda la sociedad.

El cambio climático conlleva modificaciones en la vida diaria de las personas

3.4. Los objetivos de la COP están definidos claramente y también el Consejo Europeo ha fijado visiones de gran alcance para una Europa hipocarbónica y eficiente en el uso de los recursos. En consecuencia, en el año 2050 deberían emitirse entre un 80 % y un 90 % menos gases de efecto invernadero que hoy, lo que tendrá un fuerte impacto en las vidas de todos los ciudadanos europeos y de todas las empresas y su personal.

3.5. En su dictamen exploratorio sobre el desarrollo sostenible ⁽³⁾ el CESE ya expuso la importancia de tomarse muy en serio estas cuestiones referentes a las consecuencias que estos cambios estratégicos fundamentales tendrán para la vida cotidiana.

3.6. El riesgo de que el desarrollo sostenible se vea como una amenaza y no como una oportunidad puede contrarrestarse mediante un simple mensaje: la protección del clima implica cambios, pero todo miembro de la sociedad —por separado o en combinación con otros— tiene la oportunidad de configurar activamente estos cambios, de forma que no solo sean beneficiosos para el clima sino que también mejoren las condiciones de vida en su ámbito local.

⁽²⁾ Véase el documento de trabajo del FMI «How Large Are Global Energy Subsidies?» (WP/15/105).

⁽³⁾ DO C 128 de 18.5.2010, p. 18.

3.7. Este mensaje debe dirigirse a aquellos que se ven afectados directamente por los cambios «negativos» que con toda seguridad se prevén (por ejemplo, la totalidad del sector de las energías fósiles) pero también abordar y estimular el potencial positivo, existente en la sociedad, de aquellos que están dispuestos a actuar y pueden servir de modelo para otros.

Reconocer, aceptar y aprovechar la gran diversidad de agentes

3.8. Nuestra sociedad es sumamente heterogénea, y esto se aprecia en lo que respecta a la protección del clima: lo que a un agente le resulta sencillo, para otro es muy difícil de llevar a cabo. Estas diferencias deben tomarse en serio y esta diversidad debe entenderse como una oportunidad y utilizarse en consecuencia.

3.9. En esencia se trata de concretar qué significa «protección del clima» en la práctica. A este respecto existe también un déficit de conocimientos. Si bien se han elaborado muchos estudios de casos, falta una sistematización que distinga, por ejemplo, según categorías de agentes, algo que resulta necesario porque los diferentes recursos de que dispone cada agente invitan a utilizar estrategias de acción totalmente diferentes. Como ejemplos cabe citar los siguientes:

- en el ámbito de las energías renovables, iniciativas de propietarios de viviendas, agrupaciones de inquilinos o empresarios que generan su propia electricidad,
- los empresarios, las empresas emergentes y las pymes que pueden contribuir significativamente a una sociedad hipocarbónica, desarrollando y recurriendo a la nueva tecnología, a la digitalización, etc. y creando nuevos modelos empresariales (por ejemplo, basados en la economía colaborativa), así como empleos, servicios y productos de alta calidad,
- sindicatos que, junto con sus miembros, elaboran y aplican proyectos de protección del clima para los trabajadores,
- iniciativas de «ciudad de transición» (*transition town*) para desarrollar sumideros de carbono (ecologización) en sus barrios.

3.10. Esta serie de ejemplos aclara que los recursos de los agentes de la sociedad civil pueden variar enormemente, pero la lógica de actuación es la misma. Utilizarán sus recursos endógenos, materiales, económicos y de tiempo solo si piensan que existe una posibilidad realista de conseguir un beneficio directo. Y, viceversa, esto entraña también que en los casos en los que no pueda haber un impacto positivo, existe un riesgo de inactividad o incluso de oposición (por ejemplo, contra nuevos proyectos de inversión).

3.11. Los ejemplos muestran también que la gama de estrategias de acción que han diseñado y ejecutado principalmente agentes no estatales de toda Europa es tan amplia y diversa como la propia sociedad civil.

Aprender a comprender la protección climática desde abajo como un proceso abierto y garantizar la seguridad social

3.12. Sería totalmente erróneo que los responsables políticos atribuyeran a los agentes de la sociedad civil un papel concebido meramente desde una perspectiva política en el marco del enfoque descendente.

3.13. Frente al cambio futuro debería prestarse especial atención a la preservación de la seguridad social. La «protección climática desde abajo» significa que la iniciativa privada de los individuos crece, lo que conlleva importantes estímulos económicos, pero esto no debería redundar en detrimento de la seguridad social.

3.14. Por consiguiente, es importante que las «personas que protegen el clima desde abajo» sigan formando parte de la comunidad solidaria. En algunos casos esto implicará redefinir cómo está constituida la comunidad solidaria y quién aporta qué contribuciones a la comunidad, lo que es imprescindible simplemente por el hecho de que, hasta ahora, la combustión y transformación de materias primas fósiles constituían los pilares esenciales del Estado del bienestar. El abandono de esta práctica y la transición hacia una economía en gran medida libre de emisiones de carbono no deberían perjudicar los niveles de bienestar social y de normas de política social que se han alcanzado en la Unión Europea. La coalición de los responsables políticos, la administración y la sociedad civil debe prestar especial atención a este aspecto; es más, deberían desarrollarse estrategias completamente nuevas.

Un ejemplo al respecto:

3.15. La energía procedente de fuentes renovables puede producirse localmente de modo tan barato que, en combinación con medidas de eficiencia energética, podría resolver el problema de la pobreza energética (social). Ahora bien, con respecto a las iniciativas correspondientes, los responsables políticos deberían crear un adecuado marco jurídico y posibilitar el acceso al capital de inversión.

La coalición de los responsables políticos, la administración y la sociedad civil debe dar un nuevo impulso al principio de «pensar globalmente, actuar localmente».

3.16. La participación de la sociedad civil en la lucha contra el cambio climático se centra sobre todo en el nivel local o regional. Sin embargo, las negociaciones de la COP y muchos debates políticos se efectúan a escala mundial. En ningún otro ámbito distinto de la lucha contra el cambio climático es más válido el principio de «pensar globalmente, actuar localmente». Los efectos de las acciones de la sociedad civil no deben perderse en un espacio global, deben vivirse, experimentarse y asumirse directamente, es decir, en el lugar en el que se llevan a cabo las medidas.

3.17. Para la política europea esto significa que hay que cambiar de paradigma: por ejemplo, con la lógica del AC/MDL del Protocolo de Kioto no se pueden comenzar muchas iniciativas locales. Se trata de un problema básico, ya que la actuación de los agentes de la sociedad civil suele tener lugar a escala local y regional pero las condiciones marco se fijan principalmente a escala nacional y europea. El CESE observa con preocupación que entre estos dos niveles se abre una brecha.

3.18. Una protección climática activa y concreta, gracias a la participación de la sociedad civil, como segundo pilar de la política climática europea debe producir efectos visibles sobre el terreno, ya que, de otro modo, se corre el riesgo de que los agentes de la sociedad civil renuncien a cualquier iniciativa en este ámbito.

3.19. Las regiones, las ciudades y los municipios desempeñan un papel esencial. El CESE reconoce las numerosas iniciativas que ya se han emprendido para coordinar estas actividades. Basta pensar, entre otros, en la Cumbre Mundial sobre el Clima y los Territorios, el Pacto de los Alcaldes, la red ICLEI, etc. A menudo se trata de iniciativas que pueden contar también con diversas formas de apoyo estatal.

3.20. El desarrollo regional y la política energética respetuosa con el clima podrían complementarse si la producción descentralizada de energía se llevara a cabo a través de estructuras regionales o locales, de modo que la utilización de las energías eólica, solar y de la biomasa produjera valor a escala local. Aumentar la diversidad de agentes tiene sentido, aunque en ningún documento oficial de la UE se haya explorado de modo suficiente este posible vínculo estratégico.

3.21. Esto constituye un buen ejemplo de que la UE no aprovecha el potencial de la sociedad civil de modo exhaustivo. Así, el Pacto de los Alcaldes se considera primordialmente como un importante apoyo para cumplir los objetivos establecidos por la UE: su papel como motor de nuevas iniciativas políticas no goza de adecuado reconocimiento o no se utiliza de modo sistemático.

4. Las cinco tareas de una coalición de los responsables políticos, la administración y la sociedad civil

4.1. La coalición se ocupará de las siguientes cinco tareas:

4.1.1. En primer lugar, debemos comprender mejor qué acciones en favor del clima pueden y quieren realizar los agentes de la sociedad civil en sus distintas funciones.

4.1.2. En segundo lugar, es necesario determinar y eliminar los problemas y barreras estructurales que obstaculizan el éxito de la puesta en práctica. De esto se deriva la tarea, que incumbe a los responsables políticos, de eliminar las trabas burocráticas y los procedimientos complejos que condicionan la inacción de los agentes de la sociedad civil o dificultan considerablemente sus acciones. Mediante la Comunicación «Establecer un nuevo acuerdo para los consumidores de energía» la Comisión ha dado un primer paso en esta dirección⁽⁴⁾. Sin embargo, dista mucho de ser suficiente, por ejemplo, porque la interpretación del concepto de «prosumidor» es muy restringida⁽⁵⁾.

⁽⁴⁾ COM(2015) 339 final.

⁽⁵⁾ DO C 82 de 3.3.2016, p. 22.

4.1.3. En tercer lugar, las historias de éxito deben darse a conocer en mayor medida.

4.1.4. En cuarto lugar, deben especificarse las condiciones y los factores clave que conducen al éxito.

4.1.5. En quinto lugar, es preciso establecer un marco político que cree las condiciones necesarias para que los agentes de la sociedad civil puedan diseñar y aplicar estrategias de lucha contra el cambio climático. La creación del marco de actuación ha de definirse como tarea de la gobernanza multinivel, dado que la aplicación de dicho marco requiere un entendimiento común entre los responsables políticos a escala europea, nacional y subnacional que es tan necesario como su actuación coordinada.

4.2. La ejecución de las tareas necesita apoyo administrativo adicional, que permitirá llevar a cabo los siguientes trabajos como base para el debate de los responsables políticos, la administración y la sociedad civil en el seno de la coalición:

- inventario completo de los agentes de la sociedad civil pertinentes para la protección climática desde abajo,
- búsqueda sistemática de ejemplos de acción por el clima que la sociedad civil ya ha llevado a cabo (especialmente en el ámbito regional y local) y sobre cuya base podrán definirse prototipos específicos en el seno del foro de debate,
- desarrollo y puesta en práctica de una estrategia de comunicación paneuropea (en una fase posterior también mundial) sobre los prototipos de actuación que se hayan encontrado, personalizados por categorías de agentes,
- análisis de los prototipos de actuación definidos durante los debates en el foro con el objetivo de poner de relieve las condiciones y los factores clave para el éxito. Este análisis se llevará a cabo mediante métodos científicos apropiados y los resultados se presentarán de forma adecuada,
- apoyo a los agentes de la sociedad civil que dispongan de escasos medios, de modo que puedan participar activamente en la coalición.

4.3. El papel de los responsables políticos y de la administración consistirá en coordinar esta coalición —en su caso, en cooperación con el CESE—, afrontar los obstáculos mencionados y tratar de eliminarlos; o al menos ofrecer respuestas claras a la pregunta de por qué creen que determinadas iniciativas no deben llevarse a la práctica.

El necesario marco de actuación: impacto en la financiación de la protección climática de la sociedad civil y el desarrollo de nuevos modelos económicos

4.4. Solo cuando exista un marco de actuación que valore las múltiples funciones de los agentes de la sociedad civil, reconozca los diferentes recursos, tenga en cuenta los factores de éxito y cree unas condiciones marco positivas encontrarán los agentes de la sociedad civil acceso al capital y a los fondos de inversión. Se trata de un importante problema práctico al que hasta la fecha los responsables políticos siguen concediendo escasa importancia, ya que el Acuerdo de París tiene enormes repercusiones financieras que van mucho más allá del Fondo Verde para el Clima, por un importe de 100 000 millones de dólares estadounidenses (USD) al año.

4.5. Los pequeños bancos locales y otros inversores externos únicamente conceden préstamos a las iniciativas de la sociedad civil para la protección climática si la refinanciación está relativamente garantizada. El marco político debe cumplir también esta condición (refinanciación de poco riesgo de inversiones para luchar contra el cambio climático a través de agentes de la sociedad civil).

4.6. El marco debe proporcionar seguridad a largo plazo para la planificación y las inversiones. Nada es más perjudicial para el necesario compromiso político que la incertidumbre generada por constantes cambios de orientación.

4.7. Se necesitan posibilidades de inversión alternativas para proyectos locales eficaces, cuyas oportunidades y riesgos los agentes de la sociedad civil puedan valorar y gestionar por sí solos de primera mano, por ejemplo, como miembros de una cooperativa. Si los ciudadanos reconocen que las inversiones les «llegan a ellos» y no se pierden en el laberinto de instituciones financieras y grandes inversores, esto también podría mejorar la débil confianza en las entidades financieras.

4.8. Un marco estable y sólido dará origen a un crecimiento diferente en el seno de estructuras económicas modificadas. Cabe suponer que para este nuevo «crecimiento» el capital social será tan importante como el capital de financiación. El desarrollo del concepto de «prosumo» permite eliminar parcialmente la alienación del trabajo. Además, la división del trabajo se organizará en mayor grado en estructuras comunitarias. Como consecuencia, existe un enorme potencial de innovación social, que es indispensable para una política climática ambiciosa. Surgen nuevas funciones, cuyas denominaciones («prosumidores», plataformas, agregadores) aún no las describen de modo adecuado. El «prosumo» puede considerarse un elemento de éxito imprescindible para lograr modos de vida y economías sostenibles.

4.9. Esta nueva forma de economía no es utópica, ya puede verse hoy en numerosas iniciativas de protección del clima predominantemente locales, y por tanto transponerse a otras escalas. Es imperativo lograr el redimensionamiento, la imitación y la difusión, no solo a la vista de los ambiciosos objetivos en materia de cambio climático sino como premisa para reducir los costes del cambio y evitar un conflicto entre los objetivos de política social y los de cambio climático.

4.10. El CESE destaca que el Acuerdo de París explicita —como ya se había establecido en la Conferencia sobre el Clima de Lima— la necesidad de llevar a cabo una transformación justa del mundo laboral. Para el nuevo modelo económico han de crearse puestos de trabajo de elevada calidad, lo que será posible mediante un sólido diálogo social y negociaciones paritarias que cuenten con la participación de los empresarios y con apoyo de medias y contenidos específicos, por ejemplo, formación continua para los trabajadores a fin de transmitir las nuevas cualificaciones necesarias para la transición energética y ecológica, y medidas destinadas a reforzar los sistemas de protección social. También para esto es necesario un marco de actuación positivo. Solo así es factible que los agentes de la sociedad civil puedan compensar las pérdidas de empleo y competitividad en algunos sectores —que es inevitable que se produzcan en el marco de una transformación— y propicien un crecimiento económico que sea social, sostenible e integrador.

Bruselas, 14 de julio de 2016

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El pilar digital del crecimiento: los e-seniors, un potencial del 25 % de la población europea»

(Dictamen de iniciativa)

(2016/C 389/04)

Ponente: Laure BATUT

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 pilar digital del crecimiento: los e-seniors, un potencial del 25 % de la población europea.

(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 21 de junio de 2016.

En su 518.º pleno de los días 13 y 14 de julio de 2016 (sesión del 13 de julio de 2016), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 189 votos a favor y 1 abstención el presente dictamen.

1. Recomendaciones

Para maximizar el potencial económico del 25 % de los ciudadanos de edad de la Unión, el CESE considera que no es pertinente para el crecimiento considerarlos como una categoría de personas fuera de la vida corriente, sino que hay que reconocer tanto sus capacidades como sus expectativas e integrarlos como agentes económicos y sociales de la sociedad digital. El Comité recomienda proceder sin demora a:

- 1) cambiar el enfoque de la «economía plateada» (*silver economy*), considerando que la tecnología digital suprime la brecha de la edad y que las personas mayores son agentes de la cadena de valor y de sus propias vidas;
- 2) con ocasión de la reunión de los ministros de la UE responsables de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores celebrada en junio de 2016 y de la Cumbre de la UE de diciembre de 2016 sobre las personas de edad, fomentar la inclusión digital de las personas mayores para resolver las dos transiciones, digital y demográfica;
- 3) desarrollar una gobernanza global, mediante la integración de las personas mayores en la vida digital desarrollando servicios públicos eficaces, dotados de medios a todos los niveles, también en la esfera territorial, y que no se contabilicen a efectos de los requisitos del Semestre Europeo;
- 4) establecer una cláusula horizontal europea relativa a la «igualdad de las personas mayores», acompañada de incentivos para su aplicación por los ministerios responsables de la igualdad en los Estados miembros;
- 5) hacer que las asociaciones representativas de las personas mayores y el CESE participen en las reflexiones del Grupo de partes interesadas en la economía colaborativa preconizado por el Parlamento Europeo;
- 6) favorecer el acceso de las personas mayores al entorno digital y, a su vez, la accesibilidad de este mediante la adquisición de conocimientos y capacidades, y desarrollar sin demora para lograr su inclusión, enseñanza, formación a lo largo de la vida, adaptación de los materiales y del software, así como tutoría;
- 7) elaborar indicadores para medir el impacto económico de las personas mayores, su calidad de vida y los beneficios derivados de las innovaciones;
- 8) favorecer el acceso de las personas mayores a un programa europeo de intercambio de buenas prácticas por desarrollar que podría ser, por ejemplo, una plataforma denominada «Seneca — equivalente a Erasmus para personas mayores»;
- 9) desarrollar la confianza y dar a conocer a los ciudadanos las normas europeas sobre la tecnología digital mediante su publicación en forma de código y una ventanilla única digital respetando el multilingüismo;
- 10) reconocer en todos los Estados miembros el acceso a internet como un derecho a un servicio universal, sujeto al criterio de la asequibilidad, y, en caso de que los precios representen un obstáculo, fomentar el establecimiento de tarifas reguladas, o incluso el acceso libre y gratuito en determinados espacios, para las personas de edad avanzada sin recursos;

- 11) fomentar las asociaciones público-privadas (APP), cuyo éxito depende del capital humano, mediante cursos gratuitos para las personas mayores a cargo de los gigantes de las TIC en el marco de su política de responsabilidad social de las empresas (RSE), y ello en todas las escuelas primarias de la UE, fuera del horario escolar;
- 12) suprimir las barreras impuestas a las personas mayores para suscribir préstamos bancarios;
- 13) promover un servicio cívico para combatir el analfabetismo digital.

2. Observaciones generales

2.1. La Unión Europea afronta un desafío que nunca se había planteado a ningún colectivo humano, a saber, la concomitancia, por una parte, de la longevidad de la población, y, por otra, de la generalización de las tecnologías digitales, lo cual requiere adoptar un conjunto de auténticas estrategias tanto económicas como sociales.

2.2. En 2060, tal como indican las proyecciones (*The 2015 Ageing Report*, Comisión Europea), contaremos con dos personas mayores por cada joven, con un número de personas de edad muy avanzada que excederá el número de niños menores de cinco años: según el criterio de la edad media (Eurostat), los primeros Estados afectados serán Suecia, Alemania, Polonia, Rumanía y Eslovaquia, seguidos, con un desfase de algunos años, de Bélgica, Dinamarca, Irlanda y, por último, el resto de los Estados miembros.

2.3. Las personas y los trabajadores de edad son percibidos a la vez como una amenaza para los sistemas de protección social y como una oportunidad para el sector de bienes y servicios. En 2011, la UE se comprometió en favor de los «adultos»⁽¹⁾ y fijó cinco orientaciones estratégicas, con el objetivo de lograr una economía «generadora de empleo» y una mejora de la calidad y la eficacia de la oferta de enseñanza y formación para adultos.

2.4. El Comité observa que no se abordaba directamente a las personas mayores.

¿Qué se entiende por personas mayores?

2.5. La generación del «baby-boom» (término que designa a las numerosas generaciones nacidas justo después de la Segunda Guerra Mundial) es la primera que no ha conocido guerras en su territorio común y, junto con la de sus padres, también la más «europeísta» de la Historia. Actualmente, son considerados «personas mayores». En su documento de base que fundamenta el debate *Growing the European Silver Economy* (desarrollo de la economía plateada) de febrero de 2015, la Comisión Europea expresa su voluntad de satisfacer las necesidades de las personas mayores de 50 años. Este colectivo a veces se clasifica en tres subgrupos, según se trate de personas activas, frágiles o dependientes. El CESE hace suya esta definición que confirma su propuesta de cambio de enfoque respecto de las personas mayores: son agentes de crecimiento.

2.6. El envejecimiento demográfico consiste en un aumento de la tasa de personas mayores en una población, debido a la disminución de la fertilidad y de la mortalidad. Los japoneses (*Étude comparative du marché des seniors français et japonais — Opportunités croisées*, David Barboni, Eurasiam, serie Management n.º 001, 2007) han anticipado el fenómeno del envejecimiento. Han creado una dinámica de consumo específica para las personas mayores en materia de bienestar, salud, finanzas, seguros, distribución y turismo. Por su parte, las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) se integran en los bienes de mercado que sirven para mejorar la calidad de vida; están orientadas hacia personas mayores «consumidoras» de productos específicos en lugar de a personas mayores «agentes» de la sociedad digital, inscribiéndose así en la perspectiva de los beneficios a corto plazo para los productores. Pese a su importancia, resulta reductor.

2.7. En la UE, los integrantes de la generación del «baby-boom» no solo se han convertido en personas mayores consumidoras de bienes. Son hombres y mujeres que —por primera vez en la historia del continente— han sido mayoritariamente estudiantes y a continuación ciudadanos «activos» y «productivos». Muchos de ellos pueden ahora escoger entre permanecer activos en la economía de mercado o en la economía social y solidaria.

2.8. Su aprovechamiento de las TIC se percibe a veces como lento y difícil. Ahora bien, fueron a menudo los primeros en utilizarlas e incluso en crear novedades (véase «The Seven Myths of Population Aging», Julika Erfurt *et al.*, en *Accenture*, febrero de 2012). En 2010, en Francia, más del 16 % de las empresas fueron creadas por personas de más de 50 años de las cuales, además, casi una de cada dos son autofinanciadas: se trata de ciudadanos mayores de 50 años empleados, solicitantes de empleo, empresarios que siguen en activo o, incluso, pensionistas (véase el artículo de Yann Le Galès, *Le Figaro*, 27 de abril de 2012).

⁽¹⁾ DO C 372 de 20.12.2011, p. 1, Resolución del Consejo sobre un plan europeo renovado de aprendizaje de adultos.

Cambiar de enfoque

2.9. Solo desde la Declaración y el Plan de Acción Internacional sobre el envejecimiento de las Naciones Unidas (2002) y la Declaración del Consejo sobre el Año Europeo del Envejecimiento Activo y de la Solidaridad Intergeneracional (2012) se habla en la Unión Europea de la «economía plateada» (*silver economy*). Además, la Comisión considera necesario fomentar todo lo posible el «envejecimiento saludable», en particular mediante las TIC, y brindar así a la Unión la ocasión de desempeñar una función prominente: la economía de las personas mayores puede definirse como las perspectivas económicas abiertas por los gastos de consumo y los gastos públicos relacionados con el envejecimiento de la población y las necesidades de las personas mayores de 50 años (véase el sitio web *Silver economy* de la Comisión Europea).

2.10. El Comité considera que han de tenerse en cuenta las cuestiones relativas al bienestar, la autonomía y la dependencia así como el mercado. No obstante, en Europa hay casi 125 millones de personas mayores; son **operadores** de su vida, de la economía y del crecimiento, y las tecnologías de la información deben formar parte de su vida como es el caso de los «activos».

2.11. Por ello, el Comité hace hincapié en la necesidad de enfocar el envejecimiento como **la continuidad** de otras fases de la vida, sin compartimentaciones; todas las personas mayores con buena salud conservan su experiencia y sus capacidades digitales, de manera que no cabe disociarlos del conjunto de los agentes de la cadena de valor. Se trata de considerar a las mayores desde una perspectiva dinámica e integradora, en lugar de centrarse solo en la última etapa de su vida, y sin limitar la tecnología digital a un mero enfoque «asistencial técnico-médico».

2.12. Ello no prejuzga en absoluto sus derechos de pensión (artículos 25 y 34 de la Carta de los Derechos Fundamentales; artículos 153 y 156 del TFUE) ni afecta a los sistemas de pensiones, que difieren en función de los Estados miembros.

2.13. Un enfoque global e integrador podría otorgar a todos los ciudadanos europeos de edad la certeza de que la innovación digital les concierne. El Comité considera que la UE podría asumir el liderazgo al que aspira en el ámbito de la «economía plateada» mediante la asunción de responsabilidades a todos los niveles.

3. Observaciones específicas

3.1. Europeos mayores de 50 años: es urgente que se conviertan todos en e-seniors

Las TIC y su control constituyen un imperativo, lo cual requiere voluntad política y medios. **Todas las instituciones** se han apropiado la transición digital; **el CESE** desea que se incluya a los 125 millones de personas mayores de 50 años.

3.1.1. Los miembros de la generación del «baby-boom», convertidos hoy en «papy-boomers», cuentan con una herramienta: la revolución de las nuevas tecnologías. Es urgente adoptar una visión más amplia y a más largo plazo que el «mercado» y no dejar a nadie al margen de los conocimientos y de la práctica de las tecnologías de la información, ya que la conectividad se ha generalizado. La UE tiene que compatibilizar la necesidad de interoperabilidad europea con la exigencia de protección en los Estados miembros que presentan contextos muy fragmentados; ahora bien, las comunicaciones de la Comisión de abril de 2016 [COM(2016) 176, 178 y 179 final] solo abordan cuestiones técnicas y no evocan los aspectos sociales. La Comunicación de la Comisión de junio de 2016 sobre «Una nueva agenda de capacidades para Europa» [COM (2016) 381/2] y su Propuesta de Recomendación de Consejo sobre el establecimiento de la Garantía de Capacidades [COM (2016) 382/2] tienen por objeto la empleabilidad y la productividad. En estos documentos no hay referencias a las personas mayores y muy pocas al mundo digital. El Comité confía en que la reunión de los ministros de la UE de junio y la Cumbre de diciembre de 2016, en las que deberá abordarse la cuestión de las personas mayores, podrán fomentar su inclusión digital y la mejora de sus condiciones de vida y de trabajo, lo cual es necesario para responder a las dos transiciones, a saber: la digital y la demográfica.

3.1.2. Para impulsar la cohesión, difundir las tecnologías digitales y sensibilizar a las personas mayores y a todas las categorías de ciudadanos, el Comité desea que se publiquen en forma de «código» todos los textos adoptados hasta ahora por la UE sobre el entorno digital y que se considere la creación de una ventanilla única digital respetando el multilingüismo.

3.2. Ser persona mayor en la sociedad digital ⁽²⁾

3.2.1. La tecnología digital ofrece la posibilidad de aprender y de ser proactivo, en particular a una edad avanzada y cuando la movilidad se ve reducida. Permite evitar la formación de guetos y facilita la transmisión de conocimientos. Puede contribuir a invertir la tutoría generacional y a la supresión de la exclusión por razón de edad.

⁽²⁾ DO C 11 de 15.1.2013, p. 16.

3.3. *Una de las maneras de amortiguar el choque del «papy-boom» consiste en situarse deliberadamente en el entorno digital*

3.3.1. **El Comité** ha emitido numerosos dictámenes sobre los aspectos técnicos, económicos y sociales de los avances digitales: las infraestructuras, los derechos, los costes, la telemedicina, la salud en línea («e-health»), el envejecimiento activo, la ciberdelincuencia, las ciudades/la movilidad/las islas inteligentes, la neutralidad de internet, etc.

3.3.2. **La Comisión** debería incluir a todas las generaciones, sin brecha geográfica, y hacer previsiones a largo plazo (2060), ya que la curva del envejecimiento ⁽³⁾ se acelerará en todos los Estados miembros, hasta culminar en 2060.

3.3.3. En sus comunicaciones de 19 de abril de 2016 ⁽⁴⁾, la Comisión señala que va a abordar la normalización de las TIC, que considera un «elemento crucial del mercado único digital», la digitalización de las empresas y la computación en nube.

3.3.4. **Las presidencias neerlandesa y eslovaca** solicitaron al Comité un dictamen exploratorio sobre las consecuencias sociales, a saber, 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 la evolución tecnológica en el sistema de seguridad social y el derecho laboral», dictamen aprobado por el CESE el 26 de mayo de 2016.

3.3.5. En su Resolución de 19 de enero de 2016 «Hacia un Acta del Mercado Único Digital» (apartado 80), **el Parlamento Europeo** «alienta a la Comisión a que cree un grupo de interesados que se encargue de promocionar las mejores prácticas en el sector de la economía colaborativa», denominación que hace suya el CESE, y que no puede existir en gran medida sin la digitalización; representar la sociedad civil es una tarea que típicamente pueden desempeñar las personas mayores. El CESE desea participar en esta iniciativa.

3.4. *¿Son los riesgos inducidos más graves en el caso de los e-seniors?*

3.4.1. Con los macrodatos, la informática en nube, la internet de los objetos, la impresión tridimensional y otras técnicas que han surgido con la propagación muy súbita de internet en la vida contemporánea, siguen persistiendo algunos temores paralizadores; las personas mayores son más sensibles a ello que los jóvenes «nativos digitales» y afrontan los escollos siguientes:

- el temor de que sea difícil de utilizar,
- el temor a la intrusión en la vida privada,
- el temor a ser expoliados al hacer pagos en línea,
- el temor a que resulte peligroso.

3.4.2. El Comité, al igual que el Parlamento Europeo, «considera que la confianza de los usuarios y de las empresas en el entorno digital es un elemento fundamental para el desarrollo pleno de la innovación y el crecimiento en la economía digital»;

3.4.3. El contexto de crisis y las medidas propias de un estado de excepción refuerzan el sentimiento de que las libertades corren peligro y de necesidad de hipervigilancia, así como los temores ante los riesgos de la ciberdelincuencia.

3.4.4. Los textos protectores vigentes en los Estados miembros y a escala de la UE son poco conocidos. Sensibilizar sin alarmar a estos colectivos para los cuales la escuela ya no es operativa, informar y enseñar, permitiría avanzar atenuando la asimetría informativa entre los grandes operadores, casi siempre extranjeros, y los usuarios particulares.

3.5. *Actuar en la esfera de la UE, las autoridades nacionales, las empresas y los servicios*

3.5.1. *En la esfera de la Unión Europea*

La tecnología digital debería reducir el coste social del envejecimiento. Aproximadamente 58 millones de ciudadanos europeos de entre 16 y 74 años no han utilizado nunca internet (*Bridging the digital divide in the EU*, nota informativa del Parlamento Europeo). Según las estimaciones de una organización caritativa (*Secours catholique*, citado por el periódico *Le Monde*, 6 de noviembre de 2014) en 2014 en Francia el porcentaje de personas asistidas de entre 50 y 59 años de edad aumentó desde el 13 % hasta el 17 % entre 2000 y 2013. Ello indica el aumento del desempleo entre las personas mayores y la creciente precariedad entre las personas mayores activas, y pone de relieve la urgencia de actuar porque frena el motor de crecimiento que debería constituir la tecnología digital para la economía.

⁽³⁾ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Population_structure_and_ageing/fr

⁽⁴⁾ COM(2016) 176 final.

3.5.1.1. El principio de igualdad (artículo 20 de la Carta) no se limita a la «asistencia»

El CESE preconiza que la UE establezca una cláusula horizontal «personas mayores-igualdad» y anima a que los ministerios responsables de la igualdad en los Estados miembros la apliquen. Conectarse tiene un coste. El CESE considera que, ante los riesgos que acechan a las pensiones, las personas mayores deberían disponer en todos los Estados miembros de un acceso libre y gratuito a internet en determinados espacios. En caso de que los precios representen un obstáculo, deberá considerarse la posibilidad de establecer tarifas reguladas.

3.5.1.2. Una gobernanza global

3.5.1.2.1. Con arreglo a una visión de conjunto, una nueva gobernanza podría suscitar una solidaridad activa entre generaciones y la sostenibilidad del sector social:

- según el CESE, los agentes representativos de la sociedad civil, incluidos los beneficiarios potenciales de las innovaciones para la salud y la autonomía, deberían participar en las estructuras de diálogo,
- el CESE recomienda que las personas mayores se organicen a todos los niveles para asentar su representatividad,
- el Comité insiste en la «participación activa de los ciudadanos» que le permita «beneficiarse del cambio digital» y pide a «la Comisión que siga llevando a cabo una evaluación del modo en que la revolución digital está conformando a la sociedad europea». El CESE considera que esta revisión debe incluir la evolución de las personas mayores.

3.5.1.3. La financiación

Ya se aprecian cambios significativos ⁽⁵⁾ en la industria y los servicios en general.

3.5.1.3.1. Al desarrollo digital se destinan fondos específicos (investigación, banda ancha, inteligencia), así como Fondos Estructurales y programas especiales. Sin embargo, las inversiones necesarias para mantener la posición predominante de la UE no han sido cuantificadas, mientras que deberían evaluarse las necesidades de la población europea, desde la escuela primaria hasta las personas mayores, pasando por la formación permanente. Es importante garantizar que los fondos dedicados a ello no estén sujetos a las normas de austeridad presupuestaria. Por último, es urgente eliminar las barreras que limitan el acceso de las personas mayores a la financiación privada (préstamos bancarios) ⁽⁶⁾.

3.5.1.3.2. La Comisión propone asociaciones público-privadas (APP). El Comité alberga dudas al respecto ya que el riesgo sigue siempre el mismo: el sector privado solo se compromete si considera posible obtener un beneficio económico, el coste de los intereses lastra el endeudamiento público y, en definitiva, parte del dominio público ha sido privatizado.

3.6. En la esfera de las autoridades nacionales y regionales

3.6.1. Una auténtica política pública digital para las personas mayores

El CESE ya ha sugerido que el acceso a internet debe considerarse un derecho a la prestación de un servicio universal, insistiendo en su asequibilidad, para luchar contra las desigualdades sociales y geográficas. En este sentido deberían preverse espacios públicos para personas mayores con acceso libre a internet.

Naturalmente, los demás servicios públicos deberán abordar los problemas relacionados con las personas mayores: transportes, sanidad, correo, servicios de interés general (SIG), servicios de interés económico general (SIEG), servicios sociales de interés general (SSIG), servicios sociales de interés económico general (SSIEG), etc.

3.6.2. Las autoridades nacionales y regionales han de velar por que las personas mayores adquieran nuevos reflejos de protección y seguridad de los datos digitales. Convertir en indisociables la inclusión social y la inclusión digital es aún más necesario a medida que progresa la pérdida de autonomía. Por su proximidad, el nivel de gobernanza territorial favorece una evolución en este sentido. El CESE preconiza un servicio cívico para combatir el analfabetismo digital.

3.6.3. Lanzar campañas nacionales de sensibilización

3.6.4. **La inclusión de las personas mayores:** debería incumbir a los Estados miembros la responsabilidad de informar a sus ciudadanos sobre todas las oportunidades que ofrecen a las personas mayores para formarse en cuanto a la tecnología digital. Ello se podría lograr mediante campañas de sensibilización a través de los medios de comunicación.

⁽⁵⁾ Véase DO C 13 de 15.1.2016, p. 161.

⁽⁶⁾ Directiva 2013/36/UE (DO L 176 de 27.6.2013, p. 338).

3.6.4.1. Mediante competencias y cualificaciones

3.6.4.2. Las personas mayores necesitan adquirir o mantener sus conocimientos digitales. La acción, importante, de las ONG, no basta, ya que las personas mayores necesitan ver reconocidas sus cualificaciones y proseguir su aprendizaje de por vida. En Eslovaquia, hay dieciocho universidades de la tercera edad y muchas academias para personas mayores menos cualificadas.

3.6.4.3. **Mediante la enseñanza y alfabetización digital:** el Comité reitera su llamamiento en favor de la promoción de una enseñanza ⁽⁷⁾ sobre los medios de comunicación e internet destinada a todos los ciudadanos de la UE, en particular a las personas vulnerables, y celebra el establecimiento, a escala europea, de la «Gran Coalición para el Empleo Digital». Señala que numerosos agentes asisten a cursos de formación.

3.6.4.4. El Comité considera que la Comisión debería trabajar con los Estados miembros y las universidades sobre las necesidades de competencias de las personas mayores y los medios para satisfacerlas, por ejemplo estableciendo vínculos institucionales con las universidades para facilitar el acceso de las personas a los cursos en línea (curso en línea masivo y abierto, COMA).

3.6.5. Mediante la accesibilidad y la participación de todas las categorías de personas mayores

3.6.5.1. Al igual que el Parlamento ⁽⁸⁾, el Comité reconoce la necesidad de «superar los estereotipos» y señala «el enorme potencial de las mujeres innovadoras y empresarias y el importante papel que pueden desempeñar en la transformación digital», y aspira a «su integración y participación en la sociedad de la información»; el CESE es consciente de que, a menudo, las mujeres mayores sufren las consecuencias de carreras fragmentadas y corren mayor riesgo que los hombres de caer en la pobreza tras su jubilación. Conviene tener en cuenta este aspecto en las medidas dirigidas a la inclusión de las mujeres en el entorno digital de las personas mayores.

3.6.5.2. Asimismo, «reconoce el potencial del mercado único digital para asegurar la accesibilidad y participación de todos los ciudadanos, incluidas las personas con necesidades especiales, las personas de edad avanzada, las minorías y los demás ciudadanos que pertenecen a grupos vulnerables, en todos los aspectos de la economía digital» ⁽⁹⁾, pero preferiría que las «personas de edad avanzada» sigan siendo agentes económicos sin ser estigmatizadas y asimiladas todas a personas con «necesidades especiales».

3.6.5.3. El Comité ha respaldado la propuesta de Directiva sobre la accesibilidad ⁽¹⁰⁾ pero lamenta su elaboración tardía y la no ratificación del Tratado de Marrakech. En materia digital, se entiende por accesibilidad tanto la de la componente físico (hardware) que la de los programas informáticos (software): desea que se facilite su manipulación por parte de las personas mayores, así como el desarrollo de programas informáticos más adecuados y multilingües. El vínculo social es vital para las personas vulnerables.

3.6.6. El CESE recomienda que se incluya en el programa europeo Erasmus+ una faceta dedicada a las personas mayores que podría funcionar como una plataforma de intercambio de buenas prácticas y denominarse, por ejemplo, «Seneca — equivalente a Erasmus para personas mayores».

3.6.7. **Fomentar la creatividad y la innovación a todas las edades** mediante la tecnología digital, ya que las personas mayores son las mejor situadas para conocer sus necesidades y apoyar a los cuidadores y los agentes asociativos.

3.7. En las empresas y los servicios: actividad y empleo

- El CESE propone una asociación publico-privada cuyo éxito dependerá del capital humano mediante la organización de cursos gratuitos que deberán enmarcarse en la política de responsabilidad social de los propios gigantes de las TIC: patrocinando a los trabajadores que se jubilan e impartiendo estos cursos a todos los trabajadores de edad, en todas las escuelas públicas de los distintos Estados miembros, fuera del horario lectivo.
- Faltan competencias digitales en la UE (900 000 empleos vacantes) ⁽¹¹⁾. La recalificación de los trabajadores de más edad podría contribuir a mejorar la situación que debe evaluarse con respecto a la competencia mundial. Fomentar el emprendimiento digital, las formaciones y las empresas emergentes, así como el desarrollo de las competencias y del bienestar de todos requiere inversiones públicas significativas.
- En una situación de desempleo masivo, la economía 4.0 permitirá a las personas mayores el establecimiento de redes y la creación de nuevas empresas emergentes (*start-ups*), así como de empleo sostenible de alto valor añadido y no deslocalizable, por ejemplo para la prestación de servicios a las personas o relativos a la salud, el apoyo a la autonomía y a las políticas de prevención ⁽¹²⁾.

⁽⁷⁾ DO C 451 de 16.12.2014, p. 25.

⁽⁸⁾ Parlamento Europeo, *ibidem*, apartado 113.

⁽⁹⁾ Parlamento Europeo, *ibidem*, apartado 114.

⁽¹⁰⁾ DO C 303 de 19.8.2016, p. 103.

⁽¹¹⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-518_en.htm

⁽¹²⁾ DO C 21 de 21.1.2011, p. 39.

— La UE, respecto de las formas de economía colaborativa, no expone con claridad su posición de principio sobre los abusos de posición dominante y su compatibilidad con los objetivos de la «economía social de mercado», mientras que una proporción cada vez mayor de la mano de obra se encuentra *de facto* en situación ilegal respecto del Derecho laboral. Las personas mayores corren mayor riesgo de verse afectadas por las repercusiones de la digitalización en la cohesión social.

3.8. **Revoluciones**

3.8.1. La tecnología digital permite, a la vez, un planteamiento descendente y ascendente de las relaciones sociales y, en particular, del «envejecimiento».

3.8.2. La economía colaborativa puede acercar a las personas, mediante formas de aprendizaje que fomenten todas las formas de inteligencia, soluciones sanitarias innovadoras que permitan a las personas con discapacidad o de edad avanzada formar parte del cuerpo social y ser ágiles, aunque no puedan ser móviles («ubicuas»).

3.8.3. Sin embargo, desestructura las relaciones laborales. Dado el envejecimiento, la tecnología digital altera lo que, desde la Segunda Guerra Mundial, constituyó la cohesión de las sociedades europeas: los sistemas de solidaridad, que actuaron como amortiguadores de crisis (por ejemplo, en 2008).

3.8.4. La relación de subordinación de los trabajadores ha sido desestabilizada por la revolución 4.0, las actividades en red, la irrupción de las personas mayores y la atenuación de las «fronteras»; al mismo tiempo, aproximadamente el 10 % de los e-seniors están conectados aunque sean pobres, y podrían volver a ser «viejos», incapaces de subvenir a sus necesidades (familias nucleares) como en siglos anteriores. Por consiguiente, ¿son posibles las transiciones con transmisión de saberes?

3.8.5. Para lograr una economía social de mercado digital e integradora ⁽¹³⁾ para todos, es esencial preservar los sistemas de pensiones. De aquí a 2060, será inevitable basarlos en elementos distintos del trabajo asalariado, evitando las vicisitudes de los fondos de pensiones: habrá que emprender una reflexión profunda sobre la base de las cotizaciones y la redistribución de la riqueza para preparar al cambio nuestro espíritu y nuestra mentalidad.

Bruselas, 13 de julio de 2016.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

⁽¹³⁾ DO C 318 de 29.10.2011, p. 9.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La iniciativa ciudadana europea (revisión)»

(Dictamen de iniciativa)

(2016/C 389/05)

Ponente: Antonio LONGO

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:

Iniciativa Ciudadana Europea (revisión).

(Dictamen de Iniciativa)

El subcomité encargado de preparar los trabajos en este asunto aprobó su dictamen el 17 de mayo de 2016.

En su 518.º pleno, celebrado los días 13 y 14 de julio de 2016 (sesión del 13 de julio de 2016), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 107 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), cuatro años después de la entrada en vigor del Reglamento sobre la Iniciativa Ciudadana Europea (ICE), pone de relieve el papel central de los ciudadanos en el proyecto europeo y la capacidad de este instrumento para ayudar a reducir el déficit democrático mediante el apoyo a la ciudadanía activa y la democracia participativa.

1.2. El Comité, a la vez que respalda las posiciones ya adoptadas por el Parlamento Europeo, el Comité de las Regiones y el Defensor del Pueblo Europeo, señala que la iniciativa ciudadana europea no ha ofrecido todo su potencial debido a un Reglamento que debe revisarse.

1.3. De hecho, el CESE ha detectado problemas significativos de carácter técnico, jurídico y burocrático, así como un exceso evidente de competencias para la Comisión Europea, que impiden una plena difusión, aplicación y seguimiento, en caso de iniciativas que prosperen.

1.4. El Comité, con vistas a la revisión del Reglamento, propone las siguientes medidas:

1.4.1. Permitir a los comités de ciudadanos que inicien la recogida de declaraciones de apoyo en la fecha que decidan.

1.4.2. Dotar de reconocimiento jurídico a los comités de ciudadanos, a fin de limitar la responsabilidad penal de los organizadores al dolo o imprudencia grave, en consonancia con el modelo de la Directiva 2008/99/CE relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal.

1.4.3. Crear una ventanilla única, tanto física como en línea, donde los ciudadanos puedan obtener información y orientación para presentar iniciativas.

1.4.4. Examinar las propuestas destinadas a reducir la edad mínima para apoyar una ICE y participar en ella, conforme a lo solicitado por el Parlamento y el Comité de las Regiones.

1.4.5. Resolver el evidente conflicto de intereses dentro de la Comisión separando las funciones de «guía institucional» y «juez». El CESE, que reitera su voluntad de proseguir su participación en las iniciativas ya emprendidas, puede ser un candidato natural para desempeñar la función de facilitador y guía institucional.

1.4.6. Garantizar un seguimiento adecuado de las iniciativas que prosperen, solicitando a la Comisión que elabore una propuesta legislativa en un plazo de doce meses a partir del final de la campaña o una motivación más adecuada de la decisión de no presentar ninguna propuesta. En caso de que no haya propuesta, el CESE defiende que el Parlamento Europeo pueda presionar a la Comisión con arreglo al artículo 225 del TFUE.

1.5. El CESE hace hincapié en que algunos problemas no requieren una revisión del Reglamento y, por consiguiente, deberían abordarse con rapidez a fin de no disuadir a potenciales organizadores de iniciativas. A fin de que este instrumento sea más eficaz y fácil de utilizar, el Comité propone que se apliquen las siguientes iniciativas:

1.5.1. La Comisión, con el fin de hacer más transparente el proceso de registro, debe adoptar procedimientos claros y sencillos y facilitar respuestas detalladas y soluciones posibles cuando se considere que las iniciativas no son admisibles, de modo que los comités puedan modificarlas y presentarlas de nuevo.

1.5.2. La Comisión debe proseguir las negociaciones con los Estados miembros para simplificar, reducir y uniformar el sistema de normas nacionales para la recogida de datos. En concreto, se propone limitar las solicitudes de documentos de identificación personal y permitir que todos los ciudadanos puedan firmar las iniciativas de sus países de residencia.

1.5.3. Establecer de forma permanente el programa informático gratuito para la recogida de declaraciones de apoyo (OCS, en inglés) ⁽¹⁾ con el fin de simplificar la recogida y la catalogación de las declaraciones de apoyo, así como su verificación por las autoridades nacionales. Asimismo, este instrumento debe ser accesible para las personas con discapacidad.

1.6. El Comité, en una perspectiva más general de difusión y arraigo de la ICE, recomienda:

1.6.1. Reforzar la información y la sensibilización de los ciudadanos sobre el instrumento de la ICE con campañas específicas, permitiendo a los comités de ciudadanos que informen a los firmantes sobre los resultados obtenidos y, sobre todo, mediante un mayor compromiso de la Comisión para divulgar el seguimiento de las iniciativas que prosperen.

1.6.2. Garantizar el multilingüismo y explorar nuevas maneras de vincular el sistema de recogida de firmas en línea y los medios sociales y digitales a fin de llegar a un público cada vez más amplio.

1.6.3. Permitir, en principio, que todos los ciudadanos de la UE puedan ser organizadores de una ICE, ofreciendo la posibilidad de apoyar los gastos esenciales de una campaña una vez que haya sido registrada formalmente.

1.7. El CESE propone crear un foro institucional sobre la participación de los ciudadanos europeos, que se convierta en un punto permanente de discusión y debate dentro del Comité, siguiendo el modelo del Foro Europeo de la Migración, y valore los avances ya realizados con el Día de la iniciativa ciudadana europea. El tema podría ser objeto de una propuesta más detallada y específica por parte del Comité que se trataría en un dictamen de iniciativa *ad hoc*.

2. Introducción

2.1. El derecho de la iniciativa ciudadana europea se estableció en el Tratado de Lisboa ⁽²⁾ como un instrumento innovador de democracia participativa transnacional. Se autoriza a un millón de ciudadanos de la UE, de al menos siete Estados miembros, a pedir a la Comisión Europea que proponga un texto legislativo sobre asuntos de competencia de la UE. De esta forma, se quiere lograr que los ciudadanos participen activamente en el proceso europeo de toma de decisiones, proporcionándoles una forma indirecta del derecho de iniciativa legislativa.

2.2. Las normas y procedimientos por los que se rige la ICE se establecieron en un Reglamento de la UE que se aprobó el 16 de febrero de 2011 y entró en vigor el 1 de abril de 2012 ⁽³⁾.

2.3. Una ICE puede ser organizada o firmada por todos los ciudadanos europeos que hayan cumplido la edad que les permita ejercer el derecho de voto en las elecciones al Parlamento Europeo ⁽⁴⁾. Las organizaciones no pueden plantear iniciativas, pero sí pueden promoverlas o apoyarlas, siempre que lo hagan con total transparencia.

⁽¹⁾ OCS es la sigla de *Online Collection Software*, instrumento que facilita de forma gratuita la Comisión Europea para la recogida de datos en línea. Este instrumento simplifica tanto la actividad de recogida de datos como la de verificación por parte de las autoridades nacionales. Por lo demás, el OCS se atiene al Reglamento (UE) n.º 211/2011 del Consejo y del Parlamento Europeo y el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 1179/2011 de la Comisión. <https://joinup.ec.europa.eu/software/ocs/description>

⁽²⁾ Artículo 11, apartado 4, del TUE y artículo 24, apartado 1, del TFUE.

⁽³⁾ Reglamento (UE) n.º 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, sobre la iniciativa ciudadana, <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome>

⁽⁴⁾ En principio, hay que tener 18 años en todos los Estados miembros salvo en Austria (donde basta con 16 años).

2.4. El procedimiento previsto para una ICE puede resumirse en tres etapas:

2.4.1. La fase de puesta en marcha prevé la constitución de un «comité de ciudadanos»⁽⁵⁾, el registro formal de la iniciativa⁽⁶⁾ sujeto a la evaluación de la admisibilidad por la Comisión⁽⁷⁾ y la certificación del sistema de recogida de firmas en línea⁽⁸⁾.

2.4.2. En la fase de recogida, debe conseguirse un millón de «declaraciones de apoyo» (firmas) en un período máximo de doce meses procedentes de, como mínimo, siete Estados miembros de la UE⁽⁹⁾. Este resultado debe ser certificado por las autoridades nacionales competentes⁽¹⁰⁾.

2.4.3. En la fase de presentación, la iniciativa será examinada por la Comisión, tras reunirse con los organizadores y celebrar una audiencia pública en el Parlamento Europeo. La Comisión dispondrá de un plazo de tres meses para responder con una comunicación *ad hoc* y decidir si acepta la propuesta y pone en marcha el procedimiento legislativo.

3. Los primeros cuatro años de la Iniciativa Ciudadana Europea

3.1. Hasta la fecha, más de seis millones de ciudadanos europeos han firmado una ICE. Aunque se han presentado 56 iniciativas, solo 36 fueron registradas por la Comisión y, de ellas, únicamente 3 recogieron un mínimo de un millón de firmas⁽¹¹⁾. Ninguna de las iniciativas que prosperaron motivaron una nueva propuesta legislativa, si bien, en algunos casos, la Comisión Europea tuvo en cuenta la posición de la opinión pública sobre aspectos específicos.

3.2. Las considerables dificultades técnicas, jurídicas y burocráticas que han afrontado los organizadores y el escaso impacto legislativo de las iniciativas que prosperaron han socavado la credibilidad del instrumento de la ICE. Ello resulta evidente con la drástica disminución de las iniciativas registradas, que pasaron de dieciséis en 2012 a cinco en 2015⁽¹²⁾, y el número de declaraciones de apoyo recogidas, que pasaron de más de cinco millones en 2012 a unas cuantas miles en 2015⁽¹³⁾.

3.3. En estos cuatro años muchos organizadores y representantes de la sociedad civil organizada⁽¹⁴⁾ denunciaron las deficiencias y rigidez de un instrumento que, en su origen, debía ser claro, sencillo y fácil de usar. Estas orientaciones se confirmaron en la audiencia pública que organizó el CESE el 22 de febrero de 2016.

⁽⁵⁾ El comité de ciudadanos debe estar compuesto por al menos siete ciudadanos de la UE que residan en sendos Estados miembros de la UE.

⁽⁶⁾ La iniciativa debe describirse con un máximo de 800 caracteres (100 para el título, 200 para la descripción y 500 para dar detalles sobre los objetivos).

⁽⁷⁾ Artículo 4, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 211/2011. Antes del registro oficial de una iniciativa y de su inclusión en el sitio web de la Comisión, esta dispone de dos meses para comprobar que: 1) se haya constituido un comité de ciudadanos y se haya nombrado a las personas de contacto; 2) la iniciativa no esté manifiestamente fuera del ámbito de competencias de la Comisión para presentar una propuesta legislativa con el fin de aplicar los Tratados; 3) la iniciativa no sea manifiestamente abusiva, frívola o temeraria; 4) la iniciativa no sea manifiestamente contraria a los valores establecidos en los Tratados de la UE. La decisión de aceptar o rechazar el registro obedece a motivos jurídicos, por lo que puede impugnarse. En caso de rechazar el registro, la Comisión informará a los organizadores de las razones de dicho rechazo y de todas las posibles vías de recurso judiciales y extrajudiciales a su disposición. Ello incluye la posibilidad de interponer recurso ante el Tribunal de Justicia de la UE o presentar una queja ante el Defensor del Pueblo Europeo (denuncia por mala administración).

⁽⁸⁾ Artículo 6 del Reglamento (CE) n.º 211/2011. El Reglamento prevé que este proceso se lleva a cabo por las autoridades competentes de cada uno de los Estados miembros en los que se recogerán las declaraciones de apoyo.

⁽⁹⁾ El Reglamento establece la obligación de alcanzar un porcentaje mínimo de firmas por país que sea proporcional al número de habitantes: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/signatories>

⁽¹⁰⁾ Artículo 15 del Reglamento (CE) n.º 211/2011.

⁽¹¹⁾ Las propuestas que han prosperado son: «El derecho al agua y el saneamiento como derecho humano. El agua no es un bien comercial, sino un bien público!», «Stop Vivisection», «Uno de nosotros»: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful>

⁽¹²⁾ El número de iniciativas registradas se ha reducido progresivamente a lo largo de los años: dieciséis en 2012, nueve en 2013, cinco en 2014 y cinco en 2015.

⁽¹³⁾ Las cifras sobre las firmas recogidas en apoyo de una ICE durante los últimos tres años ponen claramente de manifiesto un descenso en la participación y el interés de los ciudadanos. En 2013 se recogieron 5 402 174 firmas, 628 865 en 2014 y tan solo 8 500 en 2015.

⁽¹⁴⁾ C. Berg, J. Tomson, *An ECI that works! Learning from the first two years of the European Citizens' Initiative*, 2014. <http://ecithatworks.org/>

3.4. En febrero de 2015, tres años después de su entrada en vigor, el Parlamento Europeo presentó un estudio⁽¹⁵⁾ sobre la aplicación del Reglamento y defendió su revisión. Las conclusiones de este estudio se incluyeron, en octubre de 2015, en una resolución⁽¹⁶⁾ mediante la que el Parlamento presentó oficialmente dicha petición a la Comisión con propuestas claras y precisas.

3.5. El Defensor del Pueblo Europeo, tras una investigación para verificar el funcionamiento eficaz del procedimiento de la ICE, así como el papel y las competencias de la Comisión, elaboró en marzo de 2015 once directrices destinadas a mejorar la iniciativa⁽¹⁷⁾.

3.6. El Comité de las Regiones emitió, en octubre de 2015, un dictamen en el que también defendía una rápida y significativa revisión del Reglamento⁽¹⁸⁾.

3.7. La Comisión, en respuesta a las numerosas solicitudes de modificación del Reglamento, publicó en abril de 2015, como estaba previsto en el propio Reglamento, un informe⁽¹⁹⁾ sobre los resultados obtenidos hasta entonces y, posteriormente, en febrero de 2016, un seguimiento⁽²⁰⁾ respecto de las propuestas formuladas por el Parlamento. En ambos casos, la Comisión, aunque reconocía diversas dificultades que afrontan los organizadores de una ICE y aceptaba la posibilidad de mejorar la aplicación del marco regulador existente, rechazó de forma repetida toda posibilidad de una revisión a corto plazo del Reglamento vigente.

3.8. En la actualidad, la opinión generalizada entre las instituciones europeas, los organizadores y los representantes de la sociedad civil organizada es que, a pesar de que se han obtenido algunos resultados positivos, todavía falta mucho para que la ICE alcance todo su potencial desde el punto de vista de la propuesta política y la participación activa de los ciudadanos.

3.9. Los principales problemas detectados, de manera uniforme, por las instituciones y las partes interesadas son:

3.9.1. La falta de conocimiento y de sensibilización de los ciudadanos y de las instituciones nacionales respecto de la ICE⁽²¹⁾.

3.9.2. Los comités de ciudadanos han afrontado numerosos obstáculos de carácter técnico, jurídico y burocrático en las fases de registro y recogida de declaraciones de apoyo, capaces de poner en peligro el éxito de la propia iniciativa.

3.9.3. Los ciudadanos que querían firmar una iniciativa experimentaron numerosas dificultades relativas a los diferentes derechos nacionales en materia de tratamiento de datos.

3.9.4. Las pocas iniciativas que prosperaron no fueron tenidas en cuenta por la Comisión para elaborar nuevas propuestas legislativas, únicamente para iniciativas legislativas relacionadas indirectamente con ellas.

3.10. Las principales dificultades que tuvieron los comités de ciudadanos son las siguientes:

3.10.1. Falta de un reconocimiento jurídico para los comités de ciudadanos. Ello repercute negativamente en importantes aspectos prácticos de una ICE como la captación de fondos y la simple apertura de una cuenta corriente. Además, el hecho de que los responsables sean personalmente responsables de los «posibles daños que causen con motivo de la organización»⁽²²⁾ de una ICE tiene un efecto disuasorio.

⁽¹⁵⁾ Servicio de Estudios del Parlamento Europeo, *Implementation of the European Citizens' Initiative. The experience of the first three years*, 2015. <http://www.europarl.europa.eu/thinktank/es/home.html>

⁽¹⁶⁾ Resolución del Parlamento Europeo, de 28 de octubre de 2015, sobre la iniciativa ciudadana europea (2014/2257(INI)). Ponente: Schöpflin.

⁽¹⁷⁾ Asunto: OI/9/2013/TN. Abierto: 18.12.2013; decisión: 4.3.2015 <http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/decision.faces/es/59205/html.bookmark>

⁽¹⁸⁾ Comité de las Regiones. Dictamen sobre la *Iniciativa ciudadana europea* (DO C 423 de 17.12.2015, p. 1).

⁽¹⁹⁾ Informe COM(2015) 145 final — Informe sobre la aplicación del Reglamento (UE) n.º 211/2011 sobre la iniciativa ciudadana, 2015.

⁽²⁰⁾ *Follow up to the European Parliament resolution on the European Citizens' Initiative*, adoptado por la Comisión el 2 de febrero de 2016.

⁽²¹⁾ Encuesta del Eurobarómetro «The promise of the EU», septiembre de 2014, p. 55.

⁽²²⁾ Artículo 13 del Reglamento (CE) n.º 211/2011. Cabe citar el riesgo de errores en el tratamiento de los datos personales.

3.10.2. Aplicación excesivamente rígida de los criterios de admisibilidad de una ICE. Alrededor del 40 % de estas iniciativas fueron declaradas no admisibles por la Comisión Europea en la primera etapa del proceso, esto es, el «registro» de la iniciativa ⁽²³⁾. Según el Parlamento Europeo, es conveniente profundizar en el conflicto de intereses interno para la Comisión, que, por una parte, debe informar a los organizadores y evaluar la admisibilidad de la iniciativa y, por otra parte, es la destinataria de la propia iniciativa ⁽²⁴⁾.

3.10.3. Solapamiento de actividades en el calendario de una ICE. Los plazos necesarios para certificar en cada Estado miembro los sistemas de recogida de firmas en línea reducen el plazo, que ya es breve en sí, de doce meses para recoger las declaraciones de apoyo.

3.10.4. Falta de apoyo adecuado por parte de la Comisión, en particular durante las fases de puesta en marcha y gestión de la iniciativa. Debe estudiarse más en profundidad el servicio de alojamiento y el OCS ofrecidos de forma gratuita por la Comisión, así como las dificultades de los organizadores para elaborar y difundir documentación multilingüe.

3.10.5. Gestionar una ICE es un proceso costoso. Ello lo demuestra el hecho de que las tres iniciativas que prosperaron contaban con el respaldo de grandes organizaciones de la sociedad civil que apoyaron las actividades desde el punto de vista técnico, organizativo y financiero. Muchos organizadores, a fin de no desvirtuar el principio fundacional de la iniciativa ciudadana europea, destacan la necesidad de recibir un mayor apoyo a escala de la UE para el lanzamiento de la campaña.

3.10.6. Excesiva rigidez para la recogida y el tratamiento de datos personales. En algunos Estados miembros, las normas aplicables desincentivaron en mayor medida la organización de nuevas iniciativas y la adhesión a ellas. Además, en algunos países las leyes sobre la recogida de datos establecen que solo deben tenerse en cuenta las firmas recogidas entre los nacionales que residen en el territorio nacional, lo que priva en la práctica a once millones de personas de su derecho a participar ⁽²⁵⁾.

3.10.7. Escasa participación de los organizadores en las actividades de seguimiento. Las reuniones y audiencias, dado el poco seguimiento de las iniciativas que prosperan, no parecen suficientes para impulsar una acción legislativa concreta por parte de la Comisión.

3.11. El año 2016 será decisivo para la ICE en el proceso que podría llevar a revisarla. El presente dictamen de iniciativa representa la contribución del CESE a este proceso, habida cuenta de las enormes posibilidades sin aprovechar de un instrumento tan importante e innovador en los procesos europeos de toma de decisiones y con vistas a una verdadera ciudadanía europea.

4. El CESE y la Iniciativa Ciudadana Europea

4.1. El CESE, como puente entre las instituciones europeas y la sociedad civil organizada, ha participado desde el principio en el debate sobre la ICE. Lo demuestran los dictámenes aprobados hasta la fecha ⁽²⁶⁾ y la creación de un grupo *ad hoc* que sigue permanentemente la evolución y aplicación de este derecho ⁽²⁷⁾.

4.2. El CESE también participa activamente en el proceso de la ICE ⁽²⁸⁾ con la doble función de facilitador de las iniciativas y mentor institucional. Respecto de las iniciativas y las competencias del CESE, cabe citar las siguientes:

4.2.1. El «Día de la iniciativa ciudadana europea», organizado cada año para evaluar con todos los agentes interesados el grado de aplicación y eficacia de la ICE. Este acto también facilita el intercambio de buenas prácticas y la creación de redes entre los que proponen iniciativas y otras partes interesadas.

⁽²³⁾ Se considera especialmente restrictiva la interpretación de que la iniciativa «propuesta no esté manifiestamente fuera del ámbito de competencias de la Comisión para presentar una propuesta relativa a un acto jurídico para los fines de aplicación de los Tratados». De esta forma, se rechazaron sistemáticamente todas las iniciativas destinadas a modificar los Tratados. La única excepción es «Let me vote», con la que se quería reforzar los derechos establecidos en el artículo 20, apartado 2, del TFUE al otorgar a los ciudadanos de la Unión Europea residentes en otro Estado miembro el derecho a votar en todas las elecciones políticas en su país de residencia en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado.

⁽²⁴⁾ Servicio de Estudios del Parlamento Europeo, «Implementation of the European Citizens' Initiative. *The experience of the first three years*», 2015, punto 3.1.4.

⁽²⁵⁾ Servicio de Estudios del Parlamento Europeo, *Implementation of the European Citizens' Initiative. The experience of the first three years*, 2015, punto 6.
Servicio de Estudios del Parlamento Europeo, *Disenfranchisement of EU citizens resident abroad*, Executive Summary.

⁽²⁶⁾ Dictamen del CESE sobre el tema *La iniciativa ciudadana* (DO C 44 de 11.2.2011, p. 182).
Dictamen del CESE sobre el tema *La aplicación del Tratado de Lisboa: la democracia participativa y el derecho de iniciativa de los ciudadanos* (artículo 11), DO C 354 de 28.12.2010, p. 59.

⁽²⁷⁾ El Grupo *ad hoc* sobre la Iniciativa Ciudadana Europea se estableció en octubre de 2013 y su mandato fue renovado en 2015.

⁽²⁸⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.members-former-eesc-presidents-henri-malosse-speeches-statements&itemCode=35383>

4.2.2. La creación de una oficina de asistencia para la ICE que ofrece, entre otras cosas, la traducción a las lenguas oficiales de la UE de la descripción de las iniciativas que han sido validadas por la Comisión.

4.2.3. La puesta a disposición de salas propias para fomentar la difusión de las campañas.

4.2.4. La elaboración de una guía práctica, que ya ha alcanzado su tercera edición, para dar a conocer y promover la ICE⁽²⁹⁾. Asimismo, el Comité concede un papel clave a la ICE en otra publicación titulada «Pasaporte Europeo hacia la ciudadanía activa»⁽³⁰⁾, para informar a los ciudadanos europeos sobre todos sus derechos y estimular la democracia participativa transnacional.

4.2.5. La creación, en 2016, de un archivo público de la documentación académica y científica sobre la ICE, abierto a todos los ciudadanos y de consulta gratuita.

4.2.6. La presentación en el pleno, o de forma alternativa en la sección, de todas las iniciativas registradas que tengan más éxito y que no sean contrarias a la política oficial del CESE expresada en sus dictámenes. De esta manera, el CESE puede dar suficiente visibilidad a estas iniciativas, manteniendo al mismo tiempo una postura neutral.

4.2.7. El CESE participa con sus delegados en las audiencias celebradas en el Parlamento Europeo sobre las iniciativas que prosperan, contribuyendo al proceso de análisis y estudio en profundidad por la Comisión.

5. Observaciones generales

5.1. El CESE reitera firmemente su apoyo a la iniciativa ciudadana europea. Cuatro años después de la entrada en vigor del Reglamento sobre la ICE, existen datos esperanzadores sobre participación, pero también un enorme potencial sin explotar. De hecho, el Comité considera que una aplicación correcta y completa de la ICE puede ayudar a colmar la creciente brecha existente entre los ciudadanos y la Unión Europea.

5.2. El CESE comparte las opiniones ya expresadas por el Parlamento Europeo, el Comité de las Regiones y el Defensor del Pueblo Europeo, en el sentido de que la aplicación parcial y limitada de la ICE se debe a múltiples factores. En concreto, existen límites de carácter técnico, jurídico y burocrático, pero también un cortocircuito institucional claro debido a un exceso de competencias y responsabilidades en manos de la Comisión Europea.

5.3. Además, el CESE considera que la Comisión ha resuelto con éxito algunos de estos problemas, como en el caso del suministro de un sistema de recogida de datos gratuito (OCS), mientras que otros, lamentablemente, no pueden abordarse sin revisar el propio Reglamento.

5.4. Por lo tanto, el Comité pide a la Comisión que actúe con arreglo a un doble planteamiento: actuar rápidamente para resolver o simplificar los problemas técnicos y burocráticos más simples y claros; presentar lo antes posible una propuesta de reforma de dicho Reglamento con el fin de abordar los retos institucionales, jurídicos y organizativos más complejos.

6. Observaciones específicas

6.1. El CESE, con vistas a una simplificación y racionalización de la ICE, formula las siguientes propuestas de reforma del Reglamento:

6.1.1. Permitir a los comités de ciudadanos que inicien la recogida de declaraciones de apoyo en la fecha que decidan. Esto es fundamental para hacer efectivos los doce meses de recogida de firmas.

6.1.2. Dotar de reconocimiento jurídico a los comités de ciudadanos, asignándoles un estatuto especial en caso necesario, a fin de limitar la responsabilidad penal de los organizadores al dolo o imprudencia grave, en consonancia con el modelo de la Directiva 2008/99/CE relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal.

⁽²⁹⁾ http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/es_15_438-citizens-initiative.pdf

⁽³⁰⁾ http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/15_85-citizenship-passport-es.pdf

6.1.3. Crear una ventanilla única, tanto física como en línea, donde los ciudadanos interesados puedan obtener información y orientación para presentar iniciativas. Es esencial proporcionar a los comités de ciudadanos una asistencia técnica y jurídica adecuada para facilitar la presentación de propuestas y aumentar el porcentaje de las que se consideran admisibles.

6.1.4. Examinar las propuestas destinadas a reducir la edad mínima para apoyar y participar en una ICE, tal como piden el Parlamento Europeo y el Comité de las Regiones, para ofrecer a los jóvenes la posibilidad de participar activamente en el proceso de la construcción de la Unión Europea.

6.1.5. Separar las funciones de «guía institucional» y «juez», que en la actualidad se concentran en la Comisión. Ello es fundamental para resolver el evidente conflicto de intereses dentro de la Comisión y favorecer la plena y efectiva aplicación del instrumento de la ICE.

6.1.5.1. El CESE, que confirma su disponibilidad para proseguir su participación en las iniciativas ya emprendidas, puede ser un candidato natural para desempeñar la función de facilitador y guía institucional.

6.1.6. Garantizar un seguimiento adecuado de las iniciativas que prosperen. Respetando el derecho de iniciativa de la Comisión Europea, se le pide que elabore una propuesta legislativa en un plazo de doce meses a partir del final de la campaña o motive de forma más adecuada la decisión de no presentar ninguna propuesta. En caso de que no se presente una propuesta en el plazo establecido, el CESE defiende que el Parlamento Europeo pueda presionar a la Comisión con arreglo al artículo 225 del TFUE. Además, la Comisión deberá iniciar una relación más estrecha con los organizadores de estas iniciativas, más allá de la mera audición que se celebra en el Parlamento Europeo, a fin de garantizar que la propuesta elaborada se ajusta a las expectativas de los que la apoyaron.

6.2. Asimismo, el Comité señala que la Comisión debería:

6.2.1. Hacer que el proceso de registro sea más transparente y eficaz. En concreto, la Comisión debería desempeñar un papel más proactivo, facilitando respuestas pormenorizadas y soluciones posibles en caso de que una iniciativa se considere no admisible y permitiendo que los comités puedan reajustarla para que sea coherente con los criterios establecidos en la legislación vigente.

6.2.2. Proseguir las negociaciones con los Estados miembros para simplificar, reducir y uniformar el sistema de normas nacionales para la recogida de datos, necesario a la hora de firmar una declaración de apoyo. En concreto, se propone limitar al máximo las solicitudes de documentos de identificación personal y permitir que todos los ciudadanos puedan firmar las iniciativas de los países de residencia ⁽³¹⁾.

6.2.3. Establecer de forma permanente el sistema OCS gratuito que simplifica la recogida y la catalogación de las declaraciones de apoyo, así como su verificación por las autoridades nacionales. Asimismo, este instrumento debe ser accesible para las personas con discapacidad.

6.3. En especial, se recomienda:

6.3.1. Reforzar el proceso de información y sensibilización sobre la ICE. Ello debe hacerse principalmente por medio de campañas *ad hoc* promovidas por la Comisión y los Estados miembros. En esta óptica, se propone también que los comités de ciudadanos puedan informar a los firmantes interesados de la evolución y los logros de la campaña (previa autorización de estos). Del mismo modo, la Comisión debe difundir mejor el seguimiento de las iniciativas que prosperen e informar de ello en primer lugar a los comités de ciudadanos.

6.3.2. Garantizar el multilingüismo como requisito indispensable para alcanzar un alto porcentaje de participación y explorar nuevas maneras de vincular el sistema de recogida de firmas por vía electrónica y los medios sociales y digitales a fin de llegar a un público cada vez más amplio.

6.3.3. Permitir, en principio, que todos los ciudadanos de la UE puedan ser organizadores de una ICE, ofreciendo la posibilidad de apoyar los gastos esenciales de una campaña una vez que haya sido registrada formalmente.

⁽³¹⁾ Los ciudadanos británicos e irlandeses que residen en Bulgaria, Francia, Austria, Chequia y Portugal en la actualidad no tienen ese derecho.

6.4. Por último, el CESE propone crear un foro institucional sobre la participación de los ciudadanos europeos, que se convierta en un punto permanente de discusión y debate dentro del Comité, siguiendo el modelo del Foro Europeo de la Migración, y valore los avances ya realizados con el Día de la iniciativa ciudadana europea. En este contexto, y con el fin de garantizar una mayor participación cualificada, el CESE invitaría a los demás representantes institucionales competentes, a un representante de cada uno de los comités de ciudadanos cuya iniciativa haya sido registrada formalmente y a todas las partes interesadas. El tema podría ser objeto de una propuesta más detallada y específica por parte del Comité que se trataría en un dictamen de iniciativa *ad hoc*.

Bruselas, 13 de julio de 2016.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

III

(Actos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

518º PLENO DEL CESE DE LOS DÍAS 13 Y 14 DE JULIO 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 relativa a un plan de acción sobre el IVA — Hacia un territorio único de aplicación del IVA en la UE — Es hora de decidir»

[COM(2016) 148 final]

(2016/C 389/06)

Ponente: Daniel MAREELS

Coponente: Giuseppe GUERINI

El 2 de mayo 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 relativa a un plan de acción sobre el IVA — Hacia un territorio único de aplicación del IVA en la UE — Es hora de decidir

[COM(2016) 148 final].

La sección de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 29 de junio de 2016.

En su 518.º pleno de los días 13 y 14 de julio de 2016 (sesión del 13 de julio de 2016), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 113 votos a favor, 1 voto en contra y 1 abstención el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE **acoge favorablemente el «Plan de acción sobre el IVA»** dirigido a establecer un régimen de IVA definitivo en la UE y suscribe sus objetivos, así como el enfoque basado en cuatro pilares en el marco de una perspectiva a corto y medio plazo. De lo que se trata ahora realmente es de dar un salto cualitativo hacia delante para reforzar el mercado único y contribuir a la creación de empleo, el crecimiento, la inversión y la competitividad.

1.2. El Comité considera importante que se persiga la realización de todos los elementos del plan de acción como un todo indivisible. Esto se aplica, en particular, a la transición hacia un régimen de IVA definitivo, cuya aplicación efectiva debería llevarse a cabo en cualquier caso en un plazo de tiempo razonable para no comprometer el logro de los objetivos fijados. En el plan de acción esta aplicación solo está programada para la segunda fase y se supedita a una evaluación separada por parte de cada Estado miembro.

1.3. Por lo que se refiere a la primera fase del plan de acción, que actualmente se limita a determinados suministros de bienes, el Comité anima a todas las partes interesadas a estudiar cómo se podrían integrar los **servicios** más rápidamente en el nuevo régimen, limitando así los problemas vinculados a esta fase (transitoria). Otra posibilidad sería pensar en métodos para generalizar en mayor medida la sujeción al IVA de los **servicios financieros**.

1.4. A juicio del Comité, el cambio del régimen actual debería conducir a la adopción de un **régimen definitivo de IVA** que sea **claro, coherente, sólido y global**, así como **proporcionado y preparado para el futuro**. En este contexto, el Comité acoge con satisfacción la propuesta de optar por el principio del país de destino como base para el sistema definitivo de IVA, en la medida en que garantizará unas condiciones de competencia equitativas a todos los proveedores de un mismo mercado nacional y provocará menos distorsiones en el mercado.

1.5. El Comité considera que también es muy importante que el régimen sea **favorable para las empresas**, en particular las pyme. A pesar de las innovaciones y simplificaciones propuestas en el plan de acción, el Comité observa con preocupación la complejidad y complicación de la futura reglamentación y la enorme carga administrativa que podría conllevar su aplicación.

1.6. Sin perjuicio de la **claridad y la seguridad jurídica** que deben respetarse a la hora de elaborar un régimen de IVA definitivo, el Comité aboga por que se siga reflexionando para **simplificarlo** aún más y **reducir su carga administrativa**. En este sentido, podría considerarse la adopción de un **enfoque proporcionado en favor de las pyme**, respetando al mismo tiempo la coherencia y las demás características esenciales del régimen de IVA definitivo. A tal fin, es preciso asociarlas mejor desde el principio a la elaboración de este régimen.

1.7. También deberá preverse la puesta a disposición de información completa y útil para las empresas, por medios modernos, por ejemplo a través de un sitio web. No cabe duda de que ello ayudará a las **pequeñas empresas a competir en igualdad de condiciones** con otras empresas y con los proveedores del sector público. De manera más general, se trata de facilitar y hacer más atractivas las actividades transfronterizas dentro de la UE para todas las empresas, en particular las pyme.

1.8. El CESE acoge favorablemente el **gran énfasis** puesto en **eliminar la brecha del IVA y la vulnerabilidad del sistema ante el fraude**, dada la cuantía de los importes, hasta 170 000 millones EUR al año. Es importante conceder una **atención prioritaria** a ese objetivo y lograr **resultados pronto**, en particular, a través de una mayor colaboración entre las administraciones fiscales, así como con las administraciones aduaneras en la UE y con terceros países, mejorando la eficacia de las administraciones fiscales, concediendo un papel más importante a Eurofisc, reforzando el cumplimiento voluntario de las normas y mejorando la recaudación del impuesto.

1.8.1. El Comité considera que los Estados miembros deben reforzar la capacidad de sus administraciones fiscales en todos los ámbitos: humano, financiero y técnico. Ello les permitirá garantizar el buen funcionamiento del nuevo régimen de modo que el fraude también disminuya.

1.8.2. Sin perjuicio de las medidas contempladas en el plan de acción en este ámbito, el Comité **se pregunta** si no deberían **establecerse más instrumentos nuevos**, siguiendo el ejemplo de los recientes compromisos internacionales en el ámbito del intercambio automático de información en relación con la fiscalidad directa.

1.8.3. En la misma línea, el CESE considera necesario hacer hincapié en las características y propiedades intrínsecas del sistema de IVA definitivo en relación con la **vulnerabilidad al fraude**. Las nuevas normas, una supervisión adecuada y un control bien diseñado, con los medios necesarios para su aplicación, incluyendo los de naturaleza jurídica, deberán conducir siempre a un **sistema de IVA más sólido y mejor aplicado**. También habrá que considerar, en este contexto, la exención del IVA para los pequeños envíos procedentes de proveedores extracomunitarios, aunque el Comité aboga por un enfoque más matizado.

1.9. En cuanto a la lucha contra el fraude, el Comité considera que para que sea efectiva debe ser **específica y proporcionada**. Es necesario proteger a las empresas de buena fe, y evitarles la imposición de nuevas medidas injustificadas.

1.10. El Comité acoge favorablemente el énfasis puesto en los **nuevos avances del comercio electrónico y las formas de empresa**. Es importante, en este ámbito, aportar **claridad y transparencia** a todos los interesados, garantizando al mismo tiempo la **igualdad de trato** a todos los proveedores, independientemente de que adopten estos avances o sigan utilizando unos canales o métodos más tradicionales, y de que sus transacciones sean, o no, transfronterizas.

1.11. El Comité se reserva su posición respecto de la mayor flexibilidad concedida a los Estados miembros para los **tipos reducidos** y las **dos opciones** previstas en el plan de acción al respecto, por considerar que se necesita más información sobre las opciones contempladas, su modo de funcionamiento y las normas que deberían respetar. Por consiguiente, el **Comité** prefiere establecer una serie de **criterios** para el futuro régimen, que deberá combinar **la flexibilidad y la seguridad jurídica**, ser transparente y, por razones de **simplificación**, limitar el número de tipos reducidos y de excepciones. En las circunstancias actuales y sobre la base de la información disponible actualmente, el Comité expresa su preferencia por la primera opción, que es la que más se ajusta a los criterios mencionados anteriormente.

2. Antecedentes ⁽¹⁾

2.1. El plan de acción sobre el IVA establece un camino hacia la creación de un territorio único de aplicación del IVA en la UE. Ese territorio tiene que servir de apoyo al mercado único, contribuir a impulsar el empleo, el crecimiento, la inversión y la competitividad, y estar a la altura de los requisitos del siglo XXI. El nuevo sistema deberá ser más sencillo, menos vulnerable a las prácticas fraudulentas y más favorable para las empresas.

2.2. El sistema actual del IVA es excesivamente fragmentario y complejo, sobre todo en un contexto transfronterizo. No ha estado a la altura de los retos de la nueva economía mundial, digital y móvil. Existe una gran diferencia entre los ingresos previstos y los reales (la «brecha del IVA»), y el sistema es vulnerable al fraude.

2.3. El enfoque propuesto pretende modernizar y renovar el IVA. No se consideran aceptables otros planteamientos. Modificar el sistema requiere la aprobación unánime de todos los Estados miembros.

2.4. El plan de acción consta de cuatro componentes y al menos 27 medidas ⁽²⁾. Algunas se han desarrollado conforme al programa de adecuación y eficacia de la reglamentación (REFIT).

2.4.1. El núcleo del plan de acción es sin duda la parte que contiene los principios más importantes para un **futuro territorio único de aplicación del IVA**. Se pretende llegar a una propuesta de reglamentación definitiva en 2017.

2.4.1.1. El **régimen de IVA definitivo** se basará en el principio de imposición en el país de destino de los bienes y servicios ⁽³⁾, dado que no es viable aplicar el principio del país de origen. Esto se aplicará a todas las operaciones, incluidas las operaciones transfronterizas. El método de recaudación evolucionará gradualmente hacia un sistema más impermeable al fraude. Estas propuestas se desarrollarían en dos pasos.

2.4.2. Además, existen **diversas iniciativas, recientes y en curso**. Consisten en:

- por una parte, la supresión de los obstáculos al comercio electrónico en el mercado único. La Comisión tiene previsto presentar una propuesta a finales de 2016 para modernizar y simplificar el IVA, especialmente para las pyme, y
- por otra, la adopción en 2017 de un paquete de medidas para las pyme. Se trata de unas medidas de simplificación que afectarán a los costes de cumplimiento de la normativa del IVA, en favor de las pequeñas empresas.

2.4.3. El mayor paquete lo constituyen las **medidas urgentes para eliminar la brecha del IVA y las prácticas fraudulentas**. Se hace hincapié en:

- la mejora de la colaboración entre las administraciones fiscales, así como con las administraciones aduaneras en la UE y con terceros países,
- los esfuerzos por mejorar la eficacia de las administraciones fiscales y reforzar el papel de Eurofisc,
- la mejora del cumplimiento voluntario de las normas, y

⁽¹⁾ El siguiente texto se basa en gran medida en el plan de acción.

⁽²⁾ Siete están recogidas en el plan, y una veintena en el documento *20 measures to tackle the VAT gap* (Veinte medidas para hacer frente a la brecha del IVA). Véase http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/tax_cooperation/vat_gap/2016-03_20_measures_en.pdf

⁽³⁾ El «principio del país de destino».

- la recaudación del impuesto,
- además, se presentará un informe de evaluación de la Directiva sobre la asistencia mutua en materia de cobro de deudas fiscales.

2.4.4. Por último, a más largo plazo, se habla de **modernizar la política de tipos impositivos**. Se pretende que los Estados miembros gocen de mayor libertad y flexibilidad para fijar los tipos, y en particular **los tipos reducidos**. Se lanzarán iniciativas en este ámbito en 2017.

3. Observaciones y comentarios

3.1. El plan de acción

3.1.1. El CESE acoge con satisfacción el plan de acción para la creación de un territorio único de aplicación del IVA en la UE. Se trata de un plan de acción ambicioso, urgente y necesario, adecuado para el desarrollo de un mercado único más moderno y competitivo.

3.1.2. El CESE se declara a favor de un enfoque basado en cuatro componentes⁽⁴⁾ con un procedimiento diferenciado a corto y a medio plazo. Es necesario eliminar las debilidades y lagunas del régimen transitorio actual y dar un salto cualitativo hacia delante, de conformidad con las necesidades de un mercado único.

3.1.3. El Comité se adhiere al planteamiento propuesto de basar el sistema definitivo del IVA en el principio del país de destino. Además, el nuevo régimen debe ser claro, coherente, sólido y global, así como proporcionado y preparado para el futuro. En este contexto, el CESE pide a la Comisión Europea que, por razones de prudencia, considere la posibilidad de introducir un «sistema generalizado de autoliquidación»⁽⁵⁾ para todas las transacciones transfronterizas entre empresas (B2B). Aunque el mecanismo del «sistema generalizado de autoliquidación» ya se usa en algunos Estados miembros para reducir el fraude del IVA en determinados sectores económicos, una aplicación generalizada de este principio podría conllevar un traslado del riesgo de fraude en el IVA hacia el sector de la venta al por menor.

3.1.4. Es importante que este paso a un régimen definitivo se haga en el marco correcto. Para ello resulta fundamental mejorar la eficacia de las administraciones fiscales nacionales y su cooperación transfronteriza, así como solucionar la vulnerabilidad del sistema ante el fraude. A fin de mejorar la recaudación del IVA y luchar contra el fraude es importante impulsar el desarrollo y el intercambio de buenas prácticas en la UE. Por lo tanto, también se podría reflexionar sobre la introducción de un sistema de plazos para la liquidación del IVA entre los Estados miembros. Hay que hacer todos los esfuerzos necesarios por eliminar en lo posible la brecha del IVA. Ello redundaría en beneficio de las administraciones (ingresos correctos en concepto de IVA) y contribuiría a mejorar la igualdad de condiciones para todos los proveedores.

3.1.5. Al mismo tiempo, es esencial que el sistema resulte más favorable para las empresas, siendo fundamentales, a este respecto, la claridad y la seguridad jurídica. También es importante reducir las cargas administrativas, en particular para las pyme, respetando al mismo tiempo la coherencia y las demás características esenciales⁽⁶⁾ del régimen de IVA definitivo. Por ejemplo, convendría esforzarse por desarrollar unos impresos uniformes para la devolución del IVA, garantizar unas devoluciones sin retrasos y un sistema accesible de tipos del IVA.

3.1.6. Aplicar el principio del país de destino deja a los Estados miembros libertad para definir sus propios tipos, pero ello no debe dar lugar a una fragmentación y una complicación excesivas. Conviene adoptar un enfoque proporcionado, en beneficio de las pyme. También hay que tener en cuenta los nuevos avances del mercado transfronterizo, la economía digital y móvil, y todas las formas de empresa, antiguas y modernas.

3.1.7. El CESE considera que los esfuerzos para conseguir una política de tipos impositivos modernizada, que aporte mayor flexibilidad a los Estados miembros en cuestión de tipos reducidos⁽⁷⁾, deberían, en principio, integrarse en el objetivo de la aplicación del principio del «país de destino», dado que así es cómo se producirán menos perturbaciones para el comercio. Es preciso limitar el número de excepciones y, por razones de eficiencia económica, debería darse el mismo trato⁽⁸⁾, a efectos del IVA, a los bienes y servicios suministrados por el sector público y por el sector privado. Para lograr los mismos ingresos fiscales, cuanto más amplia sea la base impositiva del IVA menor deberá ser el tipo. Al mismo tiempo, ello permitirá evitar distorsiones económicas.

⁽⁴⁾ Véase el anterior punto 2.4.

⁽⁵⁾ Conocido también por el término inglés de sistema «reversed charge» (mecanismo de inversión del sujeto pasivo).

⁽⁶⁾ Véase el punto 3.1.3.

⁽⁷⁾ Véase el anterior punto 2.4.4.

⁽⁸⁾ En el sector sanitario, por ejemplo, las empresas privadas están generalmente obligada a aplicar el IVA, mientras que los proveedores públicos se benefician a menudo de una exención.

3.1.8. En opinión del CESE hay que poner en práctica este plan de acción en su totalidad, parte por parte, como un todo indivisible. La incertidumbre que puede existir ahora en este ámbito no está en consonancia con el principio de un sistema de IVA para un mercado único, y podría comprometer el logro de los objetivos fijados. El CESE considera que el plan de acción debe aportar todas las garantías necesarias para que puedan alcanzarse dichos objetivos. Esto se aplica, en particular, a la transición hacia el régimen definitivo del IVA en dos fases, la segunda de las cuales ⁽⁹⁾ está supeditada a una evaluación separada y a una decisión de los Estados miembros. En cualquier caso, el objetivo debería ser lograr la aplicación efectiva del régimen de IVA definitivo en la segunda fase y dentro de un plazo razonable.

3.1.9. Con vistas a la plena realización del plan de acción, el Comité pide a los Estados miembros que colaboren, intensificando y profundizando el intercambio de información, a fin de generar confianza en los esfuerzos realizados para aplicar los textos y aumentar los ingresos en concepto de IVA. El Comité considera que los Estados miembros deben reforzar la capacidad de sus administraciones fiscales, que deben disponer de medios suficientes tanto en el ámbito de los recursos humanos como de la capacidad financiera y técnica (incluidas las TIC). El Comité pide a la Comisión que respalde esta petición.

3.1.10. El Comité espera que la Comisión presente, a su debido tiempo, una evaluación de impacto exhaustiva y pormenorizada de las medidas propuestas y del plan de acción en su conjunto. Esta evaluación deberá contemplar las repercusiones del nuevo régimen para las pyme, para las cuales la complejidad y la carga administrativa que supone constituyen retos importantes.

3.2. *El objetivo principal: un territorio único de aplicación del IVA en Europa que resulte sólido; el camino hacia el régimen de IVA definitivo*

3.2.1. El CESE suscribe la elección del principio del país de destino, dado que así se crearía una igualdad de condiciones para todos los proveedores de un mismo mercado nacional, independientemente de dónde estuvieran establecidos.

3.2.2. Según el plan de acción, el principio del país de destino solo se aplicará a las mercancías durante la primera fase de la transición hacia el régimen definitivo de IVA. Por razones de simplificación y para evitar nuevas complicaciones, el Comité insta a la Comisión y a los Estados miembros a estudiar cómo se podrían integrar los servicios más rápidamente en el nuevo régimen y a explorar métodos para que los servicios financieros estén sujetos al IVA de forma más generalizada.

3.2.3. La aplicación del nuevo régimen conlleva el riesgo de aumentar la carga administrativa para las empresas, por lo que el Comité destaca la necesidad de simplificar las normas del IVA, en particular para las pyme, pero cuidando de que no se menoscabe la coherencia del régimen. Al mismo tiempo, es necesario prestar mucha atención a la claridad de las normas y a la seguridad jurídica.

3.2.4. Para las empresas debe resultar sencillo y atractivo ampliar sus actividades transfronterizas dentro de la UE. En las transacciones transfronterizas, el principio del país de destino implica que los proveedores aplican el tipo de IVA del Estado miembro de sus clientes, lo cual puede dar lugar a complicaciones y cargas adicionales. En efecto, ello puede significar que tengan que vérselas con los sistemas de los 27 Estados miembros restantes. Para reducir la carga que esto puede suponer, deberán proporcionarse herramientas públicas de información, como un sitio web que informe, en particular, sobre los tipos aplicables en los distintos Estados miembros. También es importante que las empresas solo tengan que registrarse en su país de establecimiento. Por ello, el CESE acoge con satisfacción la propuesta de la Comisión de solicitar únicamente la «obligación de registro en materia de IVA» en el país de establecimiento, lo que permitirá a las empresas de que se trate ahorrar un importe estimado aproximadamente en 1 000 millones de EUR.

3.3. *Las medidas para eliminar la brecha del IVA y luchar contra el fraude*

3.3.1. El CESE acoge favorablemente el énfasis puesto en la eliminación de la brecha del IVA y la vulnerabilidad del sistema ante el fraude, sobre todo ahora que los gobiernos soportan pérdidas de hasta 170 000 millones EUR al año, o no inferiores al 15,2 % de la recaudación total del IVA. El fraude transfronterizo por sí solo ya representa pérdidas de 50 000 millones de EUR anuales.

⁽⁹⁾ En la versión actual del plan. Véase el último párrafo del punto 4.

3.3.2. Es importante conceder una atención prioritaria a ese objetivo y lograr resultados pronto. Sin perjuicio de las medidas contempladas en el plan de acción en este ámbito, el CESE se pregunta si no podrían utilizarse otros instrumentos, siguiendo el ejemplo de los recientes compromisos internacionales en materia de fiscalidad directa, en particular en materia de intercambio de información y de los planes ⁽¹⁰⁾ de la Comisión para luchar contra la elusión fiscal.

3.3.3. En la misma línea, el CESE considera necesario prestar mucha atención a las características y propiedades intrínsecas del sistema de IVA definitivo en relación con la vulnerabilidad al fraude. El hecho de que el fraude pueda reducirse considerablemente ⁽¹¹⁾ mediante la aplicación del sistema de pagos fraccionados en las operaciones transfronterizas no es razón para darse por satisfechos.

3.3.4. Las nuevas normas, una supervisión adecuada y un control bien diseñado, con los medios necesarios para su aplicación, incluyendo los de naturaleza jurídica, deberán conducir siempre a un sistema de IVA más sólido y mejor aplicado.

3.3.5. El CESE considera importante que la eliminación de la brecha del IVA y la lucha contra el fraude estén bien orientadas. Las medidas para reducir la brecha deben estar en consonancia con el principio de proporcionalidad y mejorar el funcionamiento del mercado interior. Es necesario proteger a las empresas de buena fe, y evitarles la imposición de nuevas medidas injustificadas.

3.3.6. Las debilidades y lagunas del sistema actual, como la exención para las importaciones de envíos pequeños procedentes de fuera de la UE, crean unas condiciones desiguales, perturban el mercado y suponen una importante pérdida de ingresos para los gobiernos (estimada en 3 000 millones EUR anuales). En principio, un sistema de estas características no está adaptado a un régimen moderno de IVA europeo, por lo que el Comité recomienda, desde el punto de vista de los costes, adoptar un enfoque más matizado en el que en la medida de lo posible queden exentas las transacciones que realmente no distorsionan el mercado como, por ejemplo, los pequeños envíos esporádicos de valor limitado y con fines meramente privados.

3.3.7. También deberíamos ser capaces de aprender del pasado. En ese sentido, de cara al futuro, habría que estudiar la conveniencia de realizar una amplia evaluación del sistema del IVA, no solo de su funcionamiento y sus normas sino también, más ampliamente, de su adaptación a las necesidades de la economía y de los gobiernos, así como de su contribución al proyecto europeo. Dicha evaluación debería poder llevarse a cabo con carácter periódico.

3.4. *Tener en cuenta diversos avances del comercio electrónico y las formas de empresa*

3.4.1. El CESE está de acuerdo con la atención que se presta en el plan de acción a los modelos empresariales innovadores y al progreso tecnológico en un entorno cada vez más digitalizado. En un sentido más amplio, es necesario tener en cuenta todos los cambios importantes y prospectivos. Esto también aumentará la sostenibilidad (estar «preparado para el futuro») del régimen del IVA definitivo.

3.4.2. El CESE considera que en estas circunstancias las normas del IVA deben fijarse de manera que proporcionen certidumbre y claridad a todos los interesados.

3.4.3. De la misma manera, es preciso garantizar un tratamiento equitativo para todos los proveedores que suministren los mismos productos o servicios, transfronterizos o no, independientemente de que utilicen nuevos procedimientos (digitales) o mantengan los canales y las formas más tradicionales (físicos). El CESE anima a que se adopten medidas de simplificación, como un umbral común del IVA en toda la UE, para ayudar a las pequeñas empresas emergentes en lo relativo al comercio electrónico, y considera que estas medidas deberían extenderse a todas las pyme.

3.5. *Tomar en cuenta las necesidades de las pyme*

3.5.1. El CESE acoge con satisfacción la atención que se presta a las pyme en el plan de acción. Es importante y necesario que el plan de acción prevea la aplicación de un conjunto de medidas específicas con normas proporcionadas y adecuadas para las pyme. Este punto ya se ha abordado en el presente dictamen.

3.5.2. La intención de incorporar un amplio paquete de medidas de simplificación a su favor es bien recibida. Sin embargo, esta intención manifestada en el plan de acción aún debe aclararse y desarrollarse. En cualquier caso, el CESE considera que es necesario asociar a las pyme desde el principio.

⁽¹⁰⁾ Véase la Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establecen normas contra las prácticas de elusión fiscal que afectan directamente al funcionamiento del mercado interior, publicada por la Comisión el 28 de enero de 2016 (conocida como Directiva contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios). Véase <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1465293669136&uri=CELEX:52016PC0026> y http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-159_es.htm Véase a este respecto el dictamen del CESE ECO/405 — Paquete de lucha contra la elusión fiscal, de 28 de abril de 2016 (DO C 264 de 20.7.2016, p. 93).

⁽¹¹⁾ En aproximadamente 40 000 millones EUR o el 80 %.

3.5.3. Para las empresas agrícolas sería deseable convertir la actual opción facultativa de compensar el IVA que se paga por determinadas compras en una obligación para todos los Estados miembros. Al mismo tiempo, es preciso equiparar a la producción agrícola las actividades de transformación de productos agrícolas realizadas por organizaciones de productores agrícolas y organizaciones similares.

3.6. *Medidas sobre los tipos reducidos*

3.6.1. Por lo que se refiere a la mayor flexibilidad respecto de los tipos reducidos, el Comité teme que pueda dar lugar a una mayor fragmentación de los tipos del IVA entre los Estados miembros, lo que iría en detrimento de la claridad y aplicabilidad del régimen, sobre todo para las pyme.

3.6.2. Por lo que se refiere a las dos opciones previstas en el plan de acción, el Comité se reserva su posición por considerar que se necesita más información sobre las opciones contempladas, su modo de funcionamiento y las normas que deberían respetar. Por consiguiente, el Comité prefiere establecer una serie de criterios para el futuro régimen. La flexibilidad y la seguridad jurídica deben ir de la mano, el régimen debe ser transparente y es preciso limitar el número de tipos reducidos y de excepciones. En las circunstancias actuales y sobre la base de la información disponible actualmente, el Comité expresa su preferencia por la primera opción⁽¹²⁾, que es la que más se ajusta a los criterios mencionados anteriormente.

3.6.3. El CESE pide que se tengan en cuenta el papel y la relevancia estratégica de las empresas sociales⁽¹³⁾ para el futuro régimen de IVA definitivo. Podría hacerse a través de una revisión del punto 15 del anexo III de la Directiva 2006/112/CE, o de una nueva disposición que contemplase la aplicación del tipo reducido para los servicios sociales, sanitarios y educativos que prestan las instituciones de carácter social reconocido a personas desfavorecidas. En particular, el nuevo régimen del IVA debería contemplar la posibilidad de eximir o aplicar un tipo reducido a los productos y servicios destinados a las personas con discapacidad y desfavorecidas.

3.6.4. Por último, es importante mantener las exenciones de IVA existentes que ya han sido autorizadas en una serie de Estados miembros en beneficio de las organizaciones de voluntarios, dada la naturaleza específica de estas organizaciones y la ausencia de un carácter transfronterizo.

3.6.5. En el marco de la revisión de la Directiva sobre el IVA podría examinarse también la posibilidad de que los Estados miembros apliquen tipos más elevados que el tipo normal del IVA a los artículos de lujo y, en tal caso, qué normas deberían aplicarse.

3.6.6. La Directiva 2006/112/CE del Consejo otorgó a determinadas islas y zonas remotas europeas unos tipos reducidos del IVA especiales así como exenciones para compensar sus desventajas permanentes de carácter natural, económico y demográfico. Dada la importancia de dichos regímenes para las empresas insulares y las economías locales, el CESE pide que se continúen.

Bruselas, 13 de julio de 2016.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

⁽¹²⁾ La opción 1 se refiere a la «Prolongación y revisión periódica de la lista de bienes y servicios a los que se podrán aplicar tipos reducidos».

⁽¹³⁾ Respecto de la importancia de la economía social, véase la Comunicación de la Comisión titulada «Iniciativa en favor del emprendimiento social — Construir un ecosistema para promover las empresas sociales en el centro de la economía y la innovación sociales» [COM(2011) 682 final].

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Industria 4.0 y transformación digital: camino a seguir»

[COM(2016) 180 final]

(2016/C 389/07)

Ponente: Joost VAN IERSEL

Coponente: Nicola KONSTANTINOU

El 19 de abril 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 tema:

Industria 4.0 y transformación digital: camino a seguir

[COM(2016) 180 final].

La Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales (CCMI), encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 22 de junio de 2016.

En su 518.º pleno, celebrado los días 13 y 14 de julio de 2016 (sesión del 14 de julio de 2016), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 98 votos a favor y ninguna abstención el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge con gran satisfacción la Comunicación «Digitalización de la industria europea»⁽¹⁾. Considera que el paquete en su conjunto⁽²⁾ constituye el primer paso de un vasto programa de trabajo europeo que se llevará a cabo en estrecha cooperación mutua entre todas las partes interesadas, tanto públicas como privadas.

1.2. El CESE valora positivamente la coherente y ambiciosa visión estratégica en materia de política industrial mostrada en la Comunicación, así como su énfasis en cuatro temas clave: i) las tecnologías y plataformas, ii) las normas y las arquitecturas de referencia, iii) la cohesión geográfica, plasmada en una red de centros de innovación regionales, iv) la capacitación a todos los niveles.

1.3. Se trata de una cuestión urgente según el análisis realizado por la Comisión Europea, que hace hincapié en las bazas de la industria digital europea, pero también expresa el temor de que el valor añadido se desplace masivamente de los agentes industriales hacia los propietarios de plataformas digitales privadas, y destaca la falta de normas comunes y soluciones interoperables. También hay una gran demanda de competencias digitales.

1.4. La Industria 4.0 es, esencialmente, un proceso ascendente. No obstante, el sector público, que debería desarrollar orientaciones estratégicas, está llamado a desempeñar un papel decisivo como regulador, facilitador y apoyo financiero.

1.5. La digitalización y la Industria 4.0 afectan profundamente a los modelos de negocio y a todo el entorno en el que operan actualmente las empresas. Es de vital importancia concienciar y fomentar una percepción común de los objetivos entre las empresas y todas las partes interesadas, a saber, los interlocutores sociales a todos los niveles, el mundo académico, los institutos de investigación, los agentes públicos regionales y locales, el sector educativo y los consumidores.

1.6. Ningún país europeo es capaz de aprovechar por sí solo todas las oportunidades que ofrece la era digital. Europa representa en su conjunto la escala crítica, comparable a grandes mercados como los Estados Unidos y China. La digitalización de la industria requiere una estrategia industrial común para la UE y los Estados miembros. De esta manera, se podrá reforzar la base industrial europea, atraer nuevas inversiones y recuperar las inversiones y los puestos de trabajo. Además, hará que Europa no pierda de vista el objetivo de que la producción industrial represente al menos el 20 % de su PNB de aquí a 2020.

⁽¹⁾ COM(2016) 180 final.

⁽²⁾ Incluir una referencia a otros aspectos del paquete, como la Iniciativa de Computación en la Nube.

1.7. La creación de un entorno fiable y predecible es un aspecto fundamental. Las empresas de nueva creación y las empresas en expansión merecen especial atención. El Consejo, concretamente el Consejo de Competitividad, deberá acordar urgentemente, a iniciativa de la Comisión Europea, una estrategia industrial 4.0 de la UE y un mercado único digital (MUD), que servirán para acabar con la fragmentación actual derivada de la existencia de 28 políticas en materia digital. El MUD deberá formar parte integrante del mercado único renovado para evitar la fragmentación del entorno digital europeo.

1.8. La cooperación es esencial. Las plataformas 4.0 nacionales y regionales deben congregarse a todos los agentes pertinentes. Cada una deberá desarrollar sus propias características dentro de un marco común de la UE. Deben fomentarse las asociaciones de todo tipo, las sinergias y la formación de agrupaciones, los acuerdos transfronterizos y la fijación de criterios comparativos europeos.

1.9. En la misma línea, deben fomentarse las asociaciones público-privadas y la realización de proyectos importantes de interés común europeo⁽³⁾, así como las iniciativas de administración electrónica.

1.10. Se considera preocupante el aumento de las disparidades entre los Estados miembros en términos de producción industrial y rendimiento tecnológico. El CESE pide, por tanto, que se dé un impulso a la convergencia mediante una cooperación concebida de manera adecuada.

1.11. El CESE acoge favorablemente la intención de destinar 5 000 millones EUR del presupuesto de Horizonte 2020 a la financiación de proyectos de I+D en el ámbito de las TIC, así como la financiación que aportarán otros fondos europeos, incluido el Plan de Inversiones Juncker. La Comisión Europea debe aclarar cómo se llevarán a la práctica estas intenciones de actuación.

1.12. Al parecer, se requiere una cantidad significativa de recursos financieros adicionales. La Comisión Europea menciona un importe de 50 000 millones EUR únicamente en concepto de inversiones en el ámbito de las TIC. Esto implica una participación financiera considerable para los sectores público y privado de toda Europa. Aún no está claro cómo se llevarán a cabo estas disposiciones financieras en un plazo razonable.

1.13. Los fondos de capital privados desempeñan un papel central en la financiación. Se debería animar a los bancos a que desempeñen su papel respecto de la Industria 4.0. Un verdadero mercado europeo de capitales proporcionaría un apoyo adecuado.

1.14. Los productos personalizados a precios de fabricación en serie beneficiarán considerablemente a los usuarios y consumidores. La mayoría de los ámbitos del consumo personal se beneficiará del aumento del rendimiento y la calidad.

1.15. Resulta decepcionante que la Comunicación no aborde suficientemente las importantes consecuencias sociales de la digitalización de la industria. Los efectos netos son imprevisibles. Para evitar una división de la sociedad, es necesario prestar especial atención a las generaciones y a los grupos de ingresos que puedan verse duramente afectados. Sin embargo, para muchos otros, habrá nuevas oportunidades.

1.16. La digitalización tendrá efectos significativos en el mercado laboral y la organización del trabajo, como el aumento de las desigualdades salariales y la limitación del acceso a los regímenes de seguridad social, lo que puede resultar negativo si no se contrarresta de la manera adecuada⁽⁴⁾.

1.17. Es necesaria la participación activa de todas las partes interesadas para garantizar unas relaciones sociales estables, una sociedad cohesionada y una mano de obra suficientemente formada y motivada, con una renta digna y empleo de calidad. Asimismo, deben entablarse diálogos sociales de carácter global a todos los niveles (UE, nacional, regional y empresarial) para garantizar una adaptación justa, a los trabajadores afectados por la digitalización, mediante la anticipación oportuna y un apoyo suficiente a la adaptación profesional.

1.18. Existe un vínculo directo entre los programas y centros educativos y la cohesión social. La puesta al día de las competencias y cualificaciones de los usuarios de la tecnología digital y el reciclaje profesional son aspectos fundamentales. Se debería asociar estrechamente a las empresas y los interlocutores sociales en la elaboración de los programas educativos en todos los niveles y formas de educación.

⁽³⁾ Tal como se definen en el artículo 107, apartado 3 *ter*, del TFUE, y se detallan en la Comunicación de la Comisión Europea (2014/C 188/02).

⁽⁴⁾ Véase el dictamen del CESE sobre el tema «Los efectos de la digitalización sobre el sector de los servicios y el empleo» (DO C 13 de 15.1.2016, p. 161, punto 1.2).

1.19. El CESE espera que la Comisión actúe como catalizador, aplicando el plan estratégico de manera eficaz. Para ello será necesario, en particular, coordinar eficazmente los diferentes planteamientos, procurando evitar la incertidumbre y la fragmentación del mercado. A este respecto, el mercado único digital es un factor clave. La aceleración del proceso de normalización europea será determinante.

1.20. Además, el CESE espera que la Comisión Europea desempeñe un papel activo:

- emprendiendo campañas de sensibilización en todos los sectores de la sociedad, en particular, para promover la adquisición de competencias digitales,
- analizando la situación a nivel mundial y mejorando los datos estadísticos sobre los servicios,
- presentando la coordinación efectiva de la UE como ejemplo a los gobiernos nacionales,
- ejerciendo una mayor presión para que se realicen inversiones en infraestructuras (telecomunicaciones, banda ancha, etc.),
- garantizando que la aplicación del RGPD ⁽⁵⁾ no dé lugar a disonancias en el mercado de la UE,
- insistiendo en la transparencia de las disposiciones financieras públicas y privadas,
- llevando a cabo iniciativas de seguimiento, evaluación comparativa y análisis, además de recomendaciones específicas por países (REP), en el marco del Semestre Europeo,
- fomentando la creación de plataformas 4.0 y asociaciones público-privadas, así como la cooperación entre las partes interesadas, también en el marco de la UE,
- promoviendo los centros de innovación digital como proveedores de formación avanzada de la mano de obra,
- profundizando en el diálogo social de la UE en todos los niveles para debatir tanto las consecuencias en el mercado de trabajo como los ajustes en el ámbito del Derecho social y laboral, en particular con vistas a definir medidas económicas y políticas que garanticen una protección a todos los trabajadores ⁽⁶⁾.

2. Introducción

2.1. La digitalización de la industria es un aspecto fundamental de una transformación más amplia de la economía que incluye la robotización, las ciencias de los materiales y los nuevos procesos de producción, y que se denomina Industria 4.0. Este cambio de paradigma representará un cambio radical para el sector empresarial y la sociedad. En 2014, la UE aún no tenía una visión clara de los aspectos económicos, tecnológicos y sociales de la Industria 4.0. El CESE presentó una lista de medidas deseables ⁽⁷⁾.

2.2. En septiembre de 2015, el CESE aprobó un dictamen en el que se analizaban las consecuencias socioeconómicas de la digitalización de la industria y los mercados de trabajo perturbadores ⁽⁸⁾.

A. La situación a nivel mundial

2.3. Se están produciendo cambios transversales, en particular, en los Estados Unidos, China, la UE, Japón y Corea. Otros están por venir. Los macrodatos, que constituyen una nueva materia prima, actúan como catalizadores del cambio de modelo de los productos y servicios. Actualmente, están interactuando ámbitos que antes no guardaban relación entre sí ⁽⁹⁾, mientras que los servicios (especialmente digitales) en las cadenas de valor están generando un claro valor añadido en los procesos de producción.

⁽⁵⁾ Reglamento general de protección de datos.

⁽⁶⁾ Véase el dictamen del CESE DO C 13 de 15.1.2016, p. 161, punto 6.3.

⁽⁷⁾ Véase el dictamen del CESE sobre el tema «Impacto de los servicios a las empresas en la industria», DO C 12 de 15.1.2015, p. 23, especialmente el punto 1.15.

⁽⁸⁾ Véase el dictamen del CESE DO C 13 de 15.1.2016, p. 161.

⁽⁹⁾ Inteligencia artificial y aprendizaje automático, robótica, nanotecnología, impresión 3D, genética y biotecnología.

2.4. En este momento, ninguna empresa puede operar sin una estrategia digital. Esta estrategia afecta al mismo tiempo a los productos, los servicios y los procesos de la industria en su conjunto. Dado el desarrollo de nuevos mercados, la digitalización de la industria genera una feroz competencia entre las empresas, así como entre los bloques económicos. La cooperación precompetitiva en todo el mundo también es habitual en el ámbito empresarial.

2.5. Las medidas se ven impulsadas por una estrategia industrial específica, sobre todo en los Estados Unidos y en China, donde las empresas se benefician de grandes mercados interiores. Se trata de la esfera de la «alta política». En 2011, la Administración Obama puso en marcha un amplio programa, actualmente en curso, sobre las nuevas tecnologías, concretamente las TIC, en el que participan empresas, institutos de investigación y universidades de todo el país.

2.6. Como ocurre habitualmente, los proyectos privados se beneficiarán significativamente de los nuevos programas tecnológicos anunciados recientemente por las agencias federales.

2.7. La intención de los Estados Unidos es utilizar la transformación digital para recuperar el terreno perdido en los mercados industriales, aprovechando al mismo tiempo el concepto estadounidense de *libertad para operar*, así como el predominio de operadores mundiales en el ámbito de las TIC y los macrodatos, como Google, Amazon, Microsoft, Cisco y otros ⁽¹⁰⁾.

2.8. Un consorcio de empresas líderes en el sector industrial trabaja con este mismo fin. De la lista de las cincuenta empresas más innovadoras en 2014 se desprende que siete de las diez empresas más importantes tienen su sede en los Estados Unidos ⁽¹¹⁾.

2.9. En China, las autoridades están utilizando la transformación digital para reforzar la posición de su país en todo el mundo. En los documentos oficiales se hace hincapié en el objetivo de ponerse al mismo nivel que los Estados Unidos.

2.10. La ambición declarada de China queda claramente reflejada en un programa transversal, impulsado por el Estado, denominado *Made in China 2025*, que se basa en los objetivos del programa alemán *Industrie 4.0*. Se trata de un concepto totalmente novedoso en la economía y los procesos de fabricación chinos, que requiere un elevado nivel de coordinación entre los responsables políticos, los operadores económicos y las fuerzas innovadoras.

2.11. Se han asignado ingentes recursos económicos. Pese a la recesión económica, estos programas específicos no se ven afectados.

B. La situación actual en Europa

2.12. El interés por la Industria 4.0 ha aumentado de manera espectacular. Al mismo tiempo, la digitalización es una de las grandes prioridades de la Comisión Juncker. Requerirá una coordinación óptima entre los servicios de la Comisión Europea.

2.13. La adopción de un planteamiento claro por parte del Consejo de Competitividad es fundamental para una percepción común de los objetivos entre la Comisión Europea y los responsables políticos nacionales y regionales. La digitalización de la industria y los macrodatos en la industria manufacturera europea debe garantizar una posición sólida de cara al futuro. Se trata esencialmente de un proceso ascendente en el que deberán participar todas las partes interesadas. El sector público debe dirigir el proceso como regulador, facilitador y apoyo financiero.

2.14. Desde 2011, la iniciativa viene siendo impulsada por Alemania gracias a los esfuerzos conjuntos del Gobierno Federal, el mundo académico y las empresas. Tras la puesta en marcha de *Industrie 4.0* en 2013, el proceso se ha racionalizado con *Plattform 4.0* y un acuerdo de cooperación entre el Gobierno, las empresas y los sindicatos. Las empresas participan cada vez más en iniciativas transversales, a menudo en colaboración con los entes regionales.

2.15. Mientras tanto, se han puesto en marcha iniciativas como *Industrie 4.0* en Austria, *l'Industrie du Futur* en Francia, *Catapult* en el Reino Unido y *Smart Industry* en los Países Bajos. Se trata de un panorama diverso, en el que cada país desarrolla su propia visión del concepto de Industria 4.0 y el futuro de la industria. No obstante, la intensidad de la cooperación y el sentido de urgencia varían mucho de un país a otro.

2.16. Las iniciativas emprendidas a escala nacional, regional y local (¡ciudades!) son de carácter complementario. La Comisión Europea prevé acertadamente establecer asociaciones y acuerdos transfronterizos, así como un sistema de intercambio de buenas prácticas.

⁽¹⁰⁾ La capitalización bursátil de las cinco grandes empresas digitales estadounidenses es superior a la suma del DAX 30 alemán.

⁽¹¹⁾ Análisis del *Boston Consulting Group*.

2.17. Las grandes empresas y las empresas especializadas de tamaño medio están tomando la iniciativa. Los principales motivos de preocupación son las grandes diferencias entre los países, el desfase o la insuficiente sensibilización de las pyme y una falta de participación ciudadana. Un tema muy difícil es la fragmentación del mercado europeo y el deprimente panorama habitual de 28 políticas industriales y digitales.

2.18. La digitalización de la industria y la Industria 4.0 abarcan mucho más que la tecnología. Las empresas deben estar preparadas para experimentar cambios radicales debido a diversos factores como la rapidez, el volumen y la imprevisibilidad de la producción, así como una mayor fragmentación y reorientación de las cadenas de valor, las nuevas relaciones entre los institutos de investigación, la enseñanza superior y el sector privado, los nuevos modelos de negocio, los nuevos vínculos entre las grandes y pequeñas empresas, las nuevas formas de cooperación entre todos los niveles de la actividad empresarial (diseño, producción, ventas, logística, mantenimiento, etc.), la necesidad de contar con competencias nuevas y actualizadas junto con nuevas formas de trabajar, y vínculos más estrechos entre las empresas y los usuarios. En particular, las industrias tradicionales afrontan el reto que representan estos conceptos completamente nuevos ⁽¹²⁾.

2.19. Los consumidores puede estar más al mando que nunca. Combinando los procesos de fabricación y los servicios, la digitalización incluye la personalización y la producción a medida a un coste igual o inferior al de la fabricación en serie, a menudo en un nuevo entorno. Al mismo tiempo, los consumidores deben estar en condiciones de obtener información adecuada sobre el impacto social y medioambiental de los productos para poder formarse un juicio, con conocimiento de causa, antes de comprar un producto.

3. La política industrial y las medidas actuales y deseadas

3.1. Para apoyar a la Industria 4.0 y sus partes interesadas (empresarios, trabajadores, interlocutores sociales, proveedores y clientes, centros de enseñanza, etc.), la UE necesita una estrategia industrial que incorpore un adecuado reparto del trabajo entre todas las partes interesadas. La función del Consejo de Competitividad es de vital importancia. Como ocurre con todas las políticas industriales, es una cuestión de competencias compartidas.

3.2. El Consejo Europeo ⁽¹³⁾ ha fijado el objetivo de que en 2020 la industria europea represente el 20 % del PNB europeo en lugar del 12 % actual. Sin embargo, las dudas de los inversores y la falta de orientación (europea) están provocando el declive del sector manufacturero.

3.3. Subrayando la necesidad de políticas coherentes, los servicios de la Comisión están elaborando actualmente un programa de trabajo excepcional —reglamentos, normalización, I+D, recursos financieros, etc.— en estrecha cooperación con los Estados miembros y las empresas.

3.4. El CESE observa con satisfacción que la mayoría de las diecisiete recomendaciones formuladas en su dictamen de 2014 ⁽¹⁴⁾ son actualmente objeto de debate.

3.5. La Comisión Europea, los gobiernos, las empresas y las partes interesadas participarán legítima y simultáneamente en las reuniones de política sobre la Industria 4.0. Debería fomentarse la creación de asociaciones público-privadas europeas ⁽¹⁵⁾, al igual que el proyecto importante de interés común europeo sobre equipos electrónicos de bajo consumo para la internet de los objetos (IO). Se necesita una hoja de ruta detallada para las empresas y los gobiernos.

3.6. Una preocupación importante es la existencia de 28 políticas en materia digital. Esto es esencialmente contraproducente en lo que respecta a la necesidad de una perspectiva amplia y un argumento de peso para crear cuanto antes el MUD.

3.7. El MUD debe formar parte integrante del mercado único renovado. Debe acelerarse la adopción de actos legislativos y normas inteligentes. El programa abarca:

— la supresión de las barreras comerciales internas y la actualización de la legislación obsoleta,

— el tratamiento uniforme de los macrodatos en Europa,

⁽¹²⁾ Por ejemplo, el automóvil sin conductor en el sector automovilístico o la tecnología financiera (FinTech) en el sector bancario.

⁽¹³⁾ Consejo Europeo, 11 de diciembre de 2013.

⁽¹⁴⁾ Véase la nota a pie de página n.º 7, concretamente el capítulo 1, Conclusiones y recomendaciones.

⁽¹⁵⁾ Por ejemplo, *Factory of the Future* (FoF), SPIRE, etc.

- la infraestructura digital (telecomunicaciones, banda ancha, etc.),
- la estandarización abierta, recurriendo a las patentes esenciales sobre normas que se pueden obtener en condiciones económicas y jurídicas equitativas, razonables y no discriminatorias (FRAND, por sus siglas en inglés),
- un régimen jurídico para los acuerdos de licencia y la protección de datos, incluidos los datos relacionados con los trabajadores,
- la importancia de la protección de datos para el uso actual y futuro de datos y el acceso a los datos del mundo real,
- la responsabilidad y la seguridad en lo que se refiere a los dispositivos conectados, las máquinas y los vehículos autónomos,
- la computación en nube y las normas relativas a las plataformas de tratamiento en «nube»,
- la ciberseguridad y la confidencialidad,
- los derechos de autor,
- la aplicación de normas sociales y fiscales en la economía del trabajo esporádico y en las relaciones laborales por internet (por ejemplo, el régimen de trabajo participativo o *crowdworking*),
- estadísticas actualizadas y pormenorizadas sobre los servicios.

3.8. El CESE insta a que se realicen consultas a fin de establecer un equilibrio adecuado entre las disposiciones legislativas y la existencia de un margen de maniobra para los operadores económicos.

3.9. Europa debe esforzarse por establecer normas a escala internacional, en estrecha cooperación con partes interesadas no pertenecientes a la UE.

3.10. El Reglamento general de protección de datos (RGPD) contiene numerosas disposiciones que ofrecen un margen de flexibilidad a los Estados miembros. Es importante que el RGPD no dé lugar a situaciones en las que se vean limitados el acceso a los datos y su reutilización, aumentando las disparidades en el mercado de la UE.

3.11. La ciberseguridad sigue estando infravalorada en el ámbito empresarial y por los Estados. La ciberdelincuencia se está extendiendo por todo el mundo. La UE tiene un papel claro que desempeñar.

3.12. El CESE insta a la Comisión Europea a que preste especial atención a las estadísticas que siguen pasándose por alto de manera sistemática. Es primordial que las empresas y los responsables políticos puedan disponer de un mayor número de pruebas estadísticas detalladas.

4. Las medidas nacionales y regionales

4.1. El número de países y regiones que está trabajando seriamente con la cuestión de la digitalización es cada vez mayor.

4.2. No obstante, las crecientes disparidades entre países y los diferentes niveles de sensibilización entre las empresas en los distintos países constituyen un problema muy preocupante. Una de las principales cuestiones es la interoperabilidad entre empresas y proveedores.

4.3. Los programas de sensibilización van dirigidos a las empresas y las partes interesadas. Cada país utiliza sus propios métodos. A nivel regional, las plataformas suelen ser muy importantes para mejorar la cooperación entre las grandes y pequeñas empresas, así como entre estas y los centros de investigación y las universidades.

4.4. Debería fomentarse la ampliación de las asociaciones público-privadas regionales y nacionales, ya que congregan a socios de diversos ámbitos y promueven el intercambio de ideas. Además, fomentan la cooperación y pueden aportar la ayuda financiera que tanto se necesita.

4.5. Las plataformas, los centros de excelencia y los laboratorios de campo suelen centrarse en aspectos específicos de la digitalización como, por ejemplo, la evolución de las cadenas de valor, los nuevos modelos de negocio y la innovación social y en el lugar de trabajo⁽¹⁶⁾, con la participación activa de los trabajadores y los sindicatos. Debe fomentarse la creación de ventanillas únicas. Las organizaciones sectoriales contribuyen a la resolución de los problemas específicos de cada sector.

4.6. Las universidades (técnicas), en torno a las cuales se crean viveros —campus empresariales—, también desempeñan un papel activo. El concepto de universidad empresarial, que se está extendiendo por todo el continente, es de gran utilidad⁽¹⁷⁾.

4.7. Las redes de empresas, plataformas, organizaciones sectoriales y universidades contribuyen a reforzar las tendencias positivas. El MUD debería mejorar las condiciones de la cooperación transfronteriza. Puede que las condiciones económicas y legales para compartir la creación de valor a través de la digitalización de la industria sean necesarias para fomentar la cooperación entre operadores de (muy) distinto tamaño. Es necesario prestar especial atención a las pyme y las empresas de nueva creación, ya que la mayoría carece de información específica y muchas no disponen de las herramientas necesarias para introducir mejoras.

4.8. En comparación con los Estados Unidos, las empresas de nueva creación y las empresas en expansión constituyen un punto bastante débil en Europa. El intercambio de ideas entre las grandes y pequeñas empresas y las redes de viveros (transfronterizas) está dando resultado. Los instructores o mentores —por ejemplo, empresarios experimentados y jubilados que trabajan a tiempo parcial— pueden aportar una valiosa contribución.

5. Financiación

5.1. La digitalización se está convirtiendo en un objetivo prioritario de los fondos europeos (Horizonte 2020, financiación regional y de otro tipo). El Centro Común de Investigación de Sevilla, así como los futuros centros de innovación con experiencia mundial, pueden ser muy beneficiosos.

5.2. Desde el punto de vista del CESE, la financiación de todas las inversiones necesarias es una cuestión mucho más complicada de lo que parece desprenderse de la Comunicación. Al parecer, se requiere una cantidad significativa de recursos financieros adicionales. La Comisión Europea menciona un importe de 35 000 millones EUR únicamente en concepto de inversiones en el ámbito de las TIC. Esto supone una estrecha cooperación entre los fondos europeos, nacionales y regionales, así como una participación activa de la industria a través de las Plataformas y las asociaciones público-privadas. Es necesario aclarar cómo se aplicarán estas disposiciones financieras en un plazo razonable. Como siempre, cabe preguntarse quién tiene que pagar qué y con qué finalidad.

5.3. A menudo se critica, con razón, la financiación europea por ser demasiado lenta y burocrática, lo que suele resultar muy caro y desanimar a las pequeñas empresas. Tenemos el ejemplo de los Estados Unidos. Es imprescindible contar con procedimientos adaptados y una carga burocrática menor, manteniendo al mismo tiempo la equidad. Podría ser de utilidad reducir el número de socios obligatorios en los consorcios de I+D⁽¹⁸⁾.

5.4. Las clasificaciones de los viveros de empresa universitarios para las empresas pequeñas pueden ser una herramienta muy útil para valorar a las empresas de nueva creación prometedoras y acelerar los procedimientos burocráticos de la UE.

5.5. Las empresas de nueva creación y las empresas emergentes, como los «unicornios»⁽¹⁹⁾, son la fuerza motriz de los procesos empresariales digitales innovadores. Los Estados Unidos van a la vanguardia. Además, los observadores de la innovación estadounidenses son muy activos en Europa y están a la búsqueda de adquisiciones rentables.

5.6. Además del sector bancario, los fondos de capital privados participan activamente. La propia banca privada también se está digitalizando. La tecnología financiera (FinTech) opera en el mismo sentido. Como producto del mundo digital, promueve la rapidez, el aumento de la eficacia y la transparencia, así como un cambio de actitud hacia los clientes. Sería útil que en Europa hubiese más centros de tecnología financiera, además de Londres.

⁽¹⁶⁾ Como pone de manifiesto la Red europea para la innovación en el trabajo (EUWIN, por sus siglas en inglés).

⁽¹⁷⁾ Véase, asimismo, el dictamen del CESE sobre el tema «Universidades comprometidas con la configuración de Europa» (DO C 71 de 24.2.2016, p. 11).

⁽¹⁸⁾ Esto ya se ha llevado a cabo en algunas partes de Horizonte 2020.

⁽¹⁹⁾ Un «unicornio» es una empresa de nueva creación madura, valorada en al menos 1 000 millones USD.

5.7. Los bancos y los centros de tecnología financiera deberían ser un socio clave en el MUD, con un mayor nivel de rendimiento y de creación de valor. Se les debería animar a actuar como socios estratégicos de la industria, analizando con profesionalidad los beneficios económicos, sociales y medioambientales de los proyectos. Estas formas radicalmente nuevas de interconectar las plataformas y los servicios de valor añadido podrían ser útiles.

5.8. La regulación financiera (o su revisión) no debería impedir que el sector bancario asuma riesgos calculados al invertir en la Industria 4.0.

5.9. Se requiere un verdadero mercado europeo de capitales para crear unas condiciones de igualdad en el ámbito financiero, comparables a las de los Estados Unidos.

6. La sociedad y el mercado de trabajo

A. La sociedad

6.1. La Industria 4.0 y la sociedad digital nos afecta a todos. Es necesaria una mayor sensibilización. Los riesgos y la incertidumbre respecto del futuro, así como las oportunidades, las condiciones sociales y la aceptación, son objeto de debate.

6.2. En Europa Noroccidental, la revolución digital ya está presente a diario en los medios de comunicación (televisión, prensa y redes sociales). En algunos países, la opinión pública está razonablemente bien informada, pero la información debe mejorarse de manera significativa en toda Europa.

6.3. Los productos personalizados a precios de fabricación en serie beneficiarán considerablemente a los usuarios y consumidores. Cabe esperar un rendimiento mucho mayor en los siguientes ámbitos:

- la agricultura y la alimentación,
- la economía circular, COP 21,
- el ensayo y diagnóstico automáticos, la reparación y el mantenimiento, el desmantelamiento,
- la sanidad electrónica, la salud móvil y la asistencia electrónica,
- la robótica aplicada a la sanidad (proximidad e interacción),
- la construcción de edificios y la ingeniería civil ⁽²⁰⁾,
- un consumo menor de energía,
- el transporte y la movilidad,
- la administración electrónica,
- las ciudades inteligentes,
- el desarrollo de las zonas alejadas,
- los países subdesarrollados.

B. El mercado de trabajo

6.4. La Industria 4.0 afecta profundamente a todas las profesiones del mercado de trabajo. Esto sitúa a las políticas de mercado de trabajo en el centro de los cambios futuros. A este respecto, la argumentación de la Comunicación es decepcionantemente concisa y bastante insustancial.

⁽²⁰⁾ Véase la iniciativa neerlandesa de modelización tridimensional de los datos de construcción («BIM», por sus siglas en inglés), en la que distintas disciplinas —arquitectos, constructores, instaladores y contratistas— cooperan mediante una base de datos común.

6.5. En 2015, el CESE analizó una gran variedad de consecuencias de la digitalización para el sector de los servicios y el empleo⁽²¹⁾. Se están produciendo cambios en la descripción de los puestos de trabajo, las competencias y las cualificaciones, la educación y la formación, los entornos de trabajo y los modos de organización de los procesos, las relaciones contractuales entre las empresas y los trabajadores, los métodos de trabajo, la planificación profesional, etc.

6.6. Uno de los principales desafíos de nuestra época consiste en determinar la forma de abordar la tecnología, que va a evolucionar rápidamente, pero que podría dejar atrás a algunas (o posiblemente muchas) personas⁽²²⁾. El estamento político y el conjunto de la sociedad, el sector empresarial, los sindicatos, las organizaciones sin ánimo de lucro y el sector público, las organizaciones sectoriales y las ONG deben estar por la labor.

6.7. En la era digital, la cohesión social dependerá en gran medida de la educación. Urge que la educación a todos los niveles y los sistemas de formación en toda Europa sean capaces de ofrecer competencias y cualificaciones actualizadas para que las personas puedan adaptarse al cambio y a la necesidad de movilidad (internacional). Es necesario fomentar la creatividad y el espíritu empresarial⁽²³⁾.

6.8. A fin de proporcionar a los trabajadores de la UE las competencias que se requieren en la era digital, se debe fomentar la inversión pública y privada en formación profesional, y debe evaluarse si se precisan medidas a nivel europeo para generalizar en la UE las buenas experiencias de los Estados miembros en materia de excedencias para la formación⁽²⁴⁾.

6.9. La UE necesita una agenda de competencias basada en una lista de competencias clave. La creación de un foro de la UE para los centros de enseñanza y las empresas, en el que también participarían los interlocutores sociales, sería de gran ayuda. Los interlocutores sociales de los sectores de usuarios también deberían participar en la definición de las competencias digitales para la industria. La Gran Coalición para el Empleo Digital de la UE y las coaliciones nacionales correspondientes deberían coordinarse de manera adecuada.

6.10. La digitalización brinda oportunidades a los ciudadanos y genera más opciones en términos de libertad y responsabilidad personal (por ejemplo, el horario y el lugar de trabajo). Muchas personas se benefician de ello en empresas ya existentes, o cambiando a una empresa nueva o trabajando por cuenta propia. Debería estudiarse la manera en que los interlocutores sociales nacionales podrían aplicar las distintas formas de flexibilidad con arreglo a las prácticas y las leyes nacionales, con el fin de establecer un justo equilibrio entre los intereses de los trabajadores y los empresarios⁽²⁵⁾.

6.11. Debido principalmente a la robotización, muchos grupos de trabajadores, incluidos directivos de distintos niveles, están siendo despedidos. La clase media baja se está viendo duramente golpeada, al igual que la generación de más edad. La sociedad tiene una clara responsabilidad de cara a aquellas personas que, debido a su edad o cualificación insuficiente, ya no pueden participar en el mercado de trabajo.

6.12. Para reforzar el empleo a pesar de la caída en la demanda de mano de obra, hay que evidenciar, mediante el diálogo con todas las partes interesadas, los posibles problemas y desarrollar estrategias de solución adaptadas a las necesidades de los distintos Estados miembros (por ejemplo, también en el ámbito de la inversión pública, la innovación creadora de empleo y la distribución y reducción del trabajo)⁽²⁶⁾.

6.13. Asimismo, deben rectificarse los desajustes en el mercado de trabajo. Es necesario facilitar la mejora de las competencias de todas aquellas personas consideradas capaces de completar la formación necesaria. En toda Europa, hay cientos de miles de puestos vacantes en el sector técnico y en el de las TIC. Esto requiere una comunicación adecuada.

⁽²¹⁾ Véase el dictamen del CESE mencionado en la nota a pie de página n.º 4.

⁽²²⁾ Véase, entre muchos otros estudios y análisis, *Digitalisation of the economy and its impact on labour markets* (Digitalización de la economía y su impacto en los mercados de trabajo).

⁽²³⁾ Véase, entre otros, el dictamen del CESE sobre el tema «Universidades comprometidas con la configuración de Europa» (DO C 71 de 24.2.2016, p. 11).

⁽²⁴⁾ Véase el dictamen del CESE DO C 13 de 15.1.2016, p. 161, punto 1.5.1.

⁽²⁵⁾ Véase el dictamen del CESE mencionado en la nota a pie de página n.º 4, DO C 13 de 15.1.2016, p. 161, concretamente los puntos 1.5.6, 1.5.8 y 1.5.9.

⁽²⁶⁾ Véase el dictamen del CESE DO C 13 de 15.1.2016, p. 161, punto 1.5.9.

6.14. Las empresas y los sindicatos se enfrentan a los mismos desafíos. Una mano de obra suficientemente cualificada y motivada, con una renta digna y empleos de calidad, redundará en interés de todos. Si no se abordan como es debido, las reticencias de la opinión pública y los trabajadores podrían generar una tensión dañina.

6.15. Debe entablarse un diálogo social a todos los niveles (UE, nacional, regional y empresarial). El estado de la economía y el entorno social, las tradiciones y la cultura varían de un país a otro. Es esencial que todas las partes interesadas asuman una responsabilidad conjunta.

6.16. A nivel de la UE, el diálogo social sobre la Industria 4.0 debe centrarse en:

- los análisis de las complejidades económicas y sociales, así como la anticipación del cambio a nivel sectorial, promoviendo una visión común,
- determinar las consecuencias para diversos segmentos —inferior, medio y superior— del mercado de trabajo, así como los grupos vulnerables,
- los cambios en las relaciones entre los empresarios y los trabajadores,
- la responsabilidad en materia de salud y seguridad en el trabajo, habida cuenta de las máquinas y los vehículos automatizados y conectados,
- las descripciones de los puestos de trabajo,
- la «flexiseguridad» y la movilidad en el contexto de una mayor fragmentación de las cadenas de valor,
- las competencias y cualificaciones centradas en las necesidades de los usuarios de la tecnología digital, así como el reciclaje profesional, por lo que son también cuestiones esenciales,
- la educación y la escolarización, desde la enseñanza primaria hasta la universidad,
- el reciclaje y la mejora de las cualificaciones permanentes,
- la atención al equilibrio entre mujeres y hombres,
- las mejores prácticas, centradas en promover la convergencia entre los Estados miembros,
- la movilidad (Schengen),
- la comunicación y la información.

6.17. Además, está teniendo lugar un diálogo social a nivel sectorial. A modo de ejemplo, cabe mencionar el diálogo entre Ceemet e IndustriAll en las industrias del metal, la ingeniería y las industrias de base tecnológica. La Federación Bancaria Europea (FBE), el sector de los seguros y los bancos centrales están manteniendo un diálogo similar con UniEuropa Finance. Por otra parte, la FBE y UniEuropa están desarrollando un proyecto de reconversión a escala europea en el que participarán 40 000 trabajadores.

6.18. Los mismos enfoques se están utilizando o deberían utilizarse a nivel nacional, teniendo en cuenta las enormes diferencias entre países en términos de cultura, programa y prácticas, así como las diferencias en cuanto al diálogo social en sí mismo y la implicación de los gobiernos como legisladores y facilitadores.

6.19. A escala regional y empresarial, el diálogo social se centrará en los cambios de modelos de negocio y en situaciones específicas para las personas, las especializaciones regionales y el intercambio de ideas entre las empresas, las escuelas y los centros de enseñanza superior y los campus empresariales. Las plataformas nacionales y regionales también pueden ser de gran utilidad en todos estos ámbitos ⁽²⁷⁾.

6.20. En resumen, un diálogo social bien gestionado es esencial a la hora de generar una visión común y objetivos comunes para la sociedad, las empresas y las partes directamente interesadas en un ámbito en el que siguen abundando los escollos económicos y sociales.

Bruselas, 14 de julio de 2016.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

⁽²⁷⁾ El laboratorio de campo neerlandés sobre innovación social en Ypenburg (Países Bajos) constituye un ejemplo interesante.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones — Siderurgia: preservar el empleo y el crecimiento sostenibles en Europa

[COM(2016) 155 final]

(2016/C 389/08)

Ponente: Andrés BARCELÓ DELGADO

Coponente: Enrico GIBELLIERI

El 4 de abril 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 Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones — Siderurgia: preservar el empleo y el crecimiento sostenibles en Europa

[COM(2016) 155 final].

La Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales (CCMI), encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 22 de junio de 2016.

En su 518.º pleno celebrado los días 13 y 14 de julio de 2016 (sesión del 14 de julio de 2016), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 194 votos a favor, 1 en contra y 3 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo:

1.1.1. Pide a las instituciones de la UE que garanticen, como prioridad principal, unas condiciones de competencia equitativas para la industria siderúrgica.

1.1.2. Acoge con satisfacción la Comunicación de la Comisión, cuyo objetivo es abordar los desafíos a los que se enfrenta la industria siderúrgica de la UE en el contexto de la crisis actual y mantener el empleo y el crecimiento sostenibles en Europa.

1.1.3. Propugna que se vuelva a instituir inmediatamente el Grupo de Alto Nivel sobre el Acero, ya que hay asuntos específicos que no se pueden abordar en el Grupo de Alto Nivel sobre las Industrias de Gran Consumo de Energía, de carácter más genérico.

1.1.4. Aboga por que, una vez reinstituído, este Grupo de Alto Nivel sobre el Acero incluya a la Comisión, los Estados miembros, el BEI, los interlocutores sociales, la industria y los sindicatos, así como la plataforma tecnológica de I+D y los centros de competencias.

1.1.5. Insta al Consejo y a la Comisión a que elaboren una hoja de ruta con compromisos, recursos y objetivos específicos en materia de aplicación que permitan hacer frente a las amenazas y los desafíos descritos en el análisis.

1.1.6. Anima a la Comisión a que elabore, en el plazo de un año, un informe de seguimiento sobre la ejecución de las medidas establecidas en la Comunicación.

1.1.7. Insta a la Comisión a mejorar y acelerar considerablemente la eficacia y la eficiencia de los instrumentos de defensa comercial existentes para poder abordar inmediatamente las prácticas comerciales desleales por parte de los países exportadores y restablecer unas condiciones de competencia equitativas.

1.1.8. Pide que, mientras China no cumpla los cinco criterios de la UE⁽¹⁾ para ser considerada una economía de mercado, las instituciones de la UE utilicen una metodología no estándar en las investigaciones antidumping y antisubvención a las importaciones chinas, con arreglo a la sección 15 del Protocolo de Adhesión de China a la OMC.

(¹) Reglamento (CE) n.º 1225/2009 del Consejo, «Reglamento antidumping de base» (DO L 343 de 22.12.2009, p. 51).

1.1.9. Solicita que cualquier modificación del tratamiento de las importaciones chinas vaya acompañada de las medidas adecuadas para impedir que la industria de la UE pueda verse perjudicada como consecuencia de prácticas de comercio desleal.

1.1.10. Señala, sobre todo de cara a los Estados miembros, la importancia de concluir el paquete por el que se modernizan los instrumentos de defensa comercial, ya que ello acelerará el proceso y eliminará los denominados «elementos OMC+» y, en particular, la «regla del derecho inferior» del sistema de la UE.

1.1.11. Hace hincapié en el hecho de que, dado que no se aplica ningún derecho de importación a los productos siderúrgicos en virtud del Código Aduanero Comunitario, es imprescindible suprimir la regla del derecho inferior para dichos productos.

1.1.12. Acoge con satisfacción el compromiso de la Comisión de seguir acelerando la adopción de medidas provisionales. En cuanto al cálculo del margen de perjuicio, se debe definir mejor y de forma transparente la práctica actual de establecer el objetivo de beneficio para garantizar que los objetivos de beneficio sean realistas, promuevan la I+D en Europa y acaben verdaderamente con el perjuicio.

1.1.13. Reconoce que la reintroducción del sistema de vigilancia previa para determinados productos siderúrgicos ayudará a la Comisión a tratar adecuadamente el problema de las importaciones desleales, con la posibilidad de incoar expedientes basándose en el riesgo de que el perjuicio pueda convertirse en una práctica generalizada.

1.1.14. Insta a la Comisión a que registre las importaciones antes de la adopción de medidas provisionales y a que aplique retroactivamente los derechos antidumping y compensatorios definitivos tres meses antes de la adopción de las medidas provisionales contempladas en el Reglamento de base.

1.1.15. Anima a la Comisión a que pida a los demás socios comerciales que sean totalmente transparentes en cuanto a las ayudas estatales y el apoyo estatal indirecto a la industria siderúrgica, y solicita su compromiso para evitar que la intervención pública se traduzca en un mecanismo de apoyo a instalaciones siderúrgicas que no pueden sobrevivir frente a las fuerzas del mercado.

1.1.16. Pide a la Comisión y a los Estados miembros que definan una metodología clara y eficaz para gestionar el proceso de reestructuración de una forma socialmente sostenible, que actualicen debidamente todos los instrumentos disponibles para tener en cuenta la actual situación económica mundial y que eviten que la inminente consolidación de la industria siderúrgica de la UE se lleve a cabo de manera unilateral a costa de los trabajadores.

1.1.17. Reitera la importancia que reviste promover el diálogo social a fin de mejorar la cualificación de los trabajadores para hacer frente a los nuevos desafíos. Esto exigirá una hoja de ruta específica y un calendario detallado que deberán ser consensuados por la Comisión y los interlocutores sociales.

1.1.18. Pide a la Comisión que revise las normas específicas en vigor sobre las ayudas estatales al objeto de evaluar la posible inclusión de la industria siderúrgica en el marco general.

1.1.19. Insta a la Comisión a que, teniendo en cuenta las especificidades del Fondo de Investigación del Carbón y del Acero (FICA):

- mantenga el mismo nivel de participación en la industria, toda vez que esto ayuda a la Comisión a gestionar el programa FICA al tiempo que se preservan sus características específicas originales, cuya eficiencia y eficacia ya se pusieron de relieve en el informe de seguimiento y evaluación,
- conserve la red de expertos, que ha permanecido activa durante más de sesenta años de investigación colaborativa, y garantice su plena participación en la selección de las propuestas para el FICA y en el seguimiento de los proyectos en curso, y
- evite que otros programas menoscaben el FICA.

1.1.20. Anima al Parlamento Europeo y al Consejo a que garanticen en el proceso de revisión del RCDE la concesión a las instalaciones más eficientes de plenos derechos de emisión gratuitos y sin restricciones, a fin de proporcionar un estímulo significativo a otras instalaciones para que mejoren su rendimiento.

1.1.21. Hace hincapié en que se deben compensar plenamente y de forma armonizada los costes indirectos derivados del alza de los precios de la electricidad a raíz del RCDE y del apoyo a las energías renovables para evitar el falseamiento actual del mercado único de la UE.

1.1.22. Pide a la Comisión que adopte las medidas necesarias para garantizar que los traslados de residuos fuera de Europa se gestionen y procesen respetando plenamente las normas medioambientales y la salud humana.

1.1.23. Insta a la Comisión y a los Estados miembros a que tengan en cuenta y recompensen debidamente en el marco de la normativa sobre contratación pública los sistemas voluntarios de sostenibilidad que desarrolle la industria siderúrgica, con la finalidad de aumentar el compromiso de las empresas con las generaciones actuales y futuras como el mejor modo de promover el enfoque de sostenibilidad en todo el mercado de la UE.

2. Introducción

2.1. La Comisión reconoce que la industria siderúrgica, que representa el 1,3 % del PIB de la UE, constituye la base de las cadenas de valor de numerosos sectores industriales, pues proporciona 328 000 puestos de trabajo directos y tiene una incidencia incluso mayor en el empleo indirecto. Establecida en toda Europa, esta industria cuenta con más de 500 centros de producción en 24 Estados miembros.

2.2. El sector siderúrgico se ha visto gravemente perjudicado por una avalancha de importaciones realizadas en condiciones comerciales desleales que ha presionado a la baja los precios y ha puesto en tela de juicio la viabilidad de todo el sector a corto plazo. Esta situación llega después de una crisis económica de siete años de duración que ha azotado la industria siderúrgica y provocado la pérdida de cerca de 90 000 puestos de trabajo directos.

2.3. Las instalaciones que han sobrevivido a la crisis están funcionando con una plantilla reducida y un margen de maniobra limitado. A esto se suman los elevados precios de la energía y las repercusiones de una política medioambiental y climática que ha supuesto la aparición de nuevos obstáculos en la carrera de la industria siderúrgica europea por recuperar su competitividad a escala internacional. Por último, los problemas del sector también están relacionados con las políticas de austeridad que han castigado la industria siderúrgica, en especial en los mercados y los servicios de construcción, la edificación, el transporte y las infraestructuras.

2.4. A pesar del elevado rendimiento tecnológico de la industria siderúrgica de la UE, la caída de la demanda procedente de los países emergentes y el exceso de capacidad mundial, especialmente en China, han creado una situación sin precedentes que exige la adopción de medidas excepcionales y urgentes.

2.5. En el caso de China, la combinación de exceso de capacidad y prácticas comerciales desleales ha conllevado un aumento espectacular de las exportaciones que ha desestabilizado los mercados siderúrgicos mundiales y rebajado los precios en todo el planeta. Dado que el mercado de la UE, con derechos nulos y sin obstáculos técnicos para el comercio, es el más abierto del mundo, la mayor parte de la tímida recuperación económica que ha experimentado se ha visto absorbida por unas importaciones desleales a precios extremadamente bajos.

2.6. La Comisión ha emprendido diez nuevas investigaciones sobre el comercio desleal en el sector siderúrgico. La situación dista mucho de ser normal, y se necesitan medidas urgentes y a largo plazo para hacer frente a esta evolución.

2.7. El empleo y las inversiones en el sector se han desplomado y, si no se toma ninguna medida, pronto se perderán más puestos de trabajo.

2.8. El CESE lamenta que el Plan de Acción para el Acero de 2013 no haya sido objeto de actualización, y todo indica que, en algunos aspectos, se ha llegado a una situación de estancamiento.

2.9. Tal y como señaló el CESE en su Dictamen de 11 de diciembre de 2013 ⁽²⁾, el Plan de Acción para el Acero de 2013 ⁽³⁾ era «un plan de acción global para el acero [...]». Por desgracia, el CESE no puede opinar lo mismo sobre la actual Comunicación, que carece de metas concretas y objetivos a corto, medio y largo plazo.

2.10. El CESE señala que el Plan europeo de Acción para el Acero ha sido perfeccionado y propone una hoja de ruta con medidas específicas destinadas a preservar la industria siderúrgica europea.

2.11. Vistas las diferentes sesiones del Consejo de Competitividad, el Consejo Europeo de 17 de marzo de 2016 y la reunión del G7 de mayo de 2016, el CESE tiene la impresión de que la voluntad política fundamental es obvia y de que ahora es el momento de transformar esa voluntad en medidas eficaces y adecuadas para restaurar las condiciones de competencia equitativas en la industria siderúrgica de la UE.

3. Política comercial

3.1. Defensa comercial

3.1.1. La UE seguirá siendo la defensora mundial del comercio abierto y libre, siempre y cuando el comercio se realice en unas condiciones de mercado justas. A falta de normas de competencia internacionales, los instrumentos de defensa comercial son fundamentales para atajar las prácticas comerciales desleales que perjudican la industria de la UE.

3.1.2. El CESE acoge con satisfacción el compromiso de la Comisión para seguir acelerando la adopción de medidas provisionales en relación con sus procedimientos internos a la hora de asignar los recursos necesarios. Cambiar la práctica actual y llevar a cabo visitas de inspección, tras la implantación de medidas provisionales, puede acelerar el proceso sin necesidad de cambiar los Reglamentos de base.

3.1.3. En el caso de los procedimientos antisubvenciones, el CESE insta a la Comisión a que amplíe las investigaciones para incluir todos los regímenes de subvenciones detectados en el transcurso de las mismas, incluso aunque no se hayan especificado en la reclamación original.

3.1.4. La Comisión, y la UE en su conjunto, deben abordar el asunto de la concesión de la condición de economía de mercado a China de modo que no se menoscabe la eficacia de las medidas antidumping. A pesar de la posibilidad de que el inciso ii) de la letra a) de la sección 15 del Protocolo de Adhesión de China a la OMC expire en diciembre de 2016, esto no debe suponer que dicha condición se conceda a China de forma automática e inmerecida, salvo que cumpla los criterios establecidos en el Reglamento antidumping de base de la UE.

3.1.5. El CESE espera que la evaluación de impacto que actualmente está llevando a cabo la Comisión sea de carácter global y sectorial y tenga en cuenta también las consecuencias específicas de conceder la condición de economía de mercado a China, especialmente por lo que respecta a algunas regiones europeas, sin contar con unas medidas de acompañamiento adecuadas y verdaderamente eficaces.

3.2. Exceso de capacidad

3.2.1. El CESE reconoce el mérito de los esfuerzos que está llevando a cabo la Comisión en las negociaciones bilaterales o multilaterales para lograr un acuerdo sobre la reducción de la capacidad y la transparencia de las ayudas estatales. Sin embargo, el historial de resultados de estas negociaciones bilaterales y multinacionales es insatisfactorio.

3.2.2. Abordar las causas del exceso de capacidad requiere un firme compromiso de informar periódicamente de los planes y las medidas específicas de ayuda estatal acordadas en el marco de la OCDE y la OMC.

3.2.3. El CESE espera que el Consejo introduzca los capítulos relativos a la energía y las materias primas en el mandato de cualquier nuevo acuerdo de libre comercio (ALC), ya que esto permitirá a la Comisión incluirlos en las negociaciones generales de todos y cada uno de dichos acuerdos.

⁽²⁾ DO C 170 de 5.6.2014, p. 91.

⁽³⁾ COM(2013) 407 final.

3.2.4. Además, el pleno respeto de los derechos de las organizaciones de la sociedad civil, de los sindicatos y de los trabajadores a título individual en lo que respecta a las cuestiones medioambientales debe figurar como un punto importante de las futuras negociaciones y los nuevos acuerdos.

3.2.5. La Comisión debería hacer públicos los casos de los países que no cumplan sus obligaciones en materia de transparencia e información con respecto a las ayudas estatales y considerarlos casos de comportamiento no cooperativo en los procedimientos de defensa comercial.

3.2.6. Las negociaciones diplomáticas no podrán impedir la imposición de soluciones de defensa comercial cuando sea necesario.

4. Inversiones

4.1. Por lo que respecta al Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE), crea de hecho una nueva capacidad de absorción de riesgos en el mercado para apoyar proyectos de inversión viables llevados a cabo por empresas siderúrgicas de la UE. Sin embargo, cabe lamentar que no son muchas las empresas que pueden acceder en la actualidad a este Fondo, ya que las condiciones del mercado del acero no están en situación de garantizar un rendimiento adecuado de las inversiones con unos precios tan bajos.

4.2. La atención se debe centrar en la creación de un marco que garantice un rendimiento adecuado para la inversión industrial en la industria siderúrgica. En el marco actual, hay disponible una gran cantidad de fondos gracias a la política monetaria del Banco Central Europeo (BCE).

4.3. Hay que potenciar las inversiones en la industria siderúrgica europea para modernizar las instalaciones y los equipos, a la vez que deberán fomentarse tanto la investigación como el desarrollo de nuevos productos y procesos.

5. Invertir en los ciudadanos

5.1. El CESE apoya plenamente la Comunicación de la Comisión, aunque cree que se echa en falta un plan de acción detallado para garantizar que la siderurgia siga siendo una industria atractiva para los jóvenes con talento. El CESE pide a la Comisión y a los Estados miembros que definan una metodología clara y eficaz para gestionar el proceso de reestructuración de una forma socialmente sostenible mediante el uso de todos los instrumentos disponibles (el FEAG, los Fondos Estructurales, etc.) al tiempo que se sigue garantizando su flexibilidad y su capacidad para responder a los retos de una economía mundial en constante mutación. La promoción del diálogo social, con el objetivo de mejorar la cualificación de los trabajadores a la hora de hacer frente a los nuevos desafíos, exigirá que la Comisión y los interlocutores sociales lleguen a un acuerdo sobre una hoja de ruta específica y un calendario detallado.

5.2. En el marco de las normas actuales sobre ayudas estatales, algunos Estados miembros han intervenido para apoyar la industria siderúrgica, que sigue siendo fundamental para el abastecimiento de toda la industria manufacturera. Estas intervenciones estatales han adoptado distintas formas, como el apoyo a las inversiones en I+D, tecnologías eficientes en materia de energía e inversiones para proteger la salud y la seguridad de los trabajadores y una compensación de los costes energéticos indirectos.

5.3. A fin de mantener las capacitaciones en un mercado cíclico a la baja, se han aplicado medidas tales como el desempleo parcial, el *Kurzarbeit* (el empleo de corta duración en Alemania), planes para la sustitución del personal (el contrato relevo español) y los contratos solidarios (en Italia).

6. Política de competencia y flexibilidad en las ayudas estatales para I+D

El CESE pide a la Comisión que organice un taller con los Estados miembros y los interlocutores sociales en el segundo semestre de 2016 a fin de establecer directrices para aplicar la flexibilidad autorizada por el nuevo marco de normas estatales.

7. I+D

7.1. La Plataforma Tecnológica Europea del Acero (ESTEP) ha establecido amplias colaboraciones que incluyen la participación de toda la industria siderúrgica europea y sus proveedores y clientes (sectores del transporte, la construcción y la energía), las pyme, los centros de investigación privados y públicos, los entes públicos y los representantes de los sindicatos.

7.2. La nueva hoja de ruta para innovación y desarrollo propuesta por la Comisión Europea ha sido analizada con detenimiento por los grupos de trabajo de la Plataforma ESTEP, y su agenda revisada ya incluye asuntos relevantes para el sector siderúrgico.

7.3. En 2002, el Fondo de Investigación del Carbón y del Acero (FICA) tomó con éxito el relevo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA). En los últimos diez años se ha fomentado y reforzado la investigación colaborativa en el sector siderúrgico europeo, tanto en el ámbito del FICA como del Programa Marco. El grupo paralelo de la ESTEP congrega a representantes de veinte de los veintiocho Estados miembros de la UE.

7.4. Una condición previa indispensable para la competitividad de la industria siderúrgica en Europa es seguir estando a la vanguardia de la tecnología manteniendo y desarrollando las capacidades de I+D del sector siderúrgico de la UE. A este respecto, el FICA constituye un instrumento fundamental y único. En septiembre de 2013, la Comisión Europea publicó su informe de seguimiento y evaluación que demostraba claramente la eficacia del FICA.

7.5. No hace mucho, la DG RTD decidió, por motivos estrictamente administrativos, reducir el papel consolidado y fundamental de la industria en la gestión del programa del FICA, lo que ha puesto en peligro su vinculación directa con la industria. El CESE exhorta a la Comisión a que vuelva sobre su decisión.

8. Energía

8.1. La Comisión no puede afirmar que haya sido la responsable de lograr la reducción de la diferencia de precios existente entre EE. UU. y la UE, ya que esta reducción se ha producido sin su intervención. Sin embargo, la diferencia sigue siendo inaceptable y perjudica seriamente la competitividad de la industria siderúrgica de la UE.

8.2. Deberían adoptarse medidas activas para garantizar que los precios de la energía no socaven la competitividad de la industria siderúrgica de la UE.

9. Revisión del RCDE

9.1. El CESE acoge con satisfacción las conclusiones del Consejo Europeo (23 y 24 de octubre de 2014) en las que se señalaba la necesidad de lograr un equilibrio entre, por una parte, el objetivo de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y, por otra, el objetivo de salvaguardar la competitividad de la industria europea.

9.2. La industria europea del acero es la más respetuosa del medio ambiente en todo el mundo y la UE debe actuar para evitar el traslado de las instalaciones de producción a terceros países con unas normas medioambientales más bajas y más emisiones que en la UE.

9.3. No se debe aplicar arbitrariamente un factor lineal de reducción a las referencias, ya que esto supondría reducir la cantidad de asignación gratuita de derechos de emisión por debajo de unos niveles técnica y económicamente alcanzables.

9.4. La revisión de la evaluación comparativa debe basarse en unos niveles realistas y técnica y económicamente alcanzables que ofrezcan una compensación total a las instalaciones más eficientes.

9.5. Los sectores con alta intensidad de capital, como el siderúrgico, necesitan un marco normativo claro y previsible, establecido con suficiente antelación, para que se puedan planificar correctamente las inversiones necesarias. Todas las partes interesadas deben estar incluidas en un debate abierto y constructivo sobre la reforma del RCDE UE.

9.6. Aunque el Fondo de Innovación es un instrumento valioso, se recuerda que este no debe rebajar la cantidad disponible de asignación gratuita de derechos de emisión para la protección frente a la fuga de carbono. Hay que crear puestos de trabajo sostenibles en la nueva economía, en la que el acero es un componente fundamental. Para que la transición sea justa, se debe garantizar que, efectivamente, se abran vías que permitan a los trabajadores afectados encontrar empleo en los sectores en expansión sin dejar de garantizar, al mismo tiempo, el mantenimiento de sus condiciones de trabajo y sus derechos sindicales.

9.7. El CESE insiste en que el RCDE de la UE no debe reformarse a expensas de los trabajadores de la industria del acero. Cualquier reforma debe conciliar los ambiciosos objetivos climáticos de la UE con una industria siderúrgica renovada y modernizada, y garantizar la reactivación y modernización de la industria europea del acero al tiempo que se trabaja para alcanzar los objetivos europeos en materia de clima.

10. Economía circular: el reciclado

10.1. El reciclado es un enfoque definitivo en favor del medio ambiente, y el acero, en tanto que material permanente, es perfectamente idóneo para esta actividad. Sin embargo, no hay pruebas económicas de que el reciclado reduzca forzosamente los costes de producción: salvo algunas excepciones, en la realidad sucede más bien todo lo contrario. Si el reciclado fuera una actividad estrictamente económica, no haría falta promoverla, ya que todos los agentes económicos se pasarían automáticamente a ella sin necesidad de un marco normativo.

10.2. El CESE no puede apoyar la afirmación de que los criterios para determinar cuándo un residuo deja de serlo han contribuido al aumento de la demanda de acero reciclado. La aplicación de los criterios de «fin de la condición de residuo» se limita a algunos Estados miembros y, al contrario de la afirmación de la Comisión, no ha contribuido a mejorar la calidad de la chatarra; su bajo nivel de aplicación obedece a que impone una mayor carga burocrática y normativa para el comercio interior de chatarra sin que ello aporte ningún beneficio o mejora al proceso de reciclado.

10.3. El paquete de economía circular rebosa de buenas intenciones, pero carece de la ambición necesaria para fomentar realmente el uso de subproductos, como la escoria, sin introducir cargas administrativas innecesarias, algo que están intentando hacer algunos Estados miembros. Cabe destacar que el uso de subproductos contribuye sustancialmente a reducir el uso de los recursos naturales y de vertederos.

10.4. El acero nunca se consume, sino que se transforma continuamente; por tanto, el uso de recursos naturales para producir acero por primera vez constituye un proceso de transformación que hace que el hierro esté disponible de una forma «más práctica» para usos posteriores (ciclos de vida), lo que a su vez reduce la presión a medio y largo plazo sobre los recursos naturales.

Bruselas, 14 de julio 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 conservación de los recursos pesqueros y la protección de los ecosistemas marinos con medidas técnicas, y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 1967/2006, (CE) n.º 1098/2007 y (CE) n.º 1224/2009 del Consejo y los Reglamentos (UE) n.º 1343/2011 y (UE) n.º 1380/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, y por el que se derogan los Reglamentos (CE) n.º 894/97, (CE) n.º 850/98, (CE) n.º 2549/2000, (CE) n.º 254/2002, (CE) n.º 812/2004 y (CE) n.º 2187/2005 del Consejo»

[COM(2016) 134 final — 2016/0074 (COD)]

(2016/C 389/09)

Ponente: Gabriel SARRÓ IPARRAGUIRRE

El 7 y el 11 de abril de 2016 respectivamente, el Consejo y el Parlamento Europeo, de conformidad con los artículos 43.2 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 la conservación de los recursos pesqueros y la protección de los ecosistemas marinos con medidas técnicas, y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 1967/2006, (CE) n.º 1098/2007 y (CE) n.º 1224/2009 del Consejo y los Reglamentos (UE) n.º 1343/2011 y (UE) n.º 1380/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, y por el que se derogan los Reglamentos (CE) n.º 894/97, (CE) n.º 850/98, (CE) n.º 2549/2000, (CE) n.º 254/2002, (CE) n.º 812/2004 y (CE) n.º 2187/2005 del Consejo

[COM(2016) 134 final — 2016/0074 (COD)].

La sección especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 30 de junio de 2016.

En su 518.º pleno, celebrado los días 13 y 14 de julio de 2016 (sesión del 13 de julio de 2016), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 74 votos a favor y 1 abstención el presente dictamen.

1. Conclusiones

1.1. El Comité comparte plenamente el enfoque de la Comisión sobre la necesidad de actualizar y simplificar el sistema actual de gobernanza de las medidas técnicas, que debe basarse en una estrategia a largo plazo en materia de gestión y conservación de los recursos.

1.2. Varias de las novedades y modificaciones propuestas ayudarían de manera directa a la adaptación de la flota a la obligación de desembarque (OD) y el rendimiento máximo sostenible (RMS). El Comité no puede sino acogerlas favorablemente, pues se trata de reformas que ofrecerían una mayor flexibilidad operativa y promoverían una mayor selectividad de las artes.

1.3. Sin embargo, algunas de las propuestas se han presentado sin tomar plenamente en consideración las condiciones prácticas de las actividades pesqueras y sin valorar los efectos económicos y sociales. El Comité no está convencido de que estas propuestas sean un compromiso razonable entre la salvaguardia de los intereses a corto y medio plazo del sector pesquero y una mejor conservación de los recursos pesqueros. En este sentido, el CESE quisiera prestar una atención especial a los aspectos siguientes:

1.3.1. El Comité pide a la Comisión que reconsidere los cambios en los tamaños de las mallas que se proponen y que utilice las mallas de referencia que vienen siendo utilizadas por la flota para las diferentes pesquerías sin que haya aumentos o disminuciones injustificados o innecesarios.

1.3.2. El Comité reitera la importancia de no introducir en la propuesta modificaciones de las tallas mínimas que vienen aplicándose para algunas especies, sin la debida justificación.

1.3.3. El Comité considera que se deberían introducir normas que permitan la innovación y la creación de valor para las capturas no deseadas.

1.3.4. El Comité insta a la flexibilización de los topes de capacidad pesquera medidos en arqueo bruto (GT) impuestos a los Estados miembros por la política pesquera común (PPC) para adaptar los buques a la OD y para favorecer la mejora de las condiciones de trabajo a bordo.

1.4. El Comité solicita al Consejo, al Parlamento Europeo y a la Comisión que se establezca un auténtico diálogo con los pescadores y sus representantes antes de adoptar cualquier decisión sobre las propuestas planteadas. El cumplimiento de las normas requiere el acuerdo tácito y la cooperación de los pescadores. Tienen mayores posibilidades de aplicarse si los pescadores participan plenamente en el debate.

1.5. El Comité urge a mantener este compromiso de diálogo con las partes interesadas durante todo el proceso de regionalización.

2. Antecedentes

2.1. Las medidas técnicas son un vasto conglomerado de normas que regulan cómo, dónde y cuándo se puede realizar la actividad pesquera. En la actualidad existe un gran número de reglamentos, modificaciones, normas de aplicación y medidas técnicas temporales aplicables tanto en aguas comunitarias como a los buques comunitarios que faenan fuera de las aguas de la UE. En la práctica, más de 30 reglamentos contienen medidas técnicas, siendo de particular importancia los Reglamentos que se aplican en el Atlántico ⁽¹⁾, el Mediterráneo ⁽²⁾ y el Báltico ⁽³⁾.

2.2. Ha habido en el pasado dos intentos fallidos de revisar y actualizar este complejo marco de medidas técnicas a propuesta de la Comisión.

2.3. Resulta de una necesidad imperiosa la adaptación de la legislación y las políticas de pesca de la UE a los nuevos cambios introducidos por la PPC, es decir, la OD y la obtención del RMS para todas las poblaciones de forma progresiva y paulatina, a más tardar en 2020. La introducción de estos objetivos es un gran desafío para la industria pesquera de la UE.

2.4. Cabe destacar asimismo que hasta hace poco tiempo las decisiones de política pesquera eran tomadas exclusivamente por el Consejo. Ello produjo que las medidas técnicas fueran adoptadas de manera pormenorizada como Reglamentos de la UE en lugar de reglas regionalmente elaboradas que acomodasen las especificidades de cada cuenca y pesquería. En este sentido, el enfoque de microgestión exhaustivo, junto con la intención de las instituciones de la UE de compilar todos los detalles técnicos en forma de enmiendas, ha dado lugar a un complejo sistema legal que deja poco margen de maniobra, y que es difícil de entender y cumplir por la industria.

2.5. La Comisión propone ahora un nuevo Reglamento marco ⁽⁴⁾ que contiene disposiciones generales y normas comunes así como normas de referencia (por región) que funcionarán como medidas por defecto hasta que se elaboren medidas regionalizadas y se introduzcan en el Derecho de la UE.

3. Síntesis de la propuesta de la Comisión

3.1. Mediante la propuesta presentada, la Comisión aspira a contribuir a alcanzar los principales objetivos de la nueva PPC de una manera flexible y regionalizada. En particular, se pone de relieve la necesidad de reducir las capturas de juveniles y peces reproductores de especies marinas, impulsar una mayor selectividad de las artes de pesca, evitar la captura de especies protegidas, reducir los descartes y minimizar los impactos sobre el medio ambiente.

3.2. Para alcanzar estos objetivos, la Comisión ha presentado un texto cuyo objeto es simplificar el sistema actual de gobernanza de las medidas técnicas basado en una estrategia a largo plazo en materia de gestión y conservación de los recursos. En la propuesta de Reglamento, la Comisión presta especial atención a la cuestión de los descartes, la regionalización, una mayor participación de las partes interesadas y un aumento de la responsabilidad de los pescadores.

⁽¹⁾ Reglamento (CE) n.º 850/98 del Consejo, de 30 de marzo de 1998, para la conservación de los recursos pesqueros a través de medidas técnicas de protección de los juveniles de organismos marinos, que cubre el Atlántico Nororiental (y el Mar Negro desde 2012) (DO L 125 de 27.4.1998, p. 1).

⁽²⁾ Reglamento (CE) n.º 1967/2006 del Consejo, de 21 de diciembre de 2006, relativo a las medidas de gestión para la explotación sostenible de los recursos pesqueros en el Mar Mediterráneo (DO L 409 de 30.12.2006, p. 9).

⁽³⁾ Reglamento (CE) n.º 2187/2005 del Consejo, de 21 de diciembre de 2005, relativo a la conservación, mediante medidas técnicas, de los recursos pesqueros en aguas del Mar Báltico, los Belts y el Sund (DO L 349 de 31.12.2005, p. 1).

⁽⁴⁾ COM(2016) 134 final.

3.3. Las novedades y modificaciones más importantes introducidas son las siguientes:

- consolidación y actualización de objetivos, metas, umbrales de capturas accesorias de especies sensibles, principios de buena gobernanza y definiciones anteriormente regulados en diferentes normas,
- establecimiento de unas reglas o medidas técnicas comunes aplicables a todas las cuencas marinas y que se consideran permanentes. Estas medidas incluyen las artes de pesca y prácticas prohibidas, condiciones y restricciones generales al uso de artes de arrastre y redes fijas, protección de especies y hábitats sensibles, tallas mínimas a efectos de conservación y medidas comunes para reducir los descartes,
- desarrollo de la regionalización mediante el establecimiento de unas medidas de referencia, principalmente en los anexos de la propuesta, que se aplicarán a falta de medidas regionales. Además, se instauran las competencias para la regionalización de las medidas técnicas mediante la adopción de planes plurianuales, planes de descartes temporales y medidas de conservación. Se incluye asimismo una cláusula de salvaguardia para el caso de una intervención de urgencia para la protección de especies marinas.

4. Observaciones generales

4.1. Observaciones introductorias

4.1.1. La regulación actual sobre medidas técnicas es el marco legal más obsoleto que tenemos hoy, por lo que el CESE estima que es de suma importancia que este nuevo Reglamento simplificado se adopte con rapidez para permitir la adaptación del sector a los retos que se le plantean de una manera práctica y viable.

4.1.2. El Comité considera que las medidas técnicas deben adoptarse después de consultar directamente y de manera satisfactoria con las partes interesadas. Tienen que ser más flexibles y sensibles a las necesidades específicas y adoptadas mediante un proceso de toma de decisiones rápido y eficiente que haga posible la adaptación a los nuevos cambios.

4.1.3. La reforma de la PPC ha creado una estrategia innovadora para la gestión de la pesca, sobre la base de un cambio hacia un enfoque basado en los resultados y la introducción de la regionalización. El Comité está totalmente de acuerdo con este nuevo enfoque.

4.2. Conservación

4.2.1. El Comité comparte plenamente la estrategia de la Comisión de suprimir o simplificar aquellas zonas de veda o restringidas a la pesca para la protección de los juveniles (alrededor de la mitad) que, debido a los esfuerzos del sector, la recuperación de los stocks o cambios ambientales, ya no sean operativas o estén obsoletas.

4.2.2. El Comité apoya asimismo destinar todos los esfuerzos a mejorar las medidas técnicas como una forma de mejorar el estado de los caladeros y facilitar su conservación, sobre la base del asesoramiento del Comité Científico, Técnico y Económico de Pesca (CCTEP) y teniendo en cuenta las observaciones realizadas por los Estados miembros, el sector pesquero y las demás partes interesadas.

4.3. Efectos económicos y sociales

4.3.1. Es evidente que muchas de las normas propuestas exigirán importantes cambios en los métodos y artes de pesca, lo que se traduce en un efecto real desde un punto de vista económico-social. La Comisión reconoce que los nuevos desafíos de la PPC repercutirán de manera considerable en el sector pesquero a corto plazo; aunque, a largo plazo, se vería considerablemente beneficiado. Sin embargo, la Comisión, hasta la fecha, no ha realizado ningún intento de estimar los costes sociales y económicos que, a corto plazo, ocasionaría la aplicación de la propuesta. El Comité considera que la falta de esta información impide determinar si la propuesta constituye o no un equilibrio razonable entre la salvaguardia de los intereses a corto y medio plazo del sector pesquero y una mejor conservación de los recursos pesqueros.

4.3.2. Para contrarrestar los efectos negativos a corto plazo (como, por ejemplo, la disminución de capturas de especies objetivo y nuevos gastos en adquisición de equipos), tanto a los armadores como a los marineros pescadores, el Comité considera conveniente el apoyo al sector de captura a través del Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP).

4.3.3. El CESE estima que la propuesta no ofrece ninguna evaluación de impacto sobre la seguridad en el mar. Las nuevas políticas de pesca conllevan peligros potenciales para la seguridad de la tripulación (por ejemplo incremento de horas de trabajo para procesar las pescas accesorias) y para la seguridad del buque (por ejemplo estabilidad del barco por aumento de capturas accesorias) que deberían ser analizados y tomados en consideración.

4.4. *Implementación y cumplimiento*

4.4.1. El nuevo Reglamento de base de la PPC ⁽⁵⁾ contempla diferentes medidas técnicas y de conservación para lograr los objetivos antes mencionados. La medida más relevante para alcanzar este propósito serían los planes plurianuales, que establecerán el marco para la explotación sostenible de las poblaciones y los ecosistemas marinos afectados y, en particular, deberán incluir unas medidas técnicas adecuadas (artículo 10, apartado 1, letra f).

4.4.2. La Comisión opina que la propuesta es necesaria para garantizar la seguridad jurídica mientras que los planes de gestión plurianuales no sean aprobados, siendo esta una solución de transición para adaptar el sistema legal actual a las nuevas exigencias de la PPC en lo relativo a las medidas técnicas. El CESE estima que esta transición es necesaria.

4.4.3. El Comité manifiesta que, para el adecuado desarrollo e implementación de la regionalización, la Comisión debería proponer planes plurianuales y planes de descarte basándose en las recomendaciones conjuntas presentadas por los Estados miembros para evitar volver a caer en la microgestión. La Comisión debería limitar su papel a verificar y coordinar la compatibilidad de las propuestas de los Estados miembros con el fin de garantizar que se cumplan los objetivos de la PPC. De este modo se asegurará una rápida aprobación de estas medidas de adaptación a las nuevas realidades de pesca, con un enfoque «de abajo arriba» que serán mejor aceptadas por la industria.

4.5. *Regionalización y proceso de toma de decisiones*

4.5.1. El Comité está de acuerdo en que es imperativo mantener algunas medidas básicas comunes aplicables a todas las pesquerías y regiones limitadas al establecimiento de definiciones, principios y objetivos comunes en línea con la nueva PPC a fin de no tener un vacío legal.

4.5.2. No obstante, el Comité desea poner de relieve que, una vez que todas las sucesivas olas legislativas de OD entren en vigor, la actual gestión de la pesca cambiará drásticamente. El enfoque dejará de centrarse en los desembarques de pescado, para focalizarse en las capturas. De esta manera, es de suma importancia que los legisladores eviten reproducir los mismos errores del pasado y aceptar que las medidas técnicas preceptivas de la UE se decidan a nivel regional en estrecha consulta con los que tienen que aplicar y respetar las normas diariamente.

4.5.3. Además, el CESE estima que la Comisión debería promover un ambiente de confianza que permita a los pescadores la libertad de elegir las herramientas más adecuadas para lograr una mayor selectividad y la reducción de las capturas incidentales. No hay que olvidar que los pescadores serán plenamente responsables por las capturas realizadas y no por lo que desembarquen en tierra; en consecuencia, se les debe permitir que decidan las mejores medidas selectivas.

4.5.4. Lamentablemente, la Comisión no ha aplicado de manera armonizada este enfoque en la libre elección de una malla óptima, habiendo diferencias en el texto en cuanto a las dimensiones de malla de pequeñas especies pelágicas y demersales. Para las especies pelágicas se ha producido una tremenda reducción en el tamaño de malla mientras que para las demersales se ha aumentado. Esta regulación no debe ser utilizada para aumentar los tamaños mínimos de malla utilizados actualmente por los pescadores sin una debida justificación. No debemos olvidar que los pescadores buscan el máximo beneficio económico con la venta de las especies que capturan e intentarán evitar la captura de especies no objetivo y juveniles puesto que se le descontarán de sus cuotas y solo podrán ser vendidos para fabricar harinas, aceite o productos similares cuyo valor de primera venta es irrisorio.

4.5.5. La regionalización implica una mayor participación de las partes interesadas. Legislar en estrecha cooperación con los Estados miembros, consejos consultivos, operadores de la industria pesquera, científicos y otros interesados tiene muchas ventajas, entre las que destacamos: normas más claras, sencillas y adaptadas a las peculiaridades de cada cuenca y pesquería; alto grado de cumplimiento por parte de los pescadores; mayor facilidad de aplicación por los inspectores; mayor

⁽⁵⁾ Reglamento (UE) n.º 1380/2013, art. 7.

credibilidad y legitimidad de las políticas; mejor alineación con los objetivos ambientales y mejora de la selectividad de la pesca. En consecuencia, el Comité recomienda que las medidas técnicas sobre las artes de pesca sean elaboradas y aprobadas a nivel local y regional.

4.5.6. Un buen ejemplo para mostrar los efectos negativos de no cumplir con el anterior enfoque puede encontrarse en la flota del Mediterráneo, que ha experimentado graves dificultades causadas por la introducción de reglas específicas obligatorias⁽⁶⁾, como es la disminución del grosor del torzal. Esta medida técnica ha causado problemas en la seguridad y maniobra de los buques; un aumento significativo en la rotura de redes debido al debilitamiento y la disminución de resistencia de la red; la devaluación del precio de las capturas y un aumento innecesario del descartes debido al deterioro causado por el uso de un hilo tan fino y cortante.

4.6. Incentivos para los pescadores: eliminación, reducción y prevención de las capturas no deseadas

4.6.1. El Comité considera que la plena participación de la industria pesquera en el proceso de toma de decisiones, a través de sus organizaciones empresariales y sindicales, actuará como un enorme incentivo para lograr el máximo cumplimiento y una mejor comprensión de las reglas.

4.6.2. En el considerando 21 de la propuesta, se establece que los Estados miembros deben poner en marcha medidas de ayuda al sector extractivo para poner en práctica la OD, tales como el almacenamiento y hallazgo de salidas comerciales de las especies no deseadas. Sin embargo, solo se menciona expresamente el apoyo a la inversión en la construcción y adaptación de los lugares de desembarque. El Comité cree que también debería hacerse referencia a las inversiones a bordo para el almacenamiento, el procesamiento y el valor agregado de las capturas no deseadas.

4.6.3. Asimismo, la adaptación de los buques a la prohibición de descartes se ve obstaculizada por los límites de volumen (GT) impuestos por la PPC, ya que, independientemente de un aumento de la selectividad en las artes de pesca utilizadas, la prohibición de los descartes dará lugar a un incremento de capturas no deseadas que deberán ser almacenadas y/o procesadas a bordo. En vista de esto, el Comité propone flexibilizar el sistema⁽⁷⁾. Por ello recomienda que cada vez que haya renovaciones o modificaciones del buque que provoquen un aumento del volumen (por la instalación de zonas extra de almacenaje o de equipos transformación de capturas no deseadas), se introduzcan en un registro separado o en una línea independiente del registro de tonelaje total de los buques de pesca.

4.6.4. Por otra parte, el Comité cree que el aumento de volumen no debe ser considerado como un aumento de la capacidad de pesca. Por ello, el procedimiento descrito en el párrafo anterior también debería ser aplicable, en caso de renovación del buque, al aumento de volumen causado por las medidas llevadas a cabo para mejorar la seguridad de la tripulación, las condiciones de trabajo y alojamiento a bordo, siempre que este aumento de volumen no aumente la capacidad del buque para capturar peces.

4.6.5. La industria pesquera ha efectuado enormes esfuerzos durante los últimos años para desarrollar métodos de pesca de alta tecnología con el fin de minimizar los descartes y su posible impacto sobre el medio ambiente. De hecho, el CCTEP ha subrayado en varias ocasiones que «se ha logrado más en términos de mejora de la selectividad en los últimos cuatro años que en los veinte años anteriores». El Comité insiste, no obstante, en la necesidad de invertir más esfuerzos y financiación en las pesquerías demersales para promover avances tecnológicos en la selectividad.

4.6.6. El Comité reitera la importancia de no aprovechar este Reglamento para modificar sin la debida justificación las tallas mínimas que vienen aplicándose para algunas especies. Por un lado, tenemos casos en los que se incrementa la talla como, por ejemplo, en el besugo del Mar Mediterráneo, al tiempo que se extiende esta talla mínima a zonas donde antes no se contemplaba (aguas occidentales). En el caso de la lubina, se extiende el incremento de talla aprobado a finales de 2015 para algunas zonas (aguas noroccidentales) a zonas que no estaban incluidas en esta normativa (aguas suroccidentales).

⁽⁶⁾ Reglamento (CE) n.º 1967/2006.

⁽⁷⁾ En línea con la propuesta de Recomendación del Consejo Consultivo para las Especies Pelágicas V1 2015 04 18.

5. Observaciones particulares al articulado

5.1. Artículo 6

Dada la confusión que muchas pretendidas definiciones ocasionan al sector afectado, el CESE estima que cuando estas se refieran a un aparejo o parte del mismo deberían remitir a un anexo con gráficas que facilitasen la comprensión de lo definido, al modo utilizado por la propia Comisión en la figura 2 del anexo 1 del Reglamento (CE) n.º 2187/2005, del Consejo, que quedará derogado por este nuevo Reglamento de medidas técnicas.

5.2. Artículo 13

El punto 2 de este artículo concluye indicando que «la Comisión prestará especial atención a la mitigación de los efectos negativos del desplazamiento de la actividad pesquera a otras zonas sensibles», lo que se puede entender en un contexto de protección de hábitats sensibles; para ello, sería necesario disponer de un mapeo de las zonas a proteger para mejorar el conocimiento de los fondos marinos, pero no la prohibición *per se* de la actividad de la flota, muy condicionada a encontrar nuevos caladeros de las especies que captura, a lo que se verá impelida por la nueva política de OD. El Comité considera que la Comisión debe llevar a cabo un cartografiado completo de todas las áreas marinas vulnerables con el fin de saber exactamente lo que se está protegiendo y con qué propósito. Además, con el fin de garantizar la plena sostenibilidad, es importante no solo para mitigar los efectos ambientales sino también los efectos socioeconómicos de los cierres potenciales de las zonas de pesca.

5.3. Artículo 17

El Comité está preocupado por el contenido del artículo 17.2 de la propuesta, toda vez que la flota europea captura simultáneamente una serie de especies no sometidas al régimen de TAC y cuotas de valor comercial que contribuyen a que las empresas rentabilicen las mareas realizadas por sus pesqueros. Resultará altamente aconsejable que se tenga en cuenta que estas especies⁽⁸⁾, aunque no están sometidas a TAC, forman parte de las capturas habituales de la flota y, por lo tanto, resultan especies de interés.

5.4. Artículo 37

La Comisión Europea no hace ninguna referencia a las inversiones a bordo para el almacenamiento, el procesamiento y el valor agregado de los peces no deseados; lo que es más, en realidad prohíbe cualquier oportunidad de transformación física o química para la producción de harina o aceite de pescado a bordo. Hay pocos incentivos para que los pescadores mantengan los peces no deseados a bordo cuando el precio de venta es de alrededor de un céntimo de euro por kilo para el consumo humano. Por esta razón, el Comité estaría a favor de la supresión del artículo 54 *bis* propuesto mediante el presente artículo.

6. Observaciones particulares a los anexos

6.1. Aguas noroccidentales (parte B del anexo VI)

6.1.1. La UE debería promover un ambiente de confianza, que permita a los pescadores la libertad de elegir las herramientas más adecuadas para lograr una mayor selectividad y la reducción de las capturas accesorias. No hay que olvidar que los pescadores serán plenamente responsables por las capturas realizadas y no por lo que desembarquen en tierra; en consecuencia, se les debe permitir decidir las mejores medidas selectivas.

6.1.2. En el anexo, la Comisión Europea pretende que los barcos de arrastre empiecen a utilizar artes de arrastre con copos de 120 mm, lo que sin duda conduciría a esta flota a su desaparición, toda vez que con malla de 100 mm (utilizada en la Zona Biológicamente Sensible) las capturas se reducen, con respecto a las obtenidas con la malla de 80 mm de luz, en un 35 %.

6.1.3. El Comité no puede estar de acuerdo con que se introduzcan nuevas zonas para la utilización de medidas de mitigación para cetáceos, sin justificación alguna, ni con la inclusión, sin más, de medidas para evitar las capturas accidentales de aves marinas, pues esto exige un mayor análisis y una justificación científica.

⁽⁸⁾ Nos referimos, por ejemplo, al berete o rubio (*Triglidae*), al calamar (*Loligo spp*), al congrio (*Conger conger*), al choco (*Sepia officinalis*), al pez de San Pedro (*Zeus faber*), a la meiga o mendo (*Glyptocephalus cynoglossus*), a la palometa (*Brama brama*), a la pota (*Illex spp*), al sable negro (*Aphanopus carbo*) e, incluso, a la vieira (*Pecten maximus*).

6.2. Aguas suroccidentales (parte B del anexo VII)

6.2.1. El Comité no está de acuerdo con el incremento de la dimensión mínima de la malla del copo para la captura de todas las especies demersales. Pasar de una malla de 70 mm a una de 100 mm es invitar a los buques a salir a pescar agua, y abocarlos a su desaparición. La forma de trabajar, la escasez de descartes en estas pesquerías y la variedad de especies objetivo sostienen el mantenimiento de la malla de 70 mm.

6.2.2. Con relación a las medidas destinadas a reducir las capturas accidentales de cetáceos y aves marinas en las subzonas CIEM VIII y IXa, el Comité considera que, antes de su aprobación, la Comisión debería aportar las justificaciones científicas necesarias, dado que estas medidas ya fueron rechazadas anteriormente por la ausencia o escasa presencia de cetáceos y aves marinas en estas aguas.

6.3. Mar Mediterráneo (parte B del anexo IX)

6.3.1. Respecto a la prohibición de utilizar redes con un grosor de torzal superior a 3 mm, el Comité cree que, de acuerdo con los resultados del estudio científico llevado a cabo por el Instituto Español de Oceanografía (IEO), este grosor debería modificarse a 5 mm, pues el mantenimiento de dicho grosor no está justificado desde el punto de vista de la conservación del recurso y solo causa perjuicios económicos al producirse una mayor frecuencia en la rotura de las redes.

6.3.2. Por lo que se refiere a la prohibición de llevar a bordo o calar más de 250 nasas por buque para la captura de crustáceos de aguas profundas (incluida *Plesionika* spp.), el Comité considera que, para esta especie de camarón, se debería poder mantener el número de nasas autorizadas en la actualidad, es decir, 1 500 nasas. Los estudios científicos existentes indican que el nivel de capturas actual permite una biomasa total que está por encima de la biomasa del rendimiento máximo sostenible y ponen de manifiesto que la actividad, en las condiciones actuales, es sostenible y se lleva a cabo de manera responsable.

Bruselas, 13 de julio de 2016.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Plan de acción de la UE contra el tráfico de especies silvestres

[COM(2016) 87 final]

(2016/C 389/10)

Ponente: Cillian LOHAN

El 4 de marzo 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, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Plan de acción de la UE contra el tráfico de especies silvestres

[COM(2016) 87 final].

La Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 30 de junio de 2016.

En su 518.º Pleno de los días 13 y 14 de julio de 2016 (sesión del 14 de julio), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 143 votos a favor y sin abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge favorablemente la propuesta de la Comisión sobre un plan de acción de la UE contra el tráfico de especies silvestres y señala con satisfacción la inclusión de varias propuestas clave establecidas en su dictamen anterior sobre este asunto.

1.2. El Comité considera que el enfoque holístico, incluida una alianza mundial que integre a los países de origen, tránsito y demanda, es un pilar fundamental para la lucha contra las consecuencias directas e indirectas del tráfico de especies silvestres.

1.3. El CESE identifica distintas acciones prioritarias para los distintos niveles de la cadena de suministro del tráfico.

- A escala comunitaria en los países de origen, la prioridad debe ser tanto la sensibilización como la creación de fuentes sostenibles de empleo y de ingresos.
- En cuanto a la delincuencia organizada, la prioridad es tanto imponer un sistema de controles comunes, eficaces, proporcionales y disuasivos como facilitar los recursos necesarios para los esfuerzos policiales.
- Con respecto a la demanda, tanto desde el punto de vista de las empresas como de los consumidores, la prioridad debe ser la concienciación, la trazabilidad y el etiquetado. Esto debería aplicarse de manera específica a nivel europeo.
- En el ámbito judicial, la prioridad debe situarse en el cumplimiento de la ley mediante la formación específica de los jueces para garantizar la coherencia y la proporcionalidad de las condenas.

1.4. El CESE está convencido de que se deben implantar un diálogo y una cooperación estructurados con los terceros países mediante la inclusión de la lucha contra el tráfico de especies silvestres como un requisito previo para todos los acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales de la UE. Los efectos de las políticas exteriores de la UE dirigidas al desarrollo sostenible en terceros países tendrán que medirse en primer lugar desde el punto de vista de la calidad de vida y las fuentes sostenibles y alternativas de ingresos y empleo para las poblaciones rurales, de conformidad con la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

1.5. El Comité, de acuerdo con la Declaración de Londres, subraya la necesidad de un sistema de etiquetado y trazabilidad para garantizar que el comercio de especies silvestres es legal y sostenible.

1.6. El CESE lamenta que en la propuesta de la Comisión no se haga referencia a la amenaza que supone el tráfico de especies silvestres para la salud pública y para las especies animales y vegetales autóctonas. El Comité hace hincapié en que los sistemas de etiquetado y trazabilidad antes mencionados, junto con un mecanismo adecuado de controles veterinarios y fitosanitarios, pueden contribuir a contrarrestar la aparición y propagación de estas enfermedades a escala mundial.

1.7. El Comité propone que la Comisión conceda una importancia mucho mayor a las repercusiones del comercio electrónico en el tráfico de especies silvestres y que introduzca medidas específicas para proteger el comercio legal y sostenible de especies silvestres del comercio ilícito realizado a través de un uso distorsionado de los sitios web de comercio electrónico y las redes sociales o mediante redes ilegales específicas creadas en la web oculta.

1.8. El CESE destaca la importancia de la futura 17.^a reunión de la Conferencia de las Partes (COP 17) para la CITES e insta a la UE a adoptar una postura firme para apoyar los objetivos de este plan de acción. El CESE pide a la Comisión que respalde la propuesta de cierre de los mercados nacionales de marfil para contribuir de manera fundamental a prevenir la amenaza de extinción de los elefantes africanos.

2. Introducción

2.1. El tráfico de especies silvestres no es un fenómeno nuevo⁽¹⁾, pero su escala, su naturaleza y sus efectos han cambiado considerablemente en los últimos años⁽²⁾. El rápido y vasto aumento del tráfico de especies silvestres hace que, con un volumen de negocios estimado de entre 8 000 y 20 000 millones de euros al año, sea una de las formas más graves de delincuencia organizada junto con la trata de personas y el tráfico de drogas y armas.

2.2. El tráfico de especies silvestres se ha convertido en una de las actividades ilegales más rentables del mundo gracias a la elevada demanda⁽³⁾ y al bajo riesgo que supone (detección y sanciones). En comparación con otros tipos de delito, se concede mucha menos prioridad al tráfico de especies silvestres y se comprometen muchos menos recursos para luchar contra él. Las sanciones que se aplican no son coherentes y homogéneas, ni siquiera dentro de la UE, lo que hace que la delincuencia organizada se instale en los países en que las penas son menos severas o la acción de las autoridades competentes es menos eficaz.

2.3. Los efectos del tráfico de especies silvestres son mensurables y visibles, y no solo desde el punto de vista medioambiental⁽⁴⁾. Por este motivo, la pérdida de biodiversidad, la deforestación⁽⁵⁾, la posible extinción de las especies más emblemáticas⁽⁶⁾ y la reducción de las poblaciones de peces⁽⁷⁾ son solo una consecuencia parcial de un fenómeno mucho más peligroso.

⁽¹⁾ La definición de tráfico de especies silvestres comprende el comercio ilegal internacional y no internacional de animales y plantas silvestres y productos derivados, así como los delitos estrechamente relacionados como la caza furtiva.

⁽²⁾ Entre 2007 y 2013, la caza furtiva aumentó hasta tal punto que neutralizó la recuperación lograda durante las tres décadas anteriores, lo que hace que represente una amenaza real para la conservación de la biodiversidad y el desarrollo sostenible. Por ejemplo, todos los años se matan en África entre 20 000 y 25 000 elefantes por el marfil, y solo entre 2010 y 2012 la cifra llegó a los 100 000.

⁽³⁾ El tráfico va en aumento impulsado por la demanda creciente de productos procedentes de especies silvestres, como el marfil, los cuernos de rinoceronte y los huesos de tigre, especialmente en algunos países asiáticos (por ejemplo, China y Vietnam).

⁽⁴⁾ Las repercusiones del tráfico de especies silvestres en la naturaleza se ven agudizadas por otros factores, como el consumo mundializado, el uso no sostenible del suelo, el cambio climático, la sobreexplotación de plantas medicinales y un turismo intensivo que implica la caza.

⁽⁵⁾ Las talas ilegales representan hasta el 30 % del comercio mundial de madera, y más del 50 % de la deforestación de África central, en la región del Amazonas y en el sureste de Asia, privando a las poblaciones indígenas de importantes oportunidades de desarrollo.

⁽⁶⁾ Debido a la caza furtiva, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales (UICN) declaró extinto el rinoceronte negro occidental en 2011.

⁽⁷⁾ Se calcula que la pesca ilegal alcanza el 19 % del valor declarado de las capturas.

2.4. El tráfico de especies silvestres está estrechamente relacionado con otras actividades ilícitas de las organizaciones delictivas internacionales, incluidos el blanqueo de capitales y la corrupción, tal y como se subraya en un informe⁽⁸⁾ reciente de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).

2.5. El tráfico de especies silvestres supone un riesgo para la seguridad mundial. Recrudece los conflictos y amenaza la seguridad regional y nacional al proporcionar una fuente de financiación para las milicias y las redes terroristas⁽⁹⁾.

2.6. El tráfico de especies silvestres representa una amenaza para la salud pública y para las especies animales y vegetales autóctonas. Eludir los controles fitosanitarios adecuados expone a las especies autóctonas a considerables riesgos de infección por nuevos agentes patógenos⁽¹⁰⁾. Se calcula que el 75 % de las nuevas enfermedades infecciosas son de origen animal y que, en gran parte, se derivan de especies silvestres⁽¹¹⁾.

2.7. El robo de especies amenazadas es otro problema importante al que no se ha prestado suficiente atención. Desde el año 2000, en los zoológicos de la EAZA⁽¹²⁾ se han robado 739 animales de 44 especies distintas, muchos de los cuales nunca han sido recuperados. Las especies amenazadas de primates y aves han sido un objetivo frecuente, y esto plantea problemas de bienestar y biodiversidad en relación con los programas de cría para estas especies raras.

2.8. La Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (CITES) es fundamental en la lucha contra el tráfico de especies silvestres. En 2013, las Naciones Unidas iniciaron una intensa campaña política⁽¹³⁾ sobre este asunto que culminó en la aprobación de la primera resolución específica por parte de la Asamblea General en julio de 2015⁽¹⁴⁾. A raíz de ello, la comunidad internacional empezó a actuar en paralelo para crear una alianza mundial que implicara a los países de origen, tránsito y destino, un proceso que condujo a la firma de la Declaración de Londres⁽¹⁵⁾ en febrero de 2014.

2.9. La UE, en cuanto que uno de los principales destinatarios de productos de especies silvestres de origen ilegal así como un nudo crucial del tráfico de salida de África, América Latina y Asia, tiene un papel clave que desempeñar. En 2014, el Parlamento Europeo instó a la Comisión a elaborar un plan de acción de la UE para abordar el tráfico ilegal de especies silvestres⁽¹⁶⁾. La Comunicación resultante de la Comisión sobre la estrategia de la UE contra el tráfico de especies silvestres⁽¹⁷⁾ recibió un gran apoyo por parte del CESE en un Dictamen⁽¹⁸⁾.

2.10. Los sectores empresariales se ven directa o indirectamente afectados por el tráfico ilegal de especies silvestres, tanto en el caso de las empresas implicadas en el comercio legal y sostenible de especies silvestres (esto es, industria de lujo, sector de las mascotas y medicina tradicional china) como en el caso de las empresas que participan de forma indirecta (esto es, empresas de transporte, de mensajería y de comercio en línea). En vista de esto, muchas empresas han introducido una serie de iniciativas contra el tráfico ilegal de especies silvestres, como sistemas de certificación y prácticas de RSE individuales o múltiples⁽¹⁹⁾.

⁽⁸⁾ UNODC, *World Wildlife Crime Report: Trafficking in protected species* (Informe sobre los delitos contra las especies silvestres: el tráfico de especies protegidas), 2016.

⁽⁹⁾ Comisión Europea, Comunicación sobre un plan de acción para intensificar la lucha contra la financiación del terrorismo, COM(2016) 50 final.

⁽¹⁰⁾ DO C 424 de 26.11.2014, p. 52.

⁽¹¹⁾ Informe de WWF-http://awsassets.panda.org/downloads/wwffightingillicitwildlifetrafficking_lr.pdf

⁽¹²⁾ La Asociación Europea de Zos y Acuarios (EAZA), integrada por 377 instituciones miembros y 43 países de Europa y Oriente Medio, es la organización principal en este ámbito.

⁽¹³⁾ En una Resolución aprobada en 2013 por la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal de las Naciones Unidas y refrendada por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas se identificó el tráfico de especies silvestres como una forma grave de delincuencia organizada cometida por los mismos tipos de grupos de delincuencia organizada a escala mundial que los responsables de actividades como la trata de personas y el tráfico de drogas y armas de fuego.

⁽¹⁴⁾ Resolución de las Naciones Unidas 69/314, *Lucha contra el tráfico ilícito de fauna y flora silvestres*, 30 de julio de 2015.

⁽¹⁵⁾ La Declaración de Londres fue firmada por los jefes de Estado, ministros y representantes de 46 países en la Conferencia sobre tráfico ilícito de especies silvestres de 2014. La Declaración establece nuevas normas para la lucha contra el tráfico de especies salvajes; entre ellas, modificar la legislación vigente para tipificar como «delitos graves» la caza furtiva y el tráfico de especies silvestres, vetar el uso de especies amenazadas de extinción, reforzar la cooperación transfronteriza y coordinar las «redes de cumplimiento y observancia en materia de vida silvestre».

⁽¹⁶⁾ Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de enero de 2014, sobre los delitos contra las especies silvestres (2013/2747(RSP)).

⁽¹⁷⁾ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la Estrategia de la UE contra el tráfico de especies silvestres — COM(2014) 64 final.

⁽¹⁸⁾ Véase la nota 10 a pie de página.

⁽¹⁹⁾ Ricardo Energy & Environment «Strengthening cooperation with business sectors against illegal trade in wildlife». Informe para la DG Medio Ambiente de la Comisión Europea, 2015.

3. Síntesis de la propuesta de la Comisión

3.1. El plan de acción tiene como objetivo mejorar la cooperación entre todos los agentes interesados, hacer un uso más eficaz de las políticas y los instrumentos existentes y reforzar las sinergias entre ellos. Los resultados logrados por el plan de acción serán evaluados en 2020.

3.2. Las medidas se basan en tres prioridades:

- prevenir el tráfico de especies silvestres,
- aplicar y hacer cumplir las normas existentes, y
- reforzar la asociación mundial de países de origen, consumo y tránsito.

3.3. A fin de abordar las causas del tráfico de especies silvestres, la UE se centrará en cuatro ámbitos:

- reducir la demanda,
- implicar a las comunidades rurales en la conservación de la vida silvestre,
- consolidar el compromiso del sector empresarial, y
- acabar con la corrupción.

4. Observaciones generales

4.1. El CESE acoge con agrado la propuesta de la Comisión y considera que el plan de acción de la UE contra el tráfico de especies silvestres es una herramienta fundamental para acabar con este vasto y peligroso fenómeno. El análisis de los fallos de las estructuras existentes para luchar contra el aumento del tráfico de especies silvestres incluido en el documento de trabajo adjunto de los servicios de la Comisión debería servir como base informativa para futuras evaluaciones y actuaciones adicionales ⁽²⁰⁾.

4.2. El Comité señala con satisfacción la inclusión de varias propuestas clave establecidas en su Dictamen anterior sobre el tráfico de especies silvestres ⁽²¹⁾.

4.3. El CESE considera que el enfoque holístico es un pilar fundamental del plan de acción de la UE debido a las complejas dimensiones multifacéticas del tráfico de especies silvestres y sus repercusiones directas e indirectas.

4.4. El CESE está de acuerdo en que la estrategia deberá basarse en el respeto y en el refuerzo y la coordinación de los acuerdos internacionales (en particular, la CITES), leyes, reglamentos, políticas e instrumentos aplicables ya existentes, concretándose en una mayor integración entre todos los sectores interesados (protección medioambiental, control de aduanas, sistema judicial, intereses empresariales, lucha contra la delincuencia organizada, etc.) y en una actividad más eficaz de cooperación entre los entes de los países de origen, de tránsito y de destino de las especies silvestres.

4.5. El Comité considera que la UE no será capaz de luchar de forma eficaz contra la delincuencia organizada en relación con las especies silvestres hasta que no se logren determinados objetivos (mencionados en el anexo de la propuesta):

- todos los Estados miembros deben cumplir cuanto antes la legislación de la UE existente sobre especies silvestres,

⁽²⁰⁾ Comisión Europea, *Analysis and Evidence in support of the EU Action Plan against Wildlife Trafficking*, documento de trabajo de los servicios de la Comisión, SWD (2016) 38 final.

⁽²¹⁾ Véase la nota 10 a pie de página.

- se debe disponer de un mejor mecanismo conjunto para la cooperación, la coordinación, la comunicación y el intercambio de datos entre los organismos competentes encargados del cumplimiento de la ley en los Estados miembros apoyado por una estrategia específica sobre las operaciones y las investigaciones transfronterizas y un registro común de traficantes,
- se debe implantar un sistema adecuado de actividades homogéneas y periódicas de formación y sensibilización dirigidas al conjunto de la cadena de cumplimiento/judicial implicada en la lucha contra el tráfico de especies silvestres, incluidos los expertos en delincuencia organizada, ciberdelincuencia y los flujos ilegales de capitales relacionados,
- los Estados miembros tendrán que armonizar sus legislaciones con los acuerdos internacionales garantizando que el tráfico de especies silvestres esté considerado como un delito grave que podrá castigarse con una condena de al menos cuatro años de prisión e incluyéndolo entre los delitos contemplados por las medidas destinadas a la lucha contra el blanqueo de capitales y la corrupción.

4.6. La propuesta de crear una alianza mundial contra el tráfico de especies silvestres para establecer un diálogo y una cooperación estructurados con los países de origen, tránsito y consumo, incluidos los Gobiernos nacionales, las comunidades locales, la sociedad civil y el sector privado, contribuirá a apoyar en gran medida los objetivos del plan.

4.7. El CESE identifica distintas acciones prioritarias para los distintos niveles de la cadena de suministro del tráfico.

- A escala comunitaria en los países de origen, la prioridad debe ser tanto la sensibilización como la creación de fuentes sostenibles de empleo y de ingresos.
- En cuanto a la delincuencia organizada, la prioridad es tanto imponer un sistema de controles comunes, eficaces, proporcionales y disuasivos como facilitar los recursos necesarios para los esfuerzos policiales.
- Con respecto a la demanda, tanto desde el punto de vista de las empresas como de los consumidores, la prioridad debe ser la concienciación, la trazabilidad y el etiquetado. Esto debería aplicarse de manera específica a nivel europeo.
- En el ámbito judicial, la prioridad debe situarse en el cumplimiento de la ley mediante la formación específica de los jueces para garantizar la coherencia y la proporcionalidad de las condenas.

4.8. El CESE está de acuerdo en que se necesitan más fondos y más iniciativas específicas para luchar contra el tráfico ilegal de especies silvestres en los países de origen. Así pues, el CESE apoya, por ejemplo, la propuesta de la Comisión de hacer que la lucha contra el tráfico de especies silvestres sea un requisito previo para todo acuerdo de comercio bilateral y multilateral de la UE.

4.9. El Comité considera fundamental el papel desarrollado por la sociedad civil en la lucha contra el tráfico ilegal de especies silvestres y su prevención, tanto en los países de procedencia como de destino. El Comité concede especial importancia a la participación activa y consciente de los consumidores y del sector privado para fomentar el suministro sostenible de productos procedentes de especies silvestres apoyado por la instauración de un sistema de etiquetado y trazabilidad.

4.10. El CESE considera que se debe involucrar a las poblaciones rurales en las vías de desarrollo eficaces para que puedan beneficiarse de la protección de las especies silvestres (por ejemplo, mediante el ecoturismo). La transición hacia una economía sostenible en los terceros países se tendrá que medir y evaluar en primer lugar desde el punto de vista de la calidad de vida y las oportunidades de empleo, y tendrá que estar en consonancia con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas y los objetivos de desarrollo sostenible relacionados (ODS).

4.11. El CESE destaca la necesidad de proporcionar fuentes sostenibles y alternativas de ingresos y empleo a las poblaciones de los terceros países implicados en las primeras fases del tráfico de especies silvestres. Esto se puede hacer mediante el turismo ecológico o incluso maximizando las oportunidades de rendimiento a partir de los servicios ecosistémicos del hábitat y la vida silvestre locales.

4.12. El CESE destaca la necesidad de trabajar con el sector empresarial para facilitar el debate y el flujo de información en ambos sentidos y garantizar así que el sector empresarial desempeña un papel positivo en la lucha contra el tráfico de especies silvestres. No se puede poner en marcha una estrategia para abordar estos problemas si existe un vacío en el que se excluye a la empresa privada.

5. Observaciones específicas

5.1. El CESE propone llevar a cabo una campaña europea de sensibilización a fin de involucrar a los consumidores y al sector privado en la reducción del suministro y la demanda de productos ilegales procedentes de especies silvestres. Debido a la amplia definición del concepto de «tráfico de especies silvestres», el Comité recomienda centrarse también en las plantas y los animales no emblemáticos ⁽²²⁾, así como en los productos derivados ⁽²³⁾.

5.2. El CESE reitera su voluntad de apoyar y participar en las iniciativas que la UE desee llevar a cabo, por ejemplo, aprovechando la red de agentes económicos y sociales UE-África creada en el Comité. El CESE acogería con agrado toda iniciativa de la Comisión para crear un foro para debatir sobre la aplicación del plan de acción y también estaría abierto a la opción de organizar un acto sobre este asunto.

5.3. El CESE suscribe lo enunciado en la Declaración de Londres y pide que se introduzcan medidas específicas para garantizar que el sector privado actúe de manera responsable y que se aplique un sistema de etiquetado y trazabilidad que garantice la legalidad y la sostenibilidad (económica, ecológica y para las comunidades locales) del comercio de especies silvestres. A este respecto pueden tomarse como referencia los sistemas actualmente vigentes para el caviar y el comercio de madera tropical ⁽²⁴⁾. El Sistema de Gestión de Información Zoológica (ZIMS) usado por la Asociación Europea de Zoos y Acuarios (EAZA) podría ser una buena referencia para crear un sistema común de trazabilidad para animales vivos.

5.4. El Comité lamenta que en la propuesta de la Comisión no se haga referencia a la amenaza que supone el tráfico de especies silvestres para la salud pública y para las especies animales y vegetales autóctonas. Esta cuestión es sumamente importante y, por tanto, el CESE insta a que se incluya en el plan de acción de la UE. El Comité hace hincapié en que los sistemas de etiquetado y trazabilidad antes mencionados, junto con un mecanismo adecuado de controles veterinarios y fitosanitarios, pueden contribuir a contrarrestar la aparición y propagación de estas enfermedades a escala mundial. Convendría reforzar la cooperación con el Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades (ECDC).

5.5. La nueva frontera del comercio ilícito de especies silvestres es el comercio electrónico. El CESE señala que hay varias herramientas ilegales de comercio electrónico, como el uso distorsionado de los sitios web de comercio y los foros de las redes sociales o el uso de plataformas en línea especializadas y restringidas creadas en la web oculta. En lo que respecta al primer caso, el Comité subraya una serie de buenas prácticas que deberían ser tenidas en cuenta por la Comisión Europea, como el acuerdo firmado en junio de 2013 entre el Cuerpo Forestal italiano y dos de los principales portales de anuncios en línea («eBay annunci» y «Subito.it» ⁽²⁵⁾) que prevé la inclusión de más datos para favorecer a los consumidores, así como la posibilidad de retirar rápidamente las ofertas consideradas sospechosas. El protocolo facilita asimismo el control de los anuncios mediante «filtros» para permitir solo aquellos que garanticen la trazabilidad de los ejemplares puestos a la venta. En cuanto a la web oculta, el CESE propone la creación de un grupo de acción específico con el apoyo de expertos en ciberdelincuencia.

5.6. El CESE destaca la importancia de la 17.^a reunión de la Conferencia de las Partes (CP 17) para la CITES, que se celebrará en septiembre/octubre de 2016 en Sudáfrica. La UE cuenta con veintiocho votos y debe reflejar las posturas firmes adoptadas por el plan de acción. Algunas de las propuestas ya formuladas por la Comisión ayudarán a hacer frente al tráfico de especies silvestres, incluida la adición de un mayor número de especies pertinentes a la lista de la CITES. El CESE pide a la Comisión que respalde la propuesta de cierre de los mercados nacionales de marfil para contribuir de manera fundamental a prevenir la amenaza de extinción de los elefantes africanos.

Bruselas, 14 de julio de 2016.

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

⁽²²⁾ La CITES cuenta con tres anexos en los que se enumeran las categorías de especies según el grado de protección requerido, esto es, según el grado en que están amenazadas por el comercio ilegal. Los anexos contienen aproximadamente 5 600 especies de animales y 30 000 especies de plantas a las que se protege de la sobreexplotación mediante el comercio internacional. Esto significa que las especies menos conocidas y menos emblemáticas como los pangolines (una de las especies con las que más se trafica) también están amenazadas por el comercio ilegal.

⁽²³⁾ El comercio de especies silvestres puede afectar a animales vivos y plantas, pero también a un amplio abanico de productos derivados debido a sus muchos usos posibles (ingredientes para la medicina tradicional, alimentación, combustible, pienso, materiales de construcción, prendas de vestir y ornamentos, etc.). <http://www.traffic.org/trade/>

⁽²⁴⁾ En el marco de la CITES existe un sistema de etiquetado universal para identificar el caviar cuya importación está solo permitida una vez adquiridas las autorizaciones específicas expedidas por las autoridades competentes (www.cites.org/common/resource/reg_caviar.pdf). En cuanto al comercio en el sector forestal, la normativa de la UE respalda el objetivo de disuadir del tráfico de madera tropical apoyando la aplicación de los sistemas nacionales de trazabilidad.

⁽²⁵⁾ «eBay annunci» y «Subito.it» gestionan el 90 % de los anuncios de comercio electrónico en Italia <http://www.corpoforestale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/7388>.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones relativas a la comercialización de los productos fertilizantes con el mercado CE y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 1069/2009 y (CE) n.º 1107/2009

[COM(2016) 0157 final — 2016/0084 (COD)]

(2016/C 389/11)

Ponente: Cillian LOHAN

El 8 de abril de 2016, el Consejo, y el 11 de abril de 2016, el Parlamento Europeo, decidieron, de conformidad con los artículos 114 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 por el que se establecen disposiciones relativas a la comercialización de los productos fertilizantes con el mercado CE y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 1069/2009 y (CE) n.º 1107/2009

[COM(2016) 0157 final — 2016/0084 (COD)].

La Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 30 de junio de 2016.

En su 518.º pleno, celebrado los días 13 y 14 de julio de 2016 (sesión del 14 de julio de 2016), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por unanimidad, con 184 votos a favor, el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge favorablemente la propuesta de la Comisión que tiene como objetivo la mejora del funcionamiento del mercado interior en el sector de los productos fertilizantes, en consonancia con el plan de acción para la economía circular. El CESE considera que, si este enfoque tiene una amplia difusión en otros sectores, puede contribuir a la sostenibilidad medioambiental en general, incluidos el desarrollo económico, la creación de empleo y la protección del medio ambiente.

1.2. El Comité apoya la propuesta de ampliar el ámbito de aplicación del Reglamento actual, creando unas condiciones armonizadas de igualdad para los abonos de origen orgánico y producidos a partir de residuos, y eliminando los límites a la innovación. No obstante, el CESE recomienda mantener y aplicar todos los principios clave de la protección medioambiental, incluido el principio de precaución.

1.3. El CESE está de acuerdo con la creación de un sistema eficiente de control, etiquetado y trazabilidad para garantizar la calidad y la seguridad de los productos, en el que participen todas las partes interesadas. El Comité sugiere aplicar el sistema de etiquetado que se utiliza para los productos fitosanitarios a fin de aportar una información clara sobre el uso y la conservación de los abonos. Además, el CESE recomienda establecer un método de análisis oficial para verificar las acreditaciones de cualquier sistema de etiquetado y garantizar una solidez suficiente de la integridad de cualquier etiqueta aplicada.

1.4. El Comité observa que la fertilidad y la protección del suelo son aspectos clave de la propuesta de la Comisión, pero señala que este objetivo será difícil de alcanzar sin una «directiva marco del suelo». Por otra parte, resalta la necesidad de tener presentes las diferencias entre los suelos de los distintos Estados miembros, lo que entraña adoptar normas específicas.

1.5. El Comité apoya la propuesta de establecer límites para reducir el cadmio y otros metales pesados en los abonos. El CESE, consciente de que esta decisión aumentará los costes de producción de abonos cuya fuente de fósforo la constituye la roca fosfática extraída, quisiera poner de relieve que se trata de una gran oportunidad para que los abonos orgánicos de base biológica logren una cuota de mercado significativa. Esto, a su vez, creará nuevas oportunidades y ayudará a impulsar la innovación, el crecimiento y la creación de empleo.

1.6. El CESE reconoce que los productores pueden optar por cumplir las leyes nacionales o europeas en materia de etiquetado, pero, debido al efecto potencial de unas normas nacionales divergentes en la distorsión y la fragmentación del mercado, quisiera subrayar la importancia de un enfoque que evite la competencia desleal y el incumplimiento de las normas más elevadas en materia de trazabilidad, calidad y seguridad.

1.7. El Comité señala que algunas definiciones y normas relativas a los abonos procedentes de materias primas secundarias no están claras. En concreto, será esencial contar una definición de «materias primas secundarias» ahora que van a presentarse propuestas de directivas y reglamentos relativos a los principios de una economía circular. Para mejorar la aplicación del nuevo Reglamento, el CESE recomienda una mayor integración y armonización con la actual Directiva sobre los residuos.

1.8. El Comité considera que la transición a una economía circular representa un reto fundamental para Europa y las generaciones futuras. A fin de seguir esta senda, recomienda aportar incentivos para alentar a las empresas interesadas en cambiar su producción, y emprender iniciativas encaminadas a apoyar el cambio en materia de información, sensibilización, educación y formación profesional.

1.9. Las estrategias de los Estados miembros sobre el tratamiento, las infraestructuras y la gestión de las aguas residuales deberían reconocer el valor de los lodos y aguas residuales como fuente de materias primas para la industria de los abonos orgánicos.

1.10. La recogida y producción a escala regional, apoyadas por las redes de distribución en los Estados miembros, deberían ser parte integrante de la estructura de un mercado de fertilizantes a base de materiales orgánicos.

2. Introducción

2.1. La propuesta de la Comisión tiene por objeto ofrecer soluciones concretas a los problemas surgidos en la evaluación *ex post* ⁽¹⁾ del actual Reglamento relativo a los abonos ⁽²⁾, en el marco más amplio del plan de acción para la economía circular ⁽³⁾.

2.2. En particular, se propone abordar dos problemas manifiestos que afectan al mercado interior en el sector de los productos fertilizantes:

- la competencia entre los abonos obtenidos de materias primas orgánicas o secundarias no importadas, en consonancia con el modelo de economía circular, y los producidos conforme a un modelo de economía lineal se inclina a favor de estos últimos ⁽⁴⁾. Esta distorsión de la competencia ⁽⁵⁾ obstaculiza la inversión en productos más sostenibles e impide la transición a una economía circular ⁽⁶⁾,
- el actual Reglamento no aborda las preocupaciones y límites específicos relacionados con el impacto de los abonos CE en los suelos, las aguas continentales, las aguas marinas y los alimentos. En ausencia de directrices a escala de la UE, los Estados miembros han establecido límites unilaterales, en concreto para la concentración de cadmio en los abonos fosfatados inorgánicos, lo que agrava la fragmentación del mercado.

⁽¹⁾ Centro de Servicios de Estrategia y Evaluación (CSES), Informe final «Evaluation of Regulation (EC) 2003/2003 relating to fertilisers» (Evaluación del Reglamento (CE) 2003/2003 relativo a los abonos), 2010.

⁽²⁾ Reglamento (CE) n.º 2003/2003.

⁽³⁾ COM(2015) 614/2.

⁽⁴⁾ La Comisión estima que los abonos inorgánicos representan el 80 % del valor de mercado, mientras que los orgánicos u órgano-minerales representan conjuntamente el 6,5 %, y los medios de cultivo, las enmiendas del suelo y las enmiendas calizas en torno al 10,5 %. Los bioestimulantes de las plantas y los aditivos agronómicos, aunque solo representan el 3 % del valor de mercado, tienen un gran potencial de desarrollo de mercado.

⁽⁵⁾ El Reglamento actual garantiza la libre circulación solo para los abonos incluidos en su anexo I. La obtención de la etiqueta «abono CE» requiere básicamente una enmienda al anexo I, pero es tan complicado que el 50 % de los abonos comercializados quedan fuera del ámbito de aplicación del Reglamento, y la gran mayoría de ellos están producidos a partir de materiales orgánicos o biorresiduos reciclados procedentes de la cadena alimentaria.

⁽⁶⁾ La Comisión destaca tres retos en relación con el uso de abonos: 1) los nutrientes se dispersan en el medio ambiente, con elevados costes en términos de salud y mitigación de los daños; 2) el fósforo es una materia prima fundamental que procede de fuera de Europa (el 90 % de los abonos fosfatados se importan de terceros países); 3) el cadmio es un componente esencial de los abonos fosfatados con un impacto medioambiental especialmente peligroso.

2.3. Los puntos clave de la propuesta de la Comisión son los siguientes:

- hacer la etiqueta «abono CE⁽⁷⁾» más accesible y crear unas condiciones armonizadas de igualdad para los abonos más innovadores y sostenibles, también para los producidos a partir de materiales orgánicos (incluidos los biorresiduos y los subproductos animales) o materias primas secundarias. También se incluirán entre los productos fertilizantes con el marcado CE los productos destinados a mejorar la eficiencia de los procesos de nutrición de las plantas, como los aditivos agronómicos y los bioestimulantes de las plantas⁽⁸⁾,
- garantizar que los productos comercializados son seguros y de alta calidad mediante un sistema adecuado de controles, etiquetado y trazabilidad en el que participen los fabricantes, importadores, distribuidores y operadores económicos⁽⁹⁾, y modernizar la evaluación de la conformidad y la vigilancia del mercado en consonancia con el «nuevo marco legislativo» para la legislación sobre los productos. Se mantendrá la posibilidad actual de que los fabricantes elijan si desean cumplir los nuevos requisitos armonizados o las normas nacionales⁽¹⁰⁾,
- establecer límites para los metales pesados (en concreto, el cadmio⁽¹¹⁾) y los contaminantes en los productos fertilizantes a fin de impulsar la inversión en abonos más sostenibles.

2.4. Según la Comisión, la propuesta aportará una amplia gama de beneficios, entre otros:

- la creación de unos 120 000 puestos de trabajo gracias al reciclaje de biorresiduos en abonos orgánicos,
- reducción de la dependencia de materias primas no disponibles en la UE (por ejemplo, fosfatos): los biorresiduos reciclados podrían sustituir hasta el 30 % de los abonos inorgánicos,
- reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y del consumo de energía causado por la producción de abonos inorgánicos,
- reducción de la contaminación causada por exceso de nutrientes, en particular la eutrofización del ecosistema,
- mejora de la eficiencia de los recursos,
- reducción general de los costes de conformidad para los operadores económicos,
- reducción del 65 % de los costes de comercialización de nuevos productos para la industria.

3. Observaciones generales

3.1. El CESE acoge favorablemente la propuesta de la Comisión, tanto para resolver algunos problemas críticos del mercado de los abonos como para contribuir a la transición a la economía circular.

3.2. El Comité reitera su apoyo a cualquier iniciativa encaminada a cerrar el círculo en el marco del plan de acción para la economía circular⁽¹²⁾. El CESE considera que la creación de unas condiciones armonizadas de igualdad para los abonos de origen orgánico es un objetivo medioambiental significativo y también un motor importante para el desarrollo económico y la creación de empleo.

⁽⁷⁾ El Reglamento sobre abonos de 2003 creó dos categorías diferentes: “abonos CE” y “abonos no CE” (también conocidos como “abonos nacionales”). Estos últimos pueden comercializarse en los mercados nacionales porque cumplen los requisitos nacionales y también pueden circular en el mercado de la Unión al amparo del Reglamento (CE) n.º 764/2008 sobre el reconocimiento mutuo.

⁽⁸⁾ COM(2016) 157 final. Introducción, puntos 14 y 15.

⁽⁹⁾ COM(2016) 157 final. Introducción, puntos 23-27.

⁽¹⁰⁾ Si los fabricantes quieren vender su productos en otros países de la Unión pero no desean que sus productos cuenten con marcado CE, podrán hacerlo, pero ello dependerá del reconocimiento mutuo entre Estados miembros.

⁽¹¹⁾ Los límites para el cadmio en los abonos se rebajarán de 60 mg/kg a 40 mg/kg a partir de tres años, y a 20 mg/kg transcurridos doce años.

⁽¹²⁾ Dictamen del CESE «Paquete de medidas sobre la economía circular» (DO C 264 de 20.7.2016, p. 98).

3.3. El CESE apoya la necesidad de eliminar las barreras que limitan la libre circulación de materias primas secundarias (incluidas materias primas secundarias orgánicas) y la innovación, al mismo tiempo que se mantienen y aplican todos los principios clave de protección medioambiental, incluido el principio de precaución.

3.4. El Comité apoya la propuesta de establecer un sistema eficaz de controles, etiquetado y trazabilidad que garantice la seguridad y la calidad de estos productos. En particular:

- aplicar el sistema de etiquetado que se utiliza para los productos fitosanitarios⁽¹³⁾ a fin de aportar a los agricultores información clara sobre el uso y la conservación de los abonos,
- establecer una norma común para la presentación y la comunicación de la información requerida, conforme al anexo III,
- establecer metodologías de análisis oficiales para verificar las acreditaciones de cualquier sistema de etiquetado y garantizar una solidez suficiente de la integridad de cualquier etiqueta aplicada.

3.5. El CESE reconoce que los fabricantes pueden elegir entre cumplir la legislación europea o nacional en materia de etiquetado, pero resalta que unas normas nacionales divergentes son una de las principales causas de la actual distorsión y fragmentación del mercado. Por esta razón, recomienda un enfoque específico a fin de evitar nuevas amenazas de competencia desleal e incumplimiento de las normas más elevadas de trazabilidad, calidad y seguridad.

3.6. El Comité observa que la fertilidad y la protección del suelo son aspectos clave de la propuesta de la Comisión, pero señala que este objetivo será difícil de alcanzar sin una «directiva marco del suelo» que pueda establecer y hacer cumplir normas comunes para el uso sostenible y la protección del suelo⁽¹⁴⁾. Por otra parte, resalta la necesidad de tener presentes las diferencias que existen entre los suelos de los distintos Estados miembros, lo que entraña adoptar normas específicas.

3.7. El Comité está de acuerdo en establecer límites para reducir de forma progresiva el cadmio y otros metales pesados en los abonos. Entretanto, es consciente de que una reducción inmediata y drástica de los niveles de cadmio en los abonos incrementará los costes de producción y, por tanto, los costes para los agricultores y los consumidores. En la línea de los perturbadores procesos que forman parte de la transición a un modelo económico circular, este cambio de coste y, por consiguiente, de precio, podría ser una herramienta económica para impulsar el cambio entre los consumidores y los agricultores. Es preciso proteger a los agricultores frente a subidas de precios drásticas y, por tanto, deben tener acceso a los abonos para responder a sus necesidades.

3.8. El CESE resalta que la competitividad de las pymes podría resultar afectada por los costes de conformidad adicionales⁽¹⁵⁾. Debido al valor estratégico de este Reglamento, el Comité recomienda proporcionar incentivos para alentar la transición de las pymes hacia una producción más sostenible⁽¹⁶⁾. Las DG de la UE responsables de Investigación y Agricultura desempeñarán un papel clave en este proceso.

3.9. El CESE considera que la transición a unos abonos más sostenibles así como a una economía circular requiere un hondo compromiso de todas las partes interesadas (fabricantes, agricultores, trabajadores y consumidores). El asesoramiento técnico y las mejores prácticas siguen evolucionando pero no siempre se divulgan correctamente. Como en otros ámbitos, las campañas de sensibilización y la formación profesional y continua son esenciales⁽¹⁷⁾. La propuesta de un foro de la economía circular que se celebraría en el CESE, tal como se apunta en el dictamen NAT/676 sobre el Paquete «Economía circular», puede contribuir a desempeñar una función para lograr los objetivos.

⁽¹³⁾ Reglamento (UE) n.º 547/2011.

⁽¹⁴⁾ Dictamen del CESE «Estrategia temática para la protección del suelo» (DO C 168 de 20.7.2007, p. 29).

⁽¹⁵⁾ Comisión Europea, *Competitiveness proofing-fertilising materials*, 2013. Este estudio indica que, para algunas empresas, por ejemplo pymes que producen compost, los nuevos costes de conformidad podrían ascender al 10 % de los costes de producción, con un efecto directo en su competitividad.

⁽¹⁶⁾ Dictamen del CESE «Uso sostenible del fósforo», punto 3.4.4 (DO C 177 de 11.6.2014, p. 78).

Dictamen del CESE «Producción ecológica y etiquetado de los productos ecológicos», punto 1.1 (DO C 12 de 15.1.2015, p. 75).

⁽¹⁷⁾ Véase la nota 12.

4. Observaciones específicas

4.1. El CESE está de acuerdo en que los bioestimulantes de las plantas deben incluirse en el marco de los productos fertilizantes con el marcado CE en vez de los productos fitosanitarios, lo que modifica el artículo 46 del Reglamento (CE) n.º 1107/2009. No obstante, insta a la Comisión a que siga el proceso con atención a fin de garantizar que no se utilice para eludir la ley sobre productos fitosanitarios que plantean amenazas potenciales en materia de salud y medio ambiente.

4.2. El Comité cree que los abonos procedentes de materias primas secundarias pueden constituir en el futuro una parte importante de una economía circular integrada⁽¹⁸⁾. A fin de mejorar la armonización con la actual Directiva marco sobre los residuos⁽¹⁹⁾, el CESE sugiere:

- distinguir con mayor claridad entre «material agrícola utilizado en la agricultura» (excluido del ámbito de aplicación de la Directiva marco sobre los residuos) y las definiciones de residuo, subproducto y fin de la condición de residuo. Estas definiciones no siempre están claras y pueden conducir al desaprovechamiento de oportunidades de innovación,
- establecer una definición mejor de subproducto cuando se utiliza como abono,
- introducir una distinción más clara entre residuos productivos y subproductos cuando se utilizan directamente en la agricultura como abono (por ejemplo, estiércol y digerido) y cuando se utilizan como componentes.

4.3. Fin de la condición de residuo⁽²⁰⁾, tal como se define en la propuesta de la Comisión, se aplica a los abonos y no a sus componentes. El CESE sugiere que este concepto se aplique a los componentes, ya que toda operación de valorización se debe llevar a cabo sobre los componentes iniciales y no sobre los abonos como productos finales.

4.4. El Comité está convencido de que el *nudge thinking* puede ser una herramienta útil para lograr el objetivo general de un mercado interior más eficiente en el contexto de la transición a una economía circular, hacer posible la participación de los fabricantes, agricultores y consumidores, y alentar elecciones y comportamientos más sostenibles.

4.5. Las aguas residuales municipales tienen potencial como materia prima secundaria para este sector emergente. Debería fomentarse el examen de las infraestructuras de aguas residuales en el nivel de los Estados miembros a fin de realizar un análisis coste-beneficio preciso de las inversiones para desarrollar infraestructuras que den prioridad al suministro de aguas residuales de alta calidad, bien separadas y ricas en nutrientes. La orina puede proporcionar una fuente fiable de fósforo y nitrógeno sin las concentraciones de metales pesados que aparecen, en particular, en los depósitos de roca que contienen fosfatos.

4.6. La recogida y producción a escala regional, apoyadas por las redes de distribución en los Estados miembros, deberían ser parte integrante de la estructura de un mercado de fertilizantes a base de materiales orgánicos. Este modelo puede completarse con múltiples puntos de recogida municipales y, donde sea factible, con unidades de producción.

4.7. El Comité señala que una reducción de cadmio ambiciosa puede lograrse más fácilmente si la atención se centra en los abonos fosfatados procedentes de fuentes distintas de las rocas extraídas contaminadas con cadmio.

4.8. Las exenciones al marco jurídico REACH (registro, evaluación, autorización y restricción de sustancias y preparados químicos) deben extenderse más allá del compost para promover la innovación y nuevas oportunidades de mercado en sectores como el de la estruvita y productos relacionados.

4.9. El CESE insta a la Comisión a que añada más categorías de materiales componentes en los anexos para responder a los avances tecnológicos que permitan producir fertilizantes seguros y eficaces a partir de materias primas secundarias valorizadas, como el biocarbón y las cenizas.

⁽¹⁸⁾ Dictamen del CESE «Economía circular: creación de puestos de trabajo y plan de acción ecológico para las PYME», punto 2.8 (DO C 230 de 14.7.2015, p. 99).

⁽¹⁹⁾ Artículo 2, apartado 1, letra f), de la Directiva 2008/98/CE.

⁽²⁰⁾ COM(2016) 157 final, artículo 18.

4.10. El CESE anima a la Comisión a que cree incentivos para apoyar el reciclaje del estiércol, de conformidad con los principios de la economía circular. Al mismo tiempo, es importante no crear sistemas que contribuyan a producir demasiado estiércol. En otros dictámenes sobre la reforma de la PAC ⁽²¹⁾ y la necesidad de reformar nuestros sistemas agrícolas se pone de relieve que es imprescindible reducir el estiércol concentrado en las regiones productoras, dentro de una reforma completa de nuestros sistemas agroalimentarios hacia un modelo sostenible.

Bruselas, 14 de julio de 2016.

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

⁽²¹⁾ DO C 354 de 28.12.2010, p. 35.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Una estrategia de aviación para Europa»

[COM(2015) 598 final]

(2016/C 389/12)

Ponente: Jacek KRAWCZYK

El 7 de diciembre de 2015, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la:

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Una estrategia de aviación para Europa

[COM(2015) 598 final].

La sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 21 de junio de 2016.

En su 518.º pleno celebrado los días 13 y 14 de julio de 2016 (sesión del 14 de julio de 2016), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 234 votos a favor, 5 en contra y 3 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El objetivo general de la estrategia de aviación de la UE (tal como se define en COM(2015) 599 final), denominada en lo sucesivo la «estrategia», debería consistir en mejorar el clima para la inversión a fin de impulsar la inversión europea en el sector de la aviación de la UE e incrementar la competitividad del sector y su papel en la economía, fomentando así el crecimiento económico global y la creación de empleo.

1.2. La Comisión Europea (en lo sucesivo, la «Comisión») subraya, con razón, la importancia de la aviación para la UE, no solo como consecuencia de la creciente necesidad de movilidad y conectividad, sino también para el crecimiento económico, y el número y la calidad de los puestos de trabajo que genera, directa e indirectamente. Por tanto, explotar el crecimiento de la aviación mundial es una prioridad acertada para los actores de la UE. El sector de la aviación de la UE debería considerar los retos del cambio climático como oportunidades para la investigación y la innovación.

1.3. La estrategia tiene por objeto mantener unas normas elevadas de seguridad y protección, reforzar el capítulo social, crear empleos de alta calidad en el sector de la aviación y seguir protegiendo los derechos de los pasajeros, pero también hacer frente a las limitaciones de capacidad en tierra y en el aire, facilitar el crecimiento del sector en Europa y en el mundo, promover la innovación, la multimodalidad así como una política climática con perspectiva de futuro basada en un consenso internacional. No obstante, el CESE, anima a la Comisión Europea a adoptar nuevas medidas concretas para evitar las consecuencias negativas sobre el empleo, como ya indicó en el Dictamen TEN/565 sobre el dumping social en el sector de la aviación civil europea ⁽¹⁾, y crear empleos de calidad.

1.4. Para aplicar con éxito estos objetivos globales y ambiciosos, la estrategia debe basarse en un planteamiento global del sector de la aviación, caracterizado por una nueva evaluación, más profunda y multidisciplinaria. El CESE apoya plenamente la adopción de un enfoque global, necesario para el desarrollo ulterior del ecosistema de la aviación.

1.5. El CESE felicita a la Comisión por esta iniciativa política, que vuelve a colocar el multifacético papel de la aviación en la escena política, tanto en Europa como a escala internacional, y sensibiliza a los reguladores sobre la necesidad de llevar a cabo una revisión más amplia de los requisitos en el sector de la aviación, desde una perspectiva no solo normativa e infraestructural, sino también social, económica y medioambiental. Las funciones de la aviación necesitan un mayor apoyo y reconocimiento político, tanto a nivel de la UE como de los Estados miembros.

⁽¹⁾ DO C 13 de 15.1.2016, p. 110.

1.6. El CESE insiste con firmeza en que la estrategia de aviación se lleve a cabo sobre la base de un diálogo social constructivo. A nivel de la UE, las instituciones de la UE deberían consultar al Comité de Diálogo Social Sectorial de la Aviación Civil sobre cualquier iniciativa que afecte a este sector. Cuando las iniciativas tengan un impacto social en las condiciones de empleo, el CESE sugiere entablar un diálogo entre los interlocutores sociales. El CESE reitera a este respecto los puntos de vista y las recomendaciones que formuló en su dictamen sobre el dumping social en el sector europeo de la aviación civil ⁽²⁾.

1.7. El CESE reitera las recomendaciones sobre la estrategia que formuló en su último dictamen sobre la política integrada de aviación de la UE ⁽³⁾. El CESE celebra que en su documento la Comisión haya tenido en cuenta una serie de propuestas procedentes de este dictamen sobre el mercado interior, la dimensión internacional de la aviación de la UE y la dimensión social. El CESE mantiene igualmente su posición formulada en otros dictámenes sobre el sector de la aviación de la UE (en particular, TEN/552 — La capacidad aeroportuaria de la UE, CCMI/125 — Ayudas estatales a los aeropuertos y las líneas aéreas, y TEN/504 — Cielo Único Europeo II +). Considera, asimismo, que los dictámenes son tan pertinentes para la UE de 27 Estados miembros como lo eran para la UE de 28.

1.8. La Comisión ha elaborado varias iniciativas reglamentarias importantes en el sector de la aviación europea, entre muchas otras, una revisión de las directrices sobre ayudas estatales a compañías aéreas y aeropuertos, la introducción de un paquete aeroportuario, la adopción de una normativa destinada a fomentar el progreso hacia un Cielo Único Europeo (SES en sus siglas inglesas), así como la revisión del Reglamento contra las subvenciones y las prácticas tarifarias desleales. Es urgente aplicar todas estas políticas y disposiciones para asegurar la plena aplicación de la estrategia por los Estados miembros. Lo mismo puede decirse del despliegue de la investigación sobre la gestión del tráfico aéreo en el contexto del Cielo Único Europeo (SESAR), un proyecto innovador de gran éxito desarrollado por la UE, y de la ulterior aplicación del programa «Clean Sky» (Programa de investigación dirigido a desarrollar tecnologías que permitan aumentar de forma significativa la eficacia medioambiental del transporte aéreo). Una financiación necesaria y bien orientada proveniente de la UE debería completarse con financiación privada y activar el desarrollo horizontal intersectorial.

1.9. En lo que se refiere a las compañías aéreas, los aeropuertos y los proveedores de servicios de control del tráfico aéreo, la estrategia debe ofrecer una orientación clara sobre la manera de garantizar la futura liberalización asegurando al mismo tiempo unas condiciones de competencia equitativas (competencia leal). La consolidación puede promoverse, pero únicamente si se garantiza un alto nivel de conectividad fiable en todos los Estados miembros.

1.10. La cuestión de la competencia leal también incluye el respeto de los derechos de los trabajadores. En las negociaciones con terceros países deben incluirse disposiciones similares al artículo 17 *bis* del Acuerdo entre la UE y los EE. UU. sobre el transporte aéreo. Es fundamental que haya equidad y reciprocidad, y contar con las normas más elevadas y aplicables de protección y seguridad, en particular, de protección social. Todo acuerdo en el ámbito de la política exterior de aviación de la UE deberá garantizar el cumplimiento de los principios de la OIT y la búsqueda de medidas mutuamente aceptables para lograr la necesaria adhesión a ellos ⁽⁴⁾.

1.11. El papel desempeñado por los Estados miembros, pero también por otras partes de la red de valor de la aviación, como los fabricantes de aeronaves, motores y sus componentes, debe tratarse con mayor detalle en la aplicación de la estrategia. La aviación de la UE debe poder beneficiarse de la digitalización. Debe participar plena y activamente en la revolución industrial 4.0. Para el sector de la construcción aeronáutica civil de la UE, el papel y la capacidad de la Agencia Europea de Seguridad Aérea (AESA) reviste una importancia estratégica para mantener la competitividad en el mercado mundial de la aviación civil.

1.12. La aviación de la UE requiere mayor claridad sobre la manera en que las disposiciones sobre propiedad y control podrían gestionarse de forma más flexible sobre la base de la reciprocidad, garantizando al mismo tiempo su aplicación y control armonizados en toda la UE y que el control de esas compañías siga respetando el Derecho de la Unión. En la UE, a diferencia de cualquier otra parte del mundo, los ciudadanos de la UE pueden invertir en las líneas aéreas de la UE sin restricciones respecto del porcentaje del capital adquirido ni del grado y el nivel de control de la línea aérea. Por tanto, la cuestión que se plantea es ¿por qué no invierten?

⁽²⁾ Véase la nota 1 a pie de página.

⁽³⁾ DO C 13 de 15.1.2016, p. 169.

⁽⁴⁾ DO C 198 de 10.7.2013, p. 51.

1.13. El CESE reconoce que la Comisión debe actuar con diligencia en la búsqueda de apoyo para sus propuestas por parte de los Estados miembros y otras partes interesadas. Sin embargo, el liderazgo político de la Comisión es absolutamente esencial. Los respectivos cometidos de la AESA y Eurocontrol deberían definirse de forma que se garantice la complementariedad de las funciones de ambas organizaciones, para evitar los solapamientos.

1.14. El CESE reitera que está dispuesto a apoyar plenamente a la Comisión en su esfuerzo por impulsar el debate político sobre la mejor forma de garantizar la competitividad de la aviación internacional europea, y por crear y aplicar el marco legislativo y reglamentario necesario a tal fin. El debate en torno al «Brexit» ha animado al CESE a trabajar aún más para contribuir a mejorar la integración de la aviación de la UE, que necesitamos más que nunca.

1.15. Dada su composición única y sus conocimientos especializados, el CESE ocupa una posición ideal para alimentar la reflexión política con puntos de vista de la sociedad civil organizada sobre las consecuencias políticas, sociales, económicas y medioambientales de las iniciativas reglamentarias en el sector de la aviación, y sobre la forma más adecuada y equilibrada de aplicar la estrategia. El CESE ha decidido, pues, hacer un seguimiento continuo de la aplicación de la estrategia, poniendo en marcha un proyecto separado y asignando a tal fin los recursos y conocimientos técnicos adecuados.

1.16. El CESE recomienda que la participación de las partes interesadas en la aplicación de la estrategia vaya acompañada de una explicación estructurada y concreta sobre el modo en que se aplicará la estrategia. Junto a un plan de acción en el que se enumeren las iniciativas que vayan a presentarse y se informe sobre los plazos, en los próximos años, debería prepararse una hoja de ruta en la que la Comisión detalle cómo piensa llegar a las partes interesadas para garantizar un compromiso tan importante. La movilización de todas las partes interesadas del sector de la aviación, que actúen juntas para aplicar la estrategia, constituye un reto que es necesario asumir.

2. Contexto

2.1. El sector del transporte aéreo de la UE emplea directamente a entre 1,4 (fuente: Steer Davies Gleave: «Study on employment and working conditions in air transport and airports», Informe final 2015) y 2 millones de personas (fuente: «Aviation: Benefits Beyond Borders», informe elaborado por Oxford Economics para ATAG, abril de 2014) y, en conjunto, sustenta entre 4,8 y 5,5 millones de empleos (fuente: Steer Davies Gleave: «Study on employment and working conditions in air transport and airports», Informe final 2015). La contribución directa del transporte aéreo al PIB de la Unión asciende a 110 000 millones EUR, y su impacto global, turismo incluido, alcanza los 510 000 millones habida cuenta del efecto multiplicador (Steer Davies Gleave: «Study on employment and working conditions in air transport and airports», Informe final 2015). Esto demuestra claramente que el potencial económico de la aviación es mucho mayor que su impacto directo.

2.2. No obstante, resulta esencial reconocer el impacto global que las emisiones del sector de la aviación ejercen sobre el clima. Cualquier estrategia de aviación debe buscar oportunidades para que el sector sea más sostenible, como el uso de biocombustibles innovadores y nuevas mezclas de combustibles. Europa debe aspirar a ser líder en este ámbito a través de la investigación y la innovación.

2.3. A pesar del crecimiento significativo en el número de pasajeros transportados por las compañías aéreas de la UE, el empleo se ha reducido desde 2008 a una tasa anual de -2,2 %, siendo esta reducción mayor que la observada en la economía general (-0,7 % anual) y a la vez, se han incrementado de manera significativa el número y las modalidades de los «empleos atípicos» (contrato de duración determinada y a tiempo parcial; trabajadores de ETT; autoempleo; contrato de cero horas; trabajadores desplazados, «pagar por trabajar», etc.).

2.4. Dada la enorme importancia de la contribución de la aviación a los buenos resultados globales de la economía de la UE y de su peso a nivel mundial, es fundamental que el sector europeo del transporte aéreo mantenga su competitividad, conserve su posición de liderazgo y sea capaz de crecer. En las últimas décadas, el sector de la aviación de la UE ha sido un ejemplo —también para otras industrias de la UE— de cómo unas reformas pueden aportar mayores beneficios a los ciudadanos, los trabajadores, las empresas y el medio ambiente europeo.

2.5. El CESE ha participado activamente en las políticas y la legislación de la UE en el sector de la aviación a través de la adopción de una serie de dictámenes y la organización de actos y audiencias públicas de las partes interesadas. La Comisión ha presentado una serie de propuestas concretas sobre los diferentes elementos de la red de valor de la aviación de la UE, su organización y funcionamiento, incluido un fuerte respaldo a un diálogo social integral ⁽⁵⁾ (el Comité solicitaba, entre otras cosas, mejorar la aplicación de las normas de aviación en Europa, a fin de crear unas condiciones de competencia equitativas para todas las partes de la cadena de valor de la aviación, y adoptar rápidamente medidas valientes para resolver el inminente problema de saturación de la capacidad).

2.6. Una estrategia de aviación de la UE sólida, global, orientada al mercado y sostenible es lo que piden urgentemente muchas partes interesadas europeas, incluido el CESE. En su último dictamen sobre la política integrada de aviación de la UE ⁽⁶⁾, el Comité estableció seis factores que determinan el grado de competitividad de la aviación europea: seguridad, sostenibilidad económica, social y medioambiental, competitividad por medio de la innovación, dimensión social, excelencia operativa y conectividad ⁽⁷⁾. El CESE respalda plenamente las recomendaciones sobre la estrategia que formuló en dicho dictamen.

2.7. Se necesitan una fuerte voluntad política, visión y valentía para encontrar un equilibrio entre los requisitos que impone la soberanía y la necesidad de contraer un compromiso a nivel de la UE. En la actualidad, tras el referéndum en el Reino Unido, ello es más pertinente que nunca. Desde una perspectiva económica, la estrategia debe tener como finalidad y objetivo fomentar la inversión, la prosperidad económica y el crecimiento sostenible en toda Europa. Desde una perspectiva jurídica, es necesario crear un marco reglamentario sólido a nivel macroeconómico y garantizar una planificación estable en el ámbito microeconómico. Esta estabilidad debería animar a los inversores europeos a orientar más la inversión hacia el sector de la aviación de la UE. Además, los inversores de la UE deberían tener un mejor acceso a los mercados internacionales en crecimiento, sobre la base de la reciprocidad.

2.8. En 2014, el Servicio de Estudios del Parlamento Europeo llegó a la conclusión de que el coste total de la no Europa en el sector de la aviación representaba alrededor de 3 400 millones EUR anuales durante los próximos 20 años. A falta de una estrategia clara efectivamente aplicada, el sector de la aviación de la UE desaprovechará oportunidades de crecimiento a escala internacional, y perderá competitividad. El crecimiento debe ser sostenible, garantizando unas condiciones de competencia equitativas. Sin embargo, si la estrategia se elabora con el objetivo de lograr una visión con las herramientas adecuadas, el éxito de su aplicación dependerá del amplio respaldo de todas las partes interesadas y, en particular, los Estados miembros.

2.9. La estrategia se basa en un enfoque global de la aviación, porque reconoce el importante papel que desempeña en la sociedad: permite la conectividad de las regiones, la movilidad de los pasajeros y el transporte de mercancías, reporta beneficios a la economía y contribuye a la innovación tecnológica con el objetivo de mitigar sus efectos en el cambio climático; en definitiva, redundará en beneficio de la sostenibilidad económica, medioambiental y social. El CESE apoya plenamente este enfoque.

3. La aviación como generador de crecimiento

3.1. Con el tiempo, todos los subsectores de la aviación han crecido, pasando a convertirse en negocios de varios miles de millones de euros que operan y compiten en mercados diferentes y forman juntos una red de empresas interdependientes de creación de valor. La estrategia, y su aplicación, deberían definir mejor los puntos fuertes y débiles, así como la capacidad para crear empleo de cada parte de la red de valor y promover sus respectivos puntos fuertes, a fin de crear un marco óptimo en el que los subsectores puedan contribuir, juntos o por separado, al crecimiento económico y a la prosperidad.

3.2. El enfoque global, más amplio, del sector de la aviación va más allá de los desafíos que deben afrontar las compañías aéreas y los aeropuertos, e implica a todas las partes de la red de valor. Los Estados miembros esperan una mejor conectividad, que sea además segura, fiable y rentable, con pequeños mercados periféricos con fines comerciales y turísticos; los fabricantes de aeronaves, motores y sus componentes esperan condiciones favorables para invertir en

⁽⁵⁾ DO C 230 de 14.7.2015, p. 17; DO C 451 de 16.12.2014, p. 123; DO C 170 de 5.6.2014, p. 116.

⁽⁶⁾ Véase la nota 3 a pie de página.

⁽⁷⁾ Véase la nota 3 a pie de página.

empresas y en I+D; y las compañías aéreas y los operadores de servicios aéreos esperan poder atraer inversores y operar en unos mercados cada vez más liberalizados y en unas condiciones que garanticen un nivel sostenible de sana competencia. Deberán salvaguardarse la calidad de las condiciones laborales, incluida la formación, y los derechos de los pasajeros.

3.3. La Comisión ha indicado, acertadamente, los ámbitos clave a los que deben prestar atención las autoridades reguladoras, en particular, el Cielo Único Europeo, el requisito de mandatos globales para las negociaciones internacionales encaminadas a garantizar el crecimiento, y la competencia leal, tanto en la UE como en los mercados del resto del mundo. La Comisión también ha destacado, con razón, la necesidad de garantizar estándares y normas internacionales que no solo establezcan altos niveles de seguridad y protección, sino que contribuyan a mitigar los efectos de la aviación en el cambio climático. Para apoyar el comercio mundial de los productos de la UE relacionados con la aviación, los acuerdos bilaterales de la UE sobre seguridad aérea también deberían tener como objetivo lograr el reconocimiento mutuo de las normas de certificación de seguridad.

3.4. Todas las partes de la red de valor de la aviación dependen de un entorno político que fomente las inversiones. Habida cuenta de sus elevados costes fijos, las compañías aéreas y los aeropuertos requieren, además, un marco regulador que permita una planificación estable. Varias cuestiones reglamentarias se están debatiendo actualmente, tanto en las instituciones de la UE como a nivel nacional. Todas ellas requieren una orientación clara de la Comisión y, dada su importancia, se han incluido en la aplicación de la estrategia ⁽⁸⁾.

3.4.1. Es fundamental perfeccionar, aplicar y reforzar las disposiciones relativas a la propiedad y el control [formulación estándar para los acuerdos bilaterales de servicios aéreos, así como disposiciones específicas para la UE del Reglamento (CE) n.º 1008/2008], ya que forman un pilar esencial de los acuerdos de servicios aéreos internacionales. Sin ellas, las partes contratantes no podrían respetar los derechos recíprocos acordados. Las «directrices interpretativas» propuestas por la Comisión podrían resultar insuficientes para resolver los problemas sistémicos y las diferencias en la aplicación, la seguridad jurídica y la «eficacia» de las disposiciones. Se precisa una orientación clara de la UE en el sector aéreo, que está siendo objeto de una importante consolidación. Dado el creciente peso macroeconómico de la actividad aérea, y la discrepancia de los niveles de rentabilidad de las compañías aéreas, estas interesan cada vez más a los fondos de inversión internacionales y a los inversores estratégicos. La consolidación no puede ir en detrimento de la conectividad, sobre todo a nivel regional.

3.4.2. La cuestión de la competencia leal también incluye el respeto de los derechos de los trabajadores. En las negociaciones con terceros países deben incluirse disposiciones similares al artículo 17 *bis* del Acuerdo entre la UE y los EE. UU. sobre el transporte aéreo. Es fundamental que haya equidad y reciprocidad, y contar con las normas más elevadas de protección y seguridad, en particular, de protección social. Todo acuerdo en el ámbito de la política exterior de aviación de la UE deberá garantizar el cumplimiento de los principios de la OIT y la búsqueda de medidas mutuamente aceptables para lograr la necesaria adhesión a ellos ⁽⁹⁾.

3.4.3. El CESE insta a la Comisión a facilitar acuerdos de diálogo social para evitar el dumping social y la creación de obstáculos al mercado interior. Incluso la más mínima acción sindical en el sector de la aviación puede afectar a un gran número de vuelos, pasajeros y empresas que dependen del turismo y el comercio. Esto debe tratarse si se quiere que la Comisión cumpla las expectativas de desarrollar un enfoque global para la aviación.

3.4.4. La tecnología de los drones es un tema de importancia significativa, que precisa de un análisis más exhaustivo en la estrategia. El problema ya no es solo el material (es decir, el tamaño y las características operativas de los drones) sino también el *software* y el potencial de esta tecnología. El CESE acoge con satisfacción el trabajo ya emprendido por la AESA en este ámbito. Sin embargo, a la luz de las iniciativas reglamentarias desarrolladas en otras regiones del mundo, es necesario que la UE mantenga su influencia en este ámbito de innovación para garantizar que Europa no pierda terreno y consiga impulsar esta tecnología innovadora e influir en las normas y los criterios internacionales que se adopten. Revisten la máxima urgencia la seguridad y la protección de las operaciones con drones.

⁽⁸⁾ Por consiguiente, el Comité reitera las observaciones formuladas en sus dictámenes DO C 241 de 7.10.2002, p. 29, DO C 264 de 20.7.2016, p. 11 y véase la nota 1 a pie de página.

⁽⁹⁾ Véase la nota 4 a pie de página.

3.4.5. La Comisión considera, con razón, que la aplicación del proyecto del cielo único europeo reviste una importancia esencial, y reitera la necesidad de adoptar y aplicar la segunda versión de este proyecto. Un régimen único de gestión del espacio aéreo para la UE no solo redundaría en interés de los ciudadanos y consumidores de la UE, sino que también es beneficioso para el medio ambiente y para la competitividad general del sector de la aviación europea. Por otra parte, conviene realizar un análisis más detallado para determinar por qué los avances han sido relativamente lentos. En particular, los bloques funcionales de espacio aéreo han fracasado en gran medida a la hora de responder a las expectativas. Se necesitaría un plan global para garantizar unos debates intensos, francos y sinceros con los Estados miembros y los proveedores de servicios de navegación aérea, junto con unas propuestas adaptadas a cada Estado miembro para ayudarles a superar los principales problemas y obstáculos a la modernización de sus respectivas organizaciones de gestión del tráfico aéreo. El CESE está convencido de que el hecho de hacer participar a los trabajadores en las futuras deliberaciones y en la ejecución permitirá abordar adecuadamente las preocupaciones planteadas por los interlocutores sociales. Además, se espera que SESAR, el pilar tecnológico del cielo único europeo, permita apoyar eficazmente una mayor integración de la gestión del tráfico aéreo de la UE mediante la creación de nuevas aplicaciones tecnológicas comunes. El gestor de red deberá desarrollar un diseño integrado para la red europea de rutas que permita realizar de manera segura y eficiente las operaciones de control del tráfico aéreo.

3.4.6. Para conseguir una red de transportes de la UE completa, es esencial tener plenamente en cuenta e integrar a los aeropuertos, asegurándose de que estén bien conectados con otros modos de transporte. La multimodalidad es la clave. Las TIC y las soluciones digitales también pueden contribuir a aumentar la eficiencia del sector de la aviación de la UE, promoviendo la multimodalidad y la sostenibilidad.

3.5. Los fabricantes del sector aeronáutico compiten en un mercado mundial. La revolución industrial 4.0 ofrece excelentes oportunidades a la industria manufacturera aeronáutica de la UE. Es preciso analizar y llevar a cabo una plena sinergia de las distintas políticas de la UE en este ámbito. Estos fabricantes también invierten en instalaciones de producción en Europa y en todo el mundo. Para evaluar el impacto global de la aviación en el crecimiento no se deben subestimar la importancia de la certificación de los fabricantes por la AESA ni los análisis económicos, dado el tamaño considerable de estas empresas y el hecho de que compiten entre sí a escala mundial.

3.6. La estrategia está basada en normas europeas y debería buscar la aceptación por parte de terceros países a través de negociaciones concertadas y coordinadas. La UE ha establecido ya la arquitectura que permitirá aplicar y desarrollar ulteriormente el acuerdo de transporte aéreo con los EE. UU. Las disposiciones que contiene permiten a ambas partes seguir desarrollando consensos para mejorar, ejecutar conjuntamente, e incluso extender la aplicación de esas normas a terceros países. La estrategia debería, pues, procurar utilizar instrumentos como el Comité Mixto UE-Estados Unidos para establecer una comprensión compartida con otras naciones de todo el mundo que sostienen esas mismas ideas, es decir, que una aviación sostenible depende del respeto de valores fundamentales. La UE y los EE. UU. podrían desempeñar un papel de liderazgo estableciendo normas a nivel mundial (incluido el SESAR y NextGen). La UE y los EE. UU. todavía tienen posibilidades de liderar conjuntamente la aviación mundial.

3.7. El éxito de la aviación europea también dependerá de las competencias y cualificaciones de sus trabajadores. Por tanto, deberán adoptarse medidas para aumentar el atractivo de este sector e impedir que la mano de obra cualificada lo abandone o busque empleo en otras partes del mundo.

4. Aplicación de la estrategia de la aviación: gestionar el cambio

4.1. El CESE reconoce que la Comisión debe actuar con diligencia en la búsqueda de apoyo para sus propuestas por parte de los Estados miembros y otras partes interesadas. Sin embargo, el liderazgo político de la Comisión es absolutamente esencial. Se necesita un compromiso claro para aprovechar el potencial del sector europeo de la aviación, respetando al mismo tiempo la necesidad de los Estados miembros de garantizar una conectividad fiable y segura, y asegurando a los interlocutores sociales que seguirán participando en el desarrollo y la aplicación de las medidas legislativas necesarias.

4.2. En su Comunicación, la Comisión aborda varias cuestiones que serán objeto de iniciativas reglamentarias, y reitera que buscará el compromiso de todas las partes interesadas. Sin embargo, junto a un plan de acción en el que se enumeren las iniciativas que vayan a presentarse y se informe sobre los plazos para los próximos años, debería prepararse una hoja de ruta en la que la Comisión detalle cómo piensa llegar a las partes interesadas y al público para garantizar una adhesión tan importante.

4.3. La Comisión señala, con razón, la necesidad de reforzar el diálogo social en el sector. La presión sobre la mano de obra en el sector de la aviación es intensa. En estas condiciones, un diálogo social es fundamental para lograr, y garantizar, la participación de los interlocutores sociales en el proceso. La Comisión debe aclarar cómo tiene la intención de estructurar un diálogo social sobre cuestiones relacionadas con su enfoque global.

4.4. Hay que clarificar en mayor medida la legislación laboral y la seguridad social aplicables a los trabajadores móviles de la aviación civil. Existen lagunas importantes en la protección social de las tripulaciones europeas, debidas a la falta de claridad de la legislación. Es preciso modificar las normas jurídicas existentes y adaptar tanto los aspectos técnicos de la legislación como los relativos a la seguridad social.

4.5. Las medidas legislativas deben aplicarse en el contexto del cambio climático. La estrategia de aviación no puede desarrollarse sin tener en cuenta la necesidad de abordar urgentemente a nivel mundial los costes asociados (en el plano económico, medioambiental y social) de los múltiples efectos del cambio climático. El sector de la aviación de la UE debería considerar los retos que plantean las emisiones de gases de efecto invernadero como oportunidades para la investigación y la innovación.

4.6. La información sobre la estrategia y su aplicación debería facilitarse de manera continua. Deberían organizarse periódicamente actos específicos de información en los que participen las partes interesadas.

4.7. Además, el enfoque general de la Comisión respecto del sector de la aviación debería ser una cuestión prioritaria y coherente en el diálogo con los Estados miembros. En algunos casos, el problema principal parece ser la falta de entendimiento a nivel nacional sobre las necesidades reales del sector de la aviación. La Comisión debería estudiar la posibilidad de apoyar más activamente el sector de la aviación a nivel nacional en los debates que mantenga con los Estados miembros.

4.8. El CESE insta una vez más a todas las partes interesadas del sector de la aviación a participar activamente en los futuros trabajos relativos a la aplicación de la estrategia. Revierte en interés de todos que el sector de la aviación sea fuerte, y no debemos dejar pasar la oportunidad que nos brinda la estrategia.

Bruselas, 14 de julio de 2016.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el reconocimiento de las cualificaciones profesionales en la navegación interior y por la que se derogan las Directivas 91/672/CEE y 96/50/CE del Consejo»

[COM(2016) 82 final — 2016/0050 (COD)]

(2016/C 389/13)

Ponente: Sr. Jan SIMONS

Los días 23 de marzo y 11 de abril de 2016, respectivamente, el Consejo de la Unión Europea y el Parlamento Europeo, de conformidad con el artículo 91, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la:

Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el reconocimiento de las cualificaciones profesionales en la navegación interior y por la que se derogan las Directivas 91/672/CEE y 96/50/CE del Consejo

[COM(2016) 82 final — 2016/0050 (COD)].

La sección de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 21 de junio de 2016.

En su 518.º pleno, celebrado los días 13 y 14 de julio de 2016 (sesión del 13 de julio de 2016), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 118 votos a favor, 2 en contra y 6 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE suscribe la afirmación de que el sistema común de cualificaciones profesionales en la navegación interior debe basarse en las competencias requeridas y no en los requisitos de experiencia, como era la práctica habitual. Confía también en que se cumpla la expectativa de que el reconocimiento de las cualificaciones profesionales en toda la Unión beneficiará al desarrollo de la navegación interior.

1.2. La movilidad laboral dentro de la UE es un factor importante para afrontar la escasez estructural de tripulaciones de cubierta cualificadas. Una evaluación obligatoria de las competencias para todos los tripulantes de cubierta mejorará la imagen y el atractivo de la profesión.

1.3. El mantenimiento de las actuales normas de seguridad en las principales vías navegables internacionales debe considerarse un mínimo para la correcta aplicación de la política propuesta.

1.4. Mejorar el cumplimiento de la legislación permitirá a las autoridades responsables, por una parte, desalentar las prácticas sociales ilícitas y, por otra, reforzar la competitividad y la competencia leal.

1.5. En aras de la buena gobernanza de la red europea de vías navegables interiores, el CESE considera que sigue siendo indispensable continuar y ampliar la estrecha cooperación existente entre la Comisión Europea y las comisiones fluviales europeas, en particular la Comisión Central para la Navegación del Rin (CCNR).

1.6. El CESE coincide en que, quizá mediante la incorporación de determinadas comisiones fluviales, además de los criterios comunes en materia de competencias que deberá fijar el Comité europeo para la elaboración de normas de navegación interior (CESNI), deberán establecerse unos criterios objetivos que permitan determinar qué vías navegables o qué tramos presentan riesgos específicos, para lo cual los Estados miembros deberán determinar requisitos adicionales además de las cualificaciones profesionales comunes.

1.7. Convendría comunicar cuanto antes y de manera explícita los principios y objetivos de la política elegida que fundamenta la propuesta.

2. Introducción

2.1. Las industrias competitivas se basan en la capacidad para transportar grandes volúmenes de carga de una manera rentable. Los buques de navegación interior tienen una capacidad de carga que equivale a la de centenares de camiones —un convoy de cuatro gabarras empujadas (= 7 000 toneladas netas) equivale a 280 camiones de 25 toneladas netas de cada uno— lo que podría contribuir a ahorrar en costes de transporte y proteger el medio ambiente.

2.2. Unidos por el canal Meno-Danubio, el Rin y el Danubio conectan de forma directa a trece Estados miembros del Mar del Norte al Mar Negro a lo largo de 3 500 kilómetros. Cada año, se transportan por estas vías unos 500 millones de toneladas de carga, y solo el tráfico del Rin representa el 67 % del volumen transportado. Más del 75 % del transporte de navegación interior en la UE es transfronterizo. En Alemania, Bélgica y los Países Bajos, la cuota modal del transporte de navegación interior es del 12,5 %, el 25 % y el 38,7 %, respectivamente, y en el corredor del Rin —el núcleo industrial de Europa— es incluso superior al 50 %.

2.3. Con mercancías de 150 000 millones de toneladas-kilómetro por año, el transporte de navegación interior desempeña un importante papel en el funcionamiento de las cadenas logísticas multimodales de la UE. Según estudios recientes, los 2 200 millones EUR de valor añadido en el sector del transporte de navegación interior dan lugar a un valor añadido económico directo e indirecto de 13 200 millones EUR, es decir, un coeficiente multiplicador de 6,0.

2.4. Cifras clave sobre el mercado de trabajo de transporte por vías navegables interiores de la UE:

- 41 500 trabajadores: cerca de 14 650 patrones de embarcaciones y 26 850 trabajadores,
- los Países Bajos, Alemania, Francia, Luxemburgo, Italia, Bélgica, Rumanía y Bulgaria representan el 80 % del total de la mano de obra en la navegación interior,
- la gran mayoría de los trabajadores ejercen su actividad en el corredor del Rin,
- cuota de trabajadores no nacionales: 27 % en los Países Bajos, 23 % en Alemania, 14 % en Bélgica,
- 9 482 empresas de transporte por vías navegables, de las cuales el 45 % son neerlandesas.

2.5. El CESE ya había emitido dictámenes sobre este asunto para el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea, entre otros el relativo a la política social en el marco de un régimen paneuropeo de navegación interior de 2015 ⁽¹⁾, el plan de acción europeo integrado para el transporte por vías navegables, denominado Naiades, de 2006 ⁽²⁾, y el paquete Naiades II de 2014 ⁽³⁾.

2.6. En ellos, el Comité, por primera vez, «abogó por elaborar una política social europea a favor de la navegación interior» para «mediante el diálogo social» dar lugar a la elaboración de una normativa específica sobre la cuestión de los horarios de trabajo en el sector de la navegación interior, lo que condujo a que en 2014 el Comité solicitará que se adoptaran «otras iniciativas». «A este respecto, la armonización a la que se aspira, basada en el diálogo social, en cuanto a los tipos de oficios y la coordinación de las cualificaciones profesionales a escala europea desempeñan un papel privilegiado, que la Comisión plasmará de manera concreta en estrecha colaboración con las comisiones fluviales, entre las que figura la Comisión Central para la Navegación en el Rin».

2.7. Entre tanto, la Comisión intensificó su cooperación con la CCNR y ya se han logrado algunos resultados importantes, como la identificación conjunta de las competencias exigidas (cuadros de competencias de la plataforma Platina) y, gracias a la voluntad conjunta de mejorar la normativa en el ámbito de la navegación interior, la creación, en junio de 2015, del Comité europeo para la elaboración de normas de navegación interior (conocido como CESNI). El CESNI comenzó rápidamente su labor y en 2015 había producido ya normas con prescripciones técnicas aplicables a los barcos de navegación interior. El CESNI también decidió crear un grupo de trabajo sobre las cualificaciones profesionales. Se espera que el CESNI desempeñe un papel importante, también en el ámbito de las cualificaciones profesionales, mediante el desarrollo de las normas mencionadas en la propuesta.

⁽¹⁾ DO C 24 de 31.1.2006, p. 73.

⁽²⁾ DO C 318 de 23.12.2006, p. 218.

⁽³⁾ DO C 177 de 11.6.2014, p. 58.

2.8. La propuesta de la Comisión objeto de examen vio la luz tras amplias y prolongadas consultas con muchas de las organizaciones implicadas y los interlocutores sociales [entre otras, con las siguientes organizaciones: comisiones fluviales internacionales (Comisión Central para la Navegación del Rin, Comisión del Danubio, Comisión del Sava); Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas; administraciones nacionales encargadas de la elaboración de políticas en el sector de la navegación interior y de actividades legislativas y administrativas; organizaciones profesionales (Unión Europea de Navegación Fluvial y Organización Europea de Patronos de Barco); sindicatos: Federación Europea de Trabajadores del Transporte (sección de transporte por vías navegables); plataforma Platina para la ejecución de Naiades; plataforma Edinna de centros de enseñanza y formación para la navegación fluvial en Europa; Aquapol y Federación Europea de Puertos Interiores]. Entre los interlocutores sociales del sector de la navegación interior europea cabe citar la Unión Europea de Navegación Fluvial, la Organización Europea de Patronos de Barco y la Federación Europea de Trabajadores del Transporte.

3. Síntesis de la propuesta de la Comisión

3.1. La navegación interior es un modo de transporte eficiente desde el punto de vista energético que permite ahorrar costes, por lo que podría utilizarse de manera más eficaz para apoyar los objetivos de eficiencia energética, crecimiento y desarrollo industrial de la Unión Europea. Sin embargo, su contribución se ve obstaculizada por las dificultades existentes en materia de movilidad laboral, por el hecho de que algunas ofertas de empleo no se puedan cubrir y por la falta de adecuación de las cualificaciones. Los diferentes requisitos mínimos aplicables en materia de cualificaciones profesionales para la navegación interior en los diversos Estados miembros no proporcionan garantías suficientes a los distintos países en lo que respecta al reconocimiento de las cualificaciones profesionales de las tripulaciones de otros Estados miembros, en particular porque esta cuestión también afecta a la seguridad de la navegación.

3.2. El objetivo de la Directiva es facilitar la movilidad laboral en el sector de la navegación interior garantizando que las cualificaciones de los trabajadores especializados se reconozcan en toda la Unión. La iniciativa se basa en más de diecinueve años de experiencia con las Directivas 96/50/CE sobre la obtención de los títulos nacionales de patrón de embarcaciones y 91/672/CEE sobre el reconocimiento recíproco de los títulos nacionales de patrón de embarcaciones, para los patronos de embarcaciones que operan en las vías navegables interiores distintas del Rin.

3.3. La propuesta amplía el reconocimiento de las cualificaciones profesionales para incluir a todos los tripulantes de cubierta y se basa en las competencias exigidas. Prevé el reconocimiento en toda la red europea de vías navegables interiores sobre la base de:

- normas comunes para los certificados de patrón de embarcación y otros tripulantes de cubierta,
- procedimientos y criterios comunes aplicables a la determinación de las competencias exigidas,
- fijación de criterios que garanticen que los conocimientos que se exigen para rutas específicas se justifican por el nivel de seguridad que se pretende conseguir.

Según la Comisión, no solo los trabajadores se beneficiarán de la mejora de la movilidad laboral y las nuevas oportunidades de carrera, sino que sobre todo se beneficiará el sector en su conjunto, al resultar más atractivo tanto para las empresas como para los trabajadores.

4. Observaciones generales

4.1. El CESE suscribe la afirmación de que el sistema común de cualificaciones profesionales en la navegación interior debe basarse en las competencias requeridas y no en los requisitos de experiencia, como era la práctica habitual. Confía también en que se cumpla la expectativa de que el reconocimiento de las cualificaciones profesionales en toda la Unión beneficiará al desarrollo de la navegación interior.

4.2. El Comité concede una gran importancia a que se prosiga y profundice la cooperación entre la Comisión Europea y las comisiones fluviales, en particular la Comisión Central para la Navegación del Rin (CCNR). Concretamente, los esfuerzos conjuntos de la CCNR y la Comisión para armonizar y modernizar la normativa son importantes para desarrollar una política coherente con respecto a la red de vías navegables de la UE. El CESE destaca la importancia de crear y mantener unas condiciones de competencia equitativas en el sector del transporte de navegación interior y destaca que la normativa modernizada tendrá que ir de la mano con un control de su cumplimiento modernizado.

4.3. Como parte del paquete Naiades II, la propuesta tiene por objeto introducir un sistema común de normas mínimas basadas en las competencias que reviste una gran importancia para el nivel de seguridad en las vías navegables interiores de la Unión Europea. El CESE considera que este sistema no debe menoscabar las mejores prácticas existentes en relación con todas las categorías de vías navegables interiores.

4.3.1. Por consiguiente, la propuesta prevé que los Estados miembros pueden establecer excepciones o requisitos adicionales para determinadas vías navegables, o tramos de dichas vías. Naturalmente, estas medidas deberán ser eficaces y proporcionadas, de modo que su número se limite a lo necesario. En general, no se persigue ninguna reducción de las normas vigentes. No obstante, las normas de seguridad en diferentes vías navegables pueden variar.

4.4. En lo que se refiere a los ríos internacionales, la transnacionalización del transporte por vías navegables interiores ha dado lugar a la creación de comisiones fluviales para garantizar un régimen único con fines comerciales. Como tal, el régimen del Rin se remonta a hace más de 200 años. Las comisiones para los ríos Danubio, Mosela y Sava se han creado ulteriormente.

4.4.1. El régimen renano no solo se distingue por su larga historia, sino sobre todo por su marco jurídico general, concretamente el régimen internacional.

4.4.2. El Comité considera indispensable disponer de un marco institucional más amplio y con un fundamento sólido para garantizar la coherencia y homogeneidad de la legislación que regula la navegación en la red europea de vías navegables interiores. Desde una perspectiva institucional, así como económica y social, sigue siendo sumamente recomendable continuar y ampliar la estrecha cooperación entre la Comisión Europea y la CCNR.

4.5. El CESE coincide en que, quizá mediante la incorporación de determinadas comisiones fluviales, además de los criterios comunes en materia de competencias que deberá fijar el Comité europeo para la elaboración de normas de navegación interior (CESNI), deberán establecerse unos criterios objetivos que permitan determinar qué vías navegables o qué tramos presentan riesgos específicos, para lo cual los Estados miembros deberán determinar requisitos adicionales además de las cualificaciones profesionales comunes.

4.6. Desde una perspectiva europea, preservar las normas de seguridad vigentes en las principales vías navegables internacionales debe considerarse una condición previa para la correcta aplicación de la política propuesta. A partir de una larga tradición internacional se ha desarrollado un enfoque coordinado a nivel de las cuencas fluviales, comúnmente aceptado por todas las partes interesadas pertinentes.

4.6.1. A este respecto, debería prestarse especial atención al río Rin. Esta vía de navegación internacional, que junto con el Danubio es una de las más complejas desde una perspectiva náutica, transporta más de dos tercios del tráfico por vías navegables interiores europeas. Los Estados ribereños ya han establecido un elevado nivel de seguridad basado en el Convenio revisado para la navegación del Rin y supervisado por la CCNR.

4.7. La CCNR ha creado ya un mecanismo multinacional vinculante para definir tramos con riesgos específicos. En opinión del CESE, la coordinación a nivel comunitario de las decisiones nacionales y de las decisiones de las comisiones fluviales sería un paso adelante con respecto a la movilidad de los trabajadores cualificados.

4.7.1. Por consiguiente, deberán establecerse criterios comunes relativos a la determinación de un riesgo específico. El CESE reconoce que la fijación de criterios generales y objetivos para definir los tramos donde se producen riesgos específicos también redundaría en beneficio de un proceso decisorio transparente con un ámbito de aplicación ampliado.

4.7.2. La cuenca del Danubio no ofrece todavía mecanismos multinacionales vinculantes para definir tramos de vías navegables con riesgos específicos. Sin embargo, el CESE considera que las acciones de los Estados miembros, con el apoyo de la financiación de la UE, para mejorar y garantizar la navegabilidad del Danubio son un factor crucial para el desarrollo de los corredores.

4.7.3. Una propuesta de metodología para establecer qué vías navegables o qué tramos conllevan riesgos específicos podría ser la siguiente:

1) criterios generales para las cualificaciones profesionales requeridas;

2) ríos nacionales: propuesta a cargo de los países ribereños, dictamen del CESNI y decisión de la Comisión Europea mediante el procedimiento de actos delegados;

3) ríos internacionales: las comisiones fluviales, que se atienen a un régimen de Derecho internacional, siguen los criterios generales, propuesta a cargo de los países ribereños, en caso necesario tras coordinarse con comisiones fluviales, dictamen del CESNI y decisión de la Comisión Europea mediante el procedimiento de actos delegados.

4.8. La propuesta tiene por objeto mejorar la movilidad profesional en un mercado laboral único para la navegación interior lo más amplio posible que sea accesible para los trabajadores de todos los Estados miembros, a fin de paliar la escasez estructural de tripulantes cualificados. El CESE reitera la importancia de esta cuestión, que merece especial atención.

4.8.1. La evaluación obligatoria de las competencias profesionales de todos los tripulantes, a nivel operativo, permitirá mejorar la imagen y el atractivo de la profesión, tanto para los aprendices como para las personas que proceden de otros sectores y acceden a esta profesión.

4.8.2. El CESE apoya los esfuerzos de la Comisión por conseguir que el sector siga siendo accesible a los trabajadores más orientados a la práctica. El CESE también acoge favorablemente las nuevas oportunidades para formarse rápidamente brindadas a quienes cambian de trabajo y ya tienen conocimientos marítimos o de otro tipo.

4.9. El CESE entiende que la propuesta se basa en decisiones políticas cuidadosamente estudiadas. Sin embargo, no es fácil determinar cuáles a partir de la propia propuesta. Por tanto, el Comité recomienda comunicar urgentemente y de manera explícita los principios y objetivos de la política elegida.

5. Observaciones particulares

5.1. Una reducción sustancial del número de documentos pertinentes, así como su conservación y actualización electrónicas, permitirán lograr una aplicación efectiva, aligerar las cargas administrativas y mejorar la eficiencia de los servicios de control. Con ello se conseguirá, por una parte, desalentar las prácticas sociales ilícitas y, por otra, reforzar la competitividad y la competencia leal.

5.1.1. Se recomienda encarecidamente que los interlocutores sociales, las comisiones fluviales internacionales y los servicios interesados mantengan su participación y compromiso en este ámbito.

5.2. Los exámenes prácticos se llevan a cabo normalmente a bordo de un buque, pero también podrían realizarse en un simulador, siempre y cuando, naturalmente, se disponga de la experiencia práctica requerida. Por consiguiente, el CESNI debe fijar una norma uniforme para las características técnicas y las funcionalidades de los simuladores de manipulación de buques de navegación fluvial, junto con normas para aprobar este tipo de herramientas.

5.2.1. La Directiva propuesta también acepta programas de formación autorizados, en lugar de exámenes administrativos. A este respecto, el CESE señala que habría que garantizar que no se producen conflictos de intereses entre el examinador y el profesor o formador de un candidato a examen.

5.2.2. El CESE acoge favorablemente el reconocimiento de los programas de formación aprobados, pero alberga serias dudas sobre su valor añadido a falta de un buen sistema para definir y garantizar su calidad.

5.2.3. También está en consonancia con el dictamen del Comité ⁽⁴⁾ la posibilidad que ofrece la propuesta de adquirir las cualificaciones requeridas en el marco de un aprendizaje no formal o informal por medio de un examen práctico — en este caso, aprender navegando.

5.3. Asimismo, cabe contemplar la adopción de normas adicionales para trabajos específicos cuando ya se aplican las normas de seguridad internacionales, por ejemplo, en el ámbito del transporte de pasajeros. El CESE señala que esto podría aplicarse también a los expertos de GNL requeridos para suministrar combustible a los barcos de transporte por vías navegables interiores. No obstante, debe reconocerse que las normas marítimas no son suficientes y adecuadas para los buques de navegación interior.

⁽⁴⁾ DO C 13 de 15.1.2016, p. 49.

5.4. De acuerdo con el informe de evaluación de impacto de la Comisión Europea, la cuota de trabajadores por cuenta propia y ajena en Europa es, respectivamente, del 27 % y el 73 %. No obstante, estas cifras son menos útiles si no se dividen entre el transporte de mercancías y de pasajeros, ya que el 40 % del empleo está ligado a la navegación de pasajeros y las pyme que poseen/operan un buque representan el 80-90 % del mercado en la parte occidental de la UE, en particular en Bélgica, Países Bajos, Francia y Alemania.

5.5. El CESE acoge favorablemente que tanto la Comisión como los Estados miembros vayan a evaluar la aplicación de la Directiva pero considera que también deberían asociarse a esta labor las comisiones fluviales. El CESE considera que una evaluación de estas características a escala nacional, europea e internacional constituirá una buena base de cara a una posible futura revisión de la Directiva.

Bruselas, 13 de julio de 2016.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

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



Oficina de Publicaciones de la Unión Europea
2985 Luxemburgo
LUXEMBURGO

ES