



Sumario

I Resoluciones, recomendaciones y dictámenes

DICTÁMENES

Comité Económico y Social Europeo

519º Pleno del CESE de los días 21 y 22 de septiembre de 2016

2016/C 487/01	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre las «Nuevas medidas para una aplicación y una gobernanza orientadas al desarrollo — Recomendaciones para la evaluación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos» (Dictamen de iniciativa)	1
2016/C 487/02	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Derechos de los cuidadores domésticos internos» (dictamen de iniciativa)	7
2016/C 487/03	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La política de biodiversidad de la UE» (Dictamen de iniciativa)	14
2016/C 487/04	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El camino desde París» (Dictamen de iniciativa)	24
2016/C 487/05	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La posición del CESE sobre aspectos clave de las negociaciones de la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (ATCI)» (Dictamen de iniciativa)	30
2016/C 487/06	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Desarrollo sostenible: Inventario de las políticas interiores y exteriores de la UE» (Dictamen exploratorio)	41

2016/C 487/07	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Normas preparadas para el futuro» (Dictamen exploratorio)	51
---------------	---	----

III Actos preparatorios

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

519º Pleno del CESE de los días 21 y 22 de septiembre de 2016

2016/C 487/08	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el marco jurídico de la Unión para las infracciones y sanciones aduaneras» [COM(2013) 884 <i>final</i> — 2013/0432 (COD)]	57
2016/C 487/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2013/34/UE en lo que respecta a la divulgación de información relativa al impuesto de sociedades por parte de determinadas empresas y filiales [COM(2016) 198 <i>final</i> — 2016/0107 (COD)]	62
2016/C 487/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 en lo que respecta a la utilización del Sistema de Entradas y Salidas» [COM(2016) 196 <i>final</i> — 2016/0105 (COD)] y sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Sistema de Entradas y Salidas (SES) para registrar los datos de entrada y salida y de la denegación de entrada de los nacionales de terceros países que cruzan las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, se determinan las condiciones de acceso al SES con fines coercitivos y se modifican el Reglamento (CE) n.º 767/2008 y el Reglamento (UE) n.º 1077/2011» [COM(2016) 194 <i>final</i> — 2016/0106 (COD)]	66
2016/C 487/11	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre medidas para garantizar la seguridad del suministro de gas y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 994/2010» [COM(2016) 52 <i>final</i> — 2016/0030 (COD)]	70
2016/C 487/12	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 sobre una estrategia de la UE para el gas natural licuado y el almacenamiento del gas» [COM(2016) 49 <i>final</i>]	75
2016/C 487/13	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al establecimiento de un mecanismo de intercambio de información con respecto a los acuerdos intergubernamentales y los instrumentos no vinculantes entre los Estados miembros y terceros países en el sector de la energía y por la que se deroga la Decisión n.º 994/2012/UE» [COM(2016) 53 <i>final</i>]	81
2016/C 487/14	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Iniciativa Europea de computación en la nube: construir en Europa una economía competitiva de los datos y del conocimiento» [COM(2016)178 <i>final</i>]	86
2016/C 487/15	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 — Prioridades de normalización en el sector de las TIC para el mercado único digital [COM(2016) 176 <i>final</i>]	92
2016/C 487/16	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Plan de Acción sobre Administración Electrónica de la UE 2016-2020 — Acelerar la transformación digital de la administración» [COM(2016) 179 <i>final</i>]	99

2016/C 487/17	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión — Programa Indicativo Nuclear presentado en virtud del artículo 40 del Tratado Euratom para dictamen del Comité Económico y Social Europeo» [COM(2016) 177 <i>final</i>]	104
2016/C 487/18	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Consejo en lo que se refiere a una serie de disposiciones relativas a la gestión financiera para determinados Estados miembros que sufren, o corren el riesgo de sufrir, graves dificultades en relación con su estabilidad financiera» [COM(2016) 418 <i>final</i> — 2016/0193 (COD)]	111
2016/C 487/19	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen derechos de aduana adicionales sobre las importaciones de determinados productos originarios de los Estados Unidos de América (versión codificada)» [COM(2016) 408 <i>final</i> — 2014/0175 (COD)]	112
2016/C 487/20	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Directiva 2004/37/CE, relativa a la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes carcinógenos o mutágenos durante el trabajo» [COM(2016) 248 <i>final</i> — 2016/0130 COD]	113

I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

DICTÁMENES

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

519º PLENO DEL CESE DE LOS DÍAS 21 Y 22 DE SEPTIEMBRE DE 2016

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre las «Nuevas medidas para una aplicación y una gobernanza orientadas al desarrollo — Recomendaciones para la evaluación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos»**(Dictamen de iniciativa)**

(2016/C 487/01)

Ponente: **Etele BARÁTH**

Decisión del Pleno	21/1/2016
Fundamento jurídico	Artículo 29, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	Sección de unión económica y monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en sección	8/9/2016
Aprobado en el pleno	21.9.2016
Pleno n.º	519
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	171/1/4

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE considera que es necesario desarrollar una gobernanza europea coordinada y orientada al desarrollo, para contribuir a la construcción de una Europa renovada, fuerte y pacífica. Conviene reforzar la coordinación, en su caso dotando a la gobernanza de un nuevo modo de organización.

1.2. Hay que restaurar un desarrollo dinámico de la economía a través de evoluciones coordinadas y consolidar los fundamentos del bienestar social y de la democracia, así como la coexistencia de las distintas culturas y un respeto ejemplar del medio ambiente.

1.3. El CESE destaca que la aplicación coherente del principio de asociación tiene como objeto favorecer la participación de las partes interesadas en la planificación y la aplicación de las inversiones de los fondos de la Unión Europea. Esta participación reforzará el compromiso colectivo en favor de las inversiones y permitirá recurrir en mayor medida a la experiencia. Asimismo, hará más eficaz la aplicación de los proyectos, aumentará la transparencia y contribuirá a prevenir los fraudes y los abusos.

1.4. Lo que necesitamos son objetivos y una estrategia simples y accesibles, un proyecto único para Europa (Estrategia UE 2030-50). Se debe confirmar que la creación de una Europa innovadora, viable e integradora sigue siendo un objetivo estratégico primordial de la Unión. A tal fin, los objetivos de la COP21 (objetivos de desarrollo sostenible) también deberían incluirse en el proyecto.

1.5. Los programas de desarrollo deben coordinarse mejor. La elaboración de los programas y herramientas de desarrollo a corto, medio y largo plazo deberá obedecer a un conjunto de objetivos concisos. Por «herramientas» se entiende el conjunto de instrumentos políticos, jurídicos, organizativos y financieros.

1.6. Para mejorar la coordinación, el CESE aboga por utilizar, al servicio de los objetivos europeos comunes, los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) tradicionales, así como los proyectos, centrados en el mercado y financiados también con capital privado, del Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas (FEIE). Para ello, es importante coordinar los objetivos y la normativa relativa a su aplicación.

1.7. El Comité propone que el principal instrumento al servicio de una gobernanza central orientada al desarrollo y reforzada sea el Semestre Europeo, que se basa en el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento y debería también prever los medios para influir de forma continua en el proyecto para Europa y seguir atentamente su evolución. El Semestre Europeo podría así desempeñar a la vez misiones en el ámbito de los sistemas cuyo objetivo es asegurar un entorno que garantice el bienestar social.

1.8. Junto al indicador de rendimiento del PIB ya adoptado, de naturaleza esencialmente económica, podría utilizarse un indicador de resultados (resultado interior bruto), complementario del primero, que refleje también la sostenibilidad e incluya sobre todo factores sociales y medioambientales, y que podría servir de base para controlar la eficacia de la gobernanza orientada al desarrollo.

1.9. Se necesitan una estrecha coordinación y la instauración de un método abierto de cooperación entre los Estados miembros. Es preciso adaptar la experiencia adquirida hasta la fecha en los procesos de desarrollo.

1.10. Deben consolidarse los instrumentos jurídicos y financieros. Los resultados de la gobernanza orientada al desarrollo dependerán del dinamismo de la economía, el aumento del capital movilizado, un sistema de inversión más eficaz, una mano de obra más cualificada y el grado de innovación de las empresas. Pero su principal objetivo a más largo plazo es crear bienestar y una sociedad renovada, y garantizar un medio ambiente mejorado y sostenible.

1.11. Es necesaria una aplicación compartida a varios niveles. Paralelamente a la reforma en curso (programa REFIT), conviene desarrollar los instrumentos jurídicos y administrativos de la gobernanza orientada al desarrollo. A este respecto, los instrumentos de nivel intermedio, es decir, los instrumentos de coordinación del desarrollo macrorregional, deben reforzarse considerablemente. Además, las regiones funcionales, las ciudades, las zonas urbanas, las aglomeraciones, las zonas metropolitanas y las redes están llamadas a desempeñar un papel de considerable valor en el marco del proyecto para Europa.

1.12. Uno de los elementos principales de una gobernanza orientada al desarrollo a largo plazo es la continuidad. Es necesario coordinar los factores que constituyen la naturaleza cíclica de las políticas, los procesos de programación y desarrollo y los horizontes presupuestarios. La actividad de desarrollo requiere un análisis continuo, control y correcciones.

1.13. Es especialmente importante informar al público con exactitud, promover su participación, desarrollar la comunicación y el marketing político y presentar debidamente los resultados concretos y los puntos débiles.

1.14. El CESE siempre ha abogado por reforzar la participación democrática. Por lo que respecta al método abierto de cooperación, la participación de los interlocutores económicos y sociales y las ONG debería estar garantizada en todos los niveles, lo que, a escala europea, debe ir de la mano con la valorización del papel del CESE.

1.15. Como ya señaló en su dictamen de 2012⁽¹⁾, el CESE apoya la iniciativa de la Comisión Europea relativa a la adopción de un Código de Conducta Europeo sobre la Asociación (CCEA), cuyo objetivo es proporcionar a los Estados miembros un marco de asociación en materia de planificación y aplicación. La concepción que los socios tienen de Europa contribuirá a definir los objetivos y a favorecer su identificación, y mejorará la eficiencia de la ejecución de los planes.

⁽¹⁾ Dictamen del CESE «El principio de asociación en la implementación de los Fondos del Marco Estratégico Común: elementos para un Código de Conducta Europeo sobre la Asociación» (DO C 44 de 15.2.2013, p. 23).

1.16. El CESE subraya que ha llegado el momento de superar la normativa sobre la asociación basada en propuestas y buenas prácticas; hay que precisar ampliamente las expectativas mínimas que deben satisfacer las autoridades de los Estados miembros so pena de sanciones.

1.17. El CESE recomienda que se exija a los Estados miembros que establezcan sistemas de financiación eficaces dirigidos a reforzar las capacidades de los socios. Estos sistemas deberían ir más allá de la mera formación o transmisión de información y abarcar asimismo el desarrollo de redes de asociación y la creación de instrumentos de participación efectiva.

1.18. El CESE insta encarecidamente a la Comisión Europea a que intensifique la cooperación con las redes de asociación europeas. La Comisión debe implantar un sistema de financiación europeo que contribuya al funcionamiento de las redes europeas de ONG activas en el ámbito de la política regional, en particular, con vistas a controlar los procesos nacionales y garantizar el retorno de información.

2. Por una Europa renovada y fuerte

2.1. *Situación actual y exposición de motivos*

2.1.1. La Unión Europea es fuerte, pero sigue enfrentándose a una crisis con diversas vertientes que no cesa, como ha puesto en evidencia el Brexit. La crisis económica de 2008 puso fin a la euforia suscitada por la ampliación de principios del decenio de 2000 y en muchos países invirtió el proceso de convergencia.

2.1.2. La crisis económica, y en especial el consiguiente descenso de las inversiones, agrietó la unidad basada en el crecimiento que existía entre los Estados miembros y provocó crecientes tensiones políticas, económicas y sociales. A pesar del objetivo fundamental de la Unión, las diferencias de desarrollo entre los Estados miembros se acentúan.

2.1.3. La decisión de seguir imponiendo políticas de austeridad estrictas a países afectados por un elevado nivel de deuda pública y deuda exterior y con déficit presupuestario contribuye a ampliar la brecha entre los países más desarrollados y los que se enfrentan a la austeridad. Se precisan nuevas políticas, por una parte, para combinar el crecimiento económico y el control del déficit presupuestario y, por otra, para fomentar la inclusión social.

2.1.4. La pobreza, la precariedad laboral y el desempleo han alcanzado un nivel inaceptable. La falta de perspectivas para los jóvenes constituye un obstáculo importante para el futuro renovable de Europa.

2.1.5. La Unión Europea ha perdido su atractivo para los inversores y se considera muy burocrática. Por lo que respecta a las inversiones productivas, pierde terreno de forma progresiva con respecto a los Estados Unidos y a algunos de sus Estados miembros, como Alemania y Reino Unido. Los países rezagados frenan a los más dinámicos. Es menor la necesidad de una interdependencia mutua. En algunos países, a pesar de un superávit presupuestario sustancial, la diferencia es cada vez mayor debido al descenso de las inversiones productivas, lo que, además, agrava el atraso de las regiones más pobres. La reacción es lenta y burocrática.

2.1.6. Los logros fundamentales de la Unión, como la zona del euro o el espacio Schengen, constituyen hoy en día, en un contexto dominado por la crisis migratoria y el terrorismo, factores de división más que elementos de cohesión. En muchos países, la UE se instrumentaliza con fines de política interior.

2.1.7. Los niveles de desarrollo de las regiones no se aproximan. La diferencia entre las regiones más avanzadas y las más retrasadas en términos de PIB es de catorce a uno. Algunos países, que se encuentran entre los grandes beneficiarios, utilizan los fondos que se les asignan en lugar de sus instrumentos estatales y de inversión, y su contribución nacional se ha reducido a un nivel mínimo, muy por debajo de los objetivos iniciales. Los Consejos de Competitividad recientemente creados podrían utilizar sus instrumentos para aportar una contribución importante a la convergencia de los niveles de desarrollo de las regiones.

2.1.8. Los ciudadanos y los agentes económicos, sociales y no gubernamentales (ONG) europeos ya no tienen esperanzas, se han alejado del proceso político para replegarse cada vez más sobre sí mismos. Perciben la Unión como una institución rígida, carente de flexibilidad e incapaz de renovarse.

2.1.9. La Unión Europea, debido esencialmente a sus malos resultados y a su deficiente sistema institucional en materia de desarrollo, no puede garantizar los medios suficientes para alcanzar sus objetivos, que además se hallan fragmentados.

2.1.10. No hay unidad en la visión de futuro, en la voluntad política ni en la capacidad de gobernanza. El método de coordinación no basta y está obsoleto, los instrumentos jurídicos no tienen ninguna repercusión o son de difícil uso y la participación de las organizaciones y el apoyo social son bajos debido en particular a una comunicación deficiente.

2.1.11. La estrategia de desarrollo a largo plazo de la Unión, hasta 2020, no tiene una visión a largo plazo suficiente ni es realista. Además, está fragmentada y es incapaz de reorientar los procesos, atrapados en los marcos metodológicos actuales. Entretanto, la toma en consideración de los diecisiete grandes objetivos de los ODS relativos a la sostenibilidad del desarrollo que han sido adoptados ha permitido a la Comisión Europea emprender, en el marco de una estrategia compleja a largo plazo, el examen del sistema y de los instrumentos de gobernanza.

2.2. *Nuevas vías*

2.2.1. En este contexto, la nueva Comisión Europea, con el apoyo del Parlamento Europeo, ha elaborado un nuevo paradigma de desarrollo económico. Los objetivos enunciados —creación de empleo y fomento del crecimiento, realización del mercado único europeo, simplificación del sistema de regulación económica, consolidación de los desarrollos comunitarios prioritarios, mercado de la energía, apoyo a las inversiones en el mercado y los servicios digitales, trato prioritario a las redes intelectuales y físicas para interconectar Europa y refuerzo de la responsabilidad medioambiental— pueden aportar una dinámica nueva e importante a la economía.

2.2.2. El Semestre Europeo y sus componentes conforman un sistema que va más allá de la gobernanza económica. Conviene reforzar la importancia concedida a los objetivos sociales y medioambientales a largo plazo en el marco del mecanismo del Semestre Europeo.

2.2.3. Por su parte, el programa prioritario dirigido a consolidar plenamente el sistema financiero de la zona del euro no es satisfactorio y, además, alimenta el temor, muy real, de que se ahonde la brecha entre los países europeos. Unos objetivos de desarrollo a escala europea podrían aliviar la parálisis de la Europa de dos velocidades.

2.2.4. En la actualidad, los procesos de desarrollo vienen determinados por dos grandes conjuntos de instrumentos económicos y financieros muy diferentes entre sí y dotados de su propio procedimiento. Hay que reforzar la complementariedad entre estos conjuntos desde la fase de coordinación de los objetivos.

2.2.5. Se trata, en primer lugar, de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) tradicionales, que están inscritos en los Tratados y cuyo objetivo es favorecer la cohesión social, económica y territorial. Adoptan la forma de ayudas a la inversión y el desarrollo, se modernizan de forma continua pero mantienen inalterada su naturaleza, y están disponibles gracias a la redistribución del presupuesto de la Unión, alimentado por las contribuciones de los Estados miembros. En algunos casos, los beneficiarios no estiman en su justo valor esos fondos, pues consideran que son algo que «se les debe». Con motivo de la revisión intermedia del período actual hasta 2020, es necesario adoptar una nueva reglamentación para favorecer la mencionada complementariedad.

2.2.6. El segundo conjunto de instrumentos es el Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas (FEIE), destinado a realizar el nuevo plan Juncker y que es un nuevo instrumento financiero centrado en el mercado que brinda la posibilidad de apoyar el capital riesgo y moviliza fondos públicos, bancarios y privados, cuyo importe todavía puede incrementarse. El mecanismo de gobernanza establecido debe convertirse en un elemento constitutivo de la gobernanza orientada al desarrollo. Estos dos sistemas de financiación también deberían armonizarse en cada Estado miembro.

2.2.7. En comparación con estos regímenes de financiación, los demás instrumentos financieros que funcionan bien son instrumentos diversificados, adaptados a sus misiones, pero de alcance limitado y con objetivos específicos. Los marcos del proyecto para Europa deben ser objeto de una coordinación estrecha y sistemática.

2.2.8. A día de hoy, aún no se han aplicado los medios directos capaces de favorecer el logro de los objetivos, poco numerosos pero no interconectados, de la Estrategia Europa 2020, con vistas a mejorar la coordinación. A falta de tales medios, cabe preguntarse si es posible coordinar el desarrollo de la UE de un modo adecuado. Conviene, pues, que entre las misiones del nuevo plan para el período posterior a 2020 se incluya la planificación de la interacción entre los distintos instrumentos.

2.2.9. Es necesario que los once objetivos temáticos del marco financiero plurianual que rige los Fondos EIE, así como los diez objetivos principales del plan Juncker —que solo coinciden vagamente con los anteriores— y sus respectivas regulaciones financieras y reglamentarias, contribuyan ya desde hoy a la realización de la Estrategia Europa 2020. A esto se suman los diecisiete criterios de referencia de los ODS en materia de sostenibilidad, que son decisivos para el futuro. Las misiones en el marco del proceso de programación para el período posterior a 2020 deberían apoyarse en un número reducido de objetivos claros y concisos.

2.2.10. En la actualidad, los distintos mecanismos asociados a los objetivos y los diferentes plazos y fechas de comienzo y fin todavía tienen como consecuencia que ningún objetivo sea transparente ni pueda ser comprendido y seguido fácilmente por los medios económicos y sociales y la sociedad civil. La ausencia de sinergias o interacciones entre los distintos objetivos reduce en gran medida la eficacia de los instrumentos y las inversiones. Se deben reforzar las sinergias entre los Fondos EIE y la Estrategia Europa 2020 renovada mediante la elaboración de una nueva Estrategia UE 2030-2050 (proyecto para Europa).

2.2.11. Mientras los Fondos Estructurales van acompañados de mecanismos de preparación, ejecución, control y análisis muy burocráticos, tanto centralizados como descentralizados, y un gran número de agencias de la Unión se encarga de velar por su aplicación, el nuevo mecanismo de gobernanza del reciente FEIE sale del ámbito de la Comisión Europea y su nueva estructura organizativa se basa en las necesidades relacionadas con el entorno financiero y de inversión. La coordinación de los dos grandes conjuntos requiere adoptar un instrumento estratégico y un nuevo sistema de gobernanza ⁽²⁾.

2.2.12. Establecer un nuevo sistema de gobernanza orientado al desarrollo podría mejorar la coordinación y dar lugar a una cooperación abierta entre los socios interesados.

2.2.13. A fin de mejorar la eficacia y eficiencia de los Fondos EIE, es preciso reforzar la estructura institucional de la asociación y extenderla a todos los ciudadanos europeos, en virtud del derecho de participación pública. En efecto, se debería garantizar a todos los ciudadanos europeos la posibilidad de acceder a la información pertinente y de participar en las decisiones de planificación y aplicación. También deberían poder dar su opinión sobre los proyectos de programas, licitaciones e informes de evaluación.

3. Reforzar la asociación

3.1. El CESE ya ha abordado la cuestión del principio de asociación y ha formulado propuestas detalladas a este respecto en varios dictámenes.

3.1.1. En su dictamen aprobado en 2010 ⁽³⁾, el CESE subrayó que los reglamentos vigentes dejan un margen de interpretación demasiado amplio al concepto de asociación a escala nacional, y que, por lo tanto, la Comisión Europea debería desempeñar un papel mayor y mucho más proactivo como guardiana del principio de asociación. Consideró que era esencial que todos los programas operativos garanticen a los socios los recursos de asistencia técnica necesarios para reforzar sus capacidades. Abogó por recuperar los programas de iniciativa comunitaria para la innovación social y el desarrollo local.

3.1.2. En su dictamen de 2012 ⁽⁴⁾, el CESE manifestó su apoyo a la iniciativa de la Comisión Europea dirigida a adoptar un Código de Conducta Europeo sobre la Asociación. Expresó la preocupación de la sociedad civil organizada por el incumplimiento del principio de asociación y sugirió establecer un sistema de control de la asociación gestionado por los propios socios. Propuso condicionar la celebración de los acuerdos de asociación con los Estados miembros a una aplicación adecuada del Código de Conducta y completar a tal fin los recursos de los programas operativos con incentivos financieros. Reiteró, además, sus recomendaciones sobre el refuerzo de la capacidad de los socios.

3.2. La legislación relativa a la política de cohesión prevé la instauración del denominado Código de Conducta Europeo sobre la Asociación (CCEA), en el que se recogen principios rectores y buenas prácticas.

3.3. De la experiencia acumulada al ejecutar el CCEA se desprende que algunos países solo han aplicado formalmente las disposiciones del Código en el marco de los procesos nacionales de programación y de transformación de la estructura institucional de aplicación de los Fondos EIE.

⁽²⁾ Dictamen de la Comisión de Política de Cohesión Territorial y Presupuesto de la UE del CDR sobre el tema «Simplificación de los FEIE desde el punto de vista de los entes locales y regionales», ponente: Petr Osvald (CZ/PSE).

⁽³⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «Cómo fomentar una colaboración eficaz en la gestión de los programas de la política de cohesión, sobre la base de las buenas prácticas del período de programación 2007-2013» (DO C 44 de 11.2.2011, p. 1).

⁽⁴⁾ Véase la nota 1 a pie de página.

3.4. En varios países no se ha concedido a los socios suficiente tiempo para formular una opinión sobre los documentos pertinentes. No han participado en el fondo de las principales decisiones estratégicas, como las relativas a la definición de las prioridades o las dotaciones financieras. No se ha establecido ningún mecanismo o instrumento especial de comunicación y de participación para favorecer la participación activa.

3.5. Los análisis realizados por varias ONG ⁽⁵⁾ han demostrado que, en algunos países, los requisitos para la elección de los socios participantes en los comités de seguimiento se respetaron formalmente, pero que ello no siempre garantizó la representatividad ni la cobertura temática. El intercambio de información entre las autoridades de gestión y los miembros de los comités de seguimiento dista de ser óptimo.

3.6. Por ejemplo, las autoridades responsables de las cuestiones horizontales, como los ministerios de Medio Ambiente, no consiguieron representación en varios comités de seguimiento. Las autoridades de gestión no se esfuerzan por promover la participación de los socios de la sociedad civil que representan los principios horizontales en la planificación de las convocatorias de proyectos ni en la evaluación de las propuestas.

3.7. En algunos países, las intervenciones dirigidas a reforzar la capacidad de los socios son insuficientes. De hecho, se limitan sobre todo a impartir formación y reembolsar los gastos de viaje, mientras que no llegan a aplicarse varias propuestas del CCEA, por ejemplo las relativas al desarrollo de redes y la coordinación, o también a la cobertura de los gastos de expertos necesarios para garantizar una participación efectiva del socio.

3.8. La Comisión Europea y los Estados miembros no han prestado suficiente atención a la utilización de los instrumentos del método de desarrollo local participativo (DLP) durante la primera mitad del período presupuestario.

3.9. El CESE estima necesario proceder a un examen general de las prácticas en el ámbito de la asociación. Dicho examen deberá incluir asimismo una evaluación de la instauración de los procedimientos de planificación y de la estructura institucional de aplicación, y de la medida en que el sistema normativo actual es capaz de conducir a una asociación eficaz. Los socios deberían participar activamente en el procedimiento de evaluación.

Bruselas, 21 de septiembre de 2016.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

⁽⁵⁾ Análisis realizados por la red CEE Bankwatch y por SFTeam for Sustainable Future.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Derechos de los cuidadores domésticos internos»**(dictamen de iniciativa)**

(2016/C 487/02)

Ponente: **Adam ROGALEWSKI**

Decisión del Pleno	21.1.2016
Fundamento jurídico	Artículo 29, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en sección	9.9.2016
Aprobado en el pleno	21.9.2016
Pleno n.º	519
Resultado de la votación	168/2/6
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Recomendaciones

1.1. Es necesario entablar un debate sobre la adopción de una definición profesional común para el trabajo de asistencia doméstica «interna» en Europa, reconocido como una forma de prestación de servicios de asistencia a domicilio. La definición del trabajo de asistencia doméstica interna debe abarcar las condiciones laborales de los trabajadores (por cuenta ajena o por cuenta propia) que viven en residencias privadas donde su trabajo consiste principalmente en prestar servicios asistenciales a personas de edad avanzada y personas con discapacidad. Los cuidadores domésticos internos, independientemente de su estatuto de trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia, deberían considerarse como trabajadores del sector de los cuidados de larga duración. La introducción de una definición profesional común tiene por objeto reconocer la existencia de los cuidadores domésticos internos en el mercado laboral europeo y mejorar la calidad de los cuidados de larga duración que prestan.

1.2. Con fines de asesoramiento político, Eurostat debería recabar datos pertinentes sobre los cuidadores domésticos internos.

1.3. El CESE pide a la Comisión Europea que investigue la situación de estos trabajadores, incluido su número, nacionalidad, estatus migratorio, la movilidad transfronteriza, su inclusión efectiva en los sistemas de protección laboral y social, condiciones laborales y sociales y cualificaciones, así como su contribución real y potencial a las economías europeas.

1.4. El CESE hace hincapié en que los cuidadores domésticos internos deben recibir un trato similar al de los otros trabajadores asistenciales. Esto significa que deben disfrutar de una protección similar, en particular respecto de la limitación del tiempo de trabajo (incluidas las guardias) y de una protección contra el empleo autónomo ficticio. Los cuidadores domésticos internos por cuenta ajena no deben quedar excluidos de la reglamentación laboral pertinente de la UE y los Estados miembros, que incluye, en particular, el derecho a una remuneración adecuada, la protección de la salud y la seguridad, la cobertura social y el derecho a la libertad de asociación y la negociación colectiva.

1.5. La escasez de oferta de personal para los cuidados de larga duración en Europa debe abordarse positivamente, garantizando un salario y unas condiciones de trabajo dignas, remediando la falta de inversión, asegurando el respeto de los principios de libre circulación, eliminando los obstáculos que impiden a los trabajadores ejercer sus derechos laborales y creando vías que permitan a los migrantes acceder al empleo regular.

1.6. El CESE pide a la Unión que colabore estrechamente con los Estados miembros para coordinar la oferta y la movilidad de los cuidadores domésticos internos en el marco de un enfoque destinado a mejorar la capacidad global del sector para prestar cuidados de calidad. Deben adoptarse medidas concretas, entre otras cosas, para:

- mejorar las salvaguardias de la Directiva sobre sanciones a los empleadores (2009/52/CE), a fin de proteger los derechos laborales de los trabajadores indocumentados para luchar contra el empleo irregular. Es preciso aplicar rigurosamente la Directiva sobre los derechos de las víctimas (2012/29/UE) para apoyar eficazmente a los cuidadores domésticos internos que son víctimas de explotación, independientemente de su estatus migratorio,
- armonizar todas las directivas pertinentes de la UE con el Convenio n.º 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que establece los derechos de los trabajadores domésticos,
- incluir los derechos de los cuidadores domésticos internos y los beneficiarios de sus cuidados en las futuras revisiones o propuestas de legislación europeas y nacionales,
- dar prioridad a la reforma de las modalidades de asistencia doméstica interna en la Plataforma europea de lucha contra el trabajo no declarado, una iniciativa que el CESE acoge favorablemente,
- examinar los derechos de los cuidadores en el marco del Semestre Europeo e incluirlos en las consultas sobre la iniciativa «Nuevo inicio para la conciliación de la vida laboral y familiar»,
- poner en marcha una campaña informativa a escala europea sobre los derechos de los cuidadores domésticos internos dirigida a los usuarios y proveedores,
- promover y apoyar la creación de organizaciones y cooperativas de cuidadores domésticos internos,
- establecer procedimientos para el reconocimiento, la armonización y la transferibilidad de las cualificaciones y experiencia adquiridas por los cuidadores domésticos internos, utilizando, en particular, los instrumentos de reconocimiento de cualificaciones recién introducidos por la Agenda de nuevas cualificaciones y empleos ⁽¹⁾,
- reorientar los fondos europeos para financiar la organización de cursos de formación destinados a los cuidadores domésticos internos actuales y potenciales, a fin de mejorar la calidad de la atención,
- controlar y mejorar las condiciones de envío de los cuidadores domésticos internos aplicando el principio de la igualdad de retribución para un mismo trabajo.

Por otra parte, cabe señalar que la propuesta de la Comisión relativa al establecimiento del pilar europeo de derechos sociales (PEDS) no contiene referencia alguna a la situación de los cuidadores domésticos internos. Debería contemplarse la inclusión de sus derechos sociales en la preparación ulterior del PEDS, sobre el que el Comité está elaborando un dictamen.

1.7. Los Estados miembros deben velar por la protección de los derechos de los beneficiarios de cuidados y los trabajadores, incluidos los cuidadores domésticos internos. Deben adoptarse medidas concretas, en particular:

- ratificar y aplicar el Convenio n.º 189 de la OIT ⁽²⁾ y regularizar la situación de los cuidadores domésticos internos indocumentados,
- poner en marcha medidas de apoyo, como la intermediación para ayudar a los beneficiarios de cuidados a encontrar cuidadores domésticos internos,

⁽¹⁾ COM(2010) 682 final: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0682&from=ES>

⁽²⁾ El Convenio n.º 189 de la OIT, que entró en vigor el 5 de septiembre de 2013, ha sido ratificado hasta ahora por Bélgica, Alemania, Finlandia, Irlanda, Italia, Portugal y Suiza, además de catorce países de fuera de Europa.

- establecer un sistema de apoyo global para los beneficiarios de cuidados y sus familias, en particular, a través de incentivos fiscales o subvenciones,
- ofrecer programas de formación a los cuidadores domésticos internos, que deberían beneficiarse de un permiso remunerado para asistir a los mismos,
- fomentar la libertad de asociación y la negociación colectiva en el sector, en particular, apoyando el derecho de los cuidadores internos y de sus empleadores a participar en asociaciones o a constituir las,
- luchar contra el dumping social y la explotación,
- regular proactivamente el sector de los cuidados de larga duración, especialmente en relación con el cumplimiento de la legislación laboral, para garantizar la protección de los beneficiarios de la asistencia, así como de los cuidadores domésticos internos. Estas disposiciones deberán permitir a los servicios de inspección del trabajo y a las demás organizaciones estatales y no gubernamentales pertinentes acceder a los puestos de trabajo en los hogares particulares.

1.8. El CESE destaca que la ayuda financiera destinada a los beneficiarios de cuidados que dependen de cuidadores domésticos internos debe facilitarse a través de proyectos adecuados de inversión pública a largo plazo y sostenibles.

1.9. Es preciso asociar a los sindicatos, los empresarios y las organizaciones de la sociedad civil en la planificación de las políticas a escala de los Estados miembros y de la UE. Debe promoverse el diálogo social y civil con todas las partes interesadas y en todos los niveles.

1.10. El CESE debe desempeñar un papel activo en la promoción de la elaboración de políticas europeas destinadas a apoyar a los cuidadores, los beneficiarios de cuidados y sus familias mediante, entre otras cosas, la organización de una conferencia sobre el futuro del trabajo de asistencia doméstica interna en Europa.

2. Antecedentes

2.1. La escasez de mano de obra en el sector sanitario es una «bomba de relojería». El sector atraviesa una crisis ⁽³⁾ y, a menos que se pongan en práctica las respuestas políticas adecuadas, la escasez se irá agravando. Ya en 1994, la Comisión Europea definió los cuidados como un sector estratégico. La Comisión Europea advirtió en 2010 que, si no se adoptaban medidas urgentes para paliar la escasez de mano de obra, en 2020 faltarían dos millones de trabajadores sanitarios, de los cuales un millón en el sector de los cuidados de larga duración ⁽⁴⁾.

2.2. Los cuidadores domésticos internos representan una parte numéricamente significativa pero marginada de la fuerza de trabajo dedicada a los cuidados de larga duración. Son muy móviles y ocupan la parte inferior de la jerarquía laboral dentro del sector. Los cuidadores domésticos internos suelen quedar excluidos de la planificación de este sector por la Unión y los Estados miembros.

2.3. El número exacto de cuidadores domésticos internos no está claro debido a la falta de información; se les suele pasar por alto en los sistemas de recopilación de datos. En el contexto de una fuerza de trabajo asistencial apenas reconocida y mal remunerada, los cuidadores domésticos internos han permanecido invisibles demasiado tiempo para los responsables políticos.

2.4. Están presentes en todos los Estados miembros. Entre ellos se cuentan tanto migrantes procedentes de terceros países como ciudadanos europeos que trabajan en su país de origen o en el extranjero. Algunos trabajan de forma irregular como migrantes indocumentados y otros practican la migración circular o temporal. Muchos de ellos trabajan en condiciones laborales precarias como, por ejemplo, el empleo autónomo ficticio.

⁽³⁾ UNI Europa UNICARE (2016).

⁽⁴⁾ Comisión Europea (2013).

2.5. Puesto que actualmente no existe una definición profesional de los cuidadores domésticos internos, su situación se equipara a la de los trabajadores domésticos ⁽⁵⁾. Según la OIT, el trabajo doméstico, incluido el trabajo asistencial, representa entre un 5 % y un 9 % de todo el empleo en los países industrializados ⁽⁶⁾.

2.6. Algunos Estados miembros han avanzado en el proceso de formalización e inclusión de los cuidadores migrantes indocumentados, con la firma del Convenio n.º 189 de la OIT.

2.7. El CESE ya ha contribuido a la formulación de políticas sobre los cuidados de larga duración con sus dictámenes sobre los derechos laborales de los trabajadores domésticos ⁽⁷⁾, la necesidad de inversión social ⁽⁸⁾ y la asistencia social a largo plazo y desinstitucionalización ⁽⁹⁾. El presente dictamen se basa en esas posiciones y se centra en la situación específica de los cuidadores domésticos internos.

3. Escasez de mano de obra, austeridad, migración y cuidadores domésticos internos

3.1. La asistencia a domicilio se está extendiendo rápidamente, como consecuencia de la creciente preferencia por este tipo de asistencia, los costes prohibitivos para muchos de los cuidados residenciales y la falta de inversión adecuada en infraestructuras del sector asistencial.

3.2. Las medidas de austeridad adoptadas en la mayoría de los Estados miembros redujeron las limitadas infraestructuras existentes y la oferta de mano de obra para los cuidados de larga duración. El CESE considera que la inversión en los cuidados de larga duración debe acogerse de forma positiva como una oportunidad económica y como ámbito prioritario para la creación de empleo, el apoyo social a las familias y la igualdad de género. La inversión en este sector refuerza los índices de participación de la población activa y ofrece una posibilidad para salir de la crisis económica ⁽¹⁰⁾.

3.3. La escasez de mano de obra en el sector asistencial se da en muchos Estados miembros. La contratación de cuidadores domésticos internos, regulares o indocumentados, permite atenuar las carencias en los cuidados de larga duración. Los sistemas asistenciales del sur de Europa, en particular, dependen en gran medida de los cuidadores domésticos internos. En Italia, los cuidadores domésticos internos migrantes representan cerca de las tres cuartas partes de la fuerza de trabajo asistencial interna ⁽¹¹⁾.

3.4. Los países de Europa Central y Oriental (PECO) también se ven afectados por la crisis en el sector asistencial y por el aumento de la demanda de asistencia en Europa Occidental. Por ejemplo, Polonia suministra numerosos cuidadores domésticos internos a otros países, a pesar del gran déficit de mano de obra nacional en el sector asistencial. Esta escasez se compensa con la llegada a Polonia de trabajadores procedentes de Ucrania y otros terceros países.

3.5. A pesar de la creciente concienciación de la importancia del sector asistencial para la prosperidad económica, la contribución del trabajo de asistencia doméstica interna a la economía europea no se ha medido y debería ser objeto de una investigación a escala europea.

3.6. Muchas mujeres europeas se ven atrapadas en una situación en la que se espera que cuiden a la vez de sus padres y de sus hijos. Para lograrlo, recurren cada vez más a la asistencia remunerada. En un mundo de sistemas asistenciales globalizados, el resultado es el auge de las cadenas asistenciales mundiales ⁽¹²⁾. Los trabajadores asistenciales migrantes que se desplazan por razones laborales con frecuencia tienen que encontrar cuidadores para sus propios familiares, y emplean a cuidadores que proceden de otros contextos, a menudo más pobres.

⁽⁵⁾ En su definición del trabajo doméstico Eurostat incluye las actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico, como doncellas, cocineros, camareros, ayudantes de cámara, lavaderos, jardineros, conserjes, institutrices, niñeras, preceptores, secretarios, etc.

⁽⁶⁾ Organización Internacional del Trabajo (2012).

⁽⁷⁾ DO C 21 de 21.1.2011, p. 39; DO C 12 de 15.1.2015, p. 16; DO C 242 de 23.7.2015, p. 9.

⁽⁸⁾ DO C 271 de 19.9.2013, p. 91, DO C 226 de 16.7.2014, p. 21.

⁽⁹⁾ DO C 332 de 8.10.2015, p. 1.

⁽¹⁰⁾ DO C 226 de 16.7.2014, p. 21.

⁽¹¹⁾ Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (2016).

⁽¹²⁾ Hochschild, A. R. (2000): «Global Care Chains and Emotional Surplus Value», en Hutton, W. y Giddens, A. (ed.) *On The Edge: Living with Global Capitalism*, Londres.

4. Condiciones de trabajo de los cuidadores domésticos internos

4.1. El bajo estatus de los cuidadores domésticos internos se debe a estereotipos vinculados al género según los cuales el trabajo asistencial es un «trabajo femenino». También se mantiene por la marginación estructural de las mujeres migrantes. Varias encuestas laborales clasifican a los trabajadores domésticos en categorías de trabajadores poco cualificados o no cualificados. Sin embargo, un número considerable de cuidadores domésticos internos poseen habilidades y cualificaciones que son el resultado de años de experiencia o de programas de formación y certificación formal no reconocidos. Antes de ser contratados, los cuidadores domésticos internos se ven a menudo obligados a demostrar su experiencia en el sector asistencial y sus cualificaciones y, sin embargo, sus condiciones de trabajo no reflejan ni lo uno ni lo otro.

4.2. Muchos cuidadores domésticos internos trabajan en condiciones laborales no reglamentadas y de forma irregular. Suelen estar excluidos del ejercicio de sus derechos laborales y son objeto de explotación. Las condiciones se asemejan a veces a una esclavitud moderna: los trabajadores pueden estar aislados, sometidos a violencia o abusos, obligados a trabajar veinticuatro horas los siete días de la semana y sin tener unas condiciones de vida básicas como un espacio personal privado. Otros trabajan como falsos trabajadores autónomos. En muchos casos, no se permite a los servicios de inspección del trabajo ni a otros servicios de inspección estatales, como tampoco a los sindicatos, acceder a los cuidadores en su lugar de trabajo (hogares particulares).

4.3. Se deben apoyar las medidas para regularizar y legalizar a los cuidadores domésticos internos y para asegurar vías legales en el sector asistencial. Este planteamiento tiene precedentes: en España e Italia se han regularizado desde 2002 unos 500 000 trabajadores domésticos indocumentados⁽¹³⁾. Es preciso desarrollar las políticas de migración laboral que permiten a los nacionales de terceros países trabajar regularmente en el sector de la prestación de cuidados, garantizando la igualdad de trato y el derecho a cambiar de empresario.

4.4. Los cuidadores domésticos internos constituyen uno de los grupos más móviles de la fuerza de trabajo dedicada a los cuidados de larga duración. Los cuidadores domésticos internos de los países de Europa Central y Oriental suelen ser mujeres de mediana edad con obligaciones familiares propias⁽¹⁴⁾. Es habitual que trabajen durante un período de tiempo determinado de hasta tres meses en un país de Europa Occidental y luego regresen a su país de origen.

4.5. La emigración de cuidadores domésticos internos cualificados a los países de acogida representa una fuga de mano de obra significativa para los países de origen. Cuando las cualificaciones de los trabajadores no se reconocen en los países de acogida, supone una pérdida social y económica en un momento de escasez generalizada de mano de obra en los sectores europeo y mundial de asistencia sanitaria.

4.6. Todas estas condiciones muestran que los marcos jurídicos actuales, tanto nacionales como europeos, no protegen adecuadamente los derechos de los cuidadores domésticos internos.

4.7. Los Estados miembros deben alentar y apoyar a los cuidadores domésticos internos para evitar que trabajen de forma irregular.

5. El papel de los beneficiarios de cuidados y sus familias

5.1. Los beneficiarios de cuidados y sus familias tienen dificultades para encontrar cuidadores. En la mayoría de los casos, la contratación de cuidadores se produce a través de redes informales de familiares o amigos. Con frecuencia existen pocas garantías de calidad de los cuidados prestados por los cuidadores contratados en estas circunstancias. Las familias a menudo se enfrentan a una situación en la que no disponen de unas directrices claras sobre cómo emplear legalmente a los cuidadores.

5.2. Los beneficiarios de cuidados y sus familias deben recibir un apoyo apropiado del Estado. A corto plazo, el apoyo deberá consistir en una campaña de información y una asistencia continua en materia de derechos laborales y sociales de los cuidadores domésticos internos. A largo plazo, los Estados miembros deberán tomar medidas para garantizar la supervisión y presencia de un intermediario para ayudar a los beneficiarios de cuidados a encontrar cuidadores domésticos internos.

⁽¹³⁾ Plataforma para la Cooperación Internacional sobre Inmigrantes Indocumentados (2013).

⁽¹⁴⁾ Testimonio de una cuidadora doméstica interna, Alina Badowska (2016), en la audiencia pública SOC/535.

5.3. Los beneficiarios de cuidados y sus familias deberían contar con una gama de servicios de apoyo adaptada a las necesidades del beneficiario y de su familia, que podría incluir la prestación de servicios de atención a domicilio a tiempo parcial o completo. Todas las prestaciones de asistencia deberán garantizar unas condiciones de trabajo dignas para los trabajadores, independientemente de que trabajen por cuenta ajena o por cuenta propia.

5.4. También se debe alentar a los beneficiarios de cuidados y a sus familias a ser más conscientes de las necesidades de los cuidadores domésticos internos y a tratarlos como a trabajadores que merecen respeto y que tienen derechos. El trabajo asistencial es muy exigente, tanto física como emocionalmente. Deben ofrecerse a los cuidadores domésticos internos un alojamiento adecuado y un espacio privado y, en el caso de los trabajadores por cuenta ajena, deben respetarse los límites de sus horas de trabajo y de guardia.

5.5. Al mismo tiempo, deberán respetarse los derechos de los beneficiarios a unos cuidados adecuados. Este es especialmente el caso de los grupos vulnerables y las personas con necesidades especiales, como aquellos con demencia.

6. El papel de los empleadores

6.1. Un gran número de pequeñas empresas, como las agencias de contratación, están cada vez más activas en el sector asistencial interno y operan paralelamente a un sector informal muy desregulado.

6.2. El sector asistencial puede contribuir a la creación de trabajo digno en los hogares y al crecimiento de la economía europea. Solo los empleos de calidad pueden garantizar la calidad del servicio asistencial prestado.

6.3. La falta de regulación en el ámbito del empleo transfronterizo de cuidadores domésticos internos permite a algunas empresas ofrecer precios más bajos por el mismo trabajo, contribuyendo así al dumping social. Esto es especialmente patente en el caso de las agencias polacas o eslovacas que envían a cuidadores internos a Europa occidental⁽¹⁵⁾. La persistencia de esta situación de competencia desleal es perjudicial, tanto para los trabajadores y los empleadores como para la economía europea.

7. El papel de la sociedad civil

7.1. Las organizaciones comunitarias y los grupos religiosos⁽¹⁶⁾, junto con los empleadores públicos y privados, desempeñan un papel central a la hora de aportar asistencia a varios niveles. Muchas organizaciones comunitarias han contribuido a la regularización de cuidadores internos migrantes⁽¹⁷⁾.

7.2. Sin embargo, muchos Estados miembros no prestan a la asistencia un apoyo adecuado. La reciente crisis económica ha provocado un déficit de inversión en los servicios asistenciales en toda Europa, lo que ha dado lugar a tendencias negativas como el deterioro de la calidad de los cuidados y las condiciones de trabajo.

7.3. Las organizaciones de profesionales sanitarios deben recibir una financiación adecuada para atender a las necesidades de la creciente demanda de cuidados. Dada su experiencia, tienen que participar en un verdadero diálogo social y civil que conduzca a la elaboración de un conjunto de normas del sector sobre la manera en que debe organizarse y prestarse la asistencia.

8. El papel de los Estados miembros y de la Unión Europea

8.1. Suecia es un buen ejemplo de prestación de cuidados de calidad en el que participan todas las partes interesadas. El sistema se basa en un elevado nivel de ayuda pública financiada mediante impuestos⁽¹⁸⁾. Los sistemas de cheques servicio, como los que se han introducido en Francia y Bélgica, han contribuido a formalizar el trabajo doméstico y, en algunos casos, a mejorar las condiciones laborales de los trabajadores en los servicios domésticos. En el caso de Bélgica, el cuidado de personas está excluido del sistema⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁵⁾ Experiencias del proyecto DGB Fair Mobility: www.faire-mobilitaet.de

⁽¹⁶⁾ En Alemania, en particular, Cáritas y Diakonie desempeñan un importante papel en el apoyo a los cuidadores internos y los beneficiarios de cuidados.

⁽¹⁷⁾ Por ejemplo: www.gfambh.com

⁽¹⁸⁾ Sweden.se (2016).

⁽¹⁹⁾ Organización Internacional del Trabajo (2013).

8.2. Austria ha desarrollado un sistema de cuidadores domésticos internos autónomos a fin de cubrir las necesidades de atención a largo plazo, y ha establecido requisitos legales en materia de calidad y condiciones marco de la prestación de servicios. En 2015 se adoptaron nuevas mejoras de los estándares de calidad y transparencia. La población austriaca hace un amplio uso de este sistema que, sin embargo, es objeto de críticas por los sindicatos austriacos que consideran que menoscaba las normas laborales.

8.3. Puesto que los modelos de mejores prácticas de prestación de asistencia de calidad no siempre pueden aplicarse plenamente en todos los Estados miembros, debería coordinarse a escala europea un planteamiento global a todos los niveles que incluya a todas las partes interesadas.

8.4. El CESE cree que la Unión Europea debería controlar la oferta y la movilidad de los cuidadores domésticos internos dentro de Europa y promover enfoques destinados a mejorar la capacidad global del sector para prestar una asistencia de calidad y crear empleo digno.

8.5. La escasez de mano de obra asistencial en Europa debe ocupar un lugar prioritario en la agenda política de la UE. Hay que prestar mayor atención a los cuidadores domésticos internos, que se ven ignorados en gran medida en los modelos políticos actuales.

Bruselas, 21 de septiembre de 2016.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La política de biodiversidad de la UE»**(Dictamen de iniciativa)**

(2016/C 487/03)

Ponente: **Lutz RIBBE**

Decisión del Pleno	21.1.2016
Fundamento jurídico	Artículo 29, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en sección	5.9.2016
Aprobado en el pleno	21.9.2016
Pleno n.º	519
Resultado de la votación	156/31/22
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Síntesis de las conclusiones y recomendaciones del CESE

1.1 La política de biodiversidad de la UE es un ejemplo clásico de una política de promesas incumplidas a escala europea y nacional, a pesar de que el sector político ha identificado correctamente cuáles son los problemas y establecido los instrumentos necesarios.

1.2 El CESE destaca las observaciones de la Comisión sobre la importancia de proteger la biodiversidad, que es comparable a los objetivos climáticos. No solo se trata de la conservación de las especies animales y vegetales, sino de la mismísima base de las condiciones de vida de la humanidad.

1.3 El CESE aboga por una aplicación consecuente y rápida de las Directivas sobre aves y hábitats. De igual modo, la aplicación rápida y consecuente de la Directiva marco sobre el agua también aportaría, en opinión del CESE, una contribución significativa a una mejor protección de la biodiversidad.

1.4 Los Estados miembros tendrán que determinar las necesidades financieras específicas que se derivan de la aplicación de la legislación de la UE, y la Comisión deberá poner a disposición los fondos necesarios. Dado que la financiación de la red Natura 2000 a través de los fondos comunitarios y, esencialmente, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), se considera que ha fracasado en muchos ámbitos, el CESE solicita la creación de un presupuesto autónomo destinado a la financiación de la red Natura 2000.

1.5 El CESE aboga por consolidar la coherencia entre todas las políticas que influyen en la protección de la biodiversidad. En este contexto, el CESE espera que tanto la revisión intermedia de las «superficies de interés ecológico» como una posible revisión intermedia de la PAC se utilicen para que la PAC contribuya en el futuro de forma más adaptada a la consecución de los objetivos en materia de biodiversidad. En opinión del CESE, en la actualidad esto exige un cambio del ámbito de aplicación y la calidad de las «superficies de interés ecológico».

1.6 Se acoge con gran satisfacción la consolidación de la infraestructura verde. En este contexto el CESE pide a la Comisión y a los Estados miembros que preparen y apliquen una estrategia coherente de infraestructura verde. Asimismo, la UE debe hacer de las redes transeuropeas verdes (RTE-V) una prioridad de inversión. A tal efecto también es imperativo incrementar los fondos asignados.

1.7 En esencia, la incoherencia, que tantas veces los distintos servicios de la Comisión, el Consejo de Medio Ambiente, el Parlamento Europeo, el CDR y también el CESE han constatado y criticado en las políticas de la UE, no ha cambiado en los últimos años. Pero si las propias propuestas de solución a los problemas de la biodiversidad no se toman en serio ni se aplican, entonces no es de sorprender que a) no se obtengan los resultados deseados y b) cunda la decepción entre los afectados y en la sociedad.

1.8 Por este motivo, a posteriori hay que tachar de prácticamente inútiles las diversas estrategias o programas de acción en materia de biodiversidad de la UE de los años 1998, 2001, 2006 y 2010, que exponían acertadamente los problemas y describían los instrumentos correctos, porque no tuvieron la capacidad de frenar la pérdida de biodiversidad causada por la sociedad.

1.9 Por consiguiente, el CESE constata una vez más, como ya lo ha hecho en muchos de sus dictámenes anteriores sobre la política de biodiversidad en la UE, que lo que falta es la voluntad política, no los fundamentos jurídicos. No es necesario modificar la base jurídica existente.

2. Antecedentes: cronología de la política de biodiversidad en la UE y reacciones del CESE

2.1 Tras señalar en la estrategia de la biodiversidad aprobada en el año 1998⁽¹⁾ que «la rica biodiversidad de la Unión Europea ha sido lentamente modificada a lo largo de los siglos por la actividad humana, cuya influencia se ha intensificado drásticamente en las últimas décadas», en el año 2001 se formularon en la estrategia de sostenibilidad aprobada por el Consejo Europeo (la estrategia de Gotemburgo) objetivos claros en el ámbito de la biodiversidad, como las medidas para poner freno a la pérdida de la biodiversidad en la UE para 2010 y procurar recuperar los hábitats y ecosistemas naturales.

2.2 Para aplicar este objetivo se publicó en 2001 un plan de acción sobre biodiversidad⁽²⁾, y en mayo de 2006 siguió otro plan de acción en favor de la biodiversidad⁽³⁾, cuyo contenido apenas se diferenciaba del primero.

2.3 En marzo de 2010, los jefes de Estado y de Gobierno de la UE tuvieron que admitir que no cumplirían la promesa hecha en 2001 a pesar de los diversos planes de acción que el CESE había considerado correctos y orientados a objetivos precisos.

2.4 Por ello, a raíz de la Comunicación de la Comisión «Opciones para una meta y una visión de la UE en materia de biodiversidad más allá de 2010»⁽⁴⁾ se aprobó, seguidamente, una nueva «Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020»⁽⁵⁾, que a su vez solo recogía en esencia las antiguas demandas e instrumentos de los planes de acción anteriores y aplazaba el objetivo, fijado inicialmente para el año 2010, al año 2020.

2.5 En ella se anunciaba con optimismo que «la estrategia de biodiversidad de la UE hasta 2020 [...] sitúa a la UE en el buen camino para cumplir tanto sus objetivos propios como sus compromisos internacionales».

2.6 El CESE también se pronunció sobre la estrategia⁽⁶⁾ y emitió sus críticas; por ejemplo, expresó su profunda preocupación por el hecho de que «hasta ahora, la política no había mostrado la fuerza o la voluntad de concretar medidas reconocidas como necesarias desde hace años, aun cuando la Comunicación deja claro una vez más que tanto la sociedad como la economía se beneficiarían de una política de diversidad más estricta. Ni siquiera las directivas europeas más importantes de protección de la naturaleza han sido plenamente aplicadas por los Estados miembros, ¡32 y 19 años, respectivamente, después de su entrada en vigor!».

2.7 En aquel momento, para el CESE seguía estando «poco claro cómo se va a superar la actual falta de voluntad política. En este sentido, la Estrategia para la biodiversidad propuesta no ofrece ningún avance real. Los debates celebrados hasta ahora en el Consejo de Ministros sobre la Comunicación muestran que seguimos lejos de una integración de la política de biodiversidad en otros ámbitos políticos».

2.8 Ya entonces, el Comité opinaba que era sumamente importante que en el marco de los —en aquel momento— inminentes procesos de reforma de las políticas europeas (por ejemplo las de pesca, agricultura, transporte, energía y cohesión) se estableciera una relación más estrecha con la Estrategia sobre la biodiversidad. El CESE observaba que todavía existían grandes carencias en este sentido y llegaba a la siguiente conclusión: «¡Es preciso que la Comisión se tome más en serio su propia Estrategia sobre la biodiversidad!».

⁽¹⁾ COM(1998) 42 final.

⁽²⁾ COM(2001) 162 final.

⁽³⁾ COM(2006) 216 final.

⁽⁴⁾ COM(2010) 4 final.

⁽⁵⁾ COM(2011) 244 final.

⁽⁶⁾ DO C 24 de 28.1.2012, p. 111.

2.9 Tan solo cuatro años más tarde, poco ha quedado de la pretensión formulada en la nueva Estrategia sobre la biodiversidad de la UE de haber encontrado el camino correcto y poner fin finalmente a la pérdida de biodiversidad. Es algo que se manifiesta de forma palmaria en la revisión intermedia de la Estrategia sobre la biodiversidad ⁽⁷⁾.

3. La revisión intermedia de la actual Estrategia sobre la biodiversidad

3.1 La estrategia en sí comprende en suma seis objetivos claramente definidos con un total de veinte medidas. La revisión intermedia señala:

3.1.1 Con respecto al objetivo 1 («Detener el deterioro en la situación de todas las especies y todos los hábitats contemplados en la legislación de protección de la naturaleza de la UE y lograr una mejora significativa y cuantificable de la situación...»), que si bien se hicieron algunos progresos, estos fueron demasiado lentos para alcanzar el objetivo. Sobre todo falta completar la red Natura 2000 en el medio marino, garantizar la gestión efectiva de los espacios Natura 2000 y proveer la financiación necesaria para sustentar la red Natura 2000. Y aunque actualmente se ha completado «en gran medida» la red Natura 2000 para los hábitats terrestres, en 2012 solamente el 58 % de las zonas protegidas por Natura 2000 contaba con planes de gestión o dichos planes se encontraban en fase de desarrollo.

3.1.2 Con respecto al objetivo 2 («Mantener los ecosistemas y sus servicios en 2020 y mejorarlos para esa fecha mediante la creación de la infraestructura verde y la restauración de al menos el 15 % de los ecosistemas degradados»), que las medidas tomadas hasta ahora «aún no han permitido frenar la tendencia de degradación de los ecosistemas y sus servicios».

3.1.3 Con respecto al objetivo 3 («Aumentar la contribución de la agricultura y la silvicultura al mantenimiento y la mejora de la biodiversidad»), que no ha habido «avances globales significativos» y que «el declive constante de la situación de las especies y los hábitats de importancia en la UE asociados a la agricultura evidencia la necesidad de hacer más esfuerzos para conservar y mejorar la biodiversidad en esas áreas» y que «el declive constante de la situación de las especies y los hábitats de importancia en la UE asociados a la agricultura evidencia la necesidad de hacer más esfuerzos para conservar y mejorar la biodiversidad en esas áreas. La política agrícola común (PAC) desempeña un papel esencial en este proceso en interacción con las políticas ambientales pertinentes». Aunque, en este aspecto, existe una amplia gama de instrumentos útiles, sin embargo, son los Estados miembros los que deben aprovechar estas oportunidades «a una escala suficiente». Solo si se llevan a cabo en «un ámbito más amplio», la UE podría alcanzar su objetivo para el año 2020. En general, «hacen falta esfuerzos mucho mayores».

3.1.4 Con respecto al objetivo 4 («Uso sostenible de los recursos pesqueros»), que, si bien pudieron realizarse «importantes progresos en el establecimiento del marco normativo [...]». No obstante, la aplicación de políticas ha sido desigual en la UE y siguen estando presentes los principales retos a la hora de garantizar el logro de los objetivos de acuerdo con el calendario. Un poco más del 50 % de las poblaciones en que se evaluó el RMS se consideraron sostenibles en el año 2013». En todos (!) los mares de Europa, estas siguen en declive.

3.1.5 Con respecto al objetivo 5 («Lucha contra las especies exóticas invasoras»), que este es el único objetivo donde se considera que la UE está «en la senda correcta» y se espera que pueda alcanzarse el objetivo para 2020.

3.1.6 Con respecto al objetivo 6 («Contribución a la lucha contra la pérdida de biodiversidad a nivel mundial»), que «sin embargo, los avances no son suficientes para reducir los efectos del modelo de consumo de la UE sobre la biodiversidad mundial» y que «es posible que las iniciativas en curso no basten para cumplir las Metas de Aichi para la Diversidad Biológica dentro de los plazos fijados».

3.2 Esta revisión intermedia sumamente decepcionante se presentó en el preciso momento en que la Comisión de la UE estaba estudiando la posibilidad de hacer una revisión completa de las principales Directivas de la UE en materia de protección de la naturaleza, concretamente, la Directiva relativa a la conservación de las aves silvestres (1979) y la Directiva relativa a conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres (1992).

3.3 Los informes de los expertos ⁽⁸⁾ que acompañan el «chequeo» de las Directivas citadas confirman lo que el CESE viene repitiendo insistentemente desde hace años: que el marco jurídico es adecuado y no puede achacársele el fracaso en cumplir los objetivos de protección de la biodiversidad. Las deficiencias principales se deben a la falta de transposición, la ausencia de un presupuesto destinado a la protección de la naturaleza y la incoherencia de la política de la UE en esta materia.

⁽⁷⁾ COM(2015) 478 final.

⁽⁸⁾ Milieu, ICF e IEEP, *Evaluation Study to support the Fitness Check of the Birds and Habitats Directives*, marzo de 2016.

4. Observaciones generales

4.1 El CESE reitera su afirmación de que, en la UE, en materia de protección de la biodiversidad «no faltan leyes, directivas, programas, proyectos modelo, declaraciones políticas u orientaciones, sino resultados y acciones concertadas en todos los ámbitos políticos de actuación». Considera que no solo el estudio de evaluación sino también las conclusiones del Consejo de Medio Ambiente de 16 de diciembre de 2015 ⁽⁹⁾ confirman su opinión, y que, en esencia, estas conclusiones no difieren de las del Consejo de Medio Ambiente del año 2011. Mientras las Directivas no se apliquen plenamente y no se asignen los recursos financieros suficientes o no se utilicen, y mientras los demás ámbitos políticos de la UE no se orienten con coherencia a los asuntos relativos a la biodiversidad, no podrán alcanzarse los resultados deseados.

4.2 Los documentos sobre nuevas estrategias o nuevas acciones o la revisión del marco normativo no modifican nada, más bien simulan una actividad política que carece de sentido si no se remedian los problemas concretos de la falta de aplicación.

4.3 Para poder conservar con éxito la biodiversidad son necesarios varios planteamientos:

4.4 El establecimiento de la red Natura 2000

4.4.1 Para la protección «clásica» de la naturaleza, es decir, para conservar especies raras de la flora y la fauna y biotopos únicos (por ejemplo, pantanos, zonas áridas, restos de formaciones boscosas naturales, etc.), la red Natura 2000 es fundamental. Esta red se basa principalmente en la Directiva relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, aprobada en 1992, y en las reservas ornitológicas establecidas en la Directiva relativa a la conservación de aves silvestres, aprobada en 1979.

4.4.2 Con la aprobación, en particular, de la Directiva sobre los hábitats, tanto los Estados miembros como la Comisión de la UE hicieron dos promesas:

— por un lado, concluir la creación de la red de Natura 2000 en tres años ⁽¹⁰⁾, y

— por otra parte, asignar fondos para este fin con el objetivo de evitar que la carga recaiga en los propietarios o usuarios de la tierra.

4.4.3 La red debía haber estado terminada en el año 1995, es decir, hace más de veinte años. Desde entonces la mayoría de las zonas ya están designadas, y el 18 % de la superficie de las tierras de los Estados miembros de la UE está designado como parte de Natura 2000, pero la designación sola no lo es todo. Muchos espacios no cuentan aún con una garantía jurídica de carácter permanente y solo para un poco más de la mitad de los espacios hay planes de gestión o administración. No obstante, mientras para los ciudadanos y las administraciones, pero sobre todo para los propietarios y los usuarios de las tierras, no esté claro qué está permitido y qué no, no podrá protegerse la naturaleza con éxito ni tampoco podrán otorgarse compensaciones por posibles restricciones de uso.

4.4.4 Habla por sí solo el hecho de que el Consejo de Ministros de Medio Ambiente instara el 19 de diciembre de 2011 a los Estados miembros —y, por consiguiente, a sí mismo— a finalizar en breve la creación de la red Natura 2000 y a desarrollar y aplicar planes de gestión u otros instrumentos equivalentes, y así crear una base sólida para la planificación estratégica a fin de aplicar seguidamente el marco financiero plurianual para el periodo 2014-2020. Volvió a solicitarse en 2011 que se hiciera en breve lo que en realidad debería haber estado finalizado hacía veinte años ¡y que a día de hoy no está terminado!

4.4.5 Por este motivo, el 16 de diciembre de 2015 el Consejo de Medio Ambiente volvió a pedir (esta vez, a instar) a los Estados miembros —y, por consiguiente, una vez más, a sí mismo— que completaran el establecimiento de la red Natura 2000.

⁽⁹⁾ Consejo de la Unión Europea, doc. n.º 15389/15.

⁽¹⁰⁾ El plazo de tres años, es decir hasta 1995, se refería a la notificación de los correspondientes espacios por parte de los Estados miembros. En parte, esta notificación aún hoy no está definitivamente cerrada.

4.5 *Medidas fuera de los espacios protegidos*

4.5.1 La Comisión, el Consejo de Medio Ambiente y también el Parlamento Europeo ⁽¹¹⁾ destacan con justa razón que lo que importa en la política de biodiversidad no es solo la protección de la flora y fauna silvestres y de los hábitats naturales, sino los fundamentos de producción y de subsistencia del ser humano. Apenas un ejemplo de tantos son los servicios de polinización que prestan insectos como abejas o mariposas, y cuyo valor económico —no solo para la agricultura— es inconmensurable. No obstante, la Comisión ha observado que «los ecosistemas [...] ya no pueden proporcionar la cantidad y calidad óptimas de servicios básicos tales como la polinización de cultivos o el suministro de aire y agua limpios» ⁽¹²⁾.

4.5.2 La conservación, es decir, los servicios de los polinizadores o biorreductores, así como los de muchas otras especies, no pueden lograrse concentrándose únicamente en la designación de espacios protegidos. Por este motivo, la política de biodiversidad de la UE debe formular una demanda adicional de superficies, además de los espacios protegidos; a este respecto la coherencia con la política de uso de tierras desempeña un papel fundamental.

4.5.3 En este sentido, es totalmente acertado que tanto la Comisión como el Consejo siempre recalquen la importancia, por ejemplo, del sector agrícola, como han hecho por última vez en la revisión intermedia: el Consejo «observa con inquietud que la agricultura es una de las actividades que más presión ejerce en los ecosistemas terrestres y que no ha habido mejoras mensurables en los hábitats y especies relacionados con la agricultura que cubre la Directiva de hábitats hasta 2012, y lamenta el significativo declive de las aves de los hábitats agrícolas, las mariposas de los prados y la polinización, que subrayan las continuas presiones procedentes de determinadas prácticas agrícolas, como algunas modalidades de abandono e intensificación del terreno agrícola» ⁽¹³⁾.

4.6 *Incoherencia de la política de la UE*

4.6.1 Si bien en la Estrategia sobre la biodiversidad de la UE hasta el año 2020 se subraya que esta «está integrada en la Estrategia Europa 2020» ⁽¹⁴⁾, sin embargo, en la Estrategia Europa 2020 no aparecen ni una sola vez los conceptos «biodiversidad», «hábitats», «protección de la naturaleza» o «protección de las especies» ni «protección de la diversidad de recursos genéticos» o «ecosistema». Solo se menciona dos veces y de forma somera el término «diversidad de especies» y solo en apartados referidos a la «eficiencia de los recursos». Por esta razón, para el CESE es totalmente incomprensible que la Comisión Europea haya formulado esta aseveración; también su política real demuestra exactamente lo contrario.

4.6.2 En este sentido, la Estrategia Europa 2020 sería el marco correcto para abordar el problema si se considera que la estrategia de sostenibilidad de la UE del año 2001 prácticamente ha dejado de tener importancia política. El CESE ha pedido en reiteradas ocasiones a los ministros de Economía y Finanzas que reflexionen, por ejemplo, sobre la importancia económica de la pérdida de biodiversidad ⁽¹⁵⁾. Algo que aún no ha sucedido.

4.6.3 Dado que los objetivos de las Directivas de la UE relativas a la protección de la naturaleza y de la Estrategia sobre la biodiversidad en la UE responden, además, a los objetivos acordados a escala internacional (por ejemplo, a los objetivos de Aichi en el marco del Convenio sobre la diversidad biológica (CDB) o los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), es de imperiosa necesidad integrar la política de biodiversidad plenamente en la estrategia de aplicación de los ODS o en una nueva estrategia de sostenibilidad de la UE.

4.6.4 No obstante, en muchos servicios de la Comisión y algunos Consejos de Ministros de la UE la política de biodiversidad se sigue considerando más bien como un ámbito de acción que compite con otros ámbitos, que bloquea o impide en parte el desarrollo económico y que, además, compromete recursos financieros.

4.6.5 A este respecto, no cabe duda: hay conflictos entre las diferentes demandas de uso y, ocasionalmente, se impide efectuar intervenciones en el presupuesto destinado a los recursos naturales, por ejemplo, adoptando directivas de protección de la naturaleza. Pero esta es exactamente la misión de la protección de la naturaleza: que el Estado garantice una relación equilibrada entre la utilización económica y la conservación de los fundamentos de subsistencia naturales. En ello la protección de la naturaleza no se diferencia de otras políticas que regulan el «libre juego de las fuerzas del mercado» mediante medidas reglamentarias.

⁽¹¹⁾ Véase, entre otros, la Resolución del Parlamento Europeo, de 2 de febrero de 2016, sobre la revisión intermedia de la Estrategia de la UE sobre la Biodiversidad [2015/2137(INI)].

⁽¹²⁾ COM(2010) 548 final de 8.10.2010, p. 3.

⁽¹³⁾ Consejo de la Unión Europea, doc. n.º 15389/2015, apartado 36.

⁽¹⁴⁾ COM(2011) 244 final, p. 2.

⁽¹⁵⁾ DO C 48 de 15.2.2011, p. 150, punto 2.3.

4.6.6 No es novedad que no exista una coherencia real entre la política económica clásica y la política ambiental. Ya en el año 2006, el CESE lamentaba «los enormes abismos que se abren entre lo exigible y la realidad» y señalaba con respecto al sector público que «frecuentemente son sus decisiones de planificación y sus programas de fomento los que contribuyen a seguir poniendo en peligro la biodiversidad»⁽¹⁶⁾.

4.6.7 Una razón clave de este conflicto es la contradicción entre la aplicación de intereses particulares y, especialmente, intereses económicos, y el interés público. Las declaraciones anteriores de la UE deben interpretarse en el sentido de que la protección de la biodiversidad responde al interés general. Entonces, consecuentemente, el curso de acción debe ser determinar las limitaciones de los intereses económicos que son contrarios a la protección de la biodiversidad y garantizar su cumplimiento.

4.7 Política agraria/agricultura

4.7.1 El CESE ha estudiado en muchas ocasiones la relación de la agricultura, la política agraria común y la biodiversidad y ha constatado que el declive lento, pero generalizado y continuo de la biodiversidad sucede aunque los agricultores respeten mayoritariamente la legislación vigente. Es decir, también sucede dentro de los límites de la ley, cuando se ejercen supuestamente buenas prácticas agrícolas. Esta situación no puede modificarse mediante una reforma de la legislación de protección de la naturaleza, sino tan solo mediante cambios en los hábitos de uso, en combinación con un cambio en la política de financiación agrícola. El CESE se remite en este contexto a su dictamen de iniciativa sobre «La reforma de la política agrícola común en 2013»⁽¹⁷⁾, en el que se describe en detalle qué cambios estima necesarios el Comité.

4.7.2 La Comisión conoce muy bien la importancia de la agricultura, ya que constata que «la Política Agrícola Común (PAC) es el instrumento estratégico con mayor impacto sobre la biodiversidad de las zonas rurales. [...] Uno de los efectos negativos en relación con la biodiversidad fue la supresión de la retirada obligatoria de tierras»⁽¹⁸⁾. Por ello, la política agraria sigue contradiciéndose con la política de la biodiversidad, aunque algunos elementos de la PAC, en particular a través de los programas agroambientales del segundo pilar muestran cómo podrían resolverse estas contradicciones.

4.7.3 La retirada de tierras no se introdujo en los años ochenta para mejorar la estabilidad ecológica de los paisajes tradicionales, sino para reducir los excedentes. Con la reforma de la PAC de 2013, sin embargo, se retomó la idea de trabajar menos intensivamente algunas partes de los terrenos. En el marco de la ecologización, las denominadas «superficies de interés ecológico» se declararon obligatorias. No obstante, en este punto hubo un fuerte debate por el alcance y por definir qué se entiende por «interés ecológico».

4.7.4 Así, por ejemplo, hoy en día el cultivo de leguminosas o el cultivo intermedio se definen como cultivos «de interés ecológico». Pero, aun cuando el incremento de superficies en las que se cultivan leguminosas o hay cultivos comerciales sea loable en principio, estas medidas no contribuirán realmente a mejorar la biodiversidad. También el hecho de que el uso de pesticidas en superficies declaradas de interés ecológico esté en parte permitido está en flagrante contradicción con lo que pretende la ecologización de la política agrícola: los pesticidas no ayudan a incrementar la biodiversidad sino que la limitan.

4.7.5 La Comisión debería realizar lo antes posible un primer balance del impacto de las medidas adoptadas, sobre todo teniendo en cuenta que la ecologización fue uno de los fundamentos centrales para justificar el mantenimiento de los pagos agrícolas con fondos del presupuesto de la UE.

4.7.6 Por otra parte, y siguiendo estas premisas, las políticas transversales de la UE, en especial las ligadas a la I+D+i deberían también tomar en cuenta y prestar especial atención a la labor que la investigación, el desarrollo y la innovación, aplicada a la agricultura, pueden aportar a mejorar la biodiversidad en la UE.

⁽¹⁶⁾ DO C 195 de 18.8.2006, p. 96.

⁽¹⁷⁾ DO C 354 de 28.12.2010, p. 35.

⁽¹⁸⁾ COM(2010) 548 final, p. 5.

4.8 *Infraestructura verde*

4.8.1 La Directiva sobre los hábitats presenta una deficiencia técnica fundamental: es cierto que el artículo 10 hace referencia expresa a la importancia de la interconexión de los elementos del paisaje, pero no existe ningún mecanismo vinculante que lleve a crear una red de biotopos coherente en Europa. En su Comunicación sobre la infraestructura verde, la Comisión expone el modo de compensar esta deficiencia mediante una adecuada inversión en la conservación y restauración de la infraestructura verde, tanto en zonas extensas como a pequeña escala. En este contexto, es de la mayor importancia adoptar y aplicar una estrategia en materia de infraestructura verde coherente. En cualquier caso, un elemento clave será proporcionar un marco metodológico y un instrumento financiero para las redes transeuropeas de biodiversidad (RTE-V). Esto se aplica a escala tanto grande como pequeña, por ejemplo, en los paisajes agrícolas.

4.9 *Observaciones sobre la política en los Estados miembros y en los países candidatos potenciales a la adhesión*

4.9.1 En muchos Estados miembros o en Estados en vías de adhesión sigue destruyéndose la naturaleza gravemente. Baste mencionar algunos ejemplos:

4.9.2 En Rumania, la superficie de selvas naturales en el momento de su adhesión a la UE era de más de 2000 km². Casi todas estas zonas están designadas como lugares Natura 2000. Actualmente están documentados numerosos desmontes de grandes extensiones de selvas vírgenes de Rumania, con lo que se ha perdido un patrimonio natural europeo irrecuperable.

4.9.3 Los ecosistemas fluviales de los Balcanes, en particular en los Estados de los Balcanes Occidentales son, con creces, los más valiosos de Europa. Cerca de un tercio de los ríos de los Estados de la antigua Yugoslavia y de Albania presentan una dinámica natural y aún pueden denominarse ríos naturales. Por la planificación documentada de más de 2 700 (!) centrales hidroeléctricas, casi un tercio en reservas naturales, la dinámica natural y la biodiversidad de todos los ríos de los Balcanes están en un grave peligro. Para la financiación de este proyecto deben utilizarse fondos públicos. En casi todos los Estados miembros de la UE la biodiversidad se vio masivamente afectada en casi todos los ríos, por lo que en la actualidad, en particular en el marco de la aplicación de la Directiva Marco del Agua de la UE, se han tenido que destinar considerables sumas de dinero a su recuperación.

4.9.4 Numerosas especies ornitológicas, que figuran en el anexo I de la Directiva relativa a la conservación de las aves silvestres, con lo que gozan de protección dentro de la UE, son perseguidas sin consideración alguna en los países de los Balcanes en vías de adhesión; la caza de aves es también un problema a menudo no resuelto en muchos países. Matar espátulas, grullas, cormoranes pigmeos y porrones pardos, por mencionar tan solo algunas especies, debilita los sitios de reproducción de estas aves en la UE.

4.10 *Financiación*

4.10.1 Otro problema que se aborda en la revisión intermedia y en las conclusiones del Consejo es la financiación, aunque no solamente, de la red Natura 2000. En una Comunicación de la Comisión del año 2004⁽¹⁹⁾ se hablaba de la financiación de la red y, concretamente, a) del importe de los recursos necesarios y b) de cuál sería la reserva financiera de la que provendrían los fondos. En aquel momento, se mencionó un importe aproximado de 6 100 millones de euros; se decidió no crear una línea de financiación propia ni ampliar correspondientemente el programa Life, sino utilizar principalmente el segundo pilar de la PAC y otros fondos de la UE.

4.10.2 El CESE había expresado sus dudas respecto al montante y consideraba que era «absolutamente necesario presentar con la mayor rapidez posible un cálculo más preciso de los costes». Tenía, por ejemplo, dudas de que la suma de 300 millones de euros destinada a los nuevos Estados miembros (5 800 millones de euros para la Europa de los Quince) fuera suficiente⁽²⁰⁾.

4.10.3 Hasta hoy no se ha hecho nada, se sigue hablando de la misma suma. Hasta hoy, los Estados miembros responsables y la Comisión no han aportado claridad en este punto.

⁽¹⁹⁾ COM(2004) 431 final.

⁽²⁰⁾ DO C 221 de 8.9.2005, p. 108, punto 3.10.1.

4.10.4 El CESE mencionó en aquel entonces el peligro de que si se financiaban las medidas Natura 2000 con fondos del segundo pilar, estas podrían entrar en competencia con otras medidas de desarrollo rural⁽²¹⁾. Esto se ha confirmado por dos motivos: por un lado, los pagos efectuados con cargo al segundo pilar durante el periodo de programación 2007-2013 se recortaron en un 30 % con respecto al periodo anterior; por el otro, el Tribunal de Cuentas Europeo y el Consejo de Medio Ambiente señalan con justa razón que «los Estados miembros no siempre reconocen que el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) es uno de los posibles instrumentos para promover la biodiversidad, al tiempo que no son suficientemente conscientes de las posibilidades que brinda para financiar Natura 2000»⁽²²⁾.

4.10.5 Como consecuencia de ello, la Comisión Europea⁽²³⁾ tuvo que constatar que, si bien el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural sigue siendo la fuente de financiación comunitaria más importante de Natura 2000 y la biodiversidad en la UE, «solo se ha satisfecho el 20 % de las necesidades totales de financiación para la gestión de espacios protegidos en Europa, entre los que se incluye Natura 2000».

4.10.6 Por ello, es urgente establecer las necesidades financieras precisas para la aplicación de las Directivas de protección de la naturaleza y asegurar los recursos necesarios para su ejecución en una línea presupuestaria específica (por ejemplo, en una rúbrica ampliada del presupuesto del programa Life).

4.11 *Procesos de participación y colaboración*

4.11.1 Las deficiencias en la aplicación de la estrategia de la UE sobre la biodiversidad, en particular en el caso de la red Natura 2000, se pueden atribuir en parte a la falta de participación y colaboración de la sociedad civil en las distintas zonas protegidas. La designación de zonas protegidas ha de considerarse en primer lugar un acto administrativo que debe realizarse respetando plenamente los principios del Estado de Derecho. No obstante, los planes de gestión deben elaborarse y aplicarse contando con una estrecha participación de los propietarios de terrenos, los usuarios de las tierras, las organizaciones de conservación de la naturaleza y los municipios. En muchos casos esto no ha sucedido, lo que a menudo ha producido desconfianza y hostilidad hacia la política de biodiversidad de la UE.

Bruselas, 21 de septiembre de 2016.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

⁽²¹⁾ DO C 221 de 8.9.2005, p. 108, puntos 3.14.1 y 3.14.2.

⁽²²⁾ Consejo de Medio Ambiente de 16 de diciembre de 2015.

⁽²³⁾ COM(2010) 548 final, p. 13.

ANEXO

Las enmiendas siguientes, que obtuvieron como mínimo un cuarto de los votos, fueron rechazadas en el transcurso de los debates:

Punto 4.7.4. — Modifíquese de la siguiente manera:

Así, por ejemplo, hoy en día el cultivo de leguminosas o el cultivo comercial se definen como cultivos «de interés ecológico». Pero, aun cuando el incremento de superficies en las que se cultivan leguminosas o hay cultivos intermedios sea es loable en principio, estas medidas no potenciar la vida del suelo, entre otras cosas, mediante la simbiosis de leguminosas y rizobios, ni realmente contribuirá a mejorar la biodiversidad. También el hecho de que el uso de pesticidas productos fitosanitarios en superficies declaradas de interés ecológico esté en parte permitido en el marco de las estrictas normas europeas de autorización y aplicación, lo cual permite potenciar el cultivo de proteaginosas en Europa está en flagrante contradicción con lo que pretende la ecologización de la política agrícola: los pesticidas no ayudan a incrementar la biodiversidad sino que la limitan.

Exposición de motivos

La medida está aún en su segundo año de aplicación. Todavía no hay análisis concluyentes con respecto a la biodiversidad. En determinados casos el uso específico de productos fitosanitarios puede ser útil, por ejemplo para proteger contra malas hierbas los cultivos jóvenes y vulnerables desde el punto de vista de la competencia. De conformidad con el artículo 46 del Reglamento (UE) n.º 1307/2013, la Comisión tiene que presentar en marzo de 2017 un informe de evaluación sobre la aplicación de las superficies de interés ecológico.

Resultado de la votación:

A favor	69
En contra	96
Abstenciones	26

Punto 4.7.4. — Modifíquese de la siguiente manera:

Así, por ejemplo, hoy en día el cultivo de leguminosas o el cultivo intermedio se definen como cultivos «de interés ecológico». Pero, aun cuando el incremento de superficies en las que se cultivan leguminosas o hay cultivos comerciales sea loable en principio, estas medidas no contribuirán realmente a mejorar la biodiversidad. También el hecho de que el uso de pesticidas en superficies declaradas de interés ecológico esté en parte permitido está en flagrante contradicción con lo que pretende la ecologización de la política agrícola: los pesticidas no ayudan a incrementar la biodiversidad sino que la limitan. Por otra parte, hay un fuerte déficit de cultivos proteaginosos en la UE, y una prohibición general de los pesticidas en los cultivos de leguminosas agravaría aun más este déficit.

Exposición de motivos

Se presentará oralmente.

Resultado de la votación:

A favor	80
En contra	105
Abstenciones	11

Punto 1.5. — Suprímase el texto siguiente:

El CESE aboga por consolidar la coherencia entre todas las políticas que influyen en la protección de la biodiversidad. En este contexto, el CESE espera que tanto la revisión intermedia de las «superficies de interés ecológico» como una posible revisión intermedia de la PAC se utilicen para que la PAC contribuya en el futuro de forma más adaptada a la consecución de los objetivos en materia de biodiversidad. En opinión del CESE, en la actualidad esto exige un cambio del ámbito de aplicación y la calidad de las superficies de interés ecológico.

Exposición de motivos

La ecologización introducida en 2015 actualmente se encuentra en su segundo año de aplicación. Por lo tanto, todavía no hay análisis que permitan extraer conclusiones fiables sobre este tema. De conformidad con el artículo 46 del Reglamento 1307/2013, la Comisión tiene que presentar en marzo de 2017 un informe de evaluación sobre la aplicación de las superficies de interés ecológico. En ese momento, sobre la base de los resultados de la evaluación, podrán adoptarse las medidas apropiadas.

Resultado de la votación:

A favor 57

En contra 120

Abstenciones 11

Punto 1.5. — Modifíquese de la manera siguiente:

El CESE aboga por consolidar la coherencia entre todas las políticas que influyen en la protección de la biodiversidad. En este contexto, el CESE espera que tanto la revisión intermedia de las «superficies de interés ecológico» como una posible revisión intermedia de la PAC se utilicen para que la PAC contribuya en el futuro de forma más adaptada a la consecución de los objetivos en materia de biodiversidad. En opinión del CESE, en la actualidad esto exige un cambio del ámbito de aplicación y la calidad de las «superficies de interés ecológico», garantizando asimismo que puedan integrarse mejor en las prácticas agrícolas modernas.

Exposición de motivos

Se presentará oralmente.

Resultado de la votación:

A favor 75

En contra 118

Abstenciones 9

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El camino desde París»**(Dictamen de iniciativa)**

(2016/C 487/04)

Ponente: **Tellervo KYLÄ-HARAKKA-RUONALA**

Decisión del Pleno	26.4.2016
Fundamento jurídico	Artículo 29, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en sección	5.9.2016
Aprobado en el pleno	21.9.2016
Pleno n.º	519
Resultado de la votación	129/0/0
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Acuerdo de París es un compromiso global positivo para mitigar el cambio climático. La tarea por delante consiste ahora en velar por que se ratifique, se aplique y se siga desarrollando. En el presente dictamen, el CESE expresa sus puntos de vista sobre los principales enfoques para el camino a largo plazo hacia un mundo neutro en emisiones de carbono como pide el Acuerdo.

1.2. Los grandes desafíos mundiales requieren un cambio de gran calado en el enfoque de la Unión Europea. En lugar de centrarse exclusivamente en sus propias emisiones de gases de efecto invernadero, la UE debe examinar cómo puede contribuir a lograr los mayores efectos beneficiosos sobre el clima desde una perspectiva mundial. Por lo tanto, el CESE pide a la Comisión Europea que elabore una estrategia a largo plazo sobre la forma de aumentar y maximizar la «impronta positiva de carbono» mundial⁽¹⁾ de la UE.

1.3. La Unión también debería ser ambiciosa en la búsqueda de soluciones beneficiosas para todas las partes en lo que respecta a los aspectos económicos, sociales y medioambientales. Por consiguiente, el CESE insta a la Comisión a que encuadre la estrategia climática en un marco que ayude a reforzar la economía de la Unión y aumente el bienestar de sus ciudadanos, mitigando al mismo tiempo el cambio climático.

1.4. El compromiso mundial es esencial para lograr efectos climáticos significativos y evitar las fugas de carbono, inversión y empleos. El CESE pide a la Comisión que siga manteniendo una diplomacia climática activa, al objeto de aumentar la aplicación amplia del Acuerdo y alentar a las principales economías a comprometerse más con un nivel de ambición similar al de la Unión. El CESE también pide a la Comisión que integre las consideraciones climáticas en todos los ámbitos de la política exterior, en concreto en el comercio, la inversión y la cooperación para el desarrollo.

1.5. En cuanto a las medidas prácticas, la mejor forma de que la Unión contribuya a la lucha contra el cambio climático es exportando tecnologías y soluciones para reducir las emisiones y aumentar los sumideros de carbono y fabricando productos del mercado mundial con emisiones más bajas que las de sus competidores. Por lo tanto, el CESE pide que se impulse firmemente la innovación —desde la investigación hasta la entrada en el mercado— de modo que la UE se sitúe a la vanguardia de las soluciones climáticas. Especial atención requiere el potencial de las pymes.

⁽¹⁾ «Impronta positiva» es una medida de los efectos beneficiosos para el medio ambiente o la sociedad, mientras que la «huella» mide los efectos negativos, por ejemplo, en términos de emisiones. (Norris 2015). En consecuencia, la «impronta positiva de carbono» es una medida del impacto climático positivo que entraña la reducción de las emisiones o el aumento de los sumideros. La «impronta positiva de carbono» de la UE es la suma de los efectos positivos de la UE en cualquier parte del mundo.

1.6. Con respecto a la dimensión interna de la política sobre el clima, la Unión debería aspirar a convertirse en una «Unión Climática» que sea dinámica, eficaz y cohesiva en sus medidas internas. Todos los esfuerzos deben centrarse ahora en poner en práctica las decisiones tomadas hasta la fecha, donde tanto la Comisión como los Estados miembros tienen su propio papel.

1.7. Además, el CESE pide a la Comisión que base la estrategia a largo plazo en un enfoque integrado. El camino hacia adelante debe concebirse como parte de una serie de «uniones» del mercado único conexas, especialmente en el ámbito de la energía, el transporte, la digitalización, la industria, la agricultura, el capital y la innovación. Asimismo, debe prestarse una atención especial a los retos que plantean los sistemas alimentarios sostenibles y el papel de los sumideros de carbono.

1.8. Al aplicar los objetivos del Acuerdo de París, deben aprovecharse al máximo los mecanismos de mercado. Un sistema de fijación de precios mundial por las emisiones de carbono sería una forma neutra y eficaz de implicar a todos los operadores del mercado. El CESE pide a la Comisión que analice activamente distintas vías y pasos y que dialogue con otros países sobre la transición hacia un sistema de precios mundial del carbono.

1.9. El camino desde París hacia una economía neutra en emisiones de carbono es extremadamente difícil. Para gestionar la transición de manera controlada y justa, y ayudar a las empresas y a los ciudadanos a adaptarse a los cambios y desarrollar nuevas soluciones y cualificaciones, deberán implantarse medidas de adaptación adecuadas en el marco de la estrategia climática.

1.10. Son los socios de la sociedad civil los que generarán el cambio a una economía neutra en emisiones de carbono a través de sus acciones sobre el terreno, mientras que la función de los responsables políticos es brindarles un entorno propicio y financiación, también concienciándolos sobre todas las posibilidades de financiación disponibles. Hay que desarrollar un planteamiento de gobernanza multinivel que facilite la acción en favor del clima de la sociedad civil y eliminar los obstáculos que la frenan. El CESE espera participar plenamente en el desarrollo de este tipo de infraestructura de múltiples partes interesadas así como en la elaboración de la estrategia sobre el clima a largo plazo de la UE.

2. La Unión como actor mundial fuerte en materia de clima

2.1. El resultado de la conferencia sobre el clima de París (COP21) fue un acuerdo global para encauzar al mundo hacia la limitación del calentamiento global por debajo de los 2 °C y esforzarse por seguir limitando el aumento de la temperatura a 1,5 °C por encima de los niveles preindustriales. Esto requerirá una enorme reducción de las emisiones mundiales y exige cambios radicales en las sociedades.

2.2. Los desafíos mundiales futuros requieren una transformación radical del enfoque de la UE para mitigar el cambio climático. Es fundamental que la Unión realice esfuerzos considerables para lograr un impacto mundial eficaz. Por lo tanto, la UE debería esforzarse por aumentar su «impronta positiva de carbono» en lugar de simplemente reducir su «huella de carbono».

2.3. El compromiso mundial es esencial para resolver el problema del clima y evitar las fugas de carbono, inversión y empleos. La Unión demostró liderazgo antes y durante la conferencia de París y debe mantener ese espíritu de cara a las próximas Conferencias de las Partes. En su **diplomacia climática**, la UE debería concentrarse en los países que más gases de efecto invernadero emiten, pero también en sus competidores más fuertes y en sus socios más prometedores desde una perspectiva económica. Así, la diplomacia climática y económica deberían ir de la mano.

2.4. Los mayores emisores son China, Estados Unidos y la Unión Europea, con más del 25 %, cerca del 15 % y con alrededor del 10 % de las emisiones mundiales, respectivamente. Se prevé que la proporción de emisiones de la UE se reduzca en torno al 5 % para 2030. Por lo tanto, para ejercer la máxima influencia en la mitigación del cambio climático, la Unión debe hacer todo lo posible por alentar a las otras partes a ser más ambiciosas.

2.5. En cuanto a la parte práctica, la mejor forma de que la UE contribuya a la mitigación del cambio climático mundial es exportando **soluciones hipocarbónicas** y fabricando productos para el mercado mundial con emisiones más bajas que las de sus competidores.

2.6. Además, los Estados Unidos, China y otros países en rápido desarrollo también se han convertido en importantes proveedores de tecnologías hipocarbónicas. En los últimos cinco años la UE, tanto en el mercado interior como en los mercados de la exportación, ha experimentado un auténtico hundimiento en algunos sectores y ha perdido el liderazgo tecnológico mundial del que gozaba anteriormente. Aunque la Comisión Juncker ha expresado el deseo de convertirse en la vanguardia mundial de las energías renovables, este objetivo está lejos de ser una realidad.

2.7. Por lo tanto, urge dar un nuevo impulso adicional para volver a posicionar a la Unión a la vanguardia de las soluciones climáticas. Las oportunidades mundiales abarcan una amplia gama de tecnologías, productos, servicios y especialización, así como modelos generales de producción y consumo. La exportación de conocimientos técnicos sobre los sumideros de carbono, como la gestión forestal sostenible y la forestación, debe verse también como una oportunidad para generar un impacto mundial.

2.8. El CESE celebra que la Comisión se haya sumado a la «Misión innovación», una iniciativa de las principales economías mundiales, cuyos integrantes se han comprometido a duplicar, en un plazo de cinco años, su financiación a favor de actividades de investigación y desarrollo en energías limpias.

2.9. Una **política eficaz de comercio e inversión** es un instrumento esencial para generar soluciones hipocarbónicas y fomentar el progreso hacia una economía mundial neutra en emisiones de carbono. Para garantizar un resultado positivo, las cuestiones climáticas deberían formar parte integral de las negociaciones sobre los acuerdos de comercio e inversión. El objetivo debería consistir en eliminar las barreras al comercio de productos, tecnologías y soluciones respetuosos con el medio ambiente; el Acuerdo sobre Bienes Medioambientales podría desempeñar un papel importante a este respecto. También se necesitan soluciones conjuntas para evitar las distorsiones comerciales causadas por las diferencias en las políticas y los requisitos en materia de clima en las distintas regiones.

2.10. Por lo que se refiere a la **política de desarrollo**, en la COP21, el objetivo actual de financiación anual en favor del clima, fijado en 100 000 millones de dólares (USD), se prorrogó hasta 2025 y se pidió una hoja de ruta práctica sobre la forma de cumplir el objetivo. Una serie de países también prometieron financiación. Es importante cumplir las promesas y utilizar los fondos de manera responsable desde el punto de vista económico, medioambiental y social. Son necesarias campañas de sensibilización para aportar información sobre el acceso de los agentes de la sociedad civil a la financiación, en especial en los países en desarrollo, tal y como ha propuesto el CESE en relación con la Estrategia UE-África.

2.11. La cooperación tecnológica también tiene un papel que desempeñar en la política de desarrollo. En este contexto, deben protegerse adecuadamente los derechos de propiedad intelectual ya que son cruciales para la innovación. También es importante garantizar que las soluciones que se proporcionan reflejen las condiciones de los países en desarrollo y —desde la perspectiva de asociación— les ayuden a adoptar un crecimiento de bajas emisiones sin obstaculizar su desarrollo. Además, es necesario fomentar el refuerzo de capacidades para ayudar a los países en desarrollo en la labor de mitigación y adaptación al cambio climático.

2.12. Como norma general, las consideraciones climáticas deberían incorporarse en todas las políticas externas de la Unión, con el objetivo de propulsar la aplicación del Acuerdo de París a nivel mundial.

3. Hacia una Unión Climática más eficaz

3.1. Para sentar una base sólida con el fin de convertirse en un actor mundial fuerte, la Unión debería aspirar a convertirse en una Unión Climática que sea plenamente eficaz, cohesionada y creíble en sus medidas internas. La Unión Climática debe ser ante todo una unión de acción. Todos los esfuerzos deben centrarse ahora en poner en práctica las decisiones tomadas hasta la fecha, donde tanto la Comisión como los Estados miembros tienen su propio papel que desempeñar.

3.2. Puesto que la mitigación del cambio climático se aplica a todos los sectores de la economía, la Unión Climática debe basarse en un enfoque integrado. Por lo tanto, deben desarrollarse otras medidas climáticas en el marco de las «uniones» pertinentes, como la Unión de la Energía, el espacio único europeo de transporte, el mercado único de bienes y servicios, el mercado único digital, la política industrial europea, la política agrícola común, la Unión de Mercados de Capitales y la Unión por la Innovación. También debe encontrarse un enfoque óptimo para vincular la política climática de la UE con la aplicación nacional.

3.3. La Unión debería cumplir sus propios compromisos climáticos de forma que refuerce su economía y aumente el bienestar de los ciudadanos. La política en materia de clima no debe verse únicamente como un equilibrio entre los factores económico, social y medioambiental, sino como una solución beneficiosa para todos por la que debe lucharse. Para ello, se necesitan esfuerzos para impulsar un crecimiento con bajo nivel de emisiones de carbono, aprovechando plenamente las oportunidades que brindan, por ejemplo, la digitalización, las tecnologías limpias, la bioeconomía y la economía circular.

3.4. Además de en el resto del mundo, también son necesarias **inversiones** hipocarbónicas sustanciales en la UE. Los aspectos climáticos deben tenerse en cuenta en los criterios de financiación de los programas de inversión pública, incluido el uso de los fondos de la UE. La cooperación público-privada, así como el papel del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas y el Banco Europeo de Inversiones, revisten suma importancia. El CESE acoge con satisfacción la puesta en marcha del Portal Europeo de Proyectos de Inversión y del Centro Europeo de Asesoramiento para la Inversión y subraya que los umbrales fijados no deben dejar fuera a los proyectos de menor escala.

3.5. En cuanto al sector privado, las inversiones hipocarbónicas tienen los mismos requisitos que cualquier otra inversión. Para poder aprovechar plenamente las oportunidades y el potencial empresarial que brinda la mitigación del cambio climático, es esencial un entorno empresarial alentador, competitivo y estable.

3.6. A fin de posicionarse a la vanguardia mundial de las tecnologías y soluciones climáticas, la Unión tiene que invertir en un entorno que propicie la **innovación** y que abarque la investigación, el desarrollo, el ensayo, la demostración y, por último, la entrada en el mercado y la expansión internacional. Debe prestarse una atención particular al potencial de innovación y la entrada en el mercado internacional de las pymes. Para ello, debe velarse por que el acceso a la financiación no represente un obstáculo para este tipo de empresas.

3.7. Puesto que la mayoría de las emisiones de gases de efecto invernadero se originan en la producción de **energía**, esta última constituye el núcleo de la transición. Las medidas fundamentales incluyen la sustitución de los combustibles fósiles por fuentes de energía hipocarbónicas y la mejora de la eficiencia energética en todos los sectores y actividades. La creciente electrificación de la sociedad —en los países en los que se están sustituyendo los combustibles fósiles— puede contribuir considerablemente a reducir las emisiones. Uno de los principales retos y oportunidades es el desarrollo de soluciones para el almacenamiento de electricidad.

3.8. Con respecto a la descarbonización del **transporte**, en particular el transporte por carretera, hay que poner en marcha una amplia variedad de medidas. La electricidad y las fuentes de energía alternativas, los biocombustibles avanzados, la mejora de la eficiencia energética de los vehículos y la logística, la creciente utilización de modos de transporte hipocarbónicos, la comodalidad y el transporte público así como la planificación del uso del suelo tienen un papel que desempeñar en la transición. Por lo que respecta a la navegación y la aviación, el CESE pide resultados globales ambiciosos en el marco de la OMI y la OACI.

3.9. El éxito de la descarbonización requiere también el desarrollo de **productos** y métodos de **producción**. Las mayores oportunidades residen en encontrar modelos empresariales innovadores y desarrollar productos de bajas emisiones centrándose principalmente en el servicio y la función que desempeñan. En este sentido, debe aprovecharse el potencial de todos los sectores y agentes, y los responsables políticos no deben «escoger ganadores», por ejemplo apoyando determinados sectores, técnicas o productos.

3.10. **La agricultura y la silvicultura** están relacionadas con el cambio climático de varias maneras. Además de reducir las emisiones, la captura de dióxido de carbono desempeña un papel esencial en la mitigación del cambio climático. Esto pone en evidencia la importancia que revisten la utilización sostenible de los recursos forestales y una gestión adecuada del suelo. Por otro lado, la agricultura y la silvicultura se enfrentan a dificultades significativas para adaptarse al cambio climático. En consecuencia, es necesario llevar a cabo una investigación y un desarrollo intensivos en materia de resiliencia y adaptación y sobre el papel del suelo como sumidero de carbono.

3.11. La conexión entre cambio climático y seguridad alimentaria es fundamental en el contexto de un rápido crecimiento de la población. Para responder a los grandes retos de la seguridad alimentaria y la mitigación del cambio climático se requieren sistemas alimentarios más sostenibles, al mismo tiempo que se evita la fuga de carbono y de empleos.

3.12. La **digitalización** es un elemento transversal de la descarbonización de la sociedad. La automatización, la robótica y la internet de los objetos hacen más eficientes los procesos industriales y la logística. Las redes de energía inteligentes, la movilidad inteligente, los edificios inteligentes y las comunidades inteligentes implican a los ciudadanos en el proceso de descarbonización y permiten a los consumidores convertirse en «prosumidores», mientras que las plataformas digitales brindan opciones para compartir productos y servicios.

3.13. En conclusión, los ciudadanos tienen un papel importante que desempeñar en la transición a una economía neutra en emisiones de carbono. Unos modelos más sostenibles de **consumo** y un cambio en los estilos de vida, por lo que respecta por ejemplo a la dieta, las compras, la movilidad y las aficiones, pueden lograr resultados notables. Las campañas de sensibilización, la información sobre los productos y la educación son instrumentos que pueden utilizarse para ayudar a los ciudadanos a que hagan elecciones mejor documentadas.

3.14. En cuanto a más medidas específicas para avanzar hacia un futuro neutro en emisiones de carbono en los ámbitos fundamentales citados más arriba, el CESE ha emitido varios dictámenes pertinentes en los últimos años ⁽²⁾.

3.15. La transición hacia una economía neutra en emisiones de carbono significa inevitablemente que habrá ganadores y perdedores. Por lo tanto, es imperativo gestionar la transición de manera justa y controlada. Se necesitan medidas adecuadas para ayudar a las empresas y los ciudadanos a **adaptarse** a la nueva situación. El aumento de los costes y la escasez de cualificaciones son las principales amenazas que deben afrontarse. La asistencia financiera selectiva, basada en la identificación de los sectores y grupos de personas más vulnerables, es una opción pertinente. Sin embargo, los esfuerzos deben seguir centrándose principalmente en la búsqueda de nuevas soluciones y el desarrollo de cualificaciones.

4. Utilizar plenamente los mecanismos de fijación de precios

4.1. Los mecanismos de fijación de precios deben utilizarse en la mayor medida posible cuando se adopten medidas destinadas a lograr las metas y objetivos decididos por los responsables políticos en el Acuerdo de París. Para impulsar la acción por el clima de manera neutral y eficaz, es importante aspirar a fijar precios mundiales para las emisiones de gases de efecto invernadero. Por consiguiente, para que el sistema de fijación de precios pueda funcionar correctamente, deben eliminarse progresivamente las subvenciones a la energía contradictorias o solapadas.

4.2. En varios países y regiones ya se están utilizando distintos tipos de sistemas de fijación de precios del carbono, sobre todo los impuestos a las emisiones de carbono y los sistemas de limitación y comercio de derechos de emisión. También se están estudiando medidas para vincular los distintos sistemas.

4.3. Por lo que respecta al régimen de comercio de derechos de emisión de la UE, el precio de los derechos de emisión se ha mantenido inesperadamente bajo debido a que la oferta de derechos de emisión ha superado claramente la demanda y las subvenciones solapadas han influido en el mercado. El límite máximo de emisiones garantiza el cumplimiento del objetivo de reducción de emisiones pero el sistema no brinda incentivos para invertir en la energía hipocarbónica. Ello requeriría un aumento del precio de las emisiones así como garantizar la adopción de medidas para evitar la fuga de carbono.

4.4. Un sistema mundial de fijación de precios del carbono que funcionara correctamente y fuera justo igualaría las condiciones para las empresas de exportación en los mercados mundiales y reduciría así el riesgo de fuga de inversiones y empleos. Además, eliminaría la ventaja competitiva de los bienes importados que son más baratos debido a los requisitos climáticos más laxos. Por otro lado, enviaría flujos financieros directos hacia los países en desarrollo. Por consiguiente, debería potenciarse decididamente un sistema mundial adecuado al respecto. El Comité recuerda que también ha apoyado —básicamente a modo de solución provisional— un mecanismo de «ajuste del carbono en frontera» hasta que tal sistema exista a escala mundial ⁽³⁾. Sin embargo, debería prestarse la debida atención a los retos y riesgos de los mecanismos de este tipo.

⁽²⁾ Véanse, por ejemplo, los siguientes dictámenes del CESE: *El impacto de las conclusiones de la COP21 en la política europea de transportes* (DO C 303 de 19.8.2016, p. 10); *El Estado de la Unión de la Energía 2015* (DO C 264 de 20.7.2016, p. 117); *La economía circular* (DO C 264 de 20.7.2016, p. 98); *El Plan EETE integrado* (DO C 133 de 14.4.2016, p. 25); *La nueva configuración del mercado de la energía* (DO C 8 de 3.3.2016, p. 13); *El etiquetado de la eficiencia energética* (DO C 82 de 3.3.2016, p. 6); *Establecer un nuevo acuerdo para los consumidores de energía* (DO C 82 de 3.3.2016, p. 22); *La revisión del régimen de comercio de derechos de emisión (RCDE)* (DO C 71 de 24.2.2016, p. 57); *El Protocolo de París* (DO C 383 de 17.11.2015, p. 74); *Las implicaciones de la política de clima y energía sobre la agricultura y la silvicultura* (DO C 291 de 4.9.2015, p. 1) *Un marco estratégico en materia de clima y energía para el período 2020-2030* (DO C 424 de 26.11.2014, p.39); *Los instrumentos de mercado* (DO C 226 de 16.7.2014, p. 1).

⁽³⁾ Véase «Los instrumentos de mercado», puntos 3.5.1 y 3.5.2 (DO C 226 de 16.7.2014, p. 1).

4.5. Para analizar los requisitos previos y las consecuencias de un sistema de fijación de precios adecuado, deben evaluarse detenidamente distintas opciones. Deberían estudiarse, como mínimo, las siguientes vías y medidas:

- vincular los sistemas regionales de precios y comercio existentes con los de otras regiones, y
- establecer regímenes sectoriales de comercio de derechos de emisión internacionales para los sectores más relevantes.

El CESE pide a la Comisión que analice activamente distintas vías y pasos, comparta su experiencia y dialogue con otros países sobre la transición hacia un sistema de fijación de precios mundial del carbono.

5. Los múltiples papeles de la sociedad civil

5.1. La sociedad civil tiene un importante papel que desempeñar a nivel mundial, europeo, nacional y local en la transición hacia un mundo neutro en emisiones de carbono. Las empresas, los trabajadores, los consumidores y los ciudadanos son los únicos que realmente generan un cambio a través de sus propias acciones sobre el terreno, mientras que la función de los responsables políticos es brindarles un entorno propicio y alentador para operar.

5.2. Ya se está avanzando mucho en los mercados: un creciente número de inversores privados e institucionales está teniendo en cuenta el «riesgo de carbono» que pueden entrañar sus objetivos de inversión y se han creado fondos de capital privado relacionados con el clima. Muchas empresas están renovando y desarrollando sus actividades y carteras de productos para responder a las demandas de los clientes y accionistas conscientes de las cuestiones del clima. Se están construyendo nuevos ecosistemas empresariales en todos los sectores y entre grandes empresas y pymes.

5.3. En la COP21, una importante línea de actividades destacó el papel que desempeñan los entes subnacionales, el sector privado y otros agentes de la sociedad civil a la hora de alcanzar los objetivos relacionados con el clima e impulsar nuevas asociaciones. La Agenda de Acción Climática Global tiene que mantener el impulso y seguir fomentando este tipo de actividades.

5.4. Como propuso el CESE ⁽⁴⁾, debería establecerse una coalición entre los responsables políticos, la administración y la sociedad civil a fin de estimular e incrementar la sensibilización sobre la acción por el clima no estatal a varios niveles, ofrecer un foro para el diálogo estructurado y eliminar los obstáculos que se interponen en su camino. El CESE espera participar plenamente en el desarrollo de este tipo de infraestructura coherente de múltiples partes interesadas.

5.5. Por lo que respecta a la cooperación de la sociedad civil con otras regiones, en particular con el Grupo de Estados de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) ⁽⁵⁾ y el Mediterráneo, la cuestión del clima, junto con el reto de la seguridad alimentaria, ocupan un lugar destacado en la agenda del CESE.

5.6. Igualmente, el CESE está ansioso por colaborar con la Comisión en la preparación de la estrategia a largo plazo para allanar el camino hacia un mundo neutro en emisiones de carbono.

Bruselas, 21 de septiembre de 2016.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

⁽⁴⁾ Dictamen *Coalición para cumplir los compromisos del Acuerdo de París*, aprobado el 14 de julio de 2016 (DO C 389 de 21.10.2016, p. 20).

⁽⁵⁾ Véase la Resolución de la Red de Agentes Económicos y Sociales UE-África, julio de 2016, Nairobi.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La posición del CESE sobre aspectos clave de las negociaciones de la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (ATCI)»

(Dictamen de iniciativa)

(2016/C 487/05)

Ponente: **Philippe DE BUCK**

Coponente: **Tanja BUZEK**

Decisión del pleno	21.1.2016
Fundamento jurídico	Artículo 29, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	REX
Aprobación en sección	19.7.2016
Aprobado en el pleno	21.9.2016
Pleno n.º	519
Resultado de la votación	213/23/17
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. En 2016 las negociaciones de la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (ATCI) entran en un año decisivo. Los principales negociadores de la UE y de los Estados Unidos confirmaron su compromiso de acelerar las conversaciones con el objetivo de alcanzar un acuerdo político integral y ambicioso en el que se identifiquen los posibles «terrenos de encuentro» en todos los ámbitos antes del final del actual ejecutivo estadounidense. Por ello, el Comité Económico y Social Europeo (CESE) decidió emitir un dictamen de iniciativa sobre cuestiones específicas de la ATCI.

1.2. El presente Dictamen no comenta el posible acuerdo final que será el resultado de las negociaciones entre la UE y Estados Unidos. Sin embargo, es importante evaluar en qué medida los puntos de vista de la sociedad civil organizada europea, tal como se manifiesta en anteriores dictámenes del CESE, han sido tomadas en consideración en las propuestas de la UE a las que se puede acceder actualmente. Esto sentará las bases de una fuerte asociación entre la Comisión Europea y la sociedad civil europea para el desarrollo de la política comercial de la UE.

1.3. En consecuencia, el CESE, al subrayar su papel institucional, formula las siguientes recomendaciones:

1.4. Cooperación reglamentaria

1.4.1. Las negociaciones de la ATCI están imprimiendo un nuevo impulso a una mayor cooperación en materia reguladora con mayores expectativas. Por ello, el Comité observa con satisfacción que el capítulo propuesto incluye la consecución de objetivos de política pública y un alto nivel de protección en una serie de ámbitos identificados. El CESE también acoge favorablemente la aclaración explícita de que la función y objetivo de la estructura institucional para la cooperación reglamentaria es prestar apoyo y asesoramiento a los responsables políticos bajo control democrático y que ni tendrá competencias para adoptar actos jurídicos ni sustituirá a los procedimientos reguladores nacionales.

1.4.2. Sin embargo, el Comité pide una definición más clara de reglamentaciones «gravosas» y subraya que las reglamentaciones que protegen al consumidor y los derechos laborales y medioambientales no deberían considerarse «gravosas» por sí solas.

1.4.3. El CESE también solicita que el capítulo sobre las buenas prácticas reglamentarias no limite el derecho de las partes a regular o introducir procedimientos equivalentes al proceso estadounidense de observar y comentar.

1.4.4. Por otra parte, el CESE pide a la Comisión Europea que aclare las disposiciones relativas a la participación de los interlocutores representativos, en particular los interlocutores sociales y los representantes de la sociedad civil.

1.5. *Obstáculos técnicos al comercio (OTC) y medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF)*

1.5.1. El CESE considera que las propuestas sobre normalización, reglamentaciones técnicas, marcado y etiquetado deben considerarse importantes intereses ofensivos de la Unión Europea. Asimismo, señala las importantes disposiciones en materia de transparencia, pero solicita:

— que se tengan en cuenta las preocupaciones de los organismos de normalización CEN/Cenelec por el riesgo del reconocimiento mutuo de las normas voluntarias,

— un trabajo más detenido en el ámbito de los requisitos de marcado y etiquetado.

1.5.2. En cuanto al capítulo sobre las MSF, el CESE observa que se basa en el Acuerdo de la OMC sobre las MSF, que incluye el principio de cautela. Sin embargo, el CESE aboga por una mayor garantía de que no se modificará la legislación alimentaria de la UE y de que la UE mantendrá sus restricciones en materia de hormonas, promotores del crecimiento y organismos modificados genéticamente.

1.6. *Aduanas y facilitación del comercio*

1.6.1. El CESE reconoce la importancia de facilitar el comercio, en particular para las pequeñas empresas, y acoge favorablemente el capítulo propuesto por la Comisión Europea. Sin embargo, aboga por una mayor simplificación de los procedimientos de aduanas y la aclaración de las normas relativas a las sanciones y responsabilidad por incumplimiento de la legislación aduanera.

1.7. *Servicios*

1.7.1. El CESE acoge con satisfacción los importantes compromisos asumidos por la UE en el capítulo sobre servicios y reitera su llamamiento a favor de un mayor acceso al mercado a nivel federal y estatal, para una mayor cooperación reglamentaria —en el reconocimiento de que el acceso al mercado también depende de esta— y su solicitud de preservar los servicios públicos de acuerdo con el TFUE. Asimismo, el CESE reitera que los servicios audiovisuales no forman parte del mandato y, por ello, no deben incluirse en ningún compromiso. También apoya la decisión de la Comisión Europea de congelar las negociaciones sobre el acceso al mercado de servicios financieros hasta que los negociadores estadounidenses establezcan negociaciones sobre la cooperación reglamentaria, en aras de un mayor nivel de protección y estabilidad financiera en ese sector. El CESE también aboga por una formulación explícita y detallada de la exención de los servicios de utilidad pública definidos en términos generales para garantizar que se excluyan del acuerdo todos los servicios públicos que sean objeto de externalización o sean financiados por el Estado o por organizaciones privadas con o sin ánimo de lucro.

1.8. *Comercio y desarrollo sostenible*

1.8.1. El CESE acoge con satisfacción el alcance integral y detallado de la propuesta de la Comisión sobre comercio y desarrollo sostenible. Sin embargo, recuerda que el valor real de dichas disposiciones depende, en primer lugar, de la posibilidad de aplicarlas eficazmente. El CESE aboga por un mecanismo de control eficaz y un sólido mecanismo de supervisión por medio de la sociedad civil. El CESE no puede pronunciarse sobre las medidas de ejecución del capítulo relativo al desarrollo sostenible de la ATCI, ya que se han aplazado las propuestas textuales de ejecución. Es importante que la Comisión colabore con la sociedad civil y los interlocutores sociales sobre estas propuestas, a fin de garantizar que se elaboren de tal modo que sean eficaces en la práctica. El CESE se reserva la opción de opinar sobre estos aspectos cuando se publiquen.

1.9. Protección de la inversión

1.9.1. El CESE acoge con satisfacción la propuesta de Directiva destinada a reformar el sistema de protección de las inversiones y el objetivo de establecer un tribunal multilateral permanente de inversiones que sustituya a los tribunales arbitrales privados. Sin embargo, el CESE sigue viendo algunos puntos críticos de preocupación enumerados en el punto 8.8 que deberían abordarse. Asimismo, pide a la Comisión Europea que lleve a cabo una evaluación de impacto que cubra tanto los costes como el funcionamiento del nuevo sistema de tribunales de inversiones.

2. Antecedentes

2.1. Desde el inicio de las negociaciones de la ATCI en junio de 2013, el CESE ha desempeñado un papel importante a la hora de formular las posturas de la sociedad civil organizada de la UE elaborando dictámenes sobre diferentes aspectos de las negociaciones de la ATCI ⁽¹⁾, sobre la protección de los inversores y la resolución de controversias entre inversores y Estados ⁽²⁾ y sobre la incidencia de la ATCI en las pymes ⁽³⁾. Entretanto, la Comisión ha publicado su importante Comunicación «Comercio para todos» ⁽⁴⁾, que establece las condiciones para los próximos acuerdos comerciales y de inversión. En su Dictamen ⁽⁵⁾, el CESE apoya el enfoque esbozado en la Comunicación. El Comité también está trabajando, junto al resto de instituciones de la UE, para contribuir a un debate informado de la sociedad civil sobre la ATCI mediante una serie de actividades relacionadas con la misma. Estas actividades incluyen la organización de audiencias y visitas de los miembros del CESE a Estados Unidos.

2.2. El CESE toma nota de que las negociaciones de la ATCI se están desarrollando de forma más transparente que en anteriores negociaciones comerciales y de inversión. De hecho, es la primera vez que se publica el mandato del Consejo y las posiciones de la UE, así como varias propuestas de redacción. Se creó un grupo consultivo que reúne a expertos que representan a una amplia gama de intereses —consumidores, sindicatos, empresas, medio ambiente y salud pública— con el fin de proporcionar un asesoramiento de gran calidad a los negociadores comerciales de la UE en torno a los ámbitos sobre los que se negocia. Sin embargo, dado su papel institucional, el CESE lamenta no haber sido formalmente incluido en el grupo consultivo específico sobre la ATCI ⁽⁶⁾. La Comisión Europea ha creado un sitio web dedicado a la ATCI, en el que se incluyen fichas informativas y guías de lectura, documentos de posición de la UE (en los que se establece y describe el enfoque general de la Unión Europea sobre cada tema), las propuestas de texto de la UE (que son las propuestas iniciales de la Unión Europea para el texto jurídico sobre cada tema de la ATCI) y la oferta de acceso al mercado de servicios de la UE. El CESE valora positivamente la propuesta de la Comisión Europea de crear un foro de la sociedad civil, que estará compuesto por representantes de organizaciones de la sociedad civil independientes, incluidos participantes de los grupos consultivos internos, y tendrá como misión entablar un diálogo sobre la ejecución y aplicación del acuerdo.

2.3. El presente Dictamen se basa en las conclusiones de anteriores dictámenes en los que se aboga por que los beneficios de la ATCI se distribuyan de forma equitativa entre la comunidad empresarial (incluidas las pymes), los trabajadores, los consumidores y los ciudadanos, y se considera la salvaguardia de las exigentes normas vigentes en la UE como una condición previa para aceptar el acuerdo. El CESE considera importante comentar las posiciones y propuestas de texto de la UE ya publicadas sobre una serie de capítulos, a fin de analizar en qué medida se ajustan a esas condiciones previas y determinar los principales puntos de interés y preocupación para la sociedad civil europea. En particular, el CESE ha optado por centrar su análisis en las propuestas de cooperación en materia de regulación, incluidas las buenas prácticas reglamentarias (accesibles públicamente desde el 21 de marzo de 2016), los obstáculos técnicos al comercio (OTC) y las medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) (ambas accesibles públicamente en enero de 2015), aduanas y facilitación del Comercio (disponible en enero de 2015 y modificada en marzo de 2016), los servicios (publicada en julio de 2015), desarrollo sostenible (publicada en noviembre de 2015) y la inversión (publicada en noviembre de 2015). El presente Dictamen considera los documentos publicados hasta el 14 de julio de 2016.

⁽¹⁾ Véase el Dictamen de iniciativa del CESE sobre «Las relaciones comerciales transatlánticas y el punto de vista del CESE sobre el refuerzo de la cooperación y un posible acuerdo de libre comercio UE-EE. UU.» (DO C 424 de 26.11.2014, p. 9).

⁽²⁾ Véase el Dictamen de iniciativa del CESE sobre «La protección de los inversores y la resolución de controversias entre inversores y Estados en los acuerdos de la UE con terceros países en materia de comercio e inversión» (DO C 332 de 8.10.2015, p. 45).

⁽³⁾ Véase el Dictamen de iniciativa del CESE sobre «La ATCI y su incidencia en las pymes» (DO C 383 de 17.11.2015, p. 34).

⁽⁴⁾ Comunicación de la Comisión Europea «Comercio para todos — Hacia una política de comercio e inversión más responsable» [COM(2015) 497 final].

⁽⁵⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre: «Comercio para todos — Hacia una política de comercio e inversión más responsable» (DO C 264 de 20.7.2016, p. 123).

⁽⁶⁾ Véase la nota 5 a pie de página.

2.4. Cabría señalar que el 14 de julio de 2016 la Comisión Europea publicó una propuesta sobre el marco institucional del acuerdo⁽⁷⁾, que incluye la constitución de grupos consultivos internos (GCI) compuestos por representantes de la sociedad civil y competentes para asesorar a las partes sobre la aplicación del acuerdo. El Comité acoge favorablemente el hecho de que se amplíe el mandato de los GCI para cubrir todos los asuntos de interés del acuerdo, pero lamenta que en la propuesta de la UE no se mencione explícitamente la reunión que los dos GCI mantendrán por iniciativa propia y que el Foro de la Sociedad Civil solo pueda ser convocado por el Comité Mixto. Las reuniones del Foro de la Sociedad Civil permitirán a los miembros de los dos GCI formular recomendaciones conjuntas a las partes.

2.5. En este sentido, el CESE lamenta profundamente que, llegado el caso de que las negociaciones pasen a desarrollarse sobre la base de textos consolidados, el elevado nivel de transparencia alcanzado hasta ahora se verá reducido drásticamente a menos que Estados Unidos acepte que los textos se publiquen o, al menos, que estén disponibles para el grupo consultivo de la UE. Por consiguiente, el CESE pide a la Comisión que siga redoblando sus esfuerzos para plantear esta cuestión con su homólogo.

3. Cooperación reglamentaria

3.1. La cooperación reglamentaria es uno de los tres pilares de la ATCI, junto a las normas y el acceso al mercado, y se compone de cuatro elementos: los aspectos horizontales (entre los que se incluye, por un lado, una sección sobre la «coherencia reglamentaria» o las «buenas prácticas reglamentarias», y, por otro, una sección sobre «cooperación reglamentaria» entre reguladores), los obstáculos técnicos al comercio, la seguridad alimentaria y la sanidad animal y vegetal, y las disposiciones sectoriales. El objetivo de esta sección es comentar el primero de estos elementos, los aspectos horizontales, mientras que la siguiente sección tratará sobre los obstáculos técnicos al comercio y sobre las medidas sanitarias y fitosanitarias.

3.2. La cooperación reglamentaria ha sido identificada como uno de los objetivos principales de la ATCI, puesto que podría desempeñar un importante papel para facilitar el comercio y la inversión, así como para mejorar la competitividad de las empresas pequeñas en particular. Las pequeñas y medianas empresas, en particular, esperan que se presenten nuevas oportunidades, dado que no cuentan con los recursos para desenvolverse en los entornos reglamentarios de ambos lados del Atlántico, a diferencia de las grandes empresas. Asimismo, una mayor compatibilidad de los sistemas reguladores brindaría a las grandes empresas la posibilidad de aprovechar las economías de escala entre Europa y Estados Unidos.

3.3. Los esfuerzos a favor de la cooperación reglamentaria no son nuevos⁽⁸⁾. Las negociaciones de la ATCI están imprimiendo un nuevo impulso a una mayor cooperación en materia reguladora con mayores expectativas. El CESE considera que no es sencillo prever los beneficios que reportará una mayor cooperación reglamentaria, principalmente porque variarán en función del grado de cooperación que se acuerde durante las negociaciones. El proyecto de informe técnico intermedio preparado por la Comisión Europea sobre la evaluación de impacto de la sostenibilidad calcula que la cooperación en materia de regulación supondrá el 76 % del impacto de la ATCI, mientras que la reducción de los aranceles supondrá el 24 % de su incidencia total⁽⁹⁾.

3.4. Sin embargo, el CESE considera importante que se ofrezca protección para garantizar que el proceso de cooperación normativa no se utilice para minar las normas sociales, de protección del consumidor, laborales y ambientales, sino más bien para mejorarlas. Si se cumplen estas condiciones, los beneficios no solo serían económicos, sino que también podrían facilitar la tarea de los reguladores en la consecución de objetivos de interés público.

3.5. Garantizar los elevados niveles de protección de la UE es un aspecto fundamental para el CESE. La actual propuesta para el artículo x1b del capítulo sobre cooperación reglamentaria cubre la persecución de objetivos de política pública y un elevado nivel de protección de, entre otros: la sanidad pública; la vida y la sanidad humana, animal y vegetal; la sanidad y la seguridad; las condiciones laborales; el bienestar animal; el medio ambiente; los consumidores; la protección social y la seguridad social; la información personal y la ciberseguridad; la diversidad cultural; y la estabilidad económica.

⁽⁷⁾ Véase http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/july/tradoc_154802.pdf.

⁽⁸⁾ Por ejemplo, el Consejo Económico Transatlántico (CET), creado en 2007, el Foro de alto nivel de cooperación y el Foro de alto nivel de cooperación en materia de regulación.

⁽⁹⁾ Ecorys, *Evaluación de impacto social del comercio en la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (ATCI) entre la UE y Estados Unidos-proyecto de informe técnico intermedio*, p. 18 (<http://www.trade-sia.com/ttip/wp-content/uploads/sites/6/2014/02/TSIA-TTIP-draft-Interim-Technical-Report.pdf>).

3.6. Sin embargo, el CESE expresa su preocupación por el hecho de que ello podría verse socavado por el artículo x1d que tiene el objetivo de «reducir innecesariamente gravosos requisitos reglamentarios [...]»⁽¹⁰⁾. El CESE expresa su preocupación por el hecho de que este lenguaje podría interpretarse como que los reglamentos que protegen a los consumidores, los derechos laborales y medioambientales son «gravosos».

3.7. Por lo tanto, el CESE desea reafirmar claramente las afirmaciones en el sentido de que salvaguardar las elevadas normas vigentes es una exigencia fundamental y que, además de conseguir el objetivo de aumentar las oportunidades comerciales, la cooperación en materia de regulación también debería mejorar la seguridad, la salud y el bienestar económico y social de las personas a ambos lados del Atlántico. Por lo tanto, habría que reafirmar este compromiso de manera muy clara y detallada en el acuerdo final. El CESE manifiesta su preocupación por la propuesta de la UE sobre buenas prácticas regulatorias. La cooperación en materia de regulación debería centrarse en mejorar el diálogo entre los reguladores y no en influir en los procesos de elaboración de la reglamentación de la otra parte. El CESE pide a la Comisión Europea que aclare el apartado sobre buenas prácticas regulatorias de su propuesta.

3.8. En este sentido, el CESE considera que la propuesta actual para el capítulo sobre buenas prácticas reguladoras que señala que las partes deberán examinar «alternativas no reglamentarias (incluida la opción de no reglamentar) [...] que permitan lograr el objetivo de que no se considere que el acto reglamentario limita el derecho de las partes a regular. En aras de una mayor seguridad, el texto del acuerdo debería aclarar que esta disposición no limitará el derecho de las partes a regular. Observa, asimismo, que el artículo 6 de la propuesta sobre las consultas a las partes interesadas no debería considerarse equivalente al proceso estadounidense de observar y comentar.

3.9. Para el CESE, el desarrollo del comercio debe mantenerse como un objetivo central. Es importante que las negociaciones de la ATCI apoyen la supresión de obstáculos innecesarios al comercio⁽¹¹⁾.

3.10. El CESE acoge favorablemente que la actual propuesta de la Comisión aclare explícitamente que la función y objetivo de la estructura institucional es prestar apoyo y asesoramiento a los responsables políticos bajo el control democrático del Parlamento Europeo y del Consejo de la UE⁽¹²⁾. El proceso legislativo ordinario no debe verse dificultado y deben evitarse los retrasos o la paralización reglamentaria. El CESE acoge con satisfacción el artículo 1 propuesto, que reafirma el derecho a legislar y establecer los niveles de protección. Sin embargo, es fundamental que la propuesta defina la composición y las normas de funcionamiento de los distintos comités y grupos. El CESE pide a la Comisión Europea que garantice la coherencia y la homogeneidad entre los capítulos de la cooperación horizontal en materia de reglamentación, los OTC, los MSF y los anexos sectoriales.

3.11. Se propiciará el diálogo al principio del proceso regulador, puesto que aumentan las posibilidades de encontrar soluciones políticas que incluyan consideraciones transfronterizas. La participación de las partes interesadas mediante un proceso transparente, que constituye un principio fundamental del buen hacer regulador en la Unión Europea, debe quedar claramente detallado en la propuesta de la Comisión. A fin de que la cooperación reglamentaria permita lograr resultados integradores y propuestas para los reguladores, será necesaria una participación estructurada y equilibrada de las partes interesadas y, en particular, de las empresas, consumidores, grupos de defensa del medio ambiente y de los trabajadores.

3.12. Con objeto de materializar progresos específicos, se garantizará de forma vinculante la celebración temprana de consultas sobre la actividad reglamentaria entre los reguladores de la UE y de Estados Unidos. Se espera que las negociaciones en la fase inicial del proceso de elaboración de políticas aumenten las posibilidades de elaborar normas interoperables en el futuro, lo que permitirá a los agentes del mercado cumplir con ambos regímenes simultáneamente. Sin embargo, los reguladores deberán considerar el diálogo y responder a las observaciones de sus contrapartes o de las personas interesadas sobre una base voluntaria, para evitar que se produzca un efecto de paralización reglamentaria.

3.13. El CESE pide a la Comisión Europea que aclare las disposiciones relativas al diálogo mencionado anteriormente y a la participación de los interlocutores representativos, en particular los interlocutores sociales y los representantes de la sociedad civil. Debe existir una garantía clara de que las partes interesadas pertinentes podrán contribuir a un diálogo transparente mediante un procedimiento bien definido que asegure la igualdad de trato y evite retrasos en el proceso regulador. Por parte de la UE, habría que considerar el registro de la transparencia a la hora de determinar la pertinencia y representatividad de las partes interesadas.

⁽¹⁰⁾ Propuesta revisada de la UE sobre cooperación en materia de regulación, que se hizo pública el 21 de marzo de 2016, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/154377.htm>.

⁽¹¹⁾ Sociaal-Economische Raad (SER), Advisory Report 16/04E on TTIP (<https://www.ser.nl/~media/files/internet/talen/engels/2016/ttip.ashx>).

⁽¹²⁾ Véase el Dictamen del Consejo Económico y Social francés sobre «Les enjeux de la négociation du projet de Partenariat transatlantique pour le commerce et l'investissement (PTCI)» (http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2016/2016_01_projet_partenariat_transatlantique.pdf).

4. Temas relacionados con los obstáculos técnicos al comercio y con las medidas sanitarias y fitosanitarias

4.1. El CESE se congratula de que el acuerdo de la OMC sobre los obstáculos técnicos al comercio se haya integrado en la propuesta. Además, el capítulo propuesto sobre los obstáculos técnicos al comercio aborda los requisitos técnicos (normas y reglamentos técnicos) y los requisitos de evaluación de la conformidad. El CESE considera que las propuestas sobre normalización, reglamentaciones técnicas, marcado y etiquetado deben considerarse importantes intereses defensivos de la Unión Europea. Es importante que estas propuestas no se utilicen para poner en tela de juicio los reglamentos necesarios para la salud y seguridad, así como en materia de protección social.

4.2. El CESE toma nota de las importantes disposiciones en materia de transparencia y reitera la obligación de notificar las medidas adoptadas a la OMC, facilitar información a la otra parte, ofrecer la oportunidad de enviar comentarios por escrito y proporcionar respuestas a tales comentarios. También prevé la publicación de todos los reglamentos técnicos aplicables, tanto los nuevos como los vigentes, por medio de un registro, así como la obligación de hacer referencia a las normas en los reglamentos técnicos (puesto que la gran mayoría de las normas son empleadas en la industria pero no son referenciadas o utilizadas por los reguladores en los reglamentos técnicos).

4.3. En cuanto a la normalización, el CESE acoge favorablemente la cooperación entre los organismos de normalización, así como los limitados principios de aceptación mutua. No obstante, el CESE ha tomado nota de las preocupaciones expresadas por el CEN/Cenelec sobre los riesgos del reconocimiento mutuo de normas voluntarias en la ATCI. El CESE pide a la Comisión que examine las propuestas de los organismos de normalización de la UE y garantice que se salvaguardarán los intereses de la UE. Incluso es importante la garantía de que todas las partes interesadas pertinentes puedan contribuir al desarrollo de nuevas normas.

4.4. Los sistemas de normalización de la UE y de Estados Unidos son muy diferentes. En concreto, el principio de «un producto = una norma aceptada en todas partes», que representa un pilar del mercado único de la UE, no es aplicable a Estados Unidos. En Europa, cuando se adopta una nueva norma, se retiran las normas nacionales no compatibles; sin embargo, en Estados Unidos coexisten diferentes normas, lo que plantea dificultades a las pymes a la hora de identificar qué norma se ajusta mejor a su gama de productos. Con objeto de aumentar la transparencia y proporcionar ayuda a las pequeñas empresas, es muy importante que por parte de Estados Unidos se cree un servicio que proporcione asistencia a las empresas de la UE que deseen exportar al mercado estadounidense. A menudo se trata de pequeñas empresas con recursos limitados pero que cuentan con un alto grado de especialización en un segmento de mercado, lo que constituye la base de su competitividad.

4.5. El CESE lamenta que asuntos importantes como la seguridad eléctrica, la compatibilidad electromagnética, la maquinaria y las telecomunicaciones, en los que la UE tiene claros intereses defensivos, se identifiquen como asuntos prioritarios para su consideración futura. Estos temas deberían formar parte de los resultados específicamente referenciados en las evaluaciones de conformidad resultantes de las negociaciones.

4.6. El CESE también lamenta que en la sección sobre marcado y etiquetado no se identifiquen asuntos prioritarios para el futuro y que no se prevea ni un plazo para la futura revisión de los requisitos de marcado y etiquetado, ni la inclusión de los resultados de las negociaciones en sectores específicos.

4.7. El capítulo propuesto sobre medidas sanitarias y fitosanitarias se basa en el acuerdo de la OMC sobre medidas sanitarias y fitosanitarias y trata sobre la propuesta de texto de la UE presentada a Estados Unidos en la ronda de negociaciones que tuvo lugar entre el 29 de septiembre y el 3 de octubre de 2014, y que se hizo pública el 7 de enero de 2015.

4.8. El Acuerdo MSF de la OMC, que cubre la aplicación de la seguridad alimentaria, la sanidad animal y vegetal, incluye el principio de cautela (artículo 5, apartado 7), que también está consagrado en el Tratado de Lisboa. Esto no debe someterse a negociación y, por consiguiente, no debería ser parte del acuerdo. Por tanto, el CESE acoge muy favorablemente las garantías dadas por la UE de que la ATCI no cambiará la legislación vigente sobre seguridad alimentaria, que la UE mantendrá sus restricciones sobre las hormonas y los promotores del crecimiento en la carne y que la ATCI no cambiará la normativa de la UE sobre los organismos modificados genéticamente.

5. Aduanas y facilitación del comercio

5.1. Puesto que el comercio de bienes cubre una gran parte del comercio transatlántico, cualquier intento de mejorar los procedimientos aduaneros tendrá un efecto importante en el comercio bilateral, sobre todo para las empresas pequeñas.

5.2. El CESE acoge con satisfacción las propuestas adicionales encaminadas a facilitar los procedimientos aduaneros, en particular: el establecimiento de una ventanilla única a ambos lados del Atlántico, una mayor coordinación en materia de normas internacionales y el desarrollo de un programa de asociación sobre facilitación del comercio; la armonización y adecuación de la información, con el compromiso de una evaluación sobre qué información debe adecuarse, y el aumento de las responsabilidades del Comité Mixto de Cooperación Aduanera para que actúe como un «Comité especializado en procedimientos aduaneros» en una serie de ámbitos aún por definir y resoluciones anticipadas.

5.3. El CESE pide a la Comisión Europea que aclare los elementos que son especialmente importantes para las empresas de la UE y que aún no están claramente definidos en el texto disponible, como el valor *de minimis*, la eliminación de todas las tasas adicionales y el establecimiento de sanciones y responsabilidades por incumplimiento de la legislación aduanera.

6. Servicios

6.1. En su oferta de servicios, la UE ofrece unos compromisos significativos en sectores clave para fomentar la competitividad y el crecimiento de Europa (sector digital y de telecomunicaciones), acelerar la integración de las cadenas de valor mundiales (transporte, servicios de mensajería, servicios a las empresas y a los profesionales) o abordar sectores económicos clave (construcción, venta al por menor, energía).

6.2. El CESE también observa con satisfacción que la propuesta de la UE propone un marco para facilitar un sistema justo, transparente y coherente para el reconocimiento mutuo de las cualificaciones profesionales por las partes y establece las condiciones generales para la negociación de los acuerdos de reconocimiento mutuo, que son de gran importancia para garantizar un mejor acceso al mercado por parte de los prestadores de servicios de la UE.

6.3. El CESE reitera los tres aspectos principales en relación con los servicios: la necesidad de mejorar el acceso al mercado tanto a nivel federal como estatal, el reconocimiento de que el acceso al mercado también depende de la mejora de la cooperación reglamentaria y la necesidad de preservar el carácter específico de los servicios públicos de conformidad con el TFUE.

6.4. El CESE subraya que la Comisión debe garantizar que, en materia de servicios, la ATCI va más allá de los acuerdos actuales como el AGCS o el ACS, y que deben celebrarse acuerdos específicos para eliminar los múltiples obstáculos discriminatorios que se interponen en Estados Unidos.

6.5. El CESE hace hincapié en un asunto concreto que la Comisión debe considerar y que concierne al desequilibrio en el acceso al mercado: las empresas estadounidenses pueden beneficiarse del mercado único de la UE, mientras que las empresas de la UE afrontan un mercado estadounidense fragmentado, en el que muchos sectores de servicios están regulados a nivel estatal. El CESE hace hincapié en que el mantenimiento de la obligación del visado impuesto por Estados Unidos a los nacionales de algunos Estados miembros de la UE, cuando los ciudadanos estadounidenses no necesitan visado para viajar a la UE, representa un trato discriminatorio de los ciudadanos de la UE que va en detrimento de la relación bilateral.

6.6. El CESE desea añadir los siguientes comentarios sobre sectores específicos:

— los servicios audiovisuales no forman parte del mandato y, por ello, no deben incluirse en ningún compromiso,

— el acceso al mercado de los servicios financieros debe dejarse en suspenso hasta que los negociadores de Estados Unidos se muestren claramente a favor de iniciar negociaciones sobre la cooperación reglamentaria. Esta última tendría el objetivo de elevar los niveles de protección y estabilidad financiera,

— los servicios públicos deben protegerse completamente, puesto que garantizan los altos estándares de calidad actuales en la prestación de servicios fundamentales y sensibles para los ciudadanos. Con este fin habría que establecer exenciones claras y definidas en términos generales.

6.7. En cuanto a los servicios públicos, el Dictamen del CESE sobre «Comercio para todos» alegó que la protección de los servicios públicos en los acuerdos comerciales «puede conseguirse mejor mediante el uso de una lista positiva tanto en materia de acceso a los mercados como de trato nacional». Sin embargo, la actual oferta de la UE relativa a los servicios en la ATCI adopta un planteamiento «híbrido» sin precedentes de los servicios de clasificación, que podría dejar dudas sustanciales.

6.8. En el anexo III sobre el acceso al mercado se expone una lista positiva con la misma redacción que la lista del AGCS de la UE en el sentido de que hay servicios públicos en sectores como los servicios de asesoramiento técnico y científico, servicios de I+D sobre ciencias sociales y humanidades, servicios de ensayos y análisis técnicos, servicios relacionados con el medio ambiente, servicios sanitarios, servicios de transporte y servicios auxiliares en relación con todos los modos de transporte. Se otorgan a menudo derechos exclusivos respecto de esos servicios a empresas privadas, por ejemplo, mediante concesiones otorgadas por las autoridades públicas con sujeción a determinadas obligaciones. Dado que también hay servicios de utilidad pública en el nivel subcentral, no es práctica una clasificación detallada y exhaustiva específica del sector⁽¹³⁾. Sin embargo, la cláusula de utilidad pública, que permite mantener las estructuras monopolísticas, presenta varias deficiencias, como el hecho de que no incluye limitaciones, como las cuotas o pruebas de las necesidades económicas. El CESE hace hincapié en que la exención de los servicios de utilidad pública debe aplicarse a todos los modos de suministro.

6.9. El CESE aboga por una formulación explícita y detallada de la exención de los servicios de utilidad pública en el anexo III para garantizar que se excluyan del acuerdo todos los servicios públicos que sean objeto de externalización o sean financiados por el Estado o por organizaciones privadas con o sin ánimo de lucro.

6.10. Aunque las cláusulas de mantenimiento del *statu quo* y de reversibilidad no se aplican al anexo II, el CESE teme que las negociaciones puedan dar lugar a que las reservas de la UE que figuran actualmente en el presente anexo se desplacen al anexo I, impidiendo así que se cuestione la liberalización. A este respecto, el CESE apoya la afirmación del Informe consultivo del Consejo Económico y Social neerlandés en el sentido de que «los gobiernos deben seguir teniendo libertad para declarar que determinados servicios —en función de sus propias preferencias— son de interés general»⁽¹⁴⁾.

6.11. Al CESE también le preocupa que toda normativa pública que rija un servicio que no se mencione correctamente en los anexos I y II corre el riesgo de verse contestada por el Gobierno de Estados Unidos a través de un procedimiento contencioso de Estado a Estado por la vulneración de los compromisos de trato nacional o de nación más favorecida o a través del sistema de tribunales de inversiones.

6.12. El CESE lamenta que, en comparación con otros capítulos, el acceso al mercado de los servicios quede totalmente desatendido y pide a la Comisión que intensifique sus esfuerzos por eliminar los obstáculos restantes al acceso al mercado estadounidense. Estados Unidos sigue imponiendo una prohibición total en el transporte marítimo. Existen techos de participación como el 25 % en el sector del transporte aéreo y del 20 % en el de las telecomunicaciones, así como obstáculos nada despreciables en el interior de las fronteras, sobre todo en los sectores de las telecomunicaciones y los satélites. Existe una lista muy larga de requisitos de ciudadanía en sectores como el bancario, el de los seguros o el contable. Se aplican requisitos de residencia en los servicios jurídicos, contables, de ingeniería y de seguros. También existen requisitos de presencia local, por ejemplo, en los sectores jurídico, contable y de seguros, así como requisitos de forma jurídica en el sector de los seguros, etc.

7. Desarrollo sostenible

7.1. La ATCI ofrece a las partes la oportunidad de impulsar la sostenibilidad por medio del comercio e ir más allá de cualquier acuerdo comercial concluido por cualquiera de las partes en lo que respecta a los objetivos de sostenibilidad. En sus Dictámenes REX/390 y REX/449⁽¹⁵⁾, el CESE pidió la inclusión de un capítulo importante sobre comercio y desarrollo sostenible, definido como un componente fundamental del acuerdo, y, por ello, acoge con satisfacción el alcance integral y detallado de la propuesta de la Comisión. Sin embargo, el CESE considera que el valor real de dichas disposiciones depende, en primer lugar, de la posibilidad de aplicarlas real y eficazmente.

7.2. El Dictamen REX/390 afirmaba que un mecanismo conjunto sólido de seguimiento de la sociedad civil debería ser un componente esencial de cualquier acuerdo. Por consiguiente, el CESE respalda plenamente la declaración de la comisaria Malmström de que son necesarios mecanismos de control eficaces en el capítulo sobre desarrollo sostenible⁽¹⁶⁾. Asimismo, el CESE apoya las recomendaciones del informe consultivo del Consejo Económico y Social neerlandés y del Consejo Económico y Social francés sobre «la capacidad de imponer sanciones efectivas a las partes cuando sea necesario»⁽¹⁷⁾.

⁽¹³⁾ Oferta de servicios e inversión de la Unión Europea (http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/july/tradoc_153670.pdf).

⁽¹⁴⁾ Véase la nota 11 a pie de página.

⁽¹⁵⁾ Véase la nota 5 a pie de página.

⁽¹⁶⁾ Declaración de la comisaria Malmström, de 17 de noviembre de 2015, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/november/tradoc_153968.pdf

⁽¹⁷⁾ Véanse las notas 11 y 12 a pie de página.

7.3. El CESE felicita a la Comisión por el gran alcance de su compromiso en materia de altos estándares laborales y medioambientales. El CESE acoge con satisfacción que el derecho a legislar y a establecer altos niveles de protección se haya reafirmado en el preámbulo del acuerdo y en un artículo independiente en el capítulo sobre desarrollo sostenible.

7.4. El CESE había pedido que las partes reafirmaran su compromiso de aplicar y hacer cumplir eficazmente su legislación laboral y sus obligaciones como miembros de la OIT. Por ello, el CESE acoge con satisfacción la inclusión de disposiciones vinculantes sobre la protección de normas laborales fundamentales como la libertad de asociación y el derecho a la negociación colectiva y a formar y unirse a sindicatos, la eliminación efectiva del trabajo forzado u obligatorio y la igualdad y no discriminación respecto al empleo y la ocupación. Además, el CESE celebra la inclusión adicional del compromiso de las partes de garantizar condiciones laborales dignas, así como la salud y seguridad en el trabajo. Para que estas disposiciones sobre desarrollo sostenible sean vinculantes, es necesario seguir un «planteamiento en tres etapas» mediante consultas gubernamentales, grupos nacionales consultivos y grupos de expertos de la OIT y la disposición del acuerdo relativo al mecanismo general de solución de diferencias.

7.5. En lo que respecta a los aspectos medioambientales, la inclusión de una disposición sobre el comercio en relación con la gestión ecológicamente racional de los residuos y de las sustancias químicas se ajusta bien a las preocupaciones de la sociedad civil. Por tanto, el CESE aprueba la inclusión en el acuerdo de disposiciones encaminadas a prevenir o minimizar los efectos negativos sobre la salud humana y el medio ambiente en relación con la gestión de los residuos y de las sustancias químicas. Del mismo modo, el CESE acoge con satisfacción el compromiso de las partes en pro de una gestión forestal sostenible y el reconocimiento mutuo del importante impacto negativo de la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada.

7.6. La cooperación entre las partes sobre aspectos relacionados con el comercio en sus políticas en materia de empleo y medio ambiente es una disposición oportuna en la propuesta. El CESE muestra su apoyo al reconocimiento de la importancia de la cooperación en la promoción del trabajo digno en las cadenas de suministro mundiales y en la elaboración de estrategias y políticas que promuevan la contribución del comercio a la eficiencia en la gestión de recursos, la economía verde y la economía circular⁽¹⁸⁾.

7.7. El CESE apoya el objetivo de proteger los derechos laborales y el medio ambiente por medio de códigos de conducta, sistemas de normas, políticas de etiquetado, certificación, verificación y otros tipos de políticas empresariales conexas.

7.8. La gestión empresarial responsable, como la responsabilidad social de las empresas, puede contribuir a alcanzar los objetivos de sostenibilidad. El CESE apoya la inclusión en el capítulo sobre sostenibilidad de referencias explícitas a las directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales, el Pacto Mundial de las Naciones Unidas, la norma internacional ISO 26000, la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social (Declaración EMN) y los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos.

7.9. El CESE toma nota de que la propuesta de texto de la UE no incluye elementos relacionados con la resolución de conflictos, que serán desarrollados más adelante, y se reserva la opción de opinar sobre estos aspectos cuando se publiquen.

7.10. Para apoyar la aplicación del compromiso de las partes de promover el comercio internacional de tal forma que se contribuya al objetivo de fomentar el desarrollo sostenible, el CESE se muestra a favor de la creación de un mecanismo de aplicación sobre la base del diálogo social. El CESE acoge con satisfacción las propuestas de la Comisión para la creación de grupos consultivos internos con una representación equilibrada de los grupos de la sociedad civil que representan de forma equilibrada los intereses de las empresas, los trabajadores, los consumidores, el medio ambiente y la salud pública, que pueden presentar observaciones o recomendaciones relativas a la aplicación de la ATCI⁽¹⁹⁾. La experiencia de los acuerdos en vigor muestra que, para garantizar la efectividad de tales mecanismos de control, es importante que las recomendaciones formuladas por los organismos de control den como resultado una investigación por parte de las instituciones de la UE y se vinculen a un proceso de aplicación.

8. Inversión

8.1. El CESE toma nota de que la Comisión ha propuesto un texto para instaurar un sistema de tribunales de inversiones que introduce una reforma de procedimiento por la que se establece un nuevo sistema para sustituir la resolución de controversias entre inversores y Estados (RCIE). Se compone de dos partes: las disposiciones sustanciales sobre protección de los inversores y el funcionamiento del sistema de resolución de litigios entre inversores y Estados. También incluye una parte introductoria en la que se establecen definiciones específicas sobre protección de los inversores.

⁽¹⁸⁾ Véase el Dictamen de iniciativa del CESE sobre «El trabajo digno en las cadenas mundiales de suministro» (DO C 303 de 19.8.2016, p. 17).

⁽¹⁹⁾ Véase la nota 7 a pie de página.

8.2. Tal y como se solicitó en el Dictamen REX/390, se aportan definiciones más detalladas sobre el «derecho a legislar», la «expropiación indirecta» y el «trato justo y equitativo». Estas son las condiciones que deben reunirse para establecer un procedimiento de resolución de conflictos entre inversores y Estados. Estas clarificaciones sirven al derecho de las partes a legislar por el interés público con prioridad sobre la protección de los inversores.

8.3. El CESE destaca que las definiciones en el acuerdo, en especial el derecho a legislar, deben ser claras y garantizar el derecho del Estado a mantener e introducir normas elevadas, en particular para la protección social, medioambiental y del consumidor, garantizando una protección adecuada y legítima de los inversores frente al proteccionismo y la discriminación. El CESE acoge favorablemente la inclusión de un artículo independiente en la parte principal del acuerdo y en su preámbulo. El derecho a legislar en el ámbito de la protección social debería contemplar explícitamente los convenios colectivos, incluidos los convenios tripartitos o generalizados (*erga omnes*), con el fin de que no puedan interpretarse como una vulneración de la confianza legítima de los inversores. Las condiciones laborales y salariales establecidas en el contexto de los convenios colectivos no pueden considerarse barreras no arancelarias al comercio.

8.4. Sin embargo, el CESE reconoce que las modificaciones más importantes han sido introducidas en los aspectos de procedimiento de la resolución de conflictos. El sistema de arbitraje ha sido transformado en un sistema judicial con un tribunal en el que los mediadores *ad hoc* elegidos por las partes en disputa son reemplazados por jueces de un cuerpo permanente que serán nombrados por las partes del acuerdo. Gracias a estos cambios, es un sistema más institucionalizado. El CESE insta a las partes a que garanticen que, tan pronto como se ratifique el acuerdo, el sistema de tribunales de inversiones funcione correctamente y que se nombren jueces que gocen de legitimidad democrática a fin de eliminar el riesgo de politizar el sistema de tribunales, así como el riesgo del conflicto de intereses.

8.5. Al CESE le complace subrayar la introducción de un estricto código de conducta que garantice la imparcialidad y evite los conflictos de intereses. También se establece un «tribunal de apelación» para juzgar las decisiones del tribunal, con lo que se hace frente a las justificadas críticas vertidas sobre la RCIE. Además, se garantiza la transparencia al aplicar las normas de la CNUDMI a todas las disputas.

8.6. Si bien el CESE acoge con satisfacción las mejoras introducidas para reformar el sistema, el CESE sigue viendo puntos críticos de preocupación que es necesario abordar.

8.7. Por otra parte, el CESE reconoce que se mantienen las preocupaciones por la aplicación del nuevo sistema y que varían en función de las partes interesadas. El CESE invita a la Comisión a seguir analizando estas cuestiones en sus esfuerzos continuados por mejorar el sistema para la resolución de litigios de inversión.

8.8. Algunas de esas reivindicaciones pueden resumirse como sigue:

- la necesidad de encontrar el equilibrio adecuado entre las políticas públicas legítimas y las normas sobre la protección de las inversiones con un «trato justo y equitativo» y «protección contra la expropiación indirecta», basándose en claras definiciones que reduzcan el riesgo de una amplia interpretación,
- una lista muy limitada de objetivos políticos legítimos, como la protección de la salud pública, la seguridad, el medio ambiente o la moral pública, así como la protección social y de los consumidores o la promoción y protección de la diversidad cultural vinculada al derecho a regular,
- ninguna exclusión expresa de los reglamentos que regulan la organización y prestación de servicios públicos;
- la exclusión total de la pérdida de beneficios a la hora de calcular la compensación para las inversiones efectuadas,
- la aplicación del principio de «quien pierde, paga» podría provocar que una empresa, especialmente una pyme, opte por no utilizar el sistema,
- la necesidad de hacer referencia a las obligaciones de los inversores en virtud de la Declaración de la OIT sobre empresas multinacionales, los principios rectores de las Naciones Unidas sobre empresas y derechos humanos y las directrices de la OCDE para las empresas multinacionales,

- cierta falta de claridad sobre cómo se reconocerán y ejecutarán las decisiones del Tribunal por parte de los tribunales nacionales y cuál es la relación con la Convención de Nueva York sobre el Reconocimiento y la Ejecución de las Sentencias Arbitrales Extranjeras o con las pertinentes normas del CIADI. Esto debe aclararse, puesto que los inversores ya afrontan problemas de ejecución en el sistema actual,
- la necesidad de evaluar cuidadosamente la compatibilidad del sistema de tribunales de inversiones con el ordenamiento jurídico de la UE,
- la falta de una verdadera independencia de los jueces, ya que, de acuerdo con la nueva propuesta, aún pueden en algunos casos trabajar como abogados de empresa,
- la necesidad de considerar la recomendación del proyecto de informe técnico intermedio de la evaluación de impacto social sobre la ATCI para excluir la posibilidad de que los servicios públicos se vean en peligro con el sistema de tribunales de inversiones ⁽²⁰⁾.

El CESE pide a la Comisión que implique a la sociedad civil y a la comunidad jurídica europea en la resolución de estas cuestiones.

8.9. Además, algunas partes interesadas cuestionan la necesidad de un sistema arbitral de inversiones en los ordenamientos jurídicos nacionales muy desarrollados y que funcionen correctamente ⁽²¹⁾.

8.10. En conclusión, el CESE considera que la propuesta de la Comisión Europea para el sistema de tribunales de inversiones es un paso en la buena dirección, pero debe mejorarse en una serie de áreas para que funcione como organismo judicial internacional independiente. El Comité lamenta que el sistema se haya propuesto sin un proceso de consulta plena y adecuada previa a una evaluación de impacto que cubra tanto los costes del sistema como su funcionamiento, y pide a la Comisión que elabore una evaluación de impacto.

Bruselas, 21 de septiembre de 2016.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

⁽²⁰⁾ Ecorys, *Evaluación de impacto social del comercio en la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (ATCI) entre la UE y Estados Unidos-proyecto de informe técnico intermedio*, p. 144 (<http://www.trade-sia.com/ttip/wp-content/uploads/sites/6/2014/02/TSIA-TTIP-draft-Interim-Technical-Report.pdf>).

⁽²¹⁾ Por ejemplo, la posición de la Confederación Europea de Sindicatos (CESE) sobre la propuesta de la Comisión de un sistema de tribunales de inversiones de la ATCI y el AECG <https://www.etuc.org/documents/etuc-position-commissions-proposal-investment-court-system-ttip-and-ceta#.V2xn19KNhHg>.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Desarrollo sostenible: Inventario de las políticas interiores y exteriores de la UE»**(Dictamen exploratorio)**

(2016/C 487/06)

Ponente: **Ioannis VARDAKASTANIS**Coponente: **Jarmila DÚBRAVSKÁ**

Consulta	Comisión Europea, 8.6.2016
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en sección	5.9.2016
Aprobado en el pleno	21.9.2016
Pleno n.º	519
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	171/0/2

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. La aprobación de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible constituye un giro histórico hacia un nuevo paradigma puesto que aborda las disparidades económicas, sociales y medioambientales de manera universal e integrada. Todos los países deberán concretar y aplicar la Agenda, independientemente de su nivel de renta. Esta Agenda única refleja plenamente los valores europeos de justicia social, gobernanza democrática, economía social de mercado y protección del medio ambiente. Por lo tanto, representa una gran oportunidad para que la UE movilice estos valores y enfoque la aplicación de la Agenda desde una perspectiva global. El CESE pide a la UE que lidere con el ejemplo este complejísimo proceso a nivel mundial.

1.2. El CESE acoge favorablemente el compromiso de la Unión Europea de hacer realidad los objetivos de desarrollo sostenible (ODS). No obstante, el CESE expresa su preocupación por el hecho de que, pese a haber transcurrido ya un año desde la aprobación de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, la UE no haya adoptado medidas concretas y prospectivas para incorporar los ODS en sus políticas y programas ni haya iniciado una consulta más amplia con la sociedad civil.

1.3. La UE afronta dificultades políticas, sociales, económicas y estructurales cruciales en todos los ámbitos de la economía y la sociedad. Las desigualdades, el desempleo, especialmente el desempleo juvenil, la exclusión social y la pobreza, las desigualdades de género, la discriminación y la marginación de los grupos vulnerables en las sociedades europeas erosionan los fundamentos de la propia UE. En muchos Estados miembros, la crisis ha agravado aún más el problema, que se ha convertido en una crisis de derechos humanos y sociales.

1.4. La Agenda 2030 de las Naciones Unidas debería plantearse como un discurso positivo, proactivo y transformador para Europa, y este proceso debe venir impulsado por una fuerte voluntad y determinación políticas para construir una Unión Europea sostenible mediante la transformación de nuestras economías gracias a un desarrollo que sustente la inclusión social, con bajas emisiones de carbono, que sea resiliente y competitivo, y que utilice de forma eficiente los recursos. Este discurso orientado hacia el futuro también ayudaría a superar la inusitada falta de confianza de los ciudadanos de la UE en el proyecto de la Unión y, en particular, a granjearle el apoyo de los jóvenes. La UE debería utilizar la Agenda 2030 de las Naciones Unidas para brindar a los ciudadanos de la UE una nueva visión de Europa: el contrato social del siglo XXI.

1.5. El CESE aboga por una estrategia global e integrada —Europa Sostenible 2030 y también posteriormente— que proporcione la necesaria perspectiva a largo plazo, coordine las políticas e imprima coherencia a la aplicación de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas. Esta estrategia debería basarse en un acuerdo interinstitucional entre la Comisión, el Consejo

y el Parlamento, con el fin de establecer fundamentos sólidos para la adopción de medidas políticas posteriores. A juicio del CESE, las estrategias europeas actualmente en curso, como la Estrategia Europa 2020, que desbancó a la Estrategia de la Unión Europea para un Desarrollo Sostenible de 2001 como estrategia general, y las diez prioridades del presidente Juncker, no aportan los medios para abordar plenamente el reto que plantea la aplicación de los ODS en la UE.

1.6. La estrategia global mencionada anteriormente debe incluir objetivos específicos para la aplicación de los ODS, mecanismos de seguimiento y revisión, y planes de acción que incluyan los instrumentos legislativos y políticos pertinentes, actividades de sensibilización —por ejemplo, una encuesta de Eurobarómetro sobre los ODS— y un plan para movilizar recursos financieros. La Comisión debe iniciar el proceso para elaborar esa estrategia con su próxima comunicación y la fase de diseño deberá prever una amplia consulta de la sociedad civil, los gobiernos, los parlamentos y los entes locales. El CESE está dispuesto a apoyar este proceso como facilitador.

1.7. La actuación de la Comisión para inventariar las políticas interiores y exteriores de la UE en relación con los 17 ODS es un paso necesario. El CESE pide a la Comisión que la complete con un análisis pormenorizado de las carencias centrado en los 17 ODS, a fin de determinar los ámbitos en los que la UE debe llevar a cabo acciones inmediatas y prioritarias.

1.8. El CESE ha detectado una serie de ámbitos de acción esenciales para el cambio transformador hacia un desarrollo sostenible, enumerados a continuación, y recomienda a la Comisión que determine las iniciativas emblemáticas adecuadas, incluidos planes de acción e hitos transparentes, teniendo en cuenta las recomendaciones que figuran en el punto 4.3 del presente dictamen:

- una transición justa hacia una economía hipocarbónica, circular y colaborativa,
- una transición hacia una sociedad y una economía inclusivas desde el punto de vista social en las que se respeten el trabajo decente y los derechos humanos,
- una transición hacia una producción y un consumo de alimentos sostenibles,
- inversión en innovación, modernización de las infraestructuras a largo plazo y fomento de las empresas sostenibles,
- un comercio que impulse el desarrollo sostenible mundial.

1.9. El CESE pide a la Comisión que integre los ODS en todas las políticas pertinentes. A tal fin, deberían utilizarse las revisiones intermedias previstas entre 2014 y 2020. Los próximos períodos del marco financiero plurianual brindarán una oportunidad inmejorable para integrar plenamente los ODS en los programas de gasto de la UE.

1.10. Es de suma importancia incorporar la Agenda 2030 de las Naciones Unidas a la acción exterior de la Unión Europea. La Comisión debería emprender una adaptación completa de ámbitos de gran calado como las políticas de comercio y desarrollo, las políticas de medio ambiente y acción por el clima a escala mundial, la ayuda humanitaria, la reducción del riesgo de catástrofes, la transferencia de tecnología y la promoción de los derechos humanos, al objeto de impulsar de manera activa la aplicación de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas. El CESE pide asimismo a la Comisión que integre y aplique plenamente la Agenda 2030 de las Naciones Unidas en el Consenso Europeo sobre Desarrollo y lamenta que no se haya incluido en grado suficiente en la Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea.

1.11. El CESE pide a la Comisión que evalúe y mejore la coordinación horizontal y vertical de las políticas para aplicar eficazmente la Agenda 2030 de las Naciones Unidas. La mejora de la gobernanza es un factor clave para el desarrollo sostenible. El Semestre Europeo debería transformarse en un marco de gobernanza adecuado para la coordinación vertical de la aplicación de los ODS con los Estados miembros. El CESE subraya que la participación, la transparencia, el seguimiento y la revisión, la obligación de rendir cuentas y la apropiación por parte de los ciudadanos deben estar entre los principales rasgos y características de una mejor gobernanza.

1.12. Eurostat debería concebir y aplicar un conjunto de indicadores y parámetros de referencia como los desarrollados por las Naciones Unidas para facilitar la revisión, el seguimiento, la rendición de cuentas y la transparencia del proceso de aplicación de los ODS y proporcionar a las instituciones de la UE, los Estados miembros y todas las partes interesadas datos estadísticos concretos desglosados por ODS y por metas.

1.13. El CESE observa con satisfacción que cuatro Estados miembros de la UE se hallan entre los veintidós países que han presentado las primeras revisiones voluntarias sobre la aplicación de los ODS en el Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de 2016. El CESE insta a la UE a que predique con el ejemplo y sea la primera región que presente una revisión voluntaria en el Foro Político de Alto Nivel de 2017. El CESE está dispuesto a organizar la contribución de la sociedad civil.

1.14. La UE debería asumir un planteamiento multilateral en la aplicación de los ODS mediante la inclusión de todos los agentes y organizaciones de la sociedad civil, sobre la base de los principios de participación, rendición de cuentas y asociación. El propio CESE ya ha presentado una iniciativa específica de un foro europeo de la sociedad civil para el desarrollo sostenible, en el que participarían múltiples partes interesadas. Además, la Comisión debería estudiar y elaborar de manera proactiva una iniciativa de Carta de los ODS para fomentar la creación de asociaciones sólidas a nivel nacional, europeo e internacional.

2. Introducción

2.1. En septiembre de 2015, los líderes mundiales adoptaron el plan de acción de las Naciones Unidas «Transformar nuestro mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible», que fija un conjunto de objetivos de desarrollo sostenible (ODS) para poner fin a la pobreza, salvaguardar el planeta, proteger los derechos humanos y garantizar la prosperidad para todos. Cada objetivo contiene metas específicas que deberán alcanzarse en los próximos quince años.

2.2. La UE tendrá un papel clave en la consecución de los ODS en Europa. En su programa de trabajo para 2016, la Comisión anunció una nueva iniciativa, «Próximos pasos para lograr un futuro sostenible para Europa», cuyo propósito es aplicar los ODS en las políticas interiores y exteriores de la UE ⁽¹⁾.

2.3. En una primera fase, la Comisión está llevando a cabo un ejercicio interno de inventario a fin de determinar qué políticas ejecutadas por la Unión abordan los retos que plantean los ODS. La Comisión pidió al Comité que contribuyese a este proceso con el presente dictamen exploratorio. Con el propósito de hacerse eco del debate más amplio en el seno de la sociedad civil europea, el Comité ha tenido en cuenta los resultados de dos importantes conferencias sobre la aplicación de los ODS celebradas en el CESE en 2016, así como las conclusiones de otras conferencias destacadas ⁽²⁾.

3. Convertir los ODS en una Agenda 2030 Europea: hacia una unión de desarrollo sostenible

3.1. El Comité acoge con satisfacción la iniciativa que figura en el programa de trabajo de la Comisión para 2016, «Próximos pasos para lograr un futuro sostenible para Europa», por su enfoque novedoso orientado a garantizar el desarrollo económico y la sostenibilidad social y medioambiental de Europa más allá del horizonte de 2020 y a aplicar los ODS de manera integrada en las políticas interiores y exteriores de la UE ⁽³⁾. Sin embargo, preocupa que pueda haber una falta de voluntad y compromiso políticos, ya que todavía no se ha hecho mucho para llevar a la práctica la Agenda.

3.2. En una situación en la que el proyecto de la Unión Europea se encuentra bajo presión y muchos de sus ciudadanos están perdiendo la fe en él, la UE debería utilizar los ODS para elaborar un discurso transformador positivo en favor de una Europa sostenible, que conecte la perspectiva a largo plazo con medidas políticas específicas a corto y medio plazo. La sostenibilidad es una «marca europea» ⁽⁴⁾: la Agenda 2030 de las Naciones Unidas refleja los valores europeos y el modelo europeo de justicia social y gobernanza democrática. Por lo tanto, brinda una excelente oportunidad para desarrollar un discurso y una visión positivos y convincentes para la UE.

⁽¹⁾ COM(2015) 610 final.

⁽²⁾ Conferencia «How to make SDGs Europe's business», 30 y 31 de mayo de 2016, organizada por la Presidencia neerlandesa, el CESE, la Red de Soluciones para un Desarrollo Sostenible (SDSN) y Dutch SDG Charter; conferencia del CESE «Próximos pasos para lograr un futuro sostenible para Europa», 7 de julio de 2016; conferencia del Instituto de Desarrollo Sostenible y de Relaciones Internacionales (IDDRI) «Sustainable development: it's time!», celebrada en París el 10 y 11 de mayo de 2016; conferencia del IASS «Jump-starting the SDGs in Germany», 1-3 de mayo de 2016.

⁽³⁾ Dictamen del CESE sobre «Un foro europeo de la sociedad civil en favor del desarrollo sostenible» (DO C 303 de 19.8.2016, p. 73).

⁽⁴⁾ *Sustainability now!* Nota estratégica del Centro Europeo de Estrategia Política (CEEP), n.º 18, 20 de julio de 2016.

3.3. La Agenda 2030 de las Naciones Unidas ha recibido el respaldo de todos los Estados miembros de la Unión y de la UE en su conjunto. Es hora de asumir un compromiso político claro al más alto nivel político y de confirmar que la UE ha hecho suya esta nueva Agenda como visión y marco general para avanzar hacia una unión de desarrollo sostenible⁽⁵⁾.

3.4. Aplicar los ODS no significa centrarse exclusivamente en el desarrollo o en el medio ambiente. Los ODS abordan las principales dificultades para transformar nuestras economías y sociedades, también en el mundo desarrollado. Su aplicación en la UE requiere un nuevo modelo de desarrollo más sostenible desde el punto de vista económico, más inclusivo desde el punto de vista social, más viable a largo plazo desde una perspectiva medioambiental y que garantice que los recursos de nuestro planeta se reparten equitativamente entre una población mundial que no deja de aumentar. Es necesario transformar radicalmente nuestras economías⁽⁶⁾. El nuevo concepto de desarrollo debe entrañar una nueva definición de prosperidad para la UE y un nuevo conjunto de indicadores. Los ODS deberían utilizarse como palanca para posibilitar y acelerar la transición a largo plazo hacia una economía resiliente y competitiva, eficiente en el uso de los recursos y socialmente inclusiva en la Unión.

3.5. La puesta en marcha de una hoja de ruta para la renovación del Consenso Europeo sobre Desarrollo por parte de la Comisión da la impresión de que esta tiene intención de centrarse primero en la aplicación de la nueva Agenda en las políticas de desarrollo. Asignar este tipo de prioridades no está en consonancia con el enfoque integrado de los ODS, que requiere estrategias de aplicación generales e integradas que abarquen las políticas tanto interiores como exteriores.

3.6. A fin de establecer un marco de gobernanza para la aplicación de los ODS, la UE tendrá que extender su horizonte de planificación mucho más allá de 2020. Una estrategia global y a largo plazo para una Europa sostenible, con un horizonte temporal fijado en 2030 y posteriormente⁽⁷⁾, deberá traducir los ODS en políticas interiores y exteriores de la UE que aborden de forma específica los retos europeos, junto con hojas de ruta y planes de acción transparentes de iniciativas legislativas y políticas y un calendario detallado hasta 2030. El Parlamento Europeo ha pedido un enfoque similar⁽⁸⁾.

4. Inventario de las políticas interiores y exteriores de la UE

4.1. El ejercicio de inventario debe combinarse con un análisis de las deficiencias de las políticas

4.1.1. La definición de una estrategia política de la UE y de una hoja de ruta para la consecución de los ODS exige más que un mero inventario de las políticas actuales de la Unión. Inventariar las políticas de la UE en relación con cada uno de los ODS no permite evaluar si estos últimos pueden lograrse en la Unión sin que se adopten más medidas. Las políticas en vigor podrían no ser eficaces o resultar perjudicadas por otras políticas, o podrían existir otros obstáculos. **Por lo tanto, el inventario de las políticas debe combinarse con un análisis de deficiencias** que determine las carencias reales de la política de la UE respecto a los diecisiete objetivos de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas y sus metas conexas.

4.1.2. En este contexto, el CESE acoge favorablemente la nota estratégica elaborada bajo la dirección de Karl Falkenberg, antiguo director general de la DG de Medio Ambiente, con el título «Sustainability Now!», nota que, tomando como ejemplo varios ámbitos políticos, sostiene decididamente que la UE necesita llevar a cabo reformas que se desprenden de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas.

4.1.3. En la UE sigue faltando un análisis de deficiencias exhaustivo en relación con los ODS. Sin embargo, un índice y un tablero sobre los ODS y otras evaluaciones de reciente publicación que han llevado a cabo los Estados miembros demuestran que los objetivos de desarrollo sostenible también suponen un programa ambicioso para los países de renta alta⁽⁹⁾, sobre todo debido a la manera en que estos países producen, distribuyen y consumen productos y servicios, y su consiguiente impacto negativo para el medio ambiente. Los retos fundamentales para los países de la UE son el ODS 12 «Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles» y el ODS 13 «Adoptar medidas urgentes para combatir el

⁽⁵⁾ Op. cit.

⁽⁶⁾ Discurso pronunciado por el vicepresidente de la Comisión Europea, Frans Timmermans, en la Cumbre de las Naciones Unidas el 27 de septiembre de 2015.

⁽⁷⁾ Punto 4.3.3 del Dictamen del CESE «Preparar la revisión de la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador» (DO C 12 de 15.1.2015, p. 105); Dictamen del CESE «Un foro europeo de la sociedad civil en favor del desarrollo sostenible» (DO C 303 de 19.8.2016, p. 73).

⁽⁸⁾ Resolución del Parlamento Europeo 2016/2696(RSP).

⁽⁹⁾ SDSN, Bertelsmann Stiftung, SDG Index & Dashboard, julio de 2016; Niestroy, *How are we getting ready?* DIE discussion paper, 9/2016.

cambio climático y sus efectos», los ODS 14 y 15 sobre la conservación de los ecosistemas, las metas sobre agricultura sostenible y nutrición del ODS 2 y el ODS 9 «Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación», en el que se ha detectado un déficit de inversión.

4.1.4. Otros retos son los que se derivan de los objetivos «centrados en las personas», en particular el ODS 10 «Reducir la desigualdad en y entre los países», el ODS 8 sobre el empleo pleno y productivo y el trabajo decente y el ODS 1 sobre la pobreza, así como el ODS 5 sobre la igualdad de género y el ODS 4 sobre la educación.

4.1.5. Muchos países de la OCDE no están logrando alcanzar la meta del ODS 17 relativa a las contribuciones financieras a la cooperación al desarrollo.

4.1.6. Como se trata de un plan de acción mundial, la finalidad de los ODS es también reducir las repercusiones negativas de las economías de los países de renta alta en las sociedades y el medio ambiente de los terceros países. Aunque hasta la fecha se ha medido menos este aspecto, se trata de un reto importante para los países de la UE.

4.2. La contribución de las estrategias actuales de la UE a la aplicación de los ODS

4.2.1. El Comité considera que el inventario de políticas de la UE debería examinar en primer lugar los instrumentos políticos de importancia estratégica para la formulación y la aplicación de las políticas de la Unión. Las evaluaciones iniciales indican que estos instrumentos no están a la altura de los retos que plantea la aplicación de los ODS en la UE ⁽¹⁰⁾. Ninguna de estas estrategias se fija el horizonte temporal de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas.

4.2.2. Bajo el mandato de Barroso la **Estrategia Europa 2020** fue declarada la estrategia global de la UE y reemplazó, así, a la estrategia de sostenibilidad. En principio, engloba las tres dimensiones del desarrollo sostenible, pero es más bien una estrategia a corto plazo con una clara perspectiva europea. No aborda la perspectiva internacional ni describe los efectos de las políticas internas de la UE en otras partes del mundo y las políticas exteriores, incluida la cooperación para el desarrollo. Por consiguiente, nunca podría pretender sustituir a la antigua estrategia de sostenibilidad. Deja fuera dos ODS: el ODS 2 sobre alimentación y agricultura y el ODS 16 sobre gobernanza, y otros solo los cubre de forma parcial, por ejemplo, el ODS 6 sobre el agua y el ODS 11 sobre las ciudades.

4.2.3. **Entre las diez prioridades del presidente Juncker**, hay dos ODS que no se tienen en cuenta en absoluto (el ODS 14 sobre los océanos y el ODS 15 sobre la biodiversidad) y los demás solo en un grado limitado (ODS 4 sobre educación, ODS 6 sobre el agua, ODS 11 sobre las ciudades y ODS 12 sobre la producción y el consumo sostenibles).

4.2.4. En el **informe de los cinco presidentes** se optó por un conjunto más reducido de prioridades centradas en cuestiones económicas, financieras, monetarias y fiscales, incluida la gobernanza como quinto tema. El informe contiene algunas referencias a ámbitos de los ODS, como la energía, el empleo, la inclusión social y los sistemas sanitarios.

4.2.5. El **Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas** (FEIE) ha atraído proyectos en sectores que parecen coincidir con algunos de los retos que plantea la aplicación de determinados ODS: energía (40 %), medio ambiente y eficiencia de los recursos (12 %) e infraestructura social (3 %) ⁽¹¹⁾.

4.2.6. Una serie de ODS —en particular el ODS 3 sobre salud, el ODS 5 sobre igualdad de género, el ODS 10 sobre las desigualdades y el ODS 11 sobre las ciudades— no se abordan adecuadamente en las prioridades temáticas de inversión de los **Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE)**.

⁽¹⁰⁾ Como fundamento para los puntos 4.2.2-4.2.7, véase Niestroy (2016), pp. 38-45, Comisión Europea, DG Investigación e Innovación (2015). *The role of science, technology and innovation policies to foster the implementation of the SDGs*.

⁽¹¹⁾ COM(2016) 359 final.

4.2.7. Con la nueva y flamante **Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea**, la UE dispone de un marco más amplio para incluir la Agenda 2030 de las Naciones Unidas en áreas como el comercio, el desarrollo, la democracia, los derechos humanos, la ayuda humanitaria, la reducción del riesgo de catástrofes, la transferencia de tecnologías y la acción por el clima. En cierta medida, la estrategia incluye los ODS que se centran en la necesidad de garantizar que la prosperidad se comparta en todo el mundo. En ella se señala igualmente que los ODS se tendrán en cuenta en el futuro acuerdo posterior a Cotonú y que constituyen el motor de la revisión del Consenso Europeo sobre Desarrollo.

4.3. *Ámbitos políticos fundamentales para el cambio transformador*

4.3.1. Sobre la base del análisis de las deficiencias y tendencias reales en el desempeño de la UE para lograr los objetivos y metas, la Comisión debería determinar los ámbitos políticos de importancia fundamental para los cambios transformadores requeridos. La acción política debería centrarse en estos ámbitos fundamentales con iniciativas emblemáticas adecuadas, incluidos planes de acción e hitos transparentes. El CESE, habida cuenta también de sus trabajos anteriores a este respecto, considera fundamentales los ámbitos políticos que se citan a continuación.

4.3.2. *Una transición justa hacia una economía hipocarbónica, circular y colaborativa* (ODS 7, 8, 9, 11, 12 y 13)

4.3.2.1. Una de las finalidades principales de los ODS es mantener las sendas de desarrollo dentro de los límites soportables para el planeta, ya sea en relación con el clima, la utilización de recursos, la calidad del aire y del agua o la protección de la biodiversidad terrestre y marina. Esto exige que las regiones desarrolladas como Europa reduzcan de manera fundamental la huella ecológica de su economía, a partir de un cambio en la producción, el consumo y la sociedad hacia una economía circular e hipocarbónica. La transición es una oportunidad para que la UE modernice su economía — incrementando de este modo su competitividad y resiliencia— y mejore la calidad de vida y el bienestar de sus ciudadanos.

4.3.2.2. Se han presentado hojas de ruta en el Séptimo Programa de Acción en materia de Medio Ambiente, en el marco de actuación en materia de clima y energía hasta el año 2030 y en el plan de acción para la economía circular. Sin embargo, es evidente que los progresos sobre el terreno tienen que acelerarse⁽¹²⁾. La coherencia con otros ámbitos de actuación debe mejorarse y deben afrontarse las deficiencias de aplicación en muchos Estados miembros mediante la plena integración de la transición hacia una economía hipocarbónica y circular en el Semestre Europeo⁽¹³⁾. El 7.º PMA y el plan de acción para la economía circular necesitan mecanismos de ejecución sólidos y una coordinación activa con otros ámbitos políticos dentro de la Comisión, a fin de garantizar resultados efectivos⁽¹⁴⁾. Reforzar el diálogo y las alianzas con la sociedad civil, incluidos empresarios y sindicatos, es indispensable para avanzar. Las políticas activas de empleo deben prever una transición justa⁽¹⁵⁾. La política del clima debe basarse en el principio de «justicia climática» y garantizar que las cargas y beneficios del cambio climático —en términos de sus repercusiones para los derechos humanos, la pobreza y la igualdad— se repartan equitativamente y que no sean los grupos más vulnerables los que sufran las consecuencias.

4.3.2.3. Debe garantizarse que los mercados apoyan la transición económica y que los precios reflejan los costes externos reales de las emisiones nocivas para el clima y de la utilización de los recursos naturales⁽¹⁶⁾. Los compromisos existentes para eliminar las subvenciones perjudiciales para el medio ambiente tienen que cumplirse y debe promoverse de forma más enérgica la reforma de los impuestos medioambientales. Hay que potenciar la nueva configuración de unos mercados de energía limpia descentralizados en los que los consumidores se conviertan también en productores. Del mismo modo, una economía participativa descentralizada permite a los consumidores evolucionar hacia el modelo de economía circular. La economía colaborativa en ciernes implica un cambio de concepto con respecto al trabajo y será una fuente de

⁽¹²⁾ Dictamen del CESE sobre «El Protocolo de París, un plan rector para combatir el cambio climático más allá de 2020», (DO C 383 de 17.11.2015, p. 74); Dictamen del CESE sobre «Instrumentos de mercado» (DO C 226 de 16.7.2014, p. 1).

⁽¹³⁾ Dictamen del CESE sobre «Instrumentos de mercado» (DO C 226 de 16.7.2014, p. 1).

⁽¹⁴⁾ Dictamen del CESE sobre «La economía circular» (DO C 264 de 20.7.2016, p. 98).

⁽¹⁵⁾ Dictamen del CESE «Coalición para cumplir los compromisos del Acuerdo de París», aprobado el 14 de julio de 2016 (pendiente de publicación en el Diario Oficial).

⁽¹⁶⁾ Dictamen del CESE sobre «Instrumentos de mercado» (DO C 226 de 16.7.2014, p. 1); Dictamen del CESE «La nueva configuración del mercado de la energía» (DO C 82 de 3.3.2016, p. 13); Dictamen del CESE «Establecer un nuevo acuerdo para los consumidores de energía» (DO C 82 de 3.3.2016, p. 22).

empleo importante. En este nuevo sector deberán garantizarse los derechos de los consumidores y los trabajadores y la competencia leal⁽¹⁷⁾.

4.3.3. *Una transición hacia una sociedad y una economía inclusivas desde el punto de vista social en las que se respeten el trabajo decente y los derechos humanos*
(ODS 1, 3, 4, 5, 8 y 10)

4.3.3.1. La principal preocupación de los ODS es poner fin a la pobreza y garantizar que todas las personas puedan realizar su potencial en condiciones de dignidad e igualdad. En este sentido, los ODS reflejan los valores y el modelo social europeos. Sin embargo, la brecha entre ricos y pobres se ha ido ampliando en Europa en décadas pasadas, al tiempo que los últimos ocho años de recesión y de crisis financiera, las políticas de austeridad y, en algunas áreas, la falta de reformas estructurales han disparado en mayor medida el desempleo y las tasas de pobreza, han agravado las desigualdades más recientes y han ejercido más presión sobre la protección social, lo que ha afectado, sobre todo, a los grupos más vulnerables.

4.3.3.2. La consecución de los ODS requiere que la UE modifique su paradigma económico hacia un modelo de desarrollo más inclusivo que distribuya la riqueza de forma más equitativa y aumente al mismo tiempo la resiliencia económica y financiera⁽¹⁸⁾. A fin de impulsar el empleo y el desarrollo económico, la UE debe crear un entorno de inversión favorable, junto con un buen funcionamiento del mercado interior, la competitividad internacional y el aumento de la demanda interna.

4.3.3.3. Los ODS deberían ser un motivo para reafirmar los objetivos de la Estrategia Europa 2020 relativos a la reducción de la pobreza, el empleo y la educación y reflexionar sobre formas más eficientes de hacerlos realidad. Los principales objetivos sociales —empleo decente, erradicación de la pobreza, reducción de las desigualdades e inversión social— deberían situarse al mismo nivel que las consideraciones macroeconómicas en el proceso del Semestre Europeo⁽¹⁹⁾. La primera propuesta de la Comisión de un pilar europeo de derechos sociales no contenía ninguna referencia a los ODS. En la preparación futura de este pilar, debería tenerse en cuenta la integración de dichos objetivos. En la actualidad, el Comité está elaborando un dictamen sobre el pilar en el que formulará apropiadamente su opinión al respecto.

4.3.3.4. La UE debería invertir en un enfoque más coherente y sistemático de lucha contra la exclusión social, la marginación y la pobreza, centrado en los grupos vulnerables, cuyo planteamiento se base en los derechos humanos y que aborde asimismo la discriminación de género. Es preciso adoptar la Directiva sobre la igualdad de trato⁽²⁰⁾.

4.3.3.5. Además de los retos del desempleo y el envejecimiento de la población, los sistemas de protección social deben adaptarse a los nuevos desafíos, en particular, los derivados de las nuevas formas de empleo, que pueden ofrecer nuevas oportunidades de empleo pero también conducir al trabajo precario y la pobreza activa. Debe aprovecharse el potencial de creación de empleo de las transiciones económicas fundamentales, como la digital, la economía hipocarbónica y la economía circular⁽²¹⁾. Las normas laborales y una renta mínima europea contribuirán a garantizar la cohesión territorial y social y a redistribuir la renta y la riqueza de forma equitativa⁽²²⁾, teniendo en cuenta las competencias de los Estados miembros y la UE en estas cuestiones. Los agentes públicos y privados deberían movilizar el enorme potencial de creación de empleo de la inversión social⁽²³⁾. Con el fin de «no excluir a nadie», es necesario invertir en una educación de calidad inclusiva y en servicios de alta calidad, asequibles e integrados que presten apoyo a las personas necesitadas.

4.3.3.6. Las empresas sociales apoyan la integración en el mercado laboral y suministran productos y servicios asequibles con fines sociales, por ejemplo servicios en una economía circular, descentralizada e hipocarbónica. Habría que apoyarlas con incentivos para las empresas de nueva creación en la economía social y mediante la creación de un entorno regulador favorable⁽²⁴⁾.

⁽¹⁷⁾ Dictamen del CESE «Consumo colaborativo o participativo: un modelo de sostenibilidad para el siglo XXI» (DO C 177 de 11.6.2014, p. 1); Dictamen del CESE «La economía colaborativa y la autorregulación» (DO C 303 de 19.8.2016, p. 36).

⁽¹⁸⁾ Dictamen del CESE sobre «El impacto de la inversión social en el empleo y en los presupuestos públicos» (DO C 226 de 16.7.2014, p. 21); «Principios para unos sistemas de prestaciones sociales eficaces y fiables» (DO C 13 de 15.1.2016, p. 40).

⁽¹⁹⁾ Dictamen del CESE sobre «El impacto de la inversión social en el empleo y en los presupuestos públicos» (DO C 226 de 16.7.2014, p. 21); Dictamen del CESE «Lucha contra la pobreza» (DO C 133 de 14.4.2016, p. 9).

⁽²⁰⁾ COM(2008) 426 final.

⁽²¹⁾ Dictamen del CESE sobre el «Plan de acción ecológico para las PYME e iniciativa de Empleo Verde» (DO C 230 de 14.7.2015, p. 99); Dictamen del CESE sobre «Sociedad digital: acceso, educación, formación, empleo, herramientas para la igualdad» (DO C 451 de 16.12.2014, p. 25); Dictamen del CESE «Hacia una economía de los datos próspera» (DO C 242 de 23.7.2015, p. 61).

⁽²²⁾ Dictamen del CESE «Renta mínima europea e indicadores de pobreza» (DO C 170 de 5.6.2014, p. 23).

⁽²³⁾ Dictamen del CESE «El impacto de la inversión social en el empleo y en los presupuestos públicos» (DO C 226 de 16.7.2014, p. 21).

⁽²⁴⁾ Dictamen del CESE «Construir un ecosistema financiero para las empresas sociales» (DO C 13 de 15.1.2016, p. 152).

4.3.4. *Una transición hacia una producción y un consumo de alimentos sostenibles*
(ODS 2, 12 y 15)

4.3.4.1. La forma en que se cultivan, producen, consumen, negocian, transportan, almacenan y comercializan los alimentos constituye el vínculo de unión fundamental entre los seres humanos y el planeta, y marca la senda hacia un crecimiento económico integrador y sostenible ⁽²⁵⁾. Los ODS, en particular los objetivos 2 y 12, proporcionan un marco fundamental para una acción conjunta dirigida a alimentar el mundo de forma sostenible de aquí a 2030. Es urgente llevar a cabo una transición hacia sistemas alimentarios más sostenibles que abarquen todas las fases desde la producción hasta el consumo. Los productores tienen que cultivar más alimentos con un menor impacto ambiental, mientras que debe animarse a los consumidores a pasar a una alimentación sana y nutritiva que reduzca la huella de carbono.

4.3.4.2. La reforma de la PAC ha introducido una combinación de medidas que cabe considerar un paso en la dirección correcta ⁽²⁶⁾. La transición a sistemas alimentarios sostenibles requiere una política alimentaria completa, integrada con una amplia estrategia en materia de bioeconomía, y no solo una política agrícola. Si se reconoce la interdependencia entre la producción y el consumo de alimentos, es preciso desarrollar un planteamiento político europeo adecuado que ponga rumbo hacia la sostenibilidad, la salud y la resiliencia ⁽²⁷⁾.

4.3.4.3. Por ejemplo, es preciso responder al respecto, entre otras cosas, a la cuestión planteada en el «informe Falkenberg», a saber, si la orientación a la exportación de la agricultura europea es compatible con el objetivo de aumentar la producción de alimentos en los países en desarrollo.

4.3.4.4. La UE desempeñará un papel esencial en la consecución de la meta 12.3 de reducir a la mitad el desperdicio mundial de alimentos *per capita*. Aunque cerca de 800 millones de personas en el mundo pasan hambre, las cifras muestran que se pierde o se desperdicia un tercio de la producción mundial de alimentos destinados al consumo humano (solo en la UE, 100 millones de toneladas) ⁽²⁸⁾. El CESE acoge favorablemente el plan de la Comisión consistente en crear una plataforma de partes interesadas para ayudar a estructurar las medidas necesarias y compartir las mejores prácticas en materia de prevención y reducción del desperdicio de alimentos ⁽²⁹⁾.

4.3.5. *Inversión en innovación, modernización de las infraestructuras a largo plazo y fomento de las empresas sostenibles*
(ODS 7, 8, 9 y 13)

4.3.5.1. La transformación de la economía en un modelo más sostenible exigirá un cambio importante en las inversiones. Se calcula que alcanzar los ODS a escala mundial requeriría que tanto fuentes públicas como privadas invirtieran aproximadamente tres billones de dólares estadounidenses ⁽³⁰⁾. Es necesario un plan global para movilizar los recursos financieros en la UE y los Estados miembros. Es preciso aglutinar las distintas iniciativas y programas de financiación de la UE.

4.3.5.2. La UE debe orientar de forma más eficiente la inversión pública en los países en desarrollo al objeto de lograr un desarrollo sostenible integrado, y debe introducir los indicadores de ODS en la financiación pública de los proyectos de desarrollo. Lo que es aún más importante, la UE tiene que fomentar y potenciar la inversión del sector privado en estos ámbitos.

4.3.5.3. Con todo, incluso dentro de la UE, los ODS requieren inversiones importantes en la modernización de las infraestructuras y la creación de empresas sostenibles. Las primeras evaluaciones sobre la aplicación de los ODS en la UE muestran deficiencias graves en la inversión en industria, innovación e infraestructuras ⁽³¹⁾.

⁽²⁵⁾ La FAO y los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible: <http://www.fao.org/3/a-i4997s.pdf>

⁽²⁶⁾ Dictamen del CESE «Sistemas alimentarios más sostenibles» (DO C 303 de 19.8.2016, p. 64).

⁽²⁷⁾ *Op. cit.*

⁽²⁸⁾ FUSIONS (2016). *Estimates of European food waste levels*; <http://www.eu-fusions.org/phocadownload/Publications/Estimates%20of%20European%20food%20waste%20levels.pdf>

⁽²⁹⁾ Véase la nota 26 a pie de página.

⁽³⁰⁾ IDDRI, 2015 Issue Brief: <http://www.iddri.org/Publications/Three-commitments-governments-should-take-on-to-make-Sustainable-Development-Goals-the-drivers-of-a-major-transformation>

⁽³¹⁾ Niestroy (2016), p. 28

4.3.5.4. Existe un claro interés económico en la sostenibilidad. Para aprovechar plenamente esta oportunidad, la UE debería crear un entorno favorable a las empresas que propicie la innovación, el espíritu empresarial y las inversiones sostenibles. Algunas empresas ya han comenzado, pero es esencial que las experiencias empresariales sostenibles que hayan tenido éxito se difundan y reproduzcan a mayor escala. Los planteamientos voluntarios como la responsabilidad social de las empresas pueden contribuir positivamente a esta transición. No obstante, deberían ir acompañados de medidas adicionales como, por ejemplo, medidas que incrementen la transparencia, desarrollen las competencias, faciliten las asociaciones y orienten la presentación de informes por parte de las empresas. La Comisión tiene que evaluar si las alianzas multilaterales con el sector privado podrían ser un instrumento útil a nivel de la UE.

4.3.5.5. Los programas de financiación de la Unión deben estar en consonancia con los ODS. Tanto las iniciativas como el Plan Juncker como las instituciones financieras y los bancos públicos de inversión desempeñarán un papel determinante. A este respecto, el reto consiste en reasignar el capital. La Unión de Mercados de Capitales constituye una oportunidad para promover las inversiones sostenibles⁽³²⁾. La revisión intermedia del marco financiero plurianual (MFP) brindará una ocasión para integrar los ODS en los principales fondos de la UE. Hay que incentivar la inversión a largo plazo y suprimir los obstáculos⁽³³⁾.

4.3.6. *Un comercio que impulse el desarrollo sostenible mundial* (ODS 12 y 17)

4.3.6.1. En una economía globalizada, el comercio tiene un impacto fundamental para el desarrollo sostenible en la UE y en el resto del mundo. En varios ODS el comercio es considerado un medio importante para aplicar la Agenda 2030 de las Naciones Unidas. En su Comunicación «Comercio para todos», la Comisión ha puesto en marcha un ambicioso plan de acción para una política de comercio e inversión más responsable, que salvaguarde las normas sociales y medioambientales en el comercio y fomente el desarrollo sostenible⁽³⁴⁾. La aplicación de los ODS deberá vincularse de forma sistemática y efectiva a este plan de acción y es preciso realizar un seguimiento de los resultados.

4.3.6.2. En todos los acuerdos comerciales y de inversión de la UE deberán incluirse, aplicarse efectivamente y cumplirse capítulos ambiciosos sobre comercio y desarrollo sostenible. Es preciso reforzar el papel del desarrollo sostenible en el marco de la OMC⁽³⁵⁾. La mejor manera de asegurar el respeto de las normas sociales, laborales y ambientales en los acuerdos de libre comercio es garantizar una mayor participación de la sociedad civil durante las negociaciones y en el proceso de aplicación y seguimiento⁽³⁶⁾.

4.3.6.3. La Comisión debe adoptar una estrategia que promueva el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro⁽³⁷⁾. Hay que proporcionar apoyo a iniciativas multilaterales que fomenten la diligencia debida en las cadenas de suministro mundiales.

4.4. *Mejor gobernanza para favorecer el desarrollo sostenible*

4.4.1. Para apoyar las actividades en ámbitos políticos fundamentales, la UE tiene que evaluar y mejorar la coordinación horizontal y vertical de las políticas para aplicar eficazmente la Agenda 2030 de las Naciones Unidas. La mejora de la gobernanza es un factor fundamental del desarrollo sostenible⁽³⁸⁾ y la mejora de la coordinación es un enfoque fundamental para lograr la coherencia de las políticas.

4.4.2. La UE tiene que mejorar la coherencia de sus políticas y orientarlas sistemáticamente hacia un desarrollo sostenible equilibrado. El mecanismo existente para incorporar los aspectos de la política de desarrollo en otros ámbitos (coherencia de las políticas para el desarrollo) debería examinarse, reforzarse y reconceptualizarse en un instrumento que aporte una «coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible» y vincularse a otros esfuerzos de coordinación horizontal.

⁽³²⁾ UNEP Inquiry, Building a sustainable Financial System in the European Union, p. 5: <http://web.unep.org/inquiry>

⁽³³⁾ Dictamen del CESE «Financiación de la economía a largo plazo» (DO C 327 de 12.11.2013, p. 11).

⁽³⁴⁾ COM(2015) 497 final.

⁽³⁵⁾ Dictamen del CESE «Comercio, crecimiento y desarrollo» (DO C 351 de 15.11.2012, p. 77); Dictamen del CESE «Financiación para el desarrollo — La posición de la sociedad civil» (DO C 383 de 17.11.2015, p. 49).

⁽³⁶⁾ Dictamen del CESE «Comercio para todos» (DO C 264 de 20.7.2016, p. 123).

⁽³⁷⁾ Dictamen del CESE «El trabajo digno en las cadenas mundiales de suministro» (DO C 303 de 19.8.2016, p. 17).

⁽³⁸⁾ «En última instancia, todo depende de la gobernanza», discurso del comisario Timmermans en la Cumbre de las Naciones Unidas, 27 de septiembre de 2015.

4.4.3. La Comisión también debería estudiar de qué manera utilizar las herramientas de mejora de la legislación para contribuir a la consecución de los ODS. Las directrices de evaluación del impacto deben revisarse en consecuencia, permitiendo, por ejemplo, la introducción del criterio de sostenibilidad en las evaluaciones de impacto de nueva legislación.

4.4.4. A fin de integrar los ODS en todos los ámbitos políticos pertinentes, la Comisión debe utilizar las líneas directrices de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas como marco para revisar la legislación y la elaboración de las políticas de la UE, en particular desde una perspectiva basada en los derechos humanos y el principio de «no excluir a nadie».

4.4.5. La UE debe establecer un sistema de seguimiento y revisión de los ODS, basado en los indicadores mundiales de los ODS y completado con indicadores europeos apropiados, que se coordine con el seguimiento en los Estados miembros y esté conectado con el seguimiento mundial a nivel del Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible.

4.4.6. Los indicadores de los ODS también deberían introducirse en los procesos existentes de seguimiento y evaluación de las políticas. Esto se aplica en particular al Semestre Europeo —en su calidad de mecanismo de gobernanza central de la Unión—, que debe adaptarse a la aplicación de los ODS.

4.4.7. El refuerzo del papel de los indicadores de sostenibilidad en el proceso legislativo de asignación presupuestaria sería una importante palanca para la consecución del desarrollo sostenible. Los criterios de condicionalidad de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos deben adaptarse a la aplicación de los ODS.

4.4.8. Debe apoyarse la iniciativa de la Red Europea de Desarrollo Sostenible (REDS) que propone establecer una plataforma de aprendizaje entre iguales entre los Estados miembros.

4.4.9. La propia UE debería tomar la iniciativa y presentar una revisión voluntaria en la reunión de 2017 del Foro Político de Alto Nivel, para ser la primera organización regional en hacerlo. Además, la UE debería elaborar informes anuales en los que se analizara de qué manera la acción interior y exterior de la UE contribuye a la consecución de los ODS en el ámbito temático prioritario anual que establezca el Foro Político de Alto Nivel ⁽³⁹⁾. La sociedad civil deberá participar plenamente en la elaboración y presentación de esta revisión voluntaria y los informes temáticos a través del Foro Europeo de Desarrollo Sostenible.

5. La sociedad civil como fuerza motora

5.1. La Agenda 2030 de las Naciones Unidas requiere una transición hacia **un modelo de gobernanza en el que participen múltiples instancias** y tenga un mayor protagonismo la sociedad civil. Los ODS solo pueden lograrse si la sociedad civil y otras partes interesadas asumen un papel activo y los hacen suyos. La participación de la sociedad civil debe tener lugar desde el nivel local, regional y nacional hasta el nivel de la UE y del Foro Político de Alto Nivel, en todas las etapas de la aplicación.

5.2. **Para la UE y sus Estados miembros**, el CESE sugiere crear un **Foro Europeo de Desarrollo Sostenible** a fin de incluir a una amplia gama de organizaciones de la sociedad civil y partes interesadas en la aplicación de los ODS en la UE y en su seguimiento y revisión permanentes ⁽⁴⁰⁾. La primera tarea de este foro debería ser facilitar el diálogo de la sociedad civil en el proceso que conduzca a una estrategia global de la UE para el desarrollo sostenible

5.3. La Comisión debe poner en marcha un programa y una línea de financiación específicos destinados a reforzar el desarrollo de las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil para que puedan participar de forma plena en este proceso. Los programas de desarrollo de capacidades existentes deben abrirse de manera más explícita a las organizaciones de la sociedad civil que trabajen en asuntos internos y actúen como «puentes» entre los componentes internos y externos en lo tocante a la integración de los ODS en las políticas y los asuntos de gobernanza.

Bruselas, 21 de septiembre de 2016.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

⁽³⁹⁾ Dictamen del CESE «La Agenda 2030 — Una Unión Europea comprometida a apoyar los objetivos de desarrollo sostenible a escala mundial» (pendiente de publicación en el DO).

⁽⁴⁰⁾ Dictamen del CESE sobre «Un foro europeo de la sociedad civil en favor del desarrollo sostenible» (DO C 303 de 19.8.2016, p. 73).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Normas preparadas para el futuro»**(Dictamen exploratorio)**

(2016/C 487/07)

Ponente: **Christian MOOS**Coponente: **Denis MEYNENT**

Consulta	Presidencia eslovaca, 14.3.2016
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Subcomité «Normas preparadas para el futuro»
Aprobación en subcomité	7.9.2016
Aprobado en el pleno	21.9.2016
Pleno n.º	519
Resultado de la votación	213/2/5
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. La Presidencia eslovaca ha solicitado al Comité Económico y Social Europeo (CESE) que emita un dictamen sobre el tema «Normas preparadas para el futuro». Este nuevo concepto está en consonancia con otras solicitudes específicas dirigidas a la Comisión y a los legisladores a fin de garantizar una mayor adecuación de la legislación, en particular con la competitividad de la UE y toma en consideración de la especificidad de las pymes y las microempresas, aspectos sobre los que el CESE se ha pronunciado en diversas ocasiones.

1.2. El CESE constata los esfuerzos que se están haciendo para mejorar la calidad de la legislación europea y la necesidad de redoblarlos.

1.3. El CESE considera que una legislación de alta calidad, sencilla, comprensible y coherente «es un factor de integración clave que no constituye una carga o un coste que se debe reducir». Es indispensable para generar un crecimiento económico sostenible e impulsar la innovación, la competitividad de las empresas, incluidas las pymes, así como la creación de puestos de trabajo de calidad.

1.4. El «principio de innovación», tal como se define en el capítulo 2, está también en consonancia con el programa REFIT. El CESE recuerda los principios del programa «Legislar mejor», ya definidos y aplicados, y subraya que el nuevo principio no debe prevalecer sobre estos y debe aplicarse con inteligencia y prudencia, en particular en los ámbitos de la protección social y medioambiental, la salud y la protección de los consumidores.

1.5. El CESE sugiere que se prosiga el examen de las posibilidades que ofrece el «principio de innovación» realizando un intercambio de buenas prácticas.

1.6. La innovación es una de las condiciones necesarias para el crecimiento sostenible en Europa. Necesita un marco normativo favorable a la innovación, aunque no existe una relación simple entre la innovación y dicho marco. Además de las disposiciones legislativas, es necesario adoptar otras medidas para el apoyo y desarrollo de la innovación (medidas administrativas, ventajas fiscales, financiaciones, etc.).

1.7. El objetivo de la legislación europea debe ser siempre la creación de un marco jurídico que permita a las empresas y a los ciudadanos beneficiarse de las ventajas del mercado interior y evitar cargas administrativas inútiles. La legislación europea estará preparada para el futuro si es proactiva y previsor, y en este sentido, el CESE aboga por una legislación que se adapte. Considera que unas normas europeas preparadas para el futuro deben basarse en el método comunitario.

1.8. Es imperativo evitar costes normativos innecesarios. Los costes de la reglamentación han de ser proporcionales a los beneficios que generan.

1.9. El CESE está convencido de que todo acto legislativo debe ser el resultado de deliberaciones políticas de carácter público. En este sentido, el papel de la sociedad civil y de los interlocutores sociales es muy importante y conviene prever el marco adecuado para garantizar un diálogo social y cívico de calidad, en cuyo seno se tengan debidamente en cuenta los puntos de vista expresados.

1.10. El CESE señala que tanto el contenido de la legislación como el propio procedimiento legislativo deben estar preparados para el futuro a fin de satisfacer las necesidades de las empresas y los ciudadanos.

1.11. Unas normas preparadas para el futuro deben ser sólidas en cuanto a su finalidad, en consonancia con los objetivos definidos en el Tratado y flexibles en el marco de su transposición al Derecho nacional. No entran en detalles, sino que se limitan a fijar un marco, que conviene transponer de manera oportuna y adecuada a nivel nacional, consultando asimismo a los interlocutores sociales y a las organizaciones de la sociedad civil representativas y teniendo en cuenta sus puntos de vista. El recurso a las cláusulas de extinción (*sunset clauses*) merece ser analizado más detenidamente.

1.12. El CESE está a favor de la aclaración de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, que a veces son esgrimidos como argumento por parte de quienes se oponen a las iniciativas legislativas sin ofrecer una justificación suficiente del razonamiento subyacente.

1.13. La sociedad civil debe ser la caja de resonancia de unas normas preparadas para el futuro. El CESE se encuentra en una posición privilegiada para actuar como intermediario entre el legislador, por una parte, y las organizaciones de la sociedad civil y los interlocutores sociales, por otra.

1.14. El CESE subraya la importancia de las evaluaciones de impacto de alcance nacional y europeo, incluida la prueba de las pymes, para cualquier iniciativa legislativa o no legislativa, de manera que las decisiones políticas se tomen con conocimiento de causa y basándose en elementos concretos. Las evaluaciones de impacto constituyen una ayuda para la decisión política, aunque no la pueden reemplazar.

1.15. El CESE pide que se le consulte cuando la Comisión, el Parlamento y el Consejo acuerden retirar una propuesta legislativa, ya que es importante evaluar las consecuencias materiales e inmateriales de tal decisión.

1.16. El CESE considera que el Consejo debe actuar de manera más transparente y que en una futura reforma de los Tratados se debería intentar mejorar la coherencia de las decisiones del Consejo. Se han de reforzar los derechos del Parlamento.

1.17. El CESE considera necesario aprovechar mejor la cooperación reforzada evitando al mismo tiempo que las instituciones se vean debilitadas por ello.

1.18. El CESE insiste en su participación en los procesos consultivos que deben ir a la par de la consolidación de la UEM. El Parlamento Europeo, así como los órganos consultivos, deben estar mejor integrados en el ciclo del Semestre Europeo.

1.19. El CESE está a favor de un procedimiento legislativo acelerado en el marco del diálogo tripartito solo en casos de urgencia.

2. Observaciones generales

2.1. La Presidencia eslovaca ha solicitado al CESE que emita un dictamen sobre unas normas preparadas para el futuro y que reflexione sobre el modo en que la Unión puede mejorar la legislación a fin de adaptarla a las necesidades de la economía y la sociedad en estos tiempos de cambios rápidos. La Presidencia pregunta cómo se pueden mantener los costes normativos para las empresas a un nivel razonable sin dejar de lado los objetivos de los Tratados.

2.2. La legislación europea estará preparada para el futuro si es proactiva, previsor y ofrece un máximo de claridad y seguridad jurídicas. El CESE se muestra, pues, a favor de una legislación que se adapte y que disponga al mismo tiempo de capacidad de previsión.

2.3. Las reglamentaciones son igualmente necesarias si se pretende alcanzar los objetivos políticos de los Tratados. La Unión Europea es una economía social de mercado y, por tanto, hay determinadas normas que tienen un coste para las empresas, por ejemplo en el ámbito de la seguridad y la salud en el trabajo. El equilibrio entre los objetivos económicos y sociales es el que garantiza la paz social en Europa. Unas normas preparadas para el futuro deben respetar este equilibrio y promover la cohesión económica, social y territorial, así como la solidaridad entre los Estados miembros.

2.4. El CESE sostiene y subraya la necesidad de reforzar la legitimidad de la legislación europea legislando mejor, pero le preocupa que la comprensión de lo que está preparado para el futuro pueda conducir a una despolitización del procedimiento legislativo. Está convencido de que todo acto legislativo debe resultar de deliberaciones políticas. A este respecto, debe tenerse en cuenta el papel esencial de la sociedad civil y de los interlocutores sociales en el marco del diálogo social.

2.5. Las normas europeas estarán preparadas para el futuro si son consideradas legítimas por los ciudadanos. Deben basarse en la representación, el consenso y la participación y poder ofrecer resultados o soluciones a un problema colectivo.

2.6. El CESE considera que el procedimiento legislativo europeo debería ser revisado en el marco del Tratado de Lisboa, y, si fuera necesario, en el marco de un nuevo tratado, para que las políticas europeas ofrezcan mejores resultados. El CESE desea poner de relieve precisamente este aspecto de unas normas preparadas para el futuro, es decir, su calidad, legitimidad, transparencia y naturaleza inclusiva.

2.7. El CESE señala que tanto el contenido de la legislación como el propio procedimiento legislativo deben estar preparados para el futuro a fin de satisfacer las necesidades de las empresas y los ciudadanos. En otras palabras: lo que está en cuestión es la democracia a escala europea.

2.8. Así pues, la voluntad política y las decisiones de los representantes elegidos son determinantes. Toda norma puede ser analizada en función de su capacidad para traducir esta voluntad política en hechos y juzgada por su calidad democrática. Por consiguiente, el CESE propone examinar no solo el contenido de la legislación, sino también el procedimiento legislativo.

2.9. El nuevo concepto de «normas preparadas para el futuro» está vinculado a otras iniciativas dirigidas a mejorar la legislación. El CESE se ha pronunciado en varias ocasiones en sus dictámenes ⁽¹⁾ sobre el programa «Legislar mejor» y el programa REFIT ⁽²⁾. Asimismo, desea recordar su Dictamen dedicado a un planteamiento proactivo del Derecho ⁽³⁾.

2.10. La ejecución de los programas «Legislar mejor» y REFIT, este último lanzado por la Comisión Europea en 2012 para evaluar la carga administrativa de las disposiciones legislativas en vigor y, si fuera necesario, eliminarlas, son prioridades clave del Trío de Presidencias (Países Bajos, Eslovaquia y Malta) para el período comprendido entre enero de 2016 y junio de 2017. Resulta evidente que la idea de unas normas preparadas para el futuro está en consonancia con estos programas.

2.11. El CESE constata los esfuerzos que se están haciendo para mejorar la calidad de la legislación europea e insiste en la necesidad de redoblarlos. Así pues, el CESE toma nota de la Comunicación de la Comisión, de 19 de mayo de 2015 ⁽⁴⁾, y del Acuerdo interinstitucional «Legislar mejor», de 13 de abril de 2016 ⁽⁵⁾, pero constata que no ha sido asociado a este último.

2.12. El CESE considera que una legislación de alta calidad, sencilla, comprensible y coherente, garantizada por la Comisión, el Parlamento y el Consejo, constituye una condición indispensable para generar un crecimiento económico sostenible e incentivar la innovación, la competitividad de las empresas (incluidas las pymes y las microempresas) y la creación de puestos de trabajo de calidad. Además, es importante aplicar plenamente la *Small Business Act* en todos los ámbitos.

2.13. La normativa europea «es un factor de integración clave que no constituye una carga o un coste que se debe reducir. Al contrario, si es proporcionada, ejerce una importante función de protección, promoción y seguridad jurídica para todos los agentes y ciudadanos europeos» ⁽⁶⁾.

2.14. El CESE recuerda la importancia de los principios ya definidos para garantizar una legislación adecuada. Se trata, entre otros, de los principios de aplicación adecuada a lo largo del tiempo, subsidiariedad, proporcionalidad, precaución, previsibilidad, «pensar primero a pequeña escala», dimensión externa de la competitividad y prueba del mercado interior.

2.15. Un nuevo aspecto de la legislación parece estar adquiriendo ahora una importancia prioritaria para el Consejo: el principio de innovación. Este principio, que implica tener en cuenta la repercusión en la investigación y la innovación en el momento de elaborar y revisar la reglamentación, es uno de los numerosos criterios que permiten evaluar las propuestas legislativas de la Comisión en los ámbitos de naturaleza técnica, tecnológica y científica. No obstante, se debe utilizar con inteligencia y prudencia, especialmente en los ámbitos de la protección social y medioambiental, de la salud y de la protección de los consumidores.

⁽¹⁾ Lista de los dictámenes y documentos informativos del CESE.

⁽²⁾ DO C 230 de 14.7.2015, p. 66 y DO C 303 de 19.8.2016, p. 45.

⁽³⁾ DO C 175 de 28.7.2009, p. 26.

⁽⁴⁾ «Legislar mejor para obtener mejores resultados — Un programa de la UE» [COM(2015) 215 final].

⁽⁵⁾ «Legislar mejor» (DO L 123 de 12.5.2016, p. 1).

⁽⁶⁾ DO C 303 de 19.8.2016, p. 45.

2.16. Con arreglo a las conclusiones del Consejo de Competitividad de la Unión ⁽⁷⁾: «debe aplicarse el “principio de innovación”, que implica tener en cuenta, durante el proceso de elaboración y revisión de legislación en todos los ámbitos de actuación, el impacto en la investigación y la innovación». Lo mismo se refleja en la solicitud de la Presidencia eslovaca, así como en un estudio reciente del CEPS ⁽⁸⁾, según el cual la fijación de normas demasiado estrictas podría bloquear las inversiones y frenar la innovación. Esta interpretación también está en consonancia con el programa REFIT.

2.17. El CESE considera que se debe definir de antemano el recurso a este nuevo principio y precisar cuidadosamente su utilización.

2.18. Para el CESE, el principio de innovación debe tener el mismo peso que los demás criterios evocados en el punto 2.14 y empleados por la Comisión para analizar la repercusión de una propuesta legislativa. Así pues, es conveniente encontrar un equilibrio entre el principio de innovación y los demás criterios y velar por que el primero no prevalezca sobre el resto.

2.19. El CESE sugiere a la Presidencia eslovaca que prosiga el análisis de las posibilidades que ofrece el principio de innovación realizando un intercambio de buenas prácticas. El CESE pide que, sobre esta base, la Comisión haga un balance de las oportunidades y de la repercusión de este nuevo principio.

2.20. El objetivo de la legislación europea debe ser siempre la creación de un marco jurídico que permita a las empresas y a los ciudadanos beneficiarse de las ventajas del mercado interior y de sus libertades, es decir, promover las fuerzas innovadoras en Europa. Esto implica evitar las cargas administrativas innecesarias, mientras que las normas mal concebidas, obsoletas y onerosas deben ser revisadas o suprimidas.

2.21. El CESE considera que los costes de la reglamentación han de ser proporcionales a los beneficios generados. Hay que evitar cargas administrativas y costes innecesarios en interés de las empresas, los ciudadanos y las administraciones encargadas de la aplicación de la normativa. Es importante que el beneficio neto y el valor añadido de una reglamentación prevalezcan sobre su coste para las empresas o la sociedad en conjunto.

3. Propuestas prospectivas para unas normas preparadas para el futuro

3.1. El CESE insiste para que se defina mejor el concepto de normas preparadas para el futuro. Debe atenerse a los valores y los objetivos de la Unión Europea con arreglo a lo dispuesto en los artículos 1 y 2 del Tratado de Lisboa. Por consiguiente, el principio de innovación, que figura entre las prioridades de la Presidencia eslovaca ⁽⁹⁾ y está, pues, estrechamente ligado al nuevo concepto de normas preparadas para el futuro, requiere responsabilidad.

3.2. La innovación es una de las condiciones necesarias para el crecimiento sostenible de Europa. Todo acto legislativo, ya sea europeo o nacional, debe evitar que las empresas, sobre todo las pymes que tienen pocos medios, tengan que soportar cargas innecesarias. La innovación y la competitividad constituyen la base del éxito de la economía social de mercado europea. La innovación necesita un marco normativo de calidad. La interacción entre la legislación y la innovación es compleja y no puede considerarse desde un punto de vista meramente cuantitativo, en el sentido de un número mayor o menor de disposiciones legales ⁽¹⁰⁾.

3.3. El CESE considera que el recurso a cláusulas de extinción (*sunset clauses*) en la legislación europea para evitar futuros obstáculos burocráticos debería analizarse más detenidamente.

3.4. Unas normas preparadas para el futuro deben ser firmes en cuanto a su finalidad, ateniéndose siempre a los objetivos de los Tratados, y flexibles en el marco de su transposición al Derecho nacional, respetando los principios antes mencionados. Estas normas no entran en detalles, sino que se limitan a fijar un marco que puede ser completado, según corresponda, por instrumentos no legislativos, los reguladores nacionales, los interlocutores sociales o regímenes de autorregulación, estos últimos siempre bajo el control del legislador al nivel adecuado.

3.5. El CESE aboga por que se aclaren los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. El respeto de la subsidiariedad, o más bien del reparto de competencias, es primordial para el buen funcionamiento de la Unión como espacio jurídico común. Sin embargo, estos dos principios a veces son esgrimidos como argumento por parte de los que se oponen a las iniciativas legislativas sin ofrecer una justificación suficiente del razonamiento subyacente. Es conveniente aclarar los criterios que determinan la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. El espacio jurídico de la Unión Europea debe ser único e indivisible.

⁽⁷⁾ Conclusiones del Consejo de Competitividad de 26.5.2016 (punto 2), http://www.consilium.europa.eu/register/es/content/out/?&typ=ENTRY&i=ADV&DOC_ID=ST-9580-2016-INIT

⁽⁸⁾ El Centro de Estudios Políticos Europeos (CEPS) es un grupo de reflexión establecido en Bruselas.

⁽⁹⁾ <http://www.eu2016.sk/data/documents/presidency-programme-fra-nahlad2.pdf>

⁽¹⁰⁾ «Better regulations for innovation-driven investment at EU level» («Regular mejor para las inversiones impulsadas por la innovación a nivel de la UE»), documento de trabajo de los servicios de la Comisión: https://ec.europa.eu/research/innovation-union/pdf/innovrefit_staff_working_document.pdf.

3.6. El CESE considera necesario examinar en primer lugar el proceso legislativo a escala europea para mejorar la calidad de la legislación. Un gran número de iniciativas tienen como objetivo la mejora del proceso legislativo, pero las partes interesadas en este proceso no están de acuerdo en cuanto a los medios. El CESE se remite a las orientaciones que ofrece la Comisión en su programa «Legislar mejor» (19 de mayo de 2015) y al Acuerdo interinstitucional (diciembre de 2015/16, abril de 2016), al informe Brok-Bresso (febrero de 2016), al informe Hübner (marzo de 2016), al informe Giegold (finales de mayo de 2016) y, en particular, a la *Small Business Act* (febrero de 2011). Asimismo, llama la atención sobre las propuestas de los gobiernos y los parlamentos de los Estados miembros y sobre iniciativas tales como las del Movimiento Europeo Internacional (MEI) y la Unión de Federalistas Europeos (UEF en sus siglas en inglés), así como sobre las contribuciones de los institutos de investigación y los grupos de reflexión.

3.7. La sociedad civil organizada reviste una importancia decisiva para el desarrollo de una opinión pública europea. Europa necesita una opinión pública menos fragmentada que sirva de caja de resonancia para unas normas europeas preparadas para el futuro. Como órgano de representación de la sociedad civil organizada en Europa, el CESE goza de una posición privilegiada para facilitar el consenso entre los diferentes agentes de la sociedad civil en todos los ámbitos, igualmente en los Estados miembros. Más concretamente, es un intermediario importante entre el legislador, por una parte, y las organizaciones de la sociedad civil y los interlocutores sociales, por otra.

3.8. El CESE reconoce la importancia de las evaluaciones de impacto, en particular para las pymes. Dichas propuestas deberían tenerse en cuenta en el procedimiento legislativo, aunque no puedan por ello reemplazar el proceso político.

3.9. La simplificación de las normas difíciles de comprender, e incluso de aplicar, o el abandono de las reglamentaciones que se hayan vuelto superfluas pueden ser dos medidas beneficiosas para los ciudadanos y las fuerzas de la economía y contribuir en consecuencia a un entorno propicio para el crecimiento y la creación de más empleos de calidad (*enabling environment*). Sin embargo, el CESE pide que se le consulte cuando la Comisión, el Parlamento y el Consejo acuerden retirar una propuesta legislativa. En este sentido, es importante evaluar las consecuencias materiales e inmateriales de tales retiradas e informar de ellas al CESE.

3.10. El Tratado de Lisboa tiene por objetivo reforzar el papel del Parlamento Europeo, así como el método comunitario. Tras la crisis financiera, el Consejo Europeo se ha convertido en la piedra angular del sistema institucional europeo. El CESE considera que tal desviación debe ser corregida. Unas normas europeas preparadas para el futuro deben basarse en el método comunitario.

3.11. Las reuniones de las formaciones del Consejo que funcionan por mayoría cualificada deberían ser públicas en aras de una mayor transparencia y democracia. El voto por mayoría cualificada para las decisiones del Consejo debería ser la norma. El CESE considera también que una futura reforma de los Tratados debería intentar mejorar la coherencia de las decisiones del Consejo, cuyas formaciones persiguen en la actualidad políticas que son en parte contradictorias, lo cual repercute evidentemente en la calidad de la legislación.

3.12. La ampliación de las prerrogativas del Parlamento Europeo, prevista por los Tratados sin que se haya materializado, debe llevarse a cabo sin demora. Así, el derecho limitado de iniciativa, que fue introducido por el Tratado de Lisboa (artículo 225 del TFUE), debería aplicarse en mayor medida de conformidad con los términos del Tratado. El rechazo por parte de la Comisión solo debería ser posible por motivos formales, sobre todo en caso de que el fundamento de las competencias sea insuficiente.

3.13. Las divergencias en cuanto al ritmo de integración son desde hace tiempo una realidad en la Unión, y en el futuro estos desfases serán inevitables dado el número de Estados miembros. En tal contexto, el CESE considera necesario explotar en mayor medida la cooperación reforzada. Al mismo tiempo, hay que evitar que las instituciones de la Unión se vean debilitadas por la geometría variable de los proyectos de integración europea. La cooperación reforzada debería funcionar sobre la base de la mayoría cualificada.

3.14. El CESE apoya la solicitud del Parlamento Europeo de transformar la unión económica y monetaria (UEM) en un «gobierno económico eficaz y democrático» e insiste de nuevo en su participación en los procesos consultivos que deben ir a la par de tal refuerzo de la UEM si se quiere lograr la implicación de la sociedad civil.

3.15. El CESE considera que el procedimiento acelerado en el marco del diálogo tripartito debería aplicarse únicamente a los casos de urgencia, con arreglo precisamente a los términos del Tratado. Al contrario de lo que sucede con las comisiones del Parlamento Europeo, las reuniones del diálogo tripartito no son ni transparentes ni accesibles. La limitación del procedimiento legislativo a una sola lectura conduce a una limitación de la participación de la sociedad civil.

3.16. El CESE considera que los instrumentos y procedimientos introducidos tras la crisis financiera y la crisis del euro han de integrarse mejor en el marco legislativo europeo. El Parlamento Europeo y órganos tales como el Comité Europeo de las Regiones (CDR) y el CESE deben estar mejor integrados en el ciclo del Semestre Europeo. El mecanismo europeo de estabilidad debería integrarse en el marco legislativo de la Unión.

3.17. En cuanto a los actos delegados, la Comisión Europea debería dotar su toma de decisiones en este ámbito de mayor transparencia (véase el artículo 290 del TFUE), lo cual ha puesto de relieve el Comité en varias ocasiones.

Bruselas, 21 de septiembre de 2016.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

III

(Actos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

519º PLENO DEL CESE DE LOS DÍAS 21 Y 22 DE SEPTIEMBRE DE 2016

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el marco jurídico de la Unión para las infracciones y sanciones aduaneras»

[COM(2013) 884 final — 2013/0432 (COD)]

(2016/C 487/08)

Ponente general: **Antonello PEZZINI**

Consulta	Parlamento Europeo, 22.6.2016
Fundamento jurídico	Artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en el pleno	21.9.2016
Pleno n.º	519
Resultado de la votación	173/0/3
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo siempre ha defendido que una Unión Aduanera eficiente es un elemento esencial del proceso de integración europea, para garantizar la libre circulación de mercancías de manera segura y transparente, de conformidad con las normas sobre competencia, protegiendo al máximo a los consumidores y el medio ambiente, luchando eficazmente contra las infracciones, el fraude y la falsificación y facilitando el desarrollo del comercio legítimo.

1.2. El Comité apoya decididamente los objetivos de la propuesta de la Comisión en la medida en que las medidas anunciadas persiguen:

- constituir un primer paso hacia un régimen efectivo de aduana única europea, dotado de una gobernanza unitaria y de instancias administrativas y jurisdiccionales aduaneras comunes como: un tribunal europeo de aduanas; disposiciones comunes de aplicación de las normas del código aduanero; un sistema informático único, con procedimientos de conformidad uniformes; una interpretación reglamentaria unívoca que facilite el desarrollo del comercio intra y extracomunitario;
- dar seguridad jurídica en cuanto a la reglamentación y su aplicación uniforme en toda la Unión, por medio de un régimen homogéneo de detección e imputación de infracciones y sanciones, civiles y no penales, proporcionales a los derechos eludidos y a su gravedad, en un marco de umbrales mínimos y máximos comunes, incluida la posibilidad de sanciones no pecuniarias;

- incluir dentro de la normativa sistemas comunes reforzados de prevención y disuasión de infracciones con ayuda de una modelización TIC de conformidad y de sistemas de alerta temprana;
- establecer mecanismos comunes de resolución de litigios y transacción sobre las sanciones impuestas para racionalizar y acelerar el desarrollo del comercio europeo y evitar largos y costosos procedimientos legales;
- responder plenamente a las obligaciones que se derivan de los marcos de referencia internacionales de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Organización Mundial de Aduanas (OMA).

1.3. El CESE pide que en los objetivos de la directiva se añada que dicho instrumento, que permite converger de forma gradual pero necesaria hacia un único régimen reglamentario unitario, desde el punto de vista de la aplicación e interpretación, debe completarse con el control y la supervisión del mercado basados en mecanismos automáticos de detección que no obstaculicen el desarrollo del comercio europeo legítimo.

1.4. El Comité recomienda que el informe bienal que debe presentarse al Parlamento Europeo (PE), el Consejo y el CESE, además de la evaluación del grado de convergencia de la aplicación de la nueva legislación a nivel territorial, incluya una propuesta de indicadores, para las próximas fases, hacia la creación de:

- una auténtica **Agencia Europea de Aduanas**,
- un **Tribunal Europeo de Aduanas**,
- la constitución de un **cuerpo aduanero común**, eficiente y eficaz, para alinear los sistemas aduaneros de infracciones y sanciones sobre una base normativa y de aplicación única, que cuente con una interpretación unívoca.

2. Introducción

2.1. La Unión Aduanera (UA) es la piedra angular de la Unión Europea. La legislación aduanera de la Unión está plenamente armonizada desde el punto de vista de las normas sustantivas y de procedimiento desde 1992. En 2013 se aprobó el nuevo Código aduanero (código aduanero de la Unión), mediante el Reglamento (UE) n.º 952/2013, que entró en vigor este año.

2.2. Las cuestiones aduaneras, por lo que se refiere a los aspectos reglamentarios, son competencia exclusiva de la Unión con arreglo al artículo 3 del TFUE, mientras que corresponden a los Estados miembros las actividades dirigidas a organizar los controles, el sistema de sanciones y las medidas de aplicación reglamentaria en el marco de la cooperación judicial en materia penal (título V del TFUE).

2.3. Las operaciones aduaneras de la UE representan casi el 16 % del comercio mundial, con unas importaciones y exportaciones por valor de más de 3,5 billones de euros al año. Los derechos de aduana percibidos en 2013 ascendieron a 15 300 millones de euros, casi el 11 % del presupuesto de la UE.

2.4. Los sistemas nacionales de infracciones y sanciones aduaneras no armonizados pueden fomentar que el comercio ilegal desplace los intercambios hacia los Estados miembros en los que existan menos riesgos de ser descubiertos y con sanciones más bajas, mientras que las empresas que operan legalmente deben soportar costes más elevados cuando operan en múltiples jurisdicciones; asimismo, los diferentes regímenes sancionadores pueden alterar los flujos comerciales y las pautas de la actividad económica en el mercado único, así como suponer una ventaja para las empresas que operan en países con controles aduaneros menos estrictos.

2.5. Desde que se puso en marcha el programa Aduana 2013, se han analizado los regímenes nacionales de los Estados miembros aplicables a las infracciones y las sanciones aduaneras, poniendo de relieve un número significativo de diferencias entre los regímenes, que ha sido confirmado por recientes análisis exhaustivos ⁽¹⁾.

2.6. En efecto, la lucha contra las infracciones de la normativa aduanera sigue 28 ⁽²⁾ regímenes jurídicos y tradiciones administrativas o jurídicas diferentes, con grandes divergencias en las definiciones y la severidad de dichas sanciones: la falta de uniformidad en la aplicación de la legislación aduanera repercute en las condiciones de competencia, que deberían ser homogéneas en el mercado interior.

2.7. Las divergencias en la aplicación de la normativa se refieren especialmente a: la naturaleza de las sanciones administrativas o penales, los tipos de sanciones, los umbrales y la amplitud de la infracción, los sistemas de resolución/transacción, los niveles y tipos de responsabilidad, las circunstancias agravantes o atenuantes, los plazos de procedimiento y de prescripción y la responsabilidad de las personas jurídicas.

⁽¹⁾ Véase *Analysis and effects of the different Member States' customs sanctioning systems*. PE 569.990, enero de 2016.

⁽²⁾ En la actualidad.

2.8. Resulta necesario superar las divergencias de aplicación y armonizar los sistemas aduaneros europeos con arreglo al principio de una aduana única, en la que los Estados miembros permitan mecanismos de resolución de conflictos para las liquidaciones en caso de infracciones aduaneras, en función de la naturaleza y alcance del incumplimiento, con el fin de evitar largos y costosos procedimientos legales para ambas partes.

2.9. Por lo demás, cabe recordar que la Unión Aduanera es el brazo operativo de gran parte de las medidas de política comercial de la UE y permite aplicar numerosos acuerdos internacionales en relación con los flujos comerciales, desarrollando —a través de las administraciones de los Estados miembros— importantes procesos horizontales de gestión de los datos y de gestión de los operadores comerciales y las aplicaciones; las divergencias de aplicación que tiene el sistema europeo ya han sido objeto de reclamaciones ante la OMC.

2.10. Ante los graves problemas de funcionamiento que afronta la Unión Aduanera, debido a las divergencias de aplicación de la reglamentación que pueden poner en peligro su eficacia global, el CESE ya destacó la necesidad de «que siga una única política aduanera, basada en procedimientos uniformes, actualizados, transparentes, eficaces y simplificados, que sea capaz de contribuir a la competitividad económica de la UE a escala global»⁽³⁾.

2.11. Para la realización de un verdadero mercado interior, como subrayó el CESE⁽⁴⁾, es importante garantizar plazos vinculantes de ejecución de las disposiciones de aplicación; una interpretación uniforme de la reglamentación aduanera de la Unión, que debe actuar como administración única, con el fin de establecer: un trato uniforme de los operadores en cualquier punto del territorio aduanero de la UE; facilidades para acceder al estatuto de operador económico autorizado; una actualización ampliamente difundida entre todos los operadores afectados; procedimientos informatizados y una formación de calidad de los recursos humanos. En esencia, deberíamos ser capaces de realizar una **aduanas única europea**.

2.12. Solo con avances eficaces hacia una aduana única europea y estructuras adecuadas de gobernanza se podrá solucionar un funcionamiento operativo de la Unión Aduanera que sigue siendo complejo y nada homogéneo.

3. La propuesta de la Comisión

3.1. El principal objetivo de la propuesta de Directiva de la Comisión es establecer, mediante una directiva de armonización, un marco jurídico común destinado a lograr:

- igualdad de trato de los operadores económicos;
- protección eficaz de los intereses financieros de la UE;
- aplicación efectiva de la normativa en materia de infracciones y sanciones aduaneras;
- situación de seguridad jurídica (*lex certa*) y de condicionalidad y proporcionalidad de las sanciones (*nulla poena sine culpa*);

garantizando el cumplimiento de las normas aduaneras de manera uniforme en toda la UE mediante la aplicación armonizada de una reglamentación sobre infracciones y sanciones aduaneras, con el fin de evitar excesivas diferencias entre los sistemas nacionales de infracciones y sanciones que puedan alterar las normas de competencia y condicionar la libre circulación de mercancías.

3.2. En particular, el ejecutivo comunitario, habida cuenta de la base jurídica elegida, el artículo 33 del TFUE, propone:

- una larga tipología de infracciones repartidas en tres grandes categorías: infracciones punibles en caso de *strict liability* (concepto asimilable a la responsabilidad objetiva), infracciones cometidas por falta o negligencia, así como infracciones cometidas dolosamente;

⁽³⁾ Véase el DO C 229 de 31.7.2012, p. 68.

⁽⁴⁾ Véanse los dictámenes del CESE: DO C 229 de 31.7.2012, p. 68 y DO C 251 de 31.7.2015, p. 25.

- una escala de sanciones «efectivas, disuasorias y proporcionadas» en cada una de las categorías, de conformidad con los criterios establecidos en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ⁽⁵⁾;
- un abanico de las sanciones que pueden imponerse, del 1 al 30 % del valor de la mercancía, o un importe a tanto alzado si la infracción se refiere a determinados estatutos o autorizaciones;
- la introducción, para solucionar las diferencias sobre los límites temporales de las facultades sancionadoras, de un plazo de prescripción de cuatro años desde la fecha de la infracción o, en caso de infracciones continuadas o reiteradas, desde el día en que cesan;
- la introducción de mecanismos de suspensión del procedimiento administrativo, en caso de que se inicie un proceso penal por los mismos hechos;
- el fomento de la cooperación y el intercambio de información entre los Estados miembros.

3.3. La propuesta, que la Comisión Europea presentó hace tres años, ha sido examinada por el Parlamento Europeo y ha suscitado objeciones de varios Estados miembros. El Parlamento lituano alegó que «la base jurídica elegida (artículo 33 del TFUE) para la propuesta no autoriza a la Unión para tomar medidas destinadas a establecer un marco para las infracciones de la legislación aduanera de la Unión en el que se fijen sanciones para las mismas» ⁽⁶⁾, por lo que no respeta el principio de subsidiariedad, especialmente al no cumplir los requisitos del principio de atribución que establecen que la Unión únicamente actuará si los Tratados facilitan una base jurídica de acción.

3.4. El PE ha reiniciado el examen de la propuesta, confiando la redacción de su dictamen a Kaja Kallas, ponente de la Comisión IMCO, quien solicita la ampliación de la base jurídica al artículo 114 del TFUE ⁽⁷⁾, que establece la consulta obligatoria al CESE, tal como se indica en la carta de consulta del CESE por el presidente de la Comisión IMCO del Parlamento Europeo.

3.5. El CESE está totalmente de acuerdo con esta elección y destaca la importancia de que exista un sistema aduanero **homogéneo**, capaz de aportar valor y unidad, no solo al mercado interior, sino al conjunto de la sociedad europea, ahora más que nunca en busca de sistemas unitarios.

4. Observaciones generales

4.1. El Comité Económico y Social Europeo siempre ha defendido que una Unión Aduanera eficiente es un elemento esencial del proceso de integración europea, para garantizar la libre circulación de mercancías, de conformidad con las normas sobre competencia y protegiendo al máximo a los consumidores y el medio ambiente.

4.2. El CESE considera que es esencial garantizar un enfoque común para la prevención, la disuasión y la identificación unívoca de las infracciones, así como una gestión uniforme de la determinación de las sanciones, incluidos los sistemas de acuerdos de transacción, para garantizar una aplicación uniforme y no discriminatoria de la legislación de la UE en todo el territorio de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3 del TFUE.

4.3. El CESE defiende firmemente una aceleración del proceso de evolución hacia una aduana única europea basada en una gobernanza unitaria con una agencia europea de aduanas y el establecimiento de instancias administrativas y judiciales comunes ⁽⁸⁾, con un Tribunal Europeo de Aduanas ⁽⁹⁾, siguiendo el ejemplo del sistema estadounidense, con el fin de aplicar un único sistema de infracciones y un sistema unitario de sanciones en última instancia, completado por la activación *ex ante* de sistemas de prevención y sistemas de resolución/transacción destinados a limitar o eliminar los litigios costosos y que penalizan el comercio comunitario, sobre todo para las pequeñas y medianas empresas.

⁽⁵⁾ Véanse las sentencias del Tribunal de Justicia en los asuntos C-382/92 y C-91/02.

⁽⁶⁾ Véase Seimas de la República de Lituania — Conclusiones de la Comisión de Asuntos Europeos, documento n.º ES-14-51, 9.7.2014 n.º 100-P-71.

⁽⁷⁾ El artículo 33 del TFUE es la base jurídica adecuada para un marco de cooperación entre las autoridades aduaneras. El artículo 114 del TFUE constituye la base jurídica para aprobar medidas de armonización relativas al mercado interior. Las medidas de armonización contempladas en dicho artículo requieren como condición previa que existan entre las legislaciones de los Estados miembros divergencias capaces de perturbar los intercambios comerciales en el mercado interior.

⁽⁸⁾ Este objetivo es jurídicamente viable sobre la base del artículo 257 del TFUE, ya aplicado por el Tribunal de la Función Pública (es decir, el Tribunal de los asuntos laborales de los funcionarios europeos) y, en última instancia, también podría utilizarse para crear un tribunal europeo de marcas y patentes.

⁽⁹⁾ El modelo de referencia podría ser el de la *U.S. Court of International Trade*. «The Customs Courts Act of 1980 creates a comprehensive system for judicial review of civil actions arising out of import transactions and federal transactions affecting international trade».

4.4. El Comité considera que la aplicación uniforme de la reglamentación aduanera de la UE también debe cubrir la fase de los litigios para los operadores económicos, tanto desde el punto de vista del mercado interior como internacional, así como un enfoque *ex ante* de prevención, basado en soluciones telemáticas de las TIC, unívocas y reforzadas, para evitar excesivas cargas burocráticas de identificación.

4.4.1. El Comité reitera la importancia de aplicar «una política aduanera basada en unos procedimientos uniformes, transparentes, eficaces, eficientes y simplificados, que permita a la Unión Europea afrontar la competencia mundial y a las empresas y los consumidores europeos proteger sus derechos [...], así como la propiedad intelectual»⁽¹⁰⁾.

4.5. El CESE está convencido de que todo sistema europeo de infracciones, resolución y transacción sobre las sanciones debe ir acompañado de medidas que cubran todos los demás elementos que forman parte del sistema de aplicación general de la reglamentación, como la supervisión, el control, la investigación y el seguimiento.

4.6. El Comité considera esencial que se garantice la seguridad jurídica respecto de la reglamentación y su aplicación uniforme en toda la UE, con un régimen homogéneo de detección e imputación de las infracciones, mediante categorías precisas y bien definidas, y de medidas sancionadoras, civiles y no penales, proporcionales a su gravedad, en un marco de umbrales mínimos y máximos comunes, que impongan una convergencia de directrices, previendo asimismo sanciones no pecuniarias.

4.7. En opinión del CESE, este primer paso de convergencia de los sistemas de infracciones y sanciones de la legislación aduanera común debería:

- alinear los plazos de prescripción con los de la notificación de las deudas aduaneras, que ascienden a tres años, tal como se establece en el Código aduanero;
- garantizar que las infracciones se sancionen en función del grado de culpabilidad;
- ajustar las multas pecuniarias de manera proporcionada y en función de los derechos eludidos y no del valor de la mercancía.

4.8. El CESE insiste en la necesidad de garantizar una plena interoperabilidad entre las diferentes bases de datos existentes en el sistema europeo de supervisión del mercado, para aumentar la capacidad disuasoria de las infracciones, sobre la base de una estrategia común y con un importante apoyo de los programas comunitarios, con el fin de garantizar el intercambio de información entre las diversas autoridades a distintos niveles, en tiempo real, sobre todo cuando se trate de infracciones y sanciones graves, para reforzar la lucha contra el comercio ilícito y simplificar las disposiciones del comercio legítimo.

4.9. De conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el Comité apoya la inclusión del artículo 114, además del artículo 33, en la base jurídica de la propuesta, ya que las medidas a las que se hace referencia en el artículo 114 del TFUE están dirigidas a mejorar las condiciones de funcionamiento del mercado interior y contribuyen a eliminar el falseamiento de la competencia, lo cual también coincide con el espíritu de la propuesta legislativa de que se trata.

4.10. El CESE pide que, a la espera de una Unión Aduanera efectiva, se refuercen las actuaciones de la UE para formar y desarrollar los recursos humanos cualificados y para potenciar las capacidades de gestión del marco legislativo comunitario, especialmente con medidas sobre las capacidades administrativas y la constitución de un núcleo de fuerza aduanera común que garantice una aplicación uniforme de los regímenes de sanciones, resolución y transacción.

4.11. El Comité recomienda que, en el informe que la Comisión debe presentar cada dos años al Parlamento Europeo, al Consejo y al CESE, no solo se incluya una evaluación del nivel de convergencia sobre la aplicación de los Estados miembros, sino también, y sobre todo, un panorama sinóptico de los indicadores clave de los resultados de las sanciones aduaneras, la difusión de las mejores prácticas, la eficacia de los servicios correspondientes y la eficacia del marco legislativo comunitario adoptado, para considerar los siguientes pasos en el camino hacia la creación de una **verdadera Agencia Europea de Aduanas, un Tribunal Europeo de Aduanas y la constitución de un cuerpo aduanero común eficaz y eficiente.**

Bruselas, 21 de septiembre de 2016.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

⁽¹⁰⁾ Véase el Dictamen del CESE (DO C 271 de 19.9.2013, p. 66).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2013/34/UE en lo que respecta a la divulgación de información relativa al impuesto de sociedades por parte de determinadas empresas y filiales

[COM(2016) 198 final — 2016/0107 (COD)]

(2016/C 487/09)

Ponente: **Victor ALISTAR**

Coponente: **Petru Sorin DANDEA**

Consulta	Parlamento Europeo, 28.4.2016 Consejo, 28.4.2016
Fundamento jurídico	Artículo 50, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Órgano responsable	Sección de unión económica y monetaria y cohesión económica y social
Aprobado en sección	8.9.2016
Fecha de la aprobación en el pleno	21.9.2016
Pleno n.º	519
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	204/7/16

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) apoya la propuesta de la Comisión tendente a hacer más transparentes los regímenes fiscales a través de los informes por país y considera que esta medida puede reforzar la confianza de los ciudadanos de la Unión Europea.

1.2. La transparencia de la fiscalidad es una herramienta útil para permitir que se reconozca la aportación de las empresas multinacionales a los ingresos públicos en los países en que desarrollan sus actividades.

1.3. El CESE observa que tanto la opinión pública como la comunidad empresarial reclaman la publicación, en el marco de un sistema país por país, de los datos específicos relativos al cumplimiento de las obligaciones fiscales, ya establecidas por otras normativas a escala europea, de los Estados miembros y de los mercados de capitales.

1.4. Un entorno de competencia económica leal está garantizado siempre que exista una carga fiscal equitativa entre todos los operadores activos en el mercado único europeo en lo concerniente a los beneficios realizados en dicho mercado único, y ello independientemente de su modo de organización en el mercado mundial.

1.5. Aunque las normas propuestas por la Comisión son mínimas y más reducidas que las establecidas por la OCDE en lo concerniente a los datos que deben declararse, la propuesta de Directiva sí requiere su publicación, a fin de velar por la coherencia con las declaraciones éticas y la responsabilidad pública de las empresas afectadas ante todos los consumidores, socios y contribuyentes de la Unión Europea. Por esta razón, el CESE opina que el conjunto de datos que debe proporcionarse ha de ser el prescrito por las normas BEPS, que ya ha sido adoptado por la Unión y la mayoría de los Estados miembros, dado que la normativa en examen tiene por objeto el principio de transparencia y no se destina a revisar a la baja los compromisos internacionales adquiridos a día de hoy.

1.6. El CESE considera que las normativas de la Comisión incluidas en el paquete de medidas contra la elusión fiscal deben tener por objeto que las grandes empresas o multinacionales que respeten con honestidad sus obligaciones fiscales no se encuentren en una situación de desventaja por el hecho de que otras empresas multinacionales apliquen prácticas fiscales agresivas.

1.7. El CESE recomienda que la publicación de los datos se realice en una de las lenguas oficiales de la Unión que sea vehicular a escala internacional, a fin de lograr el objetivo de dar a la opinión pública un acceso efectivo a los datos relativos a todo el mercado único.

1.8. A fin de simplificar la carga administrativa asociada a la publicación y la gestión de los datos a escala de la Unión Europea, el CESE considera que procede obligar a los Estados miembros a llevar un registro público de los informes por país, acompañado de un sistema uniformizado a escala europea.

1.9. De conformidad con los compromisos contraídos por los Estados miembros y la Comisión en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP), la publicación de los datos en un portal debe adoptar la forma de un sistema abierto, que ayude a la sociedad civil y las empresas a acceder a ellos y facilite su uso.

1.10. El CESE considera que, para resolver los problemas de fondo, la Comisión debe presentar un conjunto de medidas más ambicioso, que dé continuidad al ejercicio actual de armonización fiscal y vele por que se recauden de forma eficaz, proporcionada y no discriminatoria los recursos necesarios para los programas de inversión, la protección social y el crecimiento económico de los Estados miembros, evitando tanto la erosión de la base fiscal como los riesgos de abuso e imposición excesiva en determinadas jurisdicciones.

1.11. El CESE estima que el umbral de 750 millones EUR es demasiado alto y pide que se revise a la baja, o bien que se prevea un calendario para reducirlo de forma progresiva.

1.12. Es necesario establecer criterios más claros para definir la buena gobernanza fiscal e identificar las jurisdicciones tributarias que no se ajustan a ella.

2. La propuesta de la Comisión Europea

2.1. En marzo de 2016, la Comisión Europea presentó una Comunicación ⁽¹⁾ que incluye un proyecto de Directiva por la que se modifica la Directiva contable ⁽²⁾. El proyecto de Directiva se había anunciado en el marco del paquete de medidas contra la elusión fiscal presentado por la Comisión en marzo de 2016 como parte del Plan de Acción ⁽³⁾ para un impuesto de sociedades más equitativo y más eficiente en la Unión.

2.2. La lucha contra la elusión fiscal y la planificación fiscal agresiva es una prioridad para la Comisión Europea. Con la propuesta presentada, la Comisión pretende garantizar la aplicación del principio de que las empresas deben pagar impuestos en el país donde se generan los beneficios.

2.3. La Directiva propuesta exige a las empresas multinacionales con un volumen de negocios superior a 750 millones EUR que hagan público, en un informe país por país (IPP), el impuesto de sociedades que pagan, junto con otros datos fiscales pertinentes.

2.4. La propuesta de Directiva no impone a las pequeñas empresas y microempresas ninguna obligación nueva en relación con el impuesto de sociedades que pagan.

2.5. La propuesta de Directiva por la que se modifica la Directiva 2014/34/UE incluye medidas dirigidas a aplicar de un modo uniforme en los Estados miembros la acción 13 ⁽⁴⁾ del Plan de acción BEPS (*base erosion and profit shifting* — Plan de Acción contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios) de la OCDE. Esas disposiciones tienen por objeto mejorar el mecanismo de intercambio automático de información entre los servicios tributarios de los Estados miembros e incluye entre los tipos de datos objeto de intercambio los relativos a los resultados al final del ejercicio fiscal de las empresas multinacionales.

2.6. La propuesta de la Comisión responde a las peticiones del Parlamento Europeo de introducir en la Unión Europea la elaboración de informes país por país (IPP) referidos a la tributación del impuesto de sociedades.

⁽¹⁾ COM(2016) 198 final.

⁽²⁾ Directiva 2013/34/UE.

⁽³⁾ http://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/taxation/company_tax/anti_tax_avoidance/timeline_without_logo.png

⁽⁴⁾ <http://www.oecd.org/fr/fiscalite/documentation-des-prix-de-transfert-et-aux-declarations-pays-par-pays-action-13-rapport-final-2015-9789264248502-fr.htm>

2.7. De junio a diciembre de 2015, los servicios de la Comisión procedieron a una amplia consulta sobre las propuestas para la introducción de un sistema de IPP. Entre los 400 participantes en la misma se encontraban, en particular, empresas, asociaciones profesionales, ONG, ciudadanos y grupos de reflexión. La mayoría de las personas que respondieron a la consulta pública pidieron a la Unión que liderara el debate y que, en caso necesario, fuera más allá de las actuales iniciativas internacionales en materia de información desglosada por países. La mayoría de las empresas que respondieron manifestaron su preferencia por un régimen de IPP que se ajustase a la norma BEPS de la OCDE.

2.8. La propuesta se apoya en un análisis de impacto que fue favorablemente acogido por el Comité de Control Reglamentario y en el que se introdujeron varias mejoras a raíz del dictamen emitido por dicho Comité.

2.9. La Comisión estima que unas 6 000 empresas tendrán que redactar un informe desglosado por países por desarrollar sus actividades en la Unión Europea. De ellas, en torno a 2 000 tienen su sede en la Unión, es decir, representan solo un pequeño porcentaje del total de 7,5 millones de empresas europeas.

3. Observaciones generales y específicas

3.1. La propuesta de Directiva aboga por una aplicación uniforme en todos los Estados miembros de las normas recogidas en el Plan de Acción de la OCDE sobre el proyecto BEPS⁽⁵⁾, destinado a luchar contra la planificación fiscal agresiva a nivel mundial. Como ya destacó en dictámenes anteriores⁽⁶⁾, el CESE acoge favorablemente la iniciativa de la Comisión y apoya sus esfuerzos por combatir la planificación fiscal agresiva que realizan determinadas multinacionales, ya que contribuye a erosionar las bases imponibles de los Estados miembros por un valor estimado en varias decenas de miles de millones EUR anuales.

3.2. El paquete de medidas de la Comisión contra la elusión fiscal contribuye a mejorar la transparencia de las prácticas fiscales y ejerce una presión legítima para garantizar un marco equitativo de competencia y eficiencia económica entre las empresas que disponen de medios para practicar una planificación fiscal y las que trabajan solo en el mercado interior. La Directiva examinada no modifica los principios impositivos pero instaura una transparencia mayor en cuanto a su aplicación, en respuesta a la petición expresada por la opinión pública europea a raíz de los escándalos de las fugas de datos de Luxemburgo (Luxleaks) y los documentos de Panamá.

3.3. La propuesta de Directiva excluye de su ámbito de aplicación entre el 85 % y el 90 % de las empresas multinacionales al fijar un umbral de 750 millones EUR a partir del cual es obligatorio presentar un IPP. El CESE considera que ese umbral es demasiado alto y discriminatorio. En efecto, al dejar a la mayoría de las empresas multinacionales fuera del ámbito de aplicación de la Directiva, pueden reducirse los efectos esperados de su aplicación.

3.4. El CESE considera que el umbral de 750 millones EUR debe revisarse a la baja de forma progresiva, y que se debe adoptar un calendario a tal fin, tras la realización de un estudio de impacto intermedio.

3.5. La Comisión propone que el IPP contenga el conjunto de datos que se detallan en el artículo 48 *quater* de la propuesta de Directiva. El CESE considera que en esa categoría de datos se debe incluir también la declaración por la empresa de las operaciones que en su caso haya efectuado en el territorio de determinadas jurisdicciones tributarias incluidas en la lista prevista en el artículo 48 *octies*. Del mismo modo, para que la aplicación de la Directiva conduzca a los resultados esperados, la lista de los datos que deben declararse, previstos en el artículo citado, debería incluir también los datos relativos a los activos y las ventas de la empresa, así como la lista de todas sus filiales o sucursales, tal como recomienda la norma BEPS de la OCDE.

3.6. La Comisión propone que el IPP sea detallado y presente los estados financieros por separado para cada Estado miembro en el que la sociedad matriz posea sucursales o filiales. Para las jurisdicciones situadas fuera de la Unión Europea, la propuesta de Directiva prevé que la información se presente de forma consolidada. En opinión del CESE, la presentación consolidada de los datos puede ocultar determinadas operaciones de planificación fiscal agresiva, y conducir así a una pérdida de eficacia en la aplicación de la Directiva. El CESE recomienda a la Comisión que prevea que el IPP se publique de forma detallada para cada jurisdicción tributaria en las que la sociedad matriz posea sucursales o filiales.

3.7. El artículo 48 *octies* de la propuesta de Directiva versa sobre la elaboración de una lista de jurisdicciones fiscales que no cooperan o no respetan las normas en materia de buena gobernanza fiscal. El CESE ha apoyado la idea de una lista europea de las jurisdicciones que se niegan a aplicar las normas de buena gobernanza en el ámbito fiscal⁽⁷⁾. En la actualidad, la mayoría de los Estados miembros dispone de su propio sistema de listas y sanciones respecto de las

⁽⁵⁾ <http://www.oecd.org/fr/ctp/beps-actions.htm>

⁽⁶⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre la «Lucha contra el fraude fiscal y la evasión fiscal» (DO C 198 de 10.7.2013, p. 34), y el relativo al «Paquete de medidas contra la elusión fiscal» (DO C 264 de 20.7.2016, p. 93).

⁽⁷⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre el «Paquete de medidas de transparencia fiscal» (DO C 332 de 8.10.2015, p. 64).

operaciones financieras con estas jurisdicciones. El CESE considera que una lista elaborada a escala de la Unión, que establezca normas claras con el fin de determinar las jurisdicciones que se niegan seguir las normas, así como la aplicación de sanciones uniformes en todos los Estados miembros, sería un instrumento mucho más eficaz para luchar contra la elusión fiscal y la planificación fiscal agresiva. A este respecto, el CESE apoya las medidas que presenta la Comisión en su estrategia.

3.8. Para realizar el objetivo consistente, en materia de política pública, en mejorar la transparencia fiscal de las empresas, el CESE recomienda instaurar un registro nacional público, gestionado por las administraciones fiscales de los Estados miembros, a fin de que el IPP sea accesible sin restricciones. En este contexto, para facilitar el proceso de trabajo y reducir la carga administrativa de las empresas, el CESE recomienda que la Directiva establezca un formato estándar común para todos los Estados miembros, que permita procesar los datos con arreglo a un régimen abierto, de conformidad con los compromisos contraídos en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto.

3.9. El CESE estima asimismo que, para garantizar un régimen uniforme de ética fiscal en el mercado interior, es necesario que las políticas fiscales se apoyen en una armonización mayor de los principios y estrategias impositivos, que haga más hincapié en el principio de la imposición de los beneficios allí donde se generan, también por lo que respecta a las relaciones de producción y comercialización entre Estados miembros.

3.10. Habida cuenta de las reiteradas peticiones de las organizaciones de la sociedad civil para exigir una mayor transparencia respecto de la fiscalidad de las empresas multinacionales, el CESE celebra la iniciativa de la Comisión de incluir en las disposiciones de la Directiva la obligación de que los Estados miembros divulguen los datos recogidos en los IPP.

3.11. La propuesta de Directiva prevé que el IPP se publique en la lengua oficial del Estado miembro en cuyo territorio ejerza su actividad la empresa. El CESE considera que convendría publicarlo asimismo en al menos una lengua extranjera de audiencia internacional, a fin de garantizar que el público tenga acceso a la información de naturaleza fiscal contenida en el mismo.

3.12. Habida cuenta de los efectos negativos que ha tenido la crisis en las capacidades administrativas de los servicios fiscales de los Estados miembros, el CESE recomienda a la Comisión y a estos últimos que, para la aplicación de las nuevas normas en materia fiscal, pongan a disposición los recursos humanos y financieros necesarios para garantizar su éxito.

Bruselas, 21 de septiembre de 2016.

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

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 en lo que respecta a la utilización del Sistema de Entradas y Salidas»

[COM(2016) 196 final — 2016/0105 (COD)]

y sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Sistema de Entradas y Salidas (SES) para registrar los datos de entrada y salida y de la denegación de entrada de los nacionales de terceros países que cruzan las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, se determinan las condiciones de acceso al SES con fines coercitivos y se modifican el Reglamento (CE) n.º 767/2008 y el Reglamento (UE) n.º 1077/2011»

[COM(2016) 194 final — 2016/0106 (COD)]

(2016/C 487/10)

Ponente: **Cristian PÎRVULESCU**

Consulta	Parlamento Europeo, 9.5.2016
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en sección	9.9.2016
Aprobado en el pleno	21.9.2016
Pleno n.º	519
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	155/2/0

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo considera que el Sistema de Entrada/Salida (Entry/Exit System — EES) en su nuevo formato resulta indispensable al aportar un valor añadido en materia de seguridad a nivel europeo. Como en otros ámbitos de la acción política y la reglamentación, el Comité promueve, a través de sus dictámenes, un enfoque equilibrado que permite conciliar las exigencias de seguridad con la correcta aplicación de la legislación, sin aceptar nunca excepciones a los valores que propugna la Unión Europea.

1.2. El Comité considera que la aplicación del nuevo Sistema de Entrada/Salida debe ir acompañada de campañas de sensibilización destinadas a explicar su funcionamiento del modo más claro posible, haciendo hincapié en la protección de los datos personales. Recomienda organizar campañas informativas y pedagógicas dirigidas a las autoridades y los nacionales de terceros países.

1.3. El Comité considera necesario prever una información y una formación adecuadas del personal encargado del funcionamiento del sistema. Recomienda que el proceso de formación de dicho personal reciba un apoyo financiero e institucional adecuado.

1.4. El Comité considera que el respeto de los derechos fundamentales debe ser objeto de un control permanente por parte de las instituciones especializadas de la Unión, pero que en él deben poder participar también las organizaciones de la sociedad civil a escala europea y nacional.

1.5. Por lo que se refiere a los datos de carácter personal, el Comité insiste en la necesidad de que los derechos relativos a su acceso, rectificación y supresión queden claramente definidos y garantizados.

1.6. El Comité recomienda que, una vez creado el sistema, se realice una encuesta similar a la llevada a cabo en el marco del proyecto piloto, a fin de evaluar en condiciones reales la repercusión que el sistema tiene sobre los viajeros.

2. Introducción: contexto y argumentos que justifican la instauración de un nuevo Sistema de Entradas y Salidas de la Unión

2.1. Se prevé que el número de cruces regulares de fronteras ascienda a 887 millones en 2025, de los cuales se espera que alrededor de un tercio correspondan a nacionales de terceros países que viajen a países Schengen para una visita de corta duración, por lo que se debe proceder a una modernización de las fronteras que permita gestionar de forma conjunta y eficaz los flujos de viajeros.

2.2. El ámbito de aplicación del nuevo Sistema de Entradas y Salidas (en lo sucesivo, SES) abarca el cruce de fronteras por todos los nacionales de terceros países que penetren en el espacio Schengen para una estancia de corta duración (máximo de noventa días en un período de ciento ochenta días), ya estén sujetos a la obligación de visado, exentos de ella o, en su caso, en posesión de un visado itinerante (hasta un año).

2.3. El establecimiento del SES tiene por objeto: 1) combatir los retrasos registrados en el proceso de verificación en las fronteras y mejorar la calidad de este para los nacionales de terceros países; 2) garantizar la identificación sistemática y fiable de las personas que rebasen la duración de estancia autorizada; 3) reforzar la seguridad interior, así como la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada.

2.4. En febrero de 2013, la Comisión presentó una serie de propuestas legislativas relativas a las fronteras inteligentes con vistas a modernizar la gestión de las fronteras exteriores del espacio Schengen. Desde 2013, han tenido lugar varios cambios que han facilitado el diseño y la aplicación del SES:

2.4.1. el Sistema de Información de Visados (VIS) ha pasado a ser plenamente operativo, y la verificación biométrica de los titulares de visado mediante la consulta del VIS en las fronteras exteriores de Schengen es ahora obligatoria;

2.4.2. se ha concluido o acelerado el diálogo con los países de los Balcanes Occidentales y los países situados en la frontera oriental y sudoriental de la UE acerca de la liberalización del régimen de visados, lo que se traducirá en un aumento de la proporción de viajeros exentos de la obligación de visado que entren en la UE;

2.4.3. se ha aprobado el Fondo para la Seguridad Interior (FIS) asignándose 791 millones EUR para el desarrollo de las fronteras inteligentes;

2.4.4. la *Agenda Europea sobre Migración* ha definido la gestión de las fronteras como uno de los cuatro pilares para mejorar la gestión de los flujos migratorios;

2.4.5. la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea relativa a la Directiva sobre conservación de datos aportó precisiones jurídicas sobre las condiciones y garantías que deben observarse en el almacenamiento y la utilización de los datos del EES.

3. Observaciones generales sobre la instauración de un nuevo Sistema de Entradas y Salidas de la Unión

3.1. El Comité considera necesario pasar de un sistema no integrado y engorroso, basado en el sellado de los documentos de viaje por el personal destinado en las fronteras, a un sistema casi automático que facilite el acceso de los nacionales de terceros países. En este caso, el valor añadido de los esfuerzos realizados por la Unión es evidente. La Unión necesita un sistema de fronteras que permita tanto hacer frente al aumento de la movilidad como garantizar la seguridad en el territorio de la Unión, un sistema que facilite la movilidad sin poner en peligro los derechos fundamentales.

3.2. El Comité celebra que este sistema se haya puesto a prueba mediante un proyecto piloto y se hayan podido observar en la práctica los efectos de la utilización de los distintos dispositivos de identificación biométrica en los nacionales procedentes de terceros países (véase el estudio publicado al término del proyecto piloto)⁽¹⁾. Los resultados del sondeo efectuado muestran que los encuestados tienen una gran confianza en la fiabilidad de las tecnologías biométricas y que reflejan el consenso existente entre los expertos en cuanto a los medios de identificación biométrica más seguros y más fiables para determinar la identidad de una persona.

⁽¹⁾ Agencia Europea para la Gestión Operativa de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, 2015, Proyecto piloto «Fronteras inteligentes», *Informe sobre las conclusiones técnicas del proyecto piloto*, volumen 1.

3.3. Es de encomiar la participación de la Agencia de los Derechos Fundamentales, que realizó un sondeo de opinión entre los nacionales de terceros países que habían experimentado los distintos dispositivos biométricos que podrían utilizarse, en diferentes lugares (aeropuertos, estaciones y trenes, puertos y fronteras marítimas, puestos fronterizos de carretera) y en condiciones variadas, en relación con elementos de identificación biométricos de nacionales de terceros países; todos los dispositivos utilizados en el marco de esta experiencia estaban ya disponibles en el mercado ⁽²⁾.

3.4. Los resultados de la encuesta muestran que algunos grupos de personas consideran humillante la obtención de datos biométricos, en promedio el 45 % de los encuestados (América del Norte — 30 %, Europa — 43 %, América Latina y el Caribe — 46 %, Asia — 52 % y África — 58 %) ⁽³⁾. Por lo que respecta al tipo de datos biométricos obtenidos, muchos encuestados (32 %) consideran realmente humillante el escaneo del iris, seguido por el reconocimiento facial (26,2 %). Cabe destacar además que una proporción considerable de las personas encuestadas (44,3 %) considera que la explotación de este sistema permitirá reducir la discriminación.

3.5. En numerosas ocasiones el Comité ha intentado promover con sus dictámenes un enfoque equilibrado que permita conciliar las exigencias en términos de seguridad con la correcta aplicación de la legislación, sin aceptar nunca excepciones a los valores preconizados por la Unión, ni a su visión de un espacio que sea, a la vez, libre, abierto y seguro.

3.6. Es de vital importancia que la Unión Europea y sus Estados miembros faciliten el sistema de entradas y salidas, a fin de atraer —en lugar de desalentar— a más visitantes, desde turistas hasta empresarios y profesionales. Por lo tanto, el Comité llama la atención sobre la preocupante evolución observada en varios Estados miembros, que se muestran cada vez más reticentes a admitir a nacionales de terceros países. El Comité «teme que no sea creíble que los Estados miembros vayan a facilitar a los ciudadanos de terceros países su acceso a los Estados de la Unión, si al mismo tiempo ya hay Estados miembros que amenazan a los propios ciudadanos de la Unión con echarlos a sus países de origen por carecer de empleo o simplemente se les prohíbe la entrada.» ⁽⁴⁾.

3.7. En un Dictamen anterior dedicado a las «Fronteras inteligentes», el CESE quiso «subrayar que la identidad de la Unión Europea está explícita e implícitamente asociada con la apertura y la interconexión no solo dentro de las fronteras sino también a través de ellas. La UE es un dinámico espacio cultural, social, político y económico, y la movilidad transfronteriza es primordial para mantener su relevancia en la escena mundial. Teniendo esto en cuenta, las instituciones de la UE y los Estados miembros deben asegurarse de que los nuevos sistemas no afecten a los viajes y al deseo de viajar a la UE de los nacionales de terceros países» ⁽⁵⁾.

3.8. En el mismo Dictamen, el Comité resaltó la importancia de proteger los derechos fundamentales, asegurar la no discriminación y garantizar, con medios procedimentales e institucionales, la integridad y la utilización adecuada de los datos recogidos y almacenados en el sistema.

3.9. La medida en que los Estados miembros deben contribuir, en términos presupuestarios e institucionales, a la aplicación de este sistema todavía es incierta. Conviene aclarar este aspecto y encontrar soluciones para obtener el compromiso firme de los Estados miembros de cooperar y contribuir a la puesta en marcha del sistema.

3.10. El Comité llama la atención sobre experiencias similares realizadas en países que han implantado sistemas del mismo tipo. Las expectativas de los ciudadanos y de todas las partes interesadas deben ajustarse en función de la capacidad del sistema para alcanzar todos los objetivos fijados.

4. Observaciones particulares

4.1. Por lo que respecta a los elementos de identificación biométrica, el Comité acoge favorablemente la reducción del número de huellas digitales de diez a cuatro, un número mínimo necesario que, junto con la identificación facial, permite obtener datos pertinentes.

⁽²⁾ Agencia Europea para la Gestión Operativa de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, 2015, Proyecto piloto «Fronteras inteligentes» — Anexos, noviembre de 2015, pp. 307-335.

⁽³⁾ Agencia Europea para la Gestión Operativa de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, 2015, Proyecto piloto «Fronteras inteligentes» — Anexos, noviembre de 2015, p. 322.

⁽⁴⁾ 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 Europa abierta y segura: ha llegado la hora de hacerla realidad — [COM(2014) 154 final] (DO C 451 de 16.12.2014, p. 96).

⁽⁵⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Sistema de Entrada/Salida (EES) para registrar los datos de entrada y salida de los nacionales de terceros países que cruzan las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea [COM(2013) 95 final — 2013/0057 (COD)], sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 562/2006 en lo que respecta a la utilización del Sistema de Entrada/Salida (EES) y el Programa de Registro de Viajeros (RTP) [COM(2013) 96 final — 2013/0060 (COD)], y sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Programa de Registro de Viajeros [COM(2013) 97 final — 2013/0059 (COD)] (DO C 271 de 19.9.2013, p. 97).

4.2. Por lo que se refiere a los datos de carácter personal, el Comité insiste en la necesidad de que los derechos relativos a su acceso, rectificación y supresión queden claramente definidos y garantizados.

4.3. Es totalmente esencial que, al aplicar el SES, las autoridades competentes velen por el respeto de la dignidad humana y la integridad de las personas cuyos datos solicitan y se ocupen de evitar cualquier discriminación basada en el sexo, el color de piel, el origen étnico o social, las características genéticas, el idioma, las convicciones religiosas o filosóficas, las opiniones políticas, la pertenencia a una minoría nacional, el patrimonio, el nacimiento, la discapacidad, la edad o la orientación sexual.

4.4. La aplicación del SES tendrá una repercusión considerable en el ejercicio de los derechos previstos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: el derecho a la dignidad humana (artículo 1), la prohibición de la esclavitud y del trabajo forzado (artículo 5), el derecho a la libertad y a la seguridad (artículo 6), el respeto de la vida privada y familiar (artículo 7), la protección de los datos de carácter personal (artículo 8), el derecho a la no discriminación (artículo 21), los derechos del menor (artículo 24), los derechos de las personas mayores (artículo 25), los derechos de las personas discapacitadas (artículo 26) y el derecho a una tutela judicial efectiva (artículo 47). El Comité considera que el respeto de los derechos fundamentales debe ser objeto de un control permanente por parte de las instituciones especializadas de la Unión, pero que en dicho control deberían poder participar también las organizaciones de la sociedad civil a escala europea y nacional.

4.5. Aunque el proyecto piloto destinado a probar el funcionamiento del sistema en varios lugares no ha suscitado ninguna resistencia ni reticencia significativa por parte de los usuarios, los resultados de la encuesta realizada por la Agencia de los Derechos Fundamentales inducen a pensar que su utilización generará dificultades a determinadas categorías de personas y será negativamente percibido por la población. Es posible que a las reticencias de este grupo de personas se sumen las de otros que desconfíen de la toma de datos biométricos, ya sea por razones culturales o religiosas, o por desconfianza en cuanto a la forma en que estos datos serán utilizados y protegidos por las autoridades.

4.6. En este contexto, el Comité considera que la aplicación de este sistema debe ir acompañada de campañas de sensibilización dirigidas a explicar su funcionamiento del modo más claro posible, haciendo hincapié en la protección de los datos personales. Todas las medidas de precaución relativas a la obtención, el almacenamiento y la utilización de los datos deberán comunicarse al público a fin de superar posibles reticencias y facilitar una movilidad sin obstáculos.

4.7. El Comité considera necesario prever una información y una formación adecuadas del personal encargado del funcionamiento del sistema. Como se desprende asimismo del proyecto piloto, el propio personal destinado en las fronteras ha insistido en la necesidad de prever una formación para familiarizarse con los nuevos equipos y procedimientos⁽⁶⁾. Por su parte, los Estados miembros son responsables del buen funcionamiento del sistema. A este respecto, conviene estudiar normas y procedimientos que abran la posibilidad de precisar la responsabilidad de los Estados miembros en caso de perjuicios derivados del incumplimiento del Reglamento.

4.8. El Comité considera que la comunicación de los datos personales recogidos por los Estados miembros a través del SES o su puesta a disposición de un tercer país, una organización internacional o una entidad de Derecho privado establecida o no en la Unión, debe ser limitada y estar plenamente justificada.

4.9. El Comité estima que las autoridades designadas y Europol no deberían solicitar el acceso al SES salvo cuando tengan motivos fundados para creer que ello les permitirá obtener informaciones que contribuirán de forma sustancial a prevenir o detectar delitos de terrorismo u otras infracciones penales de carácter grave, o bien a investigaciones en la materia. La utilización del SES tendrá un valor añadido para la actividad policial, pero es importante regular de forma rigurosa el acceso al mismo.

4.10. El Comité celebra que los costes previstos del sistema hayan sido claramente revisados a la baja (pasando de 1 100 millones EUR a 480 millones EUR).

Bruselas, 21 de septiembre de 2016.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

⁽⁶⁾ Agencia Europea para la Gestión Operativa de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, 2015, Proyecto piloto «Fronteras inteligentes», *Informe sobre las conclusiones técnicas del proyecto piloto*, volumen 1, p. 14.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre medidas para garantizar la seguridad del suministro de gas y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 994/2010»

[COM(2016) 52 final — 2016/0030 (COD)]

(2016/C 487/11)

Ponente: **Graham WATSON**

Consulta	Comisión Europea: 16.9.2016 Parlamento Europeo: 7.3.2016 Consejo de la Unión Europea: 9.3.2016
Fundamento jurídico	Artículos 194 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).
Sección competente	Transporte, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	7.9.2016
Aprobado en el pleno	22.9.2016
Pleno n.º	519
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	133/4/9

1. Conclusión y recomendaciones

1.1. La política de la UE en materia de seguridad del suministro de gas ha tenido un éxito relativo a la hora de animar a los Estados miembros a pensar en términos de solidaridad y seguridad compartida. Sin embargo, la mayoría de los temas de política energética se siguen tratando principalmente como cuestiones de interés nacional. A fin de proporcionar la seguridad que los europeos necesitan, se debe abordar la seguridad del suministro de una forma más coherente a nivel de la UE.

1.2. Semejante reglamento a escala de la UE debe tener en cuenta el contexto más amplio de los esfuerzos mundiales para mitigar el cambio climático con los ambiciosos objetivos establecidos en el Acuerdo de París, la estrategia de la UE para una Unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva y las distintas tensiones geopolíticas en Europa y en todo el mundo, incluidos el desplazamiento de refugiados y las crisis en las fronteras de Europa, en particular las más recientes de Ucrania, Turquía, Libia y Georgia, así como el auge de un regionalismo que amenaza la integración europea.

1.3. Se requiere una inversión sustancial para garantizar el suministro de gas en Europa. Es importante que esta inversión se obtenga principalmente de fuentes privadas, ya que los beneficios en la industria del petróleo y el gas son tales que no se debería necesitar apoyo público. Es necesario un marco político previsible y fiable para asegurar la confianza de los inversores y, a su vez, un suministro constante y fiable de gas.

1.4. El Reglamento propuesto está diseñado para evitar crisis del suministro de gas como las de 2006 y 2009. La mayor parte de la demanda de gas es para la calefacción de edificios. Un programa general de modernización de edificios con miras a la eficiencia energética, como se sugiere en la Directiva 2010/31/UE relativa a la eficiencia energética de los edificios y la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética, especialmente si se dirige a edificios con calefacción por gas, conduciría a un descenso significativo de la demanda de gas, sobre todo en los meses de invierno en los que ocurrieron las crisis anteriores.

1.5. El gas natural sigue siendo una importante fuente de energía de transición y contribuye en gran medida a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, las emisiones químicas y las emisiones de sustancias tóxicas peligrosas como las partículas P10 y PM2,5. Con unos indicadores de niveles de emisión considerablemente inferiores a los del carbón, el aumento de la cuota de gas natural en la combinación energética de los Estados miembros es especialmente importante para la mejora de la calidad del aire y, por consiguiente, la salud de los ciudadanos de los Estados miembros y sus vecinos. Sin embargo, habrá que acelerar la transición a una economía hipocarbónica y la política sobre el aprovisionamiento de gas deberá tenerlo en cuenta.

1.6. Los consumidores de energía pueden desempeñar un papel importante en el desarrollo y la gestión del suministro. Convendría desarrollar métodos para activar a los consumidores contando con su colaboración, entre otras cosas haciendo un uso innovador de las TIC. La pobreza energética debería combatirse fundamentalmente mediante medidas de política social. Estas medidas deberían incluir planes nacionales específicos para estimular las inversiones en programas de renovación de edificios, como se dispone en el artículo 4 de la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética, dando prioridad a los consumidores vulnerables y en situación de pobreza energética, y fomentar la colaboración entre interlocutores sociales.

1.7. La expansión de las fuentes de energía renovables, combinada con la aceleración de la electrificación, puede reducir considerablemente el consumo de gas de la UE y, por consiguiente, las importaciones; cuanto antes se adopten las fuentes de energía renovables, menos importancia tendrán las políticas exteriores de la Unión sobre la seguridad del suministro de gas. El Comité solicita a la Comisión que proporcione una evaluación de cuán precisa ha sido la coordinación entre las previsiones de consumo de gas de la UE, la seguridad del suministro de gas en la UE, el desarrollo de fuentes renovables y la mejora de la eficiencia energética en todos los sectores.

2. Introducción (síntesis de la propuesta de la Comisión)

2.1. En vista de la perturbación económica y el sufrimiento individual causados por la interrupción del suministro de gas, la Comisión Europea quiere apoyarse en el trabajo previo de la UE para garantizar una mayor interconexión de las infraestructuras para el abastecimiento de gas y una mayor solidaridad entre los Estados miembros con respecto a su disposición a compartir la carga de las interrupciones.

2.2. El proyecto de Reglamento actualiza una importante política en el marco de las acciones de la UE encaminadas a crear una Unión Europea de la Energía [COM(2015) 80 final]. La Unión de la Energía debe encajar en el contexto de los compromisos asumidos por la UE de actuar para detener y, si es posible, revertir, el cambio climático causado por el hombre a raíz de la quema de combustibles fósiles.

2.3. El objetivo del proyecto de Reglamento es garantizar que todos los Estados miembros establezcan los instrumentos adecuados para prepararse ante una escasez de gas debida a una interrupción del suministro o a una demanda excepcionalmente elevada y puedan de este modo gestionar los efectos de la misma.

2.4. Para alcanzar este objetivo, el proyecto de Reglamento propone una mayor coordinación regional, con determinados principios y normas establecidos a escala de la UE. De acuerdo con este planteamiento, los Estados miembros han de cooperar estrechamente en el ámbito regional a la hora de efectuar evaluaciones regionales de riesgos. Los riesgos detectados en las evaluaciones regionales de riesgos se abordarán en planes de acción preventivos y planes de emergencia regionales, que se someterán a una revisión por homólogos y serán aprobados por la Comisión.

2.5. Para garantizar que las evaluaciones de riesgos y los planes sean exhaustivos y coherentes entre sí, el Reglamento establece modelos obligatorios que recogen los aspectos que deben tenerse en cuenta en la evaluación de riesgos y la elaboración de los planes.

2.6. El Reglamento también introduce mejoras en la aplicación de la norma relativa al suministro a los clientes protegidos (principalmente los hogares) y de la norma relativa a las infraestructuras (posibilidad de suministrar gas aun cuando la principal infraestructura no esté disponible). Prevé asimismo una dotación de flujo bidireccional permanente. Por último, propone la introducción de medidas adicionales para garantizar la transparencia de los contratos de suministro de gas, ya que dichos contratos pueden afectar a la seguridad del abastecimiento en la UE.

2.7. La necesidad de la intervención de la UE queda justificada por el hecho de que los planteamientos nacionales no solo dan lugar a medidas que distan de ser óptimas, sino que también acentúan el impacto de una crisis. Una medida adoptada por un país puede causar una escasez de gas en los países vecinos.

2.8. Aunque unos mercados que funcionen correctamente son de crucial importancia para asegurar el suministro de gas, la adopción de medidas bien coordinadas por parte de los Estados miembros, especialmente en caso de emergencia, puede aumentar considerablemente la seguridad del suministro. Se trata de lograr una mayor coordinación no solo de las medidas nacionales de atenuación en caso de emergencia, sino también de las medidas preventivas nacionales, tales como las propuestas para garantizar una mayor coordinación del almacenamiento nacional o las políticas en materia de gas natural licuado (GNL) [COM(2016) 49 final], que pueden revestir importancia estratégica en determinadas regiones.

2.9. Un informe de seguimiento de la Agencia de Cooperación de los Reguladores de la Energía presentado en 2014 mostró que sigue habiendo graves motivos de preocupación en lo que respecta a la cooperación entre los Estados miembros (las medidas predominantemente nacionales que adoptan no son adecuadas para abordar los problemas del suministro de gas); además, la prueba de resistencia llevada a cabo en el verano de 2014 [COM(2014) 654 final] mostró que una interrupción grave del suministro de gas en el Este seguiría teniendo una fuerte repercusión en toda la UE.

3. Observaciones generales

3.1. La principal dificultad de la propuesta de Reglamento sometida a examen no es el texto, sino el contexto. Mientras que la Estrategia Marco para una Unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva [COM(2015) 80 final] habla casi en un tono mesiánico sobre la necesidad de luchar contra el cambio climático, el proyecto de Reglamento sometido a examen, aunque es coherente con los reglamentos anteriores sobre la seguridad del suministro de gas, no es plenamente coherente con los objetivos de la estrategia marco.

3.2. Muchos científicos especializados en clima nos dicen que, para tener una oportunidad razonable de limitar el aumento de la temperatura del planeta a 2 °C, debemos conseguir que el nivel de las emisiones de gases de efecto invernadero se aproxime a cero para 2050. Si el objetivo es 1,5 °C, tenemos que lograrlo incluso antes. Para eliminar los aproximadamente 4 611 millones de toneladas equivalentes de CO₂ que, por ejemplo, emitimos a la atmósfera en 2013, tenemos que satisfacer la demanda energética primaria de la UE [1 567 millones de toneladas equivalentes de petróleo (Mtep) en 2013] mediante energía limpia. Más de dos tercios de las emisiones proceden de los combustibles fósiles que mueven nuestra civilización industrial, y esos combustibles fósiles deben ser reemplazados.

3.3. El gas natural sigue siendo una importante fuente de combustible de transición y ha ayudado a la UE a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero procedentes de combustibles sólidos, sobre todo en aquellos países en los que el carbón tiene un papel predominante. Sin embargo, habrá que acelerar la transición a las fuentes de energía con menor contenido de carbono y, en última instancia, exentas de carbono. Se trata de un requisito para conseguir el objetivo a largo plazo de mantener el aumento de la temperatura media mundial en 1,5 °C, según lo estipulado en el Acuerdo de París, que la política de suministro de gas debe tener en cuenta. Se debería reflejar en las evaluaciones de riesgos que se pide a los Estados miembros que lleven a cabo. Es necesaria una mayor armonización entre las políticas de suministro de gas de la UE y las dimensiones de la Unión de la Energía, en concreto, un mercado energético europeo plenamente integrado, las mejoras en la eficiencia energética y la descarbonización, a fin de fomentar las inversiones eficientes y establecer el marco para un sistema energético resistente.

3.4. Cinco años después de la adopción del Reglamento (UE) n.º 994/2010, la seguridad del suministro de gas sigue siendo una cuestión candente, especialmente dadas las tensiones existentes entre Ucrania y Rusia. Se están desplegando esfuerzos a escala nacional y de la UE con miras a una mayor seguridad de los suministros de gas en el invierno de 2016-2017 y temporadas siguientes. Sin embargo, un esfuerzo serio por garantizar un mayor rendimiento energético de los edificios a través del aislamiento, dando prioridad a los edificios con calefacción por gas, tendría una repercusión significativa en la demanda de gas.

3.5. El gas natural, que ha sustituido a los combustibles sólidos como segundo combustible más importante de la UE, proporcionó el 23,8 % de toda la energía primaria consumida en 2013. Esto ha ayudado a la UE a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero. Sin embargo, el auge de la energía renovable es notable: en 2013, las energías renovables proporcionaron el 15 % del consumo final bruto de energía en la UE, frente al 8,3 % en 2004, lo que ha situado a la UE en el camino adecuado para conseguir su objetivo de una cuota del 20 % para las energías renovables en 2020. La producción bruta de electricidad a partir de fuentes renovables aumentó más del doble entre 2000 y 2013 y proporcionó más de un cuarto de toda la electricidad en 2013.

3.6. La expansión de las fuentes de energía renovables, combinada con la aceleración de la electrificación, puede reducir considerablemente el consumo de gas de la UE y, por consiguiente, las importaciones; cuanto antes se adopten las fuentes de energía renovables, menos importancia tendrán las políticas exteriores de la UE sobre la seguridad del suministro de gas. Por consiguiente, la mejora de la coordinación entre las previsiones de consumo de gas de la UE, la seguridad del suministro de gas en la UE, el desarrollo de fuentes renovables y la mejora de la eficiencia energética en todos los sectores resulta esencial.

3.7. La coordinación entre los países de la UE en el transporte y suministro de todos los tipos de combustibles es fundamental para la creación de una Unión de la Energía, tanto en el ámbito de las políticas como de las estrategias a largo plazo. La propuesta de la Comisión tiene la intención de dividir la UE en siete «regiones» dentro de las que la política debería estar coordinada. En el mejor de los casos, esta opción es como una «casa a medio camino», ya que pronto será necesaria la coordinación política a escala europea que, de manera ideal, debería extenderse para incluir a las Partes integrantes de la Comunidad de la Energía (los países vecinos con los que la UE tiene acuerdos en materia de energía).

3.8. En vista de la competencia creciente en el ámbito del suministro de energía y la necesidad de diversificar las fuentes de suministro, la energía debe seguir siendo una parte importante de las políticas exteriores de la UE, que, sin embargo, deberían enfocarse cada vez más a la seguridad del suministro de energía procedente de fuentes renovables, en especial de tecnologías maduras como la producción de energía solar y eólica, para complementar el suministro de la producción nacional a partir de fuentes de energía renovables.

3.9. Una nueva política de gobernanza energética debe garantizar la coherencia entre los diferentes aspectos del suministro de energía, así como el cumplimiento de los objetivos a escala de la UE. Un aspecto importante para garantizar la coherencia es un compromiso temprano, sistemático y estructurado con la sociedad civil a fin de garantizar que entre las organizaciones de la sociedad civil haya un alto grado de concienciación sobre los retos de la seguridad de la energía y que —aún más importante— los responsables políticos de toda Europa sean conscientes de las preocupaciones, los intereses, los recursos y las soluciones que ofrecen la sociedad civil y los interlocutores sociales para hacer frente a estos desafíos y lograr los objetivos de la política energética de la UE. A tal fin, el CESE ha estado promoviendo activamente el concepto de un diálogo europeo sobre la energía, y la Comisión ha acogido muy favorablemente la iniciativa del CESE.

3.10. El refuerzo mutuo de las dimensiones externa e interna de la política energética, tal como se establece en el plan de acción en materia de diplomacia energética (EDAP, por sus siglas en inglés), debería ser otra importante característica de la política de gobernanza energética. El CESE ya ha pedido en el pasado que la configuración y aplicación de la política energética exterior de la UE refuercen la cooperación y el diálogo energéticos existentes y establezcan nuevas cooperaciones y diálogos con los principales Estados y regiones productores, Estados y regiones de tránsito, países vecinos y colaboradores estratégicos clave de los ámbitos regional y mundial, a fin de reforzar la diversificación de las fuentes, el suministro y las vías de abastecimiento de energía de la UE.

3.11. La política energética exterior de la UE, incluida la política de abastecimiento de gas, debe tener en cuenta un contexto geopolítico amplio. El CESE ya ha hecho hincapié antes en que los aspectos comerciales no deben ser el único factor que afecte a la decisión, sobre todo teniendo en cuenta la tendencia de Rusia a utilizar la energía como una herramienta con fines geopolíticos. La estabilidad política de los países situados a lo largo del trazado del gasoducto y su vulnerabilidad a la influencia política extranjera, el historial social y medioambiental de desarrolladores de proyectos, así como la implicación de las empresas rusas en la exploración y la producción, se encuentran entre los factores que la diplomacia energética de la UE debe contemplar. Además, la evaluación de los nuevos proyectos debe tener cuenta sus repercusiones en la seguridad de la energía de los países vecinos. Con respecto a Ucrania, por ejemplo, existe el riesgo de que los proyectos que impliquen sacar el tránsito de gas de su territorio afecten a sus ingresos, frustren las inversiones en la modernización de la red y acaben con la ventaja frente a Moscú.

4. Observaciones específicas

4.1. El CESE acoge con satisfacción la propuesta de la Comisión para una definición común de «cliente protegido».

4.2. El CESE acoge con satisfacción los conceptos de «responsabilidad compartida» y de un «enfoque de tres niveles» entre las empresas de gas natural, los Estados miembros y la UE para la seguridad del suministro de gas, así como la propuesta de que la Comisión coordine la acción cuando sea necesario, como se solicita en un anterior informe del CESE⁽¹⁾. Este planteamiento es particularmente importante para garantizar la transparencia de los contratos de suministro.

Además, el Comité considera que la responsabilidad y las atribuciones de las autoridades públicas a las que se refiere el artículo 3 deben distinguirse de las de las empresas u organismos privados, por lo que sugiere una nueva redacción, dejando claro que:

- la seguridad en el suministro de gas es un cometido de las autoridades competentes de los Estados miembros y de la Comisión, dentro de sus respectivos ámbitos de responsabilidades,
- las empresas de gas natural y los consumidores industriales de gas deben cooperar y aplicar las medidas decididas por las autoridades responsables.

⁽¹⁾ DO C 339 de 14.12.2010, p. 49.

4.3. El CESE toma nota de los criterios propuestos para la composición de las siete «regiones» dentro de la UE. Como mínimo, debería preverse una solución para cuando un Estado miembro pueda ser miembro de manera simultánea de más de una «región».

4.4. El CESE señala que la norma propuesta sobre infraestructura se mantiene prácticamente inalterada con respecto a la del Reglamento de 2010. Acoge con agrado la propuesta de una capacidad bidireccional («inversión de flujos») en los interconectores entre los Estados miembros.

4.5. El CESE señala que la norma propuesta sobre suministro se mantiene prácticamente inalterada con respecto a la del Reglamento de 2010. Acoge con satisfacción el requisito de una evaluación de impacto antes de adoptar cualquier medida nueva no basada en el mercado.

4.6. El CESE toma nota de la propuesta de que las evaluaciones de riesgos se lleven a cabo a escala regional. Considera que se trata de un paso adelante hacia el momento en que las evaluaciones de riesgos se efectúen a escala europea. Acoge con agrado el modelo propuesto por la Comisión y opina que el proceso de revisión por homólogos es importante en este sentido.

4.7. El CESE acoge con satisfacción las propuestas de planes de emergencia, procedimientos de gestión de crisis y respuestas de emergencia.

4.8. El CESE valora positivamente las propuestas de transparencia y de solidaridad entre los Estados miembros sobre la base de las pruebas de resistencia realizadas en el verano de 2014 como un mecanismo de seguro apropiado. En particular, el Comité observa con satisfacción el acuerdo alcanzado por el Grupo de Alto Nivel sobre Conectividad del Gas en Europa Central y Sudoriental en relación con una lista de proyectos prioritarios cuya ejecución permitirá a los países de la región tener acceso al menos a tres fuentes de gas, lo que garantizará la diversificación y la seguridad del suministro.

4.9. El CESE acoge con agrado la propuesta de cooperación con terceros países que sean socios contractuales en el marco de la Comunidad de la Energía.

4.10. El CESE reconoce la importancia de la propuesta de una supervisión continua de las medidas de seguridad del suministro de gas e insta a la Comisión a que incluya aquí la necesidad de ir eliminando gradualmente el uso de gas natural en favor de las fuentes de energía renovables.

4.11. El CESE toma nota de las exclusiones propuestas para Malta y Chipre y anima a ambos países, en vista de su clima favorable, a situarse entre los países a la vanguardia de la transición para satisfacer sus necesidades energéticas con fuentes de energía renovables, en lugar de combustibles fósiles.

Bruselas, 22 de septiembre 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 sobre una estrategia de la UE para el gas natural licuado y el almacenamiento del gas»

[COM(2016) 49 final]

(2016/C 487/12)

Ponente: **Marian KRZAKLEWSKI**

Consulta	Comisión, 16.2.2016
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	7.9.2016
Aprobado en el pleno	22.9.2016
Pleno n.º	519
Resultado de la votación	109/0/8
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE considera que la estrategia de la UE para el gas natural licuado (GNL) y el almacenamiento del gas establecida en la Comunicación COM(2016) 49 final es un componente fundamental del proyecto de la Unión de la Energía, cuya finalidad es garantizar la seguridad y diversificación del abastecimiento energético.

1.2. En los próximos años, el potencial mundial de la licuefacción del gas aumentará, lo que probablemente ejercerá una presión a la baja sobre los precios; una situación, por consiguiente, que el Comité considera que constituye una oportunidad para incrementar la seguridad y la resiliencia del sistema de gas de la UE.

1.3. El Comité está convencido de que se debería dotar al mercado europeo del gas de una mayor flexibilidad aumentando la cuota del GNL.

1.4. El Comité considera que aumentar la proporción del GNL en el mercado del gas de la UE, garantizar que hay reservas de gas adecuadas en las instalaciones de almacenamiento y promover una auténtica diversificación del suministro energético son factores que garantizarán la seguridad de la energía de los Estados miembros de la Unión Europea.

1.5. La Comunicación de la Comisión llama la atención acertadamente sobre la aparente adecuación de la capacidad de regasificación de la UE, que es «aparente» porque no se encuentra distribuida de manera óptima a nivel regional.

1.6. El Comité está de acuerdo en que, para lograr una diversificación completa y sostenible del suministro de gas a la UE, se requiere un enfoque diversificado con respecto a la construcción de nuevas terminales de GNL.

1.6.1. Se debe dar prioridad a las inversiones destinadas a las rutas de suministro equilibradas. Las medidas prudentes de la UE orientadas a apoyar la construcción de nuevas terminales de GNL y las conexiones transfronterizas de transporte deben tener en cuenta las regiones que en la actualidad se encuentran aisladas y dependen de un único proveedor.

1.6.2. Las inversiones eficaces y oportunas en proyectos de interés común son importantes para la ampliación del mercado del GNL en la Unión. Se deben establecer mecanismos transparentes a fin de garantizar una distribución justa de los costes de inversión y explotación entre los Estados miembros y los operadores económicos.

1.6.3. El Comité opina que la UE debe garantizar que el desarrollo de proyectos de procedimiento acelerado en relación con las terminales de GNL y las unidades flotantes de almacenamiento y regasificación (siglas en inglés: FSRU) es una elección tecnológicamente neutra basada en la inversión más eficaz.

1.7. El CESE apoya la intención de la Comisión de comprobar la conformidad de los acuerdos intergubernamentales (AIG) con el Derecho de la UE para las compras de GNL de terceros países.

1.8. El Comité señala que la Comunicación de la Comisión no muestra de qué manera la estrategia para potenciar la proporción del GNL y aumentar el almacenamiento de gas es coherente con las principales inversiones en la red actualmente planificadas por los vecinos de la UE, como «Nordstream 2».

1.9. El CESE reconoce y destaca el valor del gas natural, incluido el importante papel del GNL, para la transición de la UE hacia un sistema energético con bajas emisiones de carbono y los esfuerzos encaminados a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, así como las emisiones de polvo y gases tóxicos (PM₁₀, PM_{2,5}), que plantean un riesgo para la salud y la vida de las personas en los Estados miembros.

1.9.1. La estrategia perfilada en la Comunicación debe poner un mayor énfasis en el importante papel del gas natural en cuanto que tecnología puente para la transición de una energía basada en el carbón a una economía con bajas emisiones de carbono. En tanto que fuente de energía más limpia, el gas desempeña un papel especialmente importante en los esfuerzos desplegados para reducir drásticamente las emisiones de chimeneas de baja altura, especialmente de los hogares y el transporte.

1.9.2. El CESE recomienda que, durante la transición de una economía del carbón a una economía con bajas emisiones de carbono, se asigne una cuota mayor al gas natural en la combinación energética de los Estados miembros, especialmente en aquellos países en los que el carbón desempeña un papel dominante.

1.10. El Comité apoya la idea expuesta en la Comunicación de que el uso del GNL en el sector de los vehículos pesados, así como en el transporte marítimo, puede reducir significativamente los daños medioambientales.

1.10.1. Al mismo tiempo, el Comité señala que, en el apartado de la Comunicación dedicado al GNL, no se presta suficiente atención al desarrollo intensivo del sistema europeo de obtener y usar GNL como combustible para el transporte, tanto por carretera como marítimo.

1.11. El CESE reconoce que el almacenamiento del gas desempeña un papel especialmente importante en la arquitectura de seguridad europea y en el mantenimiento de un suministro estable de gas natural. La capacidad existente de almacenamiento en la UE es considerable [COM(2016) 49 final], pero la distribución es insuficiente.

1.12. El CESE destaca el hecho de que, a fin de garantizar el equilibrio y lograr la seguridad de la energía, los operadores deben adoptar una serie de principios, en concreto la idea de que el nivel mínimo de gas almacenado debe cubrir el 100 % de las necesidades de gas del mercado nacional para el período invernal, aunque la mejor alternativa sería equilibrar el gas almacenado a nivel regional.

1.13. El Comité apoya y considera importantes los planes de la Comisión para eliminar los obstáculos al comercio entre los centros de operaciones regionales de gas efectivos y los mercados nacionales individuales.

1.14. En relación con la cuestión de completar las infraestructuras que faltan, puesta de relieve en la Comunicación, el CESE considera que se debe aprovechar la oportunidad que brinda el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE) con miras a proporcionar una financiación adicional para los proyectos cruciales de infraestructuras de energía y informática.

2. Antecedentes

2.1. En marzo de 2015 el Consejo de la Unión Europea aprobó sus conclusiones sobre la Unión de la Energía. La parte más importante del documento dispone que «la UE se ha comprometido a instituir una Unión de la Energía con una política climática dotada de perspectiva de futuro sobre la base de la estrategia marco de la Comisión, cuyas cinco dimensiones [...] están estrechamente interrelacionadas y se refuerzan mutuamente»:

- seguridad energética, solidaridad y confianza,
- un mercado europeo de la energía plenamente integrado,
- eficiencia energética como contribución a la moderación de la demanda,
- descarbonización de la economía,
- e investigación, innovación y competitividad.

2.2. El CESE señala que, en el apartado 2, letra a), del documento, el Consejo pidió que **se acelerasen los proyectos de infraestructuras de electricidad y gas**, incluidas las interconexiones, en particular a regiones periféricas, para garantizar la seguridad energética y un mercado interior de la energía en buen funcionamiento.

2.3. El presente Dictamen del CESE se centra en **la estrategia de la UE para el gas natural licuado (GNL) y el almacenamiento del gas** establecida en la Comunicación COM(2016) 49 final. Esta estrategia es una parte importante de los planes para una Unión de la Energía [COM(2015) 80] desde el punto de vista de su contribución a la seguridad del suministro de energía, la competitividad de los mercados energéticos y los objetivos en materia de clima y medio ambiente perseguidos dentro y fuera del marco de la Unión de la Energía.

2.4. El gas natural es un combustible importante en la combinación energética de la UE que representa el 25 % del consumo total de energía. Es importante destacar que la extracción de esta materia prima en los Estados miembros satisface el 34 % de las necesidades de producción de energía para la industria, los servicios y los usos privados.

2.5. **La extracción de gas natural en la UE disminuye con relativa rapidez.** En 2004 se extrajeron 229 500 millones de m³ de gas natural, pero en 2014 esta cifra descendió a 132 300 millones de m³. Lo que es más, las reservas existentes solo durarán 11,3 años. Esto explica por qué la Unión Europea es el mayor importador de gas natural del mundo. En 2014 el consumo de gas natural en la UE ascendió a 386 900 millones de m³. Fue el nivel más bajo desde hacía diez años, un 11,6 % más bajo que el año anterior, aunque el consumo medio anual de gas natural en la UE entre 2004 y 2013 fue de 477 000 millones de m³.

2.6. **Las reservas mundiales recuperables de gas natural son inmensas** (187 billones de m³), con una ratio R/P de cincuenta y cuatro años. Si se tienen en cuenta los recursos de gas no convencionales, la ratio aumenta a 290 años.

2.7. Para 2020, **la capacidad mundial de licuefacción de gas aumentará** significativamente (+ 50 %), especialmente en los EE. UU. y Australia (más de 100 millones de toneladas/año), lo que inevitablemente ejercerá una presión a la baja sobre los precios. Esto constituye una oportunidad para que los Estados miembros de la UE potencien la seguridad y la resiliencia del sistema de gas de la UE con el objetivo de que pueda hacer frente a una interrupción del suministro.

2.8. En la primera década del siglo XXI, **el gas se importaba a la UE principalmente a través de un sistema de gasoductos, y el gas en estado líquido (GNL) únicamente representaba una quinta parte de las importaciones**, a pesar del hecho de que el GNL solo ocupa 1/600 del volumen original, lo que hace que sea más económico desde el punto de vista del transporte y el almacenamiento.

3. Observaciones generales

3.1. El CESE reconoce **el importante papel del gas en relación con la transición de la UE hacia una energía con bajas emisiones de carbono** y los esfuerzos para reducir las emisiones. **Garantizar que los Estados miembros tienen un acceso equilibrado y sin restricciones a unos mercados de productores de gas diversificados y políticamente estables** se está convirtiendo en una prioridad clave a corto y medio plazo que contribuye a la política de la UE en materia de clima y energía y a la creación de una Unión de la Energía estable. La política referente al porcentaje de gas en la combinación energética debe tomar en consideración el objetivo a largo plazo fijado en el Acuerdo de París (COP 21), es decir, mantener el aumento de la temperatura media mundial por debajo de 1,5 °C.

3.2. El Comité señala que la Comunicación de la Comisión [COM(2016) 49 final] es una continuación del acuerdo sobre el marco político en materia de clima y energía de la UE adoptado por el Consejo de la Unión Europea los días 23 y 24 de octubre de 2014. El acuerdo fija los siguientes objetivos que deberán lograrse para 2030:

- una reducción de las emisiones de CO₂ en un 40 %,
- una cuota de energías renovables de al menos el 27 % en la combinación energética de la UE,
- un aumento de la eficiencia energética de al menos el 27 %.

3.3. La competitividad económica del gas como combustible en los países de la UE, así como la cuestión de si el gas se convertirá en un competidor viable de los combustibles sólidos, en especial el carbón, se decidirán en el transcurso de la próxima década a partir de la interacción entre cinco factores diferentes:

- la política en materia de clima y energía, en especial los esfuerzos para mejorar la calidad del aire,
- los precios del gas,

- la aplicación del Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la UE y, por consiguiente, los precios de los derechos de emisión de CO₂,
- la solidez de las exportaciones de gas (GNL) procedentes de los EE. UU. y Australia,
- y el precio del crudo y el carbón en el mercado mundial.

3.4. El CESE apoya y considera importantes los planes de la Comisión para **eliminar los obstáculos al comercio entre los centros de operaciones regionales de gas efectivos** y los mercados nacionales individuales. Para tal fin, es fundamental completar el mercado interior del gas, eliminar los obstáculos normativos, comerciales y jurídicos y garantizar el acceso a estos mercados.

3.4.1. Dado que la importación de gas de esquisto licuado procedente de los EE. UU. puede tener un impacto positivo sobre el mercado europeo del gas, el CESE insta a la UE a que entable activamente negociaciones, en el marco de la ATCI, a fin de eliminar los obstáculos a la importación de este tipo de gas procedente de los EE. UU.

3.5. Hay que señalar que **la Comunicación de la Comisión no muestra de qué manera la estrategia** para potenciar la proporción del GNL y aumentar el almacenamiento de gas **es coherente con** la inversión prevista para «Nordstream 2» [COM(2016) 49 final].

3.6. La estrategia perfilada en la Comunicación debe poner un mayor énfasis en el importante papel del gas natural en cuanto que tecnología puente para la transición de una energía basada en el carbón a una economía con bajas emisiones de carbono. Como combustible, el gas es especialmente apropiado para generar electricidad y calor de forma rápida y estable, de modo que podría funcionar como una tecnología de apoyo para las fuentes de energía renovables.

3.7. El CESE recomienda que, durante la transición de una economía del carbón a una economía con bajas emisiones de carbono, se asigne una cuota mayor al gas natural en la combinación energética de los Estados miembros, especialmente en aquellos países en los que el carbón desempeñe un papel dominante. Esto es especialmente importante para la mejora de la calidad del aire, que tendrá unas repercusiones positivas en la salud de los ciudadanos de estos países y los de sus vecinos, al mismo tiempo que se reducirán las emisiones de gases tóxicos y de efecto invernadero.

3.7.1. Como promedio, en algunos Estados miembros dos tercios de la energía final son usados para la calefacción de los hogares y producidos en centrales con un bajo nivel de eficiencia que usan el carbón como combustible. Las inversiones en centrales de cogeneración a pequeña escala que usen el gas como combustible reforzarían la resiliencia del sistema energético y mejorarían la calidad del aire. Estas inversiones se llevan a cabo en un plazo de tiempo breve (dos años), los gastos financieros (CAPEX) son relativamente bajos (aunque se incrementan por los costes de explotación) y en parte compensan los precios relativamente elevados del combustible. Otra ventaja de las plantas de cogeneración a pequeña escala que usen el gas como combustible es el plazo tan breve que se requiere para la sincronización con la red de distribución de energía, lo que las convierte en una excelente fuente de energía compensatoria durante los períodos de picos en la demanda de energía.

3.8. En relación con la cuestión de **completar las infraestructuras que faltan**, puesta de relieve en la Comunicación, se debe aprovechar la oportunidad que brinda el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE). En virtud de este programa, se concede una financiación complementaria, entre otros, para los siguientes proyectos cruciales de infraestructuras de energía e información:

- desarrollo de interconexiones de energía entre países,
- diversificación de las fuentes de energía y las rutas de transporte,
- desarrollo de planes de contingencia europeos y regionales para una crisis energética,
- mejora de la eficiencia energética de la economía.

4. Observaciones específicas sobre el GNL

4.1. El Comité está convencido de que **se debería dotar al mercado europeo del gas de una mayor flexibilidad** aumentando la cuota del GNL.

4.2. **Aumentar la proporción del GNL en el mercado del gas de la UE, garantizar que hay reservas de gas adecuadas en las instalaciones de almacenamiento y promover una auténtica diversificación de las rutas de suministro** son factores que incrementarán la seguridad de la energía de los Estados miembros de la Unión Europea.

4.3. La Comunicación de la Comisión llama la atención acertadamente sobre **la aparente adecuación de la capacidad de regasificación de la UE**, que es «aparente» porque dicha capacidad no se encuentra distribuida de manera óptima. En la península ibérica, Francia, el Reino Unido y los Países Bajos se hace un uso muy limitado de la capacidad de regasificación, mientras que los Estados miembros de las regiones del mar Báltico, del centro y el este de Europa y del sudeste de Europa dependen en gran medida de un único proveedor.

4.4. El Comité está de acuerdo en que, **para lograr una diversificación completa y sostenible del suministro de gas** en el mercado europeo, es necesario que haya un enfoque diversificado con respecto a la construcción de nuevas terminales de GNL. Se debe dar prioridad a las inversiones destinadas a las rutas de suministro equilibradas.

4.5. **Las medidas prudentes de la UE orientadas a apoyar la construcción de nuevas terminales de GNL y las conexiones transfronterizas de transporte** deben tener en cuenta, con carácter prioritario, las regiones que en la actualidad se encuentran aisladas y dependen de un único proveedor. Estimular las inversiones de esta manera garantizaría que varios proveedores de gas tuvieran un acceso equitativo a estas regiones sobre la base de una competencia libre y leal. En este contexto, es particularmente importante aumentar las interconexiones con el objetivo de facilitar el comercio de gas entre los mercados nacionales de los Estados miembros, en especial en las regiones que en la actualidad no cuentan con una seguridad del suministro adecuada.

4.6. **La inversión eficaz y oportuna en proyectos de interés común (PIC)** es clave para la **expansión del mercado del GNL en la UE**. Se deben establecer mecanismos claros a fin de garantizar una distribución justa de los costes de inversión y explotación entre los Estados miembros que tengan diferentes niveles de infraestructuras de GNL y de capacidad de almacenamiento de gas.

4.7. La UE debe garantizar que el desarrollo de proyectos de procedimiento acelerado en relación con las terminales de GNL y las FSRU es una elección tecnológicamente neutra basada en la inversión más eficaz, que debería conducir a unas tarifas de regasificación lo más bajas posible, una reducción de los plazos de comercialización, un riesgo menor de aplicación y una mayor seguridad del mercado.

4.8. El CESE apoya plenamente los planes de la Comisión Europea de comprobar si los acuerdos intergubernamentales entre los Estados miembros y países no pertenecientes a la UE en relación con las compras de GNL son conformes al Derecho de la UE.

4.9. El Comité apoya la idea expuesta en la Comunicación de la Comisión de que el uso del GNL en el sector de los vehículos pesados, como alternativa al gasóleo, y la sustitución del fuelóleo pesado en el transporte marítimo pueden reducir significativamente los daños medioambientales.

4.9.1. El Comité señala que, en el apartado de la Comunicación dedicado al GNL, no se presta suficiente atención al sistema europeo de obtener y usar GNL como combustible para el transporte, tanto por carretera como marítimo. En concreto, esto afecta al desarrollo innovador del sistema de suministro y la red de puntos de repostaje para el transporte por carretera y el repostaje en el transporte marítimo. Estos objetivos se logran, entre otros, mediante el proyecto «Blue Corridor», en el que participan países de la UE desde Francia hasta el Báltico.

4.10. En algunos Estados miembros de la UE con acceso limitado a las redes de gas, se hace un gran uso de los combustibles fósiles sólidos para generar electricidad y calor. El uso del GNL como combustible alternativo en los sistemas locales, donde puede reemplazar a los combustibles convencionales que provocan una emisión significativa de gases y partículas contaminantes, puede suponer una mejora rápida de la calidad del aire. En vista de estas circunstancias, y de conformidad con los objetivos de desarrollo sostenible a largo plazo, el GNL no puede sustituir a las fuentes de energía renovables.

4.11. El CESE comparte la opinión expresada en la Comunicación de la Comisión en cuanto a que las fuentes de energía renovables y la eficiencia energética deben proporcionar soluciones rentables y que, al adoptar decisiones sobre infraestructuras de GNL, las opciones se deben sopesar para evitar el riesgo de bloqueo tecnológico o de activos bloqueados. Las inversiones en fuentes de energía no deben considerarse de forma aislada del desarrollo económico de los Estados miembros de la UE.

5. Observaciones específicas sobre el almacenamiento de gas

5.1. El CESE reconoce que **el almacenamiento del gas desempeña un papel especialmente importante en la arquitectura de seguridad europea** y en el mantenimiento de un suministro estable de gas natural a la economía de la UE. La capacidad existente de almacenamiento en la UE es considerable, pero la distribución dista de ser suficiente. Más del 83 % de la capacidad de almacenamiento de gas se encuentra en la parte occidental y sudoccidental de Europa. Entre los principales obstáculos al uso transfronterizo de la capacidad de almacenamiento figuran los obstáculos tarifarios y normativos y la insuficiencia de la red de interconectores en algunas regiones europeas.

5.2. El CESE destaca el hecho de que, a fin de garantizar el equilibrio y lograr la seguridad de la energía, los operadores deben adoptar una serie de principios, en concreto la idea de que **el nivel mínimo de gas almacenado debe cubrir el 100 %** de las necesidades de gas del mercado nacional para el período invernal. Sin embargo, la alternativa económicamente más racional sería equilibrar el gas almacenado a nivel regional. Este modelo óptimo se podrá conseguir una vez que se hayan desarrollado los interconectores en el noreste de Europa (Finlandia, Suecia, los Estados bálticos y Polonia), en el sudeste (Bulgaria, Turquía, Serbia y Croacia) y en el sudoeste (Portugal, España y Francia). La segunda condición es la eliminación de todos los obstáculos al transporte transfronterizo, especialmente los aranceles fronterizos.

5.3. El Comité acoge con agrado las propuestas de la Comisión para garantizar la igualdad de condiciones entre los instrumentos de flexibilidad que compitan entre sí y para desarrollar unos códigos de red a escala europea que tengan en cuenta la armonización de las tarifas aplicadas al transporte del gas «hasta y desde el lugar de almacenamiento», siempre y cuando la estructura tarifaria refleje los costes de almacenamiento.

5.4. Las medidas destinadas a garantizar un acceso físico sin restricciones a instalaciones de almacenamiento y capacidad en el sistema de transporte, inclusive en el ámbito transfronterizo, deben considerarse fundamentales. El CESE coincide con la Comisión Europea en cuanto a la necesidad de hacer un uso óptimo de la capacidad de almacenamiento existente mediante la finalización de los códigos de red. En este sentido, es importante la cooperación eficaz entre los Estados miembros y los países vecinos en relación con el uso óptimo de la capacidad de almacenamiento por ambas partes.

Bruselas, 22 de septiembre de 2016.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al establecimiento de un mecanismo de intercambio de información con respecto a los acuerdos intergubernamentales y los instrumentos no vinculantes entre los Estados miembros y terceros países en el sector de la energía y por la que se deroga la Decisión n.º 994/2012/UE»

[COM(2016) 53 final]

(2016/C 487/13)

Ponente: **Vladimír NOVOTNÝ**

Consulta	Comisión Europea, 16.2.2016 Consejo, 2.3.2016 Parlamento Europeo, 7.3.2016
Fundamento jurídico	Artículo 194, apartado 2, y artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	7.9.2016
Aprobado en el pleno	21.9.2016
Pleno n.º	519
Resultado de la votación	139/0/4
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) celebra la propuesta de la Comisión y la propuesta de nueva Decisión en su conjunto, y considera que representa un paso adelante hacia el refuerzo de la seguridad jurídica en el ámbito de las inversiones en el sector de la energía y de los proyectos de infraestructuras relacionadas con esta, hacia el aumento de la transparencia en cuestiones de seguridad del suministro de gas y hacia la mejora de las funciones del mercado interior de la energía.

1.2. El CESE apoya la realización de una evaluación de los acuerdos internacionales con terceros países en el ámbito de la energía con arreglo a un mecanismo *ex ante*, en la medida en que dicho mecanismo constituye una forma de evitar el riesgo de que los acuerdos celebrados estén en conflicto con el Derecho de la UE y los requisitos del mercado interior de la energía. Asimismo, considera que en este caso la prevención constituye un procedimiento más eficaz que las medidas correctoras *a posteriori*.

1.3. El CESE propone que el procedimiento de notificación y de verificación realizado con anterioridad a la conclusión de los acuerdos internacionales (*ex ante*) en el ámbito de la energía se limite a aquellos acuerdos referentes al suministro de gas de los Estados miembros, que es el producto energético de base más sensible y cuyo suministro se extiende por lo general a varios Estados miembros de la UE.

1.4. El CESE considera que la revisión de la Decisión debe referirse únicamente a la concepción de los acuerdos marco que tienen incidencia directa en el mercado interior de la Unión o en la seguridad del abastecimiento energético, y opina que la Comisión debería evaluar exclusivamente la conformidad con el Derecho de la Unión del proyecto de acuerdo intergubernamental que se le someta.

1.5. Aumentar la protección de la información confidencial a lo largo de todo el proceso de preparación del acuerdo gubernamental determinará el éxito de la aplicación de los procedimientos de notificación y verificación propuestos para los acuerdos internacionales en preparación o en curso de negociación en el ámbito de la energía.

1.6. En opinión del CESE, convendría evaluar los demás acuerdos en el ámbito de la energía utilizando los procedimientos jurídicos y administrativos *ex post* en vigor hasta la fecha. Sin embargo, el CESE recomienda al mismo tiempo que se considere la posibilidad de someter voluntariamente tales acuerdos a una evaluación previa, a petición del Estado miembro interesado.

1.7. El CESE considera además que el plazo propuesto de doce semanas concedido a la Comisión para emitir un dictamen negativo en caso de incompatibilidad del proyecto de acuerdo con el Derecho de la Unión debe ser el plazo máximo. Una vez transcurrido este período, debe considerarse que la Comisión ha aprobado el acuerdo propuesto y que las negociaciones para la celebración de dicho acuerdo intergubernamental pueden continuar.

2. Introducción

2.1. La propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un mecanismo de intercambio de información con respecto a los acuerdos intergubernamentales entre los Estados miembros y terceros países en el sector de la energía es un elemento del «paquete de invierno» de la Comisión Europea centrado en la seguridad del abastecimiento energético, en el marco del proyecto Unión de la Energía. Este paquete se centra, en primer lugar, en los suministros de gas procedentes de terceros países.

2.2. En 2015, la Comisión procedió a una revisión y una evaluación de la eficacia de la actual Decisión n.º 994/2012/UE, de 25 de octubre de 2012, por la que se establece un mecanismo de intercambio de información con respecto a los acuerdos intergubernamentales entre los Estados miembros y terceros países en el sector de la energía.

2.3. Del informe de evaluación de la Comisión se desprende que las decisiones actuales no cumplen uno de sus principales objetivos, que es garantizar la conformidad de los acuerdos intergubernamentales con el Derecho de la Unión. La Comisión ha indicado tres causas fundamentales de este problema:

- la falta de toda notificación previa de los acuerdos intergubernamentales a la Comisión, con el riesgo consiguiente de que se establezcan acuerdos intergubernamentales que no sean conformes con el Derecho de la UE,
- la falta de mecanismos jurídicos adecuados en algunos acuerdos intergubernamentales que permitan su modificación o rescisión,
- en los acuerdos intergubernamentales, la falta de transparencia de las negociaciones en curso o su efecto de sustitución.

2.4. La Comisión ha elaborado una propuesta de Decisión que deroga la Decisión n.º 994/2012/UE y prevé varias modificaciones significativas para tener en cuenta las conclusiones derivadas de la revisión. La revisión tiene dos objetivos principales:

- asegurar la conformidad de los acuerdos intergubernamentales con el Derecho de la Unión para garantizar el buen funcionamiento del mercado interior y mejorar la seguridad energética de la UE, y
- aumentar la transparencia de los acuerdos intergubernamentales con terceras partes con el fin de mejorar la relación coste-eficacia del abastecimiento de energía de la Unión y la solidaridad entre los Estados miembros.

3. Documento de la Comisión

3.1. La propuesta de Decisión revisada contiene los elementos siguientes:

3.1.1. Obligaciones en materia de notificación con respecto a los acuerdos intergubernamentales:

- obligación de los Estados miembros de informar a la Comisión de su intención de entablar negociaciones con un tercer país sobre la celebración de nuevos acuerdos intergubernamentales relativos al suministro de gas o la modificación de los actuales,
- obligación de mantener informada a la Comisión de la marcha de los trabajos preparatorios del acuerdo una vez comunicada la intención de negociar,
- los servicios de la Comisión pueden proporcionar a los Estados miembros asesoramiento sobre cómo evitar la incompatibilidad de un acuerdo intergubernamental con el Derecho de la Unión o con posiciones políticas de la Unión adoptadas en conclusiones del Consejo o del Consejo Europeo, cuando los Estados miembros comuniquen a la Comisión la intención de entablar negociaciones,
- obligación de los Estados miembros de notificar a la Comisión un proyecto de acuerdo intergubernamental o de enmienda, con todos los documentos de acompañamiento, tan pronto como las partes hayan alcanzado un acuerdo en las negociaciones sobre todos los elementos principales, para que la Comisión realice la evaluación previa,

- obligación de los Estados miembros de notificar a la Comisión los acuerdos intergubernamentales o las enmiendas, con todos los documentos de acompañamiento, tras la ratificación,
- obligación de los Estados miembros de notificar a la Comisión todos los acuerdos intergubernamentales o las enmiendas vigentes, con todos los documentos de acompañamiento,
- los acuerdos entre empresas no están sometidos a las obligaciones de notificación, pero podrán presentarse con carácter voluntario,
- obligación de la Comisión de compartir la información y los documentos que haya recibido con otros Estados miembros, de acuerdo con las disposiciones de confidencialidad de los datos.

3.1.2. Evaluación de la Comisión:

- obligación de la Comisión de realizar una evaluación previa de los proyectos de acuerdos intergubernamentales o de enmiendas y de informar a los Estados miembros, en el plazo de seis semanas, de las posibles dudas que pueda abrigar sobre la compatibilidad con el Derecho de la Unión, en particular con la legislación del mercado interior de la energía y el Derecho de competencia de la Unión,
- obligación de la Comisión de informar a los Estados miembros de su dictamen sobre la compatibilidad de los acuerdos intergubernamentales o las enmiendas con el Derecho de la Unión en el plazo de doce semanas desde la fecha de notificación,
- los Estados miembros no deberán celebrar los acuerdos intergubernamentales propuestos ni aceptar la modificación de los mismos hasta que la Comisión les haya comunicado sus posibles dudas en su dictamen; cuando celebren los acuerdos intergubernamentales propuestos o acepten su modificación, los Estados miembros tendrán en cuenta en la mayor medida posible las conclusiones y recomendaciones pertinentes de la Comisión,
- obligación de la Comisión de realizar una evaluación posterior de los acuerdos intergubernamentales o las enmiendas vigentes y de informar a los Estados miembros en caso de dudas sobre la compatibilidad de estos acuerdos con el Derecho de la Unión, en el plazo de nueve meses desde la fecha de notificación.

3.1.3. Obligaciones de notificación y evaluación por parte de la Comisión de los instrumentos no vinculantes:

- obligación de los Estados miembros de presentar a la Comisión los instrumentos no vinculantes vigentes y futuros, con todos los documentos de acompañamiento,
- la Comisión podrá realizar una evaluación posterior de los instrumentos no vinculantes presentados e informar a los Estados miembros en consecuencia, si considera que las medidas de aplicación de dichos instrumentos pueden entrar en conflicto con el Derecho de la Unión,
- la Comisión propone como opción más eficiente, eficaz y proporcionada en relación con los costes la que prevé conferir carácter obligatorio a la evaluación previa de los acuerdos intergubernamentales por parte de la Comisión. Los Estados miembros deberían estar obligados a informar a la Comisión en una fase temprana de toda negociación de un acuerdo intergubernamental relativo al suministro de gas y a presentarle sus propuestas a efectos de su evaluación previa.

3.2. Según la Comisión, los efectos de esta decisión deberían influir en:

- el refuerzo de la seguridad jurídica, que favorece las inversiones,
- el buen funcionamiento del mercado interior de la energía, como consecuencia de su no segmentación y del aumento de la competencia,
- una mayor transparencia en materia de seguridad del suministro en todos los Estados miembros.

4. Observaciones generales

4.1. El CESE ya abordó la problemática de los acuerdos en el ámbito de la energía en 2012, en el marco de la preparación de la Decisión n.º 994/2012/UE del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽¹⁾. En su dictamen, subrayó que los acuerdos en materia de energía deben guiarse por consideraciones tanto estratégicas como comerciales y deben respetar los principios de proporcionalidad y de transparencia.

⁽¹⁾ DO C 68 de 6.3.2012, p. 65.

4.2. El Comité objetó, entre otras cosas, que el proyecto de Decisión no cubra los acuerdos comerciales importantes de entidades privadas en el ámbito de la energía que se extienden a varios Estados miembros para los que existe un riesgo de conflicto con el Derecho de la UE. El Comité toma nota de las posibles amenazas que supondrían aquellos casos en que las asociaciones estratégicas puedan resultar en la adopción efectiva de prácticas impuestas por intereses ajenos a la UE que puedan ser perjudiciales.

4.3. En cuanto a la propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Decisión n.º 994/2012/UE, las organizaciones europeas de empresarios, como socios importantes del diálogo social, así como los representantes de la sociedad civil organizada, expresaron sus reservas. Las asociaciones de empresarios aducen que el mecanismo *ex post* existente es suficiente. Subrayaron que la evaluación debería centrarse en los acuerdos que tengan incidencia en el mercado interior de la energía o en la seguridad del abastecimiento energético.

4.4. Las organizaciones de la sociedad civil y varios Estados miembros plantearon además el requisito de la responsabilidad en caso de fuga de información comercialmente sensible y la exigencia de una protección adecuada de los intereses comerciales. También se mostraron favorables a que los acuerdos de entidades privadas y los acuerdos basados en los mecanismos de Euratom queden excluidos del ámbito de aplicación y plantearon el requisito de que toda revisión de la Decisión 994/2012/UE respete la libertad de empresa y de comercio, la protección del secreto comercial y el derecho a una buena administración.

4.5. Durante las consultas públicas realizadas sobre este tema, las partes interesadas plantearon también objeciones similares, entre ellas, las organizaciones sectoriales europeas y las asociaciones de entes reguladores. Subrayaron, entre otras cosas, que los documentos de acompañamiento de la Comisión [SWD(2016) 28 final] no incluyen suficientes elementos con valor de prueba ni argumentos cuantitativos significativos que permitan concluir legítimamente que la legislación actual no cumple sus objetivos y debe ser sustituida por una nueva legislación. Más que el recurso a una nueva legislación, una aplicación más estricta de la Decisión en vigor puede permitir corregir las lagunas de los acuerdos internacionales.

4.6. En un intento de alcanzar una fórmula transaccional adecuada, en el presente dictamen el CESE se basa, por una parte, en las observaciones y objeciones de una parte del espectro de la sociedad civil organizada que ya formuló anteriormente y, por otra, en los argumentos de la Comisión, así como en las conclusiones del Consejo de Energía de la UE.

4.7. Sobre la base de la experiencia de la Comisión, con respecto a la dificultad de efectuar cambios en los acuerdos internacionales ya celebrados en el ámbito de la energía, cuando se descubra, *a posteriori*, una incompatibilidad con el Derecho de la Unión, el CESE apoya la propuesta de aplicar el mecanismo *ex ante* como forma de prevenir una vulneración del Derecho de la Unión y las normas del mercado interior de la energía, en aquellos casos que afecten al conjunto de la UE o se extiendan a varios Estados miembros.

4.8. El CESE considera que la revisión de la Decisión solo debe aplicarse a los acuerdos intergubernamentales importantes con terceros países que tienen incidencia directa en el mercado interior de la Unión o en la seguridad del abastecimiento energético, y opina que la Comisión debería evaluar exclusivamente la conformidad con el Derecho de la Unión del proyecto de acuerdo intergubernamental que se le someta.

4.9. En el marco del proceso de negociación de acuerdos intergubernamentales de pequeña escala y de interés limitado, no se debería conferir a la Comisión ningún mandato específico cuando preste asistencia a un Estado miembro en el transcurso de las negociaciones. Al mismo tiempo, se debe mantener la posibilidad de que el Estado miembro reciba asesoramiento de la Comisión si así lo solicita para evitar que el acuerdo negociado entre en conflicto con el Derecho de la Unión. En tal caso, la Comisión debería aportar la información pertinente dentro de plazos obligatorios.

5. Observaciones particulares

5.1. El CESE considera que el mecanismo de control se debe seguir aplicando únicamente a los acuerdos internacionales relativos al suministro de gas.

5.2. El Comité hace suya la opinión de la Comisión de que las obligaciones derivadas de la propuesta de Decisión examinada no deben afectar a los acuerdos celebrados por entidades privadas. No obstante, recomienda estudiar la posibilidad de aplicar el mecanismo *ex ante* previsto en el caso de los acuerdos del sector privado que tengan una incidencia significativa en el mercado interior de la energía o en la seguridad del abastecimiento energético. Conviene, en cualquier caso, establecer normas claras para este procedimiento.

5.3. El CESE espera que se establezca una responsabilidad en caso de pérdida de información comercial sensible, incluido el examen de tales casos desde el punto de vista del Derecho penal.

5.4. El CESE considera que no es necesario ni útil que la Decisión examinada se aplique a los instrumentos no vinculantes (artículo 2 de la propuesta).

5.5. El Comité expresa sus dudas sobre la afirmación de la Comisión de que la propuesta no repercute en modo alguno en el presupuesto de la UE. En particular, en el caso de una ampliación del mecanismo *ex ante* a los acuerdos de entidades privadas, cabe esperar un aumento de los costes administrativos y de la carga administrativa. El CESE no dispone de un análisis sobre la manera en que, en el marco de la nueva Decisión, se respetará el principio de subsidiariedad y se hará valer asimismo el principio de proporcionalidad.

5.6. El CESE aprueba la propuesta de la Comisión de mantener el carácter optativo de la asistencia que presta (artículo 4 de la propuesta), habida cuenta de que la asistencia de la Comisión Europea no debería ser obligatoria en el marco de las negociaciones de un Estado miembro con un tercer país.

Bruselas, 21 de septiembre 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 la Regiones — Iniciativa Europea de computación en la nube: construir en Europa una economía competitiva de los datos y del conocimiento»

[COM(2016)178 final]

(2016/C 487/14)

Ponente: **Antonio LONGO**

Consulta	Comisión Europea, 19.4.2016
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	7.9.2016
Aprobación en el pleno	21.9.2016
Pleno n.º	519
Resultado de la votación	149/1/1
(a favor/en contra/abstenciones)	

1 Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE respalda y apoya la decisión estratégica de la Comisión Europea de crear una computación en la nube europea, abierta y destinada al mundo científico, en el marco de un fuerte compromiso político y económico en favor de la innovación digital. Desde 2011, el Comité ha emitido en varias ocasiones una serie de recomendaciones dirigidas a la Comisión con el objetivo de colocar a Europa a la cabeza de este sector prometedor, con ayuda de las empresas líderes.

1.2 Para el CESE se trata de una prioridad absoluta que reviste una importancia estratégica, tanto por lo que respecta a la superación de la brecha tecnológica, como en lo referente al progreso económico, social y cultural de la sociedad.

1.3 El CESE propone una nube europea disponible para todos los ciudadanos y las empresas. En primer lugar, el CESE pide que se aclaren y se precisen el calendario y las modalidades de ampliación de la base de usuarios prometidos a las pymes innovadoras y a la industria.

1.4 El CESE comparte el análisis de la Comisión sobre los problemas que impiden a Europa aprovechar el potencial de los datos, en especial por lo que respecta a la falta de interoperabilidad, la fragmentación de las estructuras y su naturaleza cerrada a otras aportaciones e intercambios. Son positivas las medidas definidas en la Comunicación para superar la división en realidades nacionales que impide la realización de un auténtico mercado único digital europeo, así como las medidas destinadas a ampliar el acceso y reforzar la confianza entre el sector público y el mundo académico, a menudo totalmente separados e incommunicados.

1.5 El CESE pide que las medidas de integración se lleven a cabo de modo que impulsen el cambio de mentalidad en la comunidad científica, gracias a mecanismos de integración entre las infraestructuras académicas, los centros de investigación y las instituciones públicas, y revisando la estructura de los incentivos a fin de mejorar la puesta en común de los datos. Además, debería animarse a aquellas comunidades en las que el intercambio de datos ya es algo común a desempeñar un papel clave a la hora de definir los detalles de los datos abiertos.

1.6 El CESE recomienda que se explique mejor cuál será la interacción entre la Infraestructura Europea de Datos propuesta, que debería promover también el fomento, el desarrollo y la ejecución de superordenadores de alto rendimiento (HPC), y la iniciativa emblemática anunciada de refuerzo de las tecnologías cuánticas vinculadas a la informática.

1.7 El CESE propone que en el tema decisivo de la gobernanza, así como en el de la apertura progresiva a todos y las modalidades de utilización y conservación de datos, la Comisión organice una amplia consulta en la que participen directamente la comunidad científica y los ciudadanos a través de sus asociaciones representativas.

1.8 El CESE recomienda que los equipos y programas necesarios para la nube europea se compren en Europa y pide mayor claridad sobre los recursos financieros, que proceden de los distintos programas marco, los Fondos Estructurales, el MCE (Mecanismo «Conectar Europa») y el FEIE (Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas).

1.9 El CESE propone que la Comisión, de acuerdo con los Estados miembros, lance un amplio programa dirigido a impulsar y valorizar las profesiones nuevas de alta cualificación, que brinde nuevas oportunidades de empleo cualificado y promueva el regreso a la UE de los jóvenes científicos que trabajan en otros países.

1.10 Para que las empresas y los ciudadanos puedan disponer de un marco normativo claro y seguro en un sector tan estratégico como complejo y en constante evolución como el sector digital, el CESE propone crear un «portal único de la Europa digital», gracias al cual los ciudadanos y las empresas puedan tener acceso fácilmente a los textos comunitarios existentes.

1.11 Por último, el CESE insiste en que el desarrollo de una auténtica revolución digital requiere medidas de educación y formación para todos los grupos de edad de la población europea, tanto durante los periodos de empleo como en los de inactividad. En particular, el CESE reitera la necesidad de invertir en la formación tecnológica de las mujeres y en su acceso a los cargos de responsabilidad y toma de decisiones.

2. Contexto y contenidos

2.1 La Comisión ha elaborado una serie de orientaciones destinadas a sentar las bases de una Iniciativa Europea de Computación en la Nube abierta y destinada al mundo científico y ha publicado una propuesta que, a la vista del desarrollo de los denominados macrodatos, considera la nube un instrumento capaz de explotar plenamente la enorme cantidad de datos procedentes de entidades públicas y privadas. Se considera que la posibilidad de utilizar los macrodatos tendrá un gran impacto en la economía mundial, allanará el camino hacia grandes innovaciones industriales y sociales y creará nuevos servicios y productos financieros.

2.2 La propuesta se inscribe en un primer paquete de política industrial en el marco de la Estrategia del Mercado Único Digital anunciado el 19 de abril de 2016, con un importante plan financiero de 50 000 millones de euros, que propone un auténtico «camino hacia la digitalización de la industria europea» y prevé «un conjunto de medidas para apoyar y enlazar las iniciativas nacionales para la digitalización de la industria y los servicios afines en todos los sectores y para impulsar la inversión a través de asociaciones y redes estratégicas».

2.3 La iniciativa de computación en la nube representa uno de los compromisos más importantes «para dar a Europa el liderazgo mundial en la economía de los datos». Según Carlos Moedas, comisario de Investigación, Ciencia e Innovación, esta elección es también una respuesta a «la petición de la comunidad científica en favor de una infraestructura para la ciencia abierta. [...] Los beneficios de los datos abiertos serán enormes para la ciencia, la economía y la sociedad europeas».

2.4 Según la visión de la Comisión, Europa necesita dar respuesta a cuatro cuestiones:

- ¿Cómo maximizar la puesta en común de datos?
- ¿Cómo garantizar que los datos puedan utilizarse de la forma más amplia posible, en las distintas disciplinas científicas y en los sectores público y privado?
- ¿Cuál es la mejor manera de interconectar las infraestructuras de datos ya existentes o nuevas en toda Europa?
- ¿Cuál es la mejor manera de coordinar la ayuda disponible para las infraestructuras de datos europeas?

2.5 El instrumento elegido por la Comisión es el desarrollo de una **Nube Europea de la Ciencia Abierta**, un entorno seguro y abierto para que la comunidad científica almacene, ponga en común y reutilice los datos y resultados científicos. Este importante instrumento, cuyo objetivo es desarrollar la capacidad de cálculo, la conectividad y las soluciones de alta capacidad en la nube, se serviría de una **Infraestructura Europea de Datos**, que conectaría en primer lugar a la comunidad científica y después al sector público y la industria. Para todo ello, es necesaria la colaboración abierta de todos los interesados en beneficiarse de la revolución de los datos en Europa.

2.6 La Comisión aclara que la iniciativa se completará con nuevas acciones en el marco de la estrategia del mercado único digital, y cita los contratos de computación en la nube para usuarios empresariales y el cambio de proveedores de servicios en la nube, así como la iniciativa de libre circulación de los datos.

2.7 La Comisión identifica cinco razones por las que Europa todavía no aprovecha plenamente el potencial de los datos:

- **los datos procedentes de la investigación financiada con fondos públicos no siempre se ofrecen de modo abierto,**
- **la ausencia de interoperabilidad,**
- **la fragmentación de las infraestructuras de datos e informáticas,**
- **la falta de una infraestructura de informática de alto rendimiento (HPC) de referencia mundial para el procesamiento de datos,**
- **la necesidad de técnicas avanzadas de análisis, como la minería de textos y datos, en un entorno fiable.**

2.8 Una **Nube Europea de la Ciencia Abierta** permitiría conferir a Europa un liderazgo mundial en las infraestructuras de datos científicos, poniendo a disposición de 1,7 millones de investigadores y 70 millones de profesionales un entorno virtual con servicios gratuitos. El desarrollo de este instrumento estará guiado por la comunidad científica y, a más largo plazo, se destinará también a la enseñanza y la formación profesional. La definición de normas técnicas reconocidas permitiría crear un entorno de datos seguro para los usuarios.

2.9 Partiendo de las infraestructuras existentes, la Comisión tiene intención de recurrir también a acciones ya previstas, como el libre acceso a las publicaciones y datos científicos en el marco de Horizonte 2020. La **gobernanza** de la Nube Europea de la Ciencia Abierta se definirá al término de un minucioso proceso preparatorio que ya está en curso.

2.10 Las medidas específicas previstas para la realización de la nube se identifican en la Comunicación como sigue:

- **ofrecer abiertamente por defecto todos los datos científicos producidos por el programa Horizonte 2020,**
- aumentar el grado de concienciación y modificar las **estructuras de incentivos,**
- desarrollar **la interoperabilidad y el intercambio de datos,**
- crear una **estructura de gobernanza paneuropea adecuada,**
- desarrollar **servicios basados en la nube para la ciencia abierta,** y
- ampliar la base de usuarios científicos de la Nube Europea de la Ciencia Abierta.

2.11 La Comisión también prevé la **Infraestructura Europea de Datos**, con una capacidad integrada de HPC de categoría mundial, que representa una necesidad para Europa, y que habrá de realizarse a exaescala de aquí al año 2022, lo que la situaría en las tres primeras posiciones en el mundo.

2.12 La Comisión considera que la Infraestructura Europea de Datos contribuirá al proceso de digitalización de la industria, al fomento de la innovación industrial y al desarrollo de plataformas europeas estratégicas en el sector de la investigación.

2.12.1 El calendario de acciones se desarrollará de 2016 a 2020.

2.13 En la Comunicación, la Comisión anuncia también una **iniciativa emblemática** dirigida a promocionar la investigación y el desarrollo de las tecnologías cuánticas.

2.14 Por último, la Comisión tiene previsto **ampliar la accesibilidad y reforzar la confianza** entre el sector público y el mundo académico, abriendo la nube europea al sector público.

2.15 **La base de usuarios** se ampliará sucesivamente a los servicios públicos, las pymes innovadoras y la industria. La ampliación de la iniciativa a los servicios públicos se basará en los ejemplos existentes de excelencia, como la Directiva Inspire de información espacial y la red de sanidad electrónica (*eHealth*). La extensión a la industria se basará en los actuales ejemplos de suministro de infraestructuras científicas esenciales, tales como Helix-Nebula, EBI-EMBL y PRACE. En cuanto a las pymes, el próximo paso podría ser su participación como proveedores de soluciones innovadoras para la Nube Europea de la Ciencia Abierta, como ya es el caso con Horizonte 2020.

2.16 La Comisión prevé varias fuentes de financiación:

- el Programa Marco de Investigación e Innovación Horizonte 2020,
- el Mecanismo «Conectar Europa» (MCE),
- los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, y
- el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE).

2.16.1 La estimación inicial de la inversión pública y privada adicional necesaria es de 4 700 millones de euros en un período de cinco años.

2.17 Con el tiempo, la iniciativa generará ingresos por sí misma al incrementarse su uso por parte de la comunidad científica, las nuevas empresas innovadoras y el sector público.

3. Observaciones generales

3.1 La elección de la Comisión de un compromiso político y económico con la innovación digital cuenta con el decidido apoyo del CESE, en particular la decisión relativa a una nube de computación europea.

3.1.1 La Comisión define una estrategia muy ambiciosa. A pesar de su elevado nivel de complejidad, los objetivos políticos se han definido claramente. Las deficiencias de Europa y los retos a los que se enfrenta en el ámbito de la creación de servicios para explotar los macrodatos generados por la ciencia y los servicios públicos están claramente definidos y deberían ser el punto de partida de los trabajos que se lleven a cabo en los próximos años.

3.2 Desde 2011 ⁽¹⁾ el Comité ha formulado en varias ocasiones una serie de recomendaciones a la Comisión «para animar a Europa a ocupar una posición puntera en este ámbito con gran futuro, basándose en empresas que lideren sus sectores».

3.3 Sin embargo, hay que señalar, de entrada, que la propuesta del CESE se refería a una nube europea abierta a todos los ciudadanos y empresas. Además, el título de la Comunicación podría inducir a error al lector, ya que no especifica que se destine exclusivamente a la comunidad científica.

3.4 El CESE acoge favorablemente la decisión de la Comisión y destaca la importancia estratégica de las medidas, tanto por lo que respecta a la superación de la brecha tecnológica europea, como en lo referente al progreso económico, social y cultural de la sociedad europea. La nube de la ciencia también responde a la necesidad de la comunidad científica de tener acceso y compartir los datos de la investigación pública.

3.5 El CESE comparte el análisis de la Comisión sobre los problemas que impiden a Europa aprovechar el potencial de los datos, en especial por lo que respecta a la falta de interoperabilidad, la fragmentación de las estructuras y su naturaleza cerrada a otras aportaciones e intercambios. Además, el CESE reitera la necesidad de medidas de educación y formación para todos los grupos de edad de la población europea, tanto durante los periodos de empleo como en los de inactividad ⁽²⁾. En particular, el CESE reitera la necesidad de invertir en la formación tecnológica de las mujeres y en su acceso a los cargos de responsabilidad y dirección.

3.6 El Comité está de acuerdo con los objetivos y las medidas definidas en la Comunicación para superar la división en realidades nacionales que impide la realización de un auténtico mercado único digital europeo. Además, también hay que tener en cuenta la tendencia general actual, que consiste en dejar de almacenar sus datos personales y de trabajo en su propio ordenador para hacerlo en nubes públicas o comerciales. La iniciativa de la nube, por lo tanto, es un paso en la buena dirección.

3.7 También es positivo el compromiso de la Comisión de adoptar medidas destinadas a ampliar el acceso y reforzar la confianza entre el sector público y el mundo académico, a menudo totalmente separados e incommunicados.

4. Observaciones específicas

4.1 Algunos aspectos deben precisarse mejor. El plan de la Comisión parece muy complejo en sus objetivos y, al mismo tiempo, bastante inconcreto en algunos aspectos fundamentales.

⁽¹⁾ DO C 24 de 28.1.2012, p. 40; DO C 76 de 14.3.2013, p. 59.

⁽²⁾ DO C 451 de 16.12.2014, p. 25.

4.2 En primer lugar, el CESE recomienda que los equipos y programas necesarios para la nube europea se compren en Europa. Los programas están muy desarrollados en Europa, por lo que se debería poder evitar la dependencia tecnológica con respecto a otras regiones del mundo. En cuanto a los equipos, se prevé que al menos uno de los dos superordenadores de exaescala sea europeo.

4.3 El CESE también está preocupado por los recursos, tanto financieros como profesionales, que se necesitan para aplicar y desarrollar la computación en nube. Para explotar plenamente el potencial de los macrodatos en materia de crecimiento económico y creación de empleo para Europa, es fundamental disponer de recursos humanos con las competencias necesarias. Asimismo, instamos a la Comisión a tener en cuenta de forma minuciosa aquellos sistemas en nube transfronterizos que ya existen y funcionan adecuadamente en comunidades científicas específicas, y a considerar las actividades nacionales destinadas a alcanzar el mismo objetivo.

4.3.1 Aunque acoge con satisfacción las medidas previstas en Horizonte 2020 y la financiación del proyecto Edison que acelera el proceso de creación de la profesión de «científico de datos», el CESE espera que la Comisión, de acuerdo con los Estados miembros, lance un amplio programa dirigido a impulsar las profesiones nuevas de alta cualificación y promueva el regreso a la UE de los jóvenes científicos que trabajan en otros países. En particular, existe una gran necesidad de «administradores de datos» capaces de ayudar a los científicos, la industria del sector y la administración pública a aprovechar mejor y compartir los datos recogidos. Estas intervenciones de la Comisión son extremadamente urgentes y deben tener como finalidad tratar de recuperar oportunidades de empleo.

4.4 Por otra parte, no se entiende bien la interacción entre la Infraestructura Europea de Datos propuesta, que debería promover también el fomento, el desarrollo y la ejecución de superordenadores de alto rendimiento (HPC), y la iniciativa emblemática que la acompaña de refuerzo de las tecnologías cuánticas vinculadas a la informática. Ambas iniciativas son complementarias, aunque diferentes. Mientras el plazo previsto para realizar los superordenadores de exaescala es el año 2018, la estrategia para la tecnología cuántica aún se encuentra en una fase preparatoria y presenta un planteamiento a largo plazo.

4.5 La Comunicación también resulta muy poco concreta en cuanto presupone mecanismos de integración natural, gracias a la Nube Europea de la Ciencia Abierta y a la Infraestructura Europea de Datos, entre las infraestructuras académicas, los centros de investigación y las instituciones públicas. Esta estrategia no podrá tener éxito sin la adhesión de todas las partes interesadas. Si se quiere desarrollar la Nube Europea de la Ciencia Abierta es necesario sensibilizar y cambiar las estructuras de incentivos destinados a los investigadores, la industria y los servicios públicos para la puesta en común de datos. En particular, las comunidades en las que el intercambio de datos ya es común, como ocurre en muchos ámbitos del sector de la investigación, podrían ser fundamentales a la hora de definir los detalles de los datos abiertos mediante un proceso «de abajo arriba».

4.5.1 El CESE celebra que la Comisión se haya decantado por la opción por defecto para los datos de la investigación abierta en todos los nuevos proyectos de Horizonte 2020 a partir de 2017. El CESE anima a la Comisión a que examine las recomendaciones de 2012 sobre el acceso a la información científica y su conservación.

4.6 Además, deberán precisarse los mecanismos de ampliación de la base de usuarios, prometidos a las pymes innovadoras y a la industria, a través de centros de excelencia de datos y *software* y de polos de innovación en servicios de datos para las pymes.

4.7 El CESE pide que se organice mejor la gobernanza de la nube que, a juicio de la Comisión, se definirá al término de un minucioso proceso preparatorio que ya está en curso. La comunidad científica, las empresas y los ciudadanos tienen derecho a participar en esta gobernanza y la Comisión tiene la obligación de indicar de qué manera y en qué medida. El uso de la plataforma OSPP (Plataforma sobre políticas relacionadas con la ciencia abierta) puede ser un instrumento útil al respecto.

4.8 El CESE propone que en temas como el de la gobernanza, así como la apertura progresiva a todos y las modalidades de utilización y conservación de datos, se organice una amplia consulta en la que participen directamente la comunidad científica y los ciudadanos a través de sus asociaciones representativas.

4.9 En particular, la Comisión debería facilitar información más detallada sobre la plataforma administrativa de gestión de la nube.

4.10 En cuanto a la financiación, el CESE considera que es una prioridad absoluta para Europa, habida cuenta del gran número de Estados en los que debería implantarse, pero también del contexto económico de bajo crecimiento de la economía europea, que dificulta mucho las inversiones privadas en una iniciativa europea que, de hecho, solo tendría consecuencias indirectas y secundarias en el mundo de la industria y de las pymes.

4.11 Las empresas se beneficiarían, en efecto, de los efectos positivos de la nube y de la infraestructura de datos solo tras su ejecución, con arreglo a normas técnicas comunes todavía por elaborar y en un marco normativo en materia de privacidad, ciberseguridad y propiedad intelectual aún no consolidado, tanto por lo que se refiere a la normativa europea como a su transposición en los Estados miembros.

4.12 A este respecto, el CESE propone crear un «portal único de la Europa digital», para facilitar el acceso de los ciudadanos y las empresas a los textos comunitarios existentes.

Bruselas, 21 de septiembre 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 — Prioridades de normalización en el sector de las TIC para el mercado único digital

[COM(2016) 176 final]

(2016/C 487/15)

Ponente: **Gundars STRAUTMANIS**

Consulta	Comisión Europea, 19.4.2016
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Sección de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	7.9.2016
Aprobado en el pleno	21.9.2016
Pleno n.º	519
Resultado de la votación	159/1/3
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. **En líneas generales, el CESE acoge con satisfacción** el documento elaborado por la Comisión, ya que brinda un punto de partida para la adopción de planes e iniciativas que favorecerán la normalización de las TIC y determina ámbitos y acciones prioritarios fundamentales, junto con un calendario (hoja de ruta).

1.2. **El CESE considera** que la normalización debe contribuir a aumentar el valor añadido, asegurar el empleo en todos los ámbitos e incrementar el bienestar de la sociedad en su conjunto. Por esta razón, es de suma importancia definir correctamente los ámbitos prioritarios en los que la normalización debe llevarse a cabo, también en el sector de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), a fin de resolver estas cuestiones, que son fundamentales para todos. Ello demuestra que la Comunicación de la Comisión es verdaderamente necesaria y también pone de manifiesto por qué la elaboración de este documento es clave para proseguir la normalización de las TIC y, por ende, el desarrollo del mercado único digital.

1.3. **El CESE desea formular una serie de recomendaciones** que podrían ayudar a la Comisión a seguir mejorando sus comunicaciones y el resto de los documentos que las acompañan.

1.3.1. Recomendación 1

El CESE recomienda que en comunicaciones futuras y otros documentos conexos, la Comisión informe a todas las partes interesadas de la necesidad de adoptar un planteamiento equilibrado en materia de normalización de las TIC, ya que las normas pueden representar un freno a la creatividad.

1.3.2. Recomendación 2

El CESE recomienda que se hagan esfuerzos para garantizar la coherencia entre los ámbitos prioritarios en materia de normalización de las TIC, que reciben distintas denominaciones en la Comunicación de la Comisión y en el plan progresivo anual de normalización de las TIC. En aras de la coherencia entre los distintos documentos y otros textos relacionados con ellos, deberá utilizarse una terminología unificada.

1.3.3. Recomendación 3

Dada la importancia de determinar las prioridades en materia de normalización de las TIC, **el CESE recomienda** que se ofrezca una información más amplia en lo que respecta a los motivos, la metodología y los resultados de los ámbitos prioritarios escogidos.

1.3.4. Recomendación 4

Para que todas las partes interesadas puedan comprender mejor la aplicación y la coherencia de la Comunicación de la Comisión, **el CESE recomienda** que se distribuya información sobre las actividades recurrentes previstas para completar o proseguir la tarea emprendida en este documento.

1.3.5. Recomendación 5

Para que todas las partes interesadas tengan la certeza de que, al elaborar la Comunicación, la Comisión ha ido más allá de las cuestiones relacionadas directamente con las prioridades de normalización de las TIC y ha evaluado también el impacto de estas prioridades en los distintos asuntos que preocupan a la sociedad (véase el artículo 11 del TFUE), **el CESE recomienda** que las comunicaciones futuras de la Comisión contengan más información pormenorizada sobre la participación de las diversas partes interesadas y las consecuencias de sus planteamientos sobre la normalización de las TIC, cuestión que afecta ya al conjunto de la sociedad.

1.4. Pese a que apoya la Comunicación de la Comisión en términos generales, **el CESE sugiere** que se evalúe:

- si, desde el punto de vista formal, la Comunicación es suficiente para alcanzar los objetivos descritos, por ejemplo asegurar «el liderazgo», o si podría ser necesario recurrir a modalidades que dejen más margen de acción y de decisión,
- si no procede revisar el concepto de «liderazgo», y si no debería la Comunicación de la Comisión hacer hincapié en la cooperación con las organizaciones mundiales de normalización, en el marco de una asociación, en vez de en los principios de la competencia, dado que, en líneas generales, se comparten las mismas necesidades, que rebasan las fronteras de la Unión.

2. Introducción

2.1. El 19 de abril de 2016, la Comisión Europea aprobó su Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre las «Prioridades de normalización en el sector de las TIC para el mercado único digital» [COM(2016) 176 final].

2.2. **Objetivos** de la Comunicación de la Comisión:

- apoyar y reforzar el papel de Europa en la economía digital mundial,
- hacer que la elaboración de normas sobre TIC responda mejor a las necesidades de las políticas,
- garantizar que las normas sean ágiles, abiertas y más estrechamente vinculadas a la investigación y la innovación.

2.3. **Filosofía** de la Comunicación de la Comisión:

- **Un planteamiento estratégico y político global de la normalización para las TIC prioritarias.** La Comunicación define un planteamiento estratégico y político global de la normalización para tecnologías prioritarias de la información y la comunicación que son esenciales para la realización del mercado único digital.
- **Abordar los retos relacionados con la normalización de las TIC.** Para hacer frente a los retos relacionados con la normalización de las TIC, la Comisión anunció que pondría en marcha «un plan integrado de normalización para identificar y definir las prioridades clave de normalización centrándose en las tecnologías y los ámbitos que se consideran esenciales para el mercado único digital».

2.4. **Contexto** de la Comunicación de la Comisión:

- **Normas comunes como base de un mercado único digital eficaz.** Las normas comunes aseguran la interoperabilidad de las tecnologías digitales y constituyen la base de un mercado único digital eficaz. Son la garantía de que las tecnologías funcionan bien y de forma fiable juntas, proporcionan economías de escala, fomentan la investigación y la innovación y mantienen abiertos los mercados. Sin embargo, las normas nacionales divergentes pueden ralentizar considerablemente la innovación y poner a las empresas europeas en una situación de desventaja frente al resto del mundo.

— **Reglamento (UE) n.º 1025/2012** ⁽¹⁾ **sobre la normalización europea.** La reciente revisión de la política de normalización de la UE dio lugar a la adopción del Reglamento (UE) n.º 1025/2012, sobre la normalización europea, y a la creación de un marco para un sistema europeo de normalización más transparente, eficiente y eficaz para todos los sectores de la industria. **La Comunicación tiene como base jurídica el Reglamento (UE) n.º 1025/2012** y está vinculada a la Iniciativa Conjunta sobre Normalización, prevista dentro del marco más amplio de la Estrategia para el Mercado Único [COM(2015) 550 final, Mejorar el mercado único: más oportunidades para los ciudadanos y las empresas].

2.5. Aspectos clave de la Comunicación de la Comisión:

- las normas sobre TIC como piedra angular del mercado único digital,
- la elaboración de normas para las TIC: un contexto mundial complicado y en rápida evolución,
- la respuesta de Europa: un plan de dos pilares para definir prioridades y llevar a cabo la normalización de las TIC con vistas al mercado único digital,
- cinco ámbitos prioritarios: los módulos de la normalización de las TIC,
- un compromiso de alto nivel para lograr resultados y asegurar el liderazgo a través de las normas.

3. Resumen y observaciones generales sobre el texto de la Comunicación de la Comisión

3.1. Las normas sobre TIC como piedra angular del mercado único digital

3.1.1. En el punto 1 de la Comunicación de la Comisión se afirma que la transformación de la economía mundial en una economía digital afecta a todos los sectores de la industria y los servicios. El punto 1 aborda asimismo cuestiones generales relativas a la Comunicación, a saber:

- el objetivo de la Comunicación,
- el carácter de la Comunicación, y
- el contexto de la Comunicación.

3.2. La elaboración de normas para las TIC: un contexto mundial complicado y en rápida evolución

3.2.1. En el punto 2 de la Comunicación de la Comisión se afirma que el desarrollo de las normas sobre TIC se enfrenta a nuevos retos que exigen una respuesta europea más específica y decidida.

3.2.2. La Comunicación hace hincapié en que las consecuencias de no responder adecuadamente a estos retos podrían ser la dispersión de recursos limitados, la falta de eficiencia y, más en general, una reducción de la capacidad innovadora de Europa.

3.3. La respuesta de Europa: un plan de dos pilares para definir prioridades y llevar a cabo la normalización de las TIC con vistas al mercado único digital

3.3.1. En el punto 3 de la Comunicación de la Comisión se expone un plan de acciones prioritarias para la próxima fase de normalización tecnológica en la economía digital.

3.3.2. Planteamiento propuesto por la Comisión:

- 1) La Comunicación enumera una lista de módulos prioritarios del mercado único digital para los que es más apremiante mejorar la normalización de las TIC, junto con unos objetivos y un calendario.
- 2) La Comisión propone un proceso político de alto nivel para validar, supervisar y, si es necesario, adaptar la lista de prioridades. Este proceso se servirá de los instrumentos del sistema europeo de normalización, y contará con la participación de una amplia gama de partes interesadas, tanto dentro de la UE como a nivel internacional.

3.3.3. Ambas partes de este plan de prioridades deben avanzar juntas, a fin de garantizar que la UE sea líder en la economía digital mundial.

⁽¹⁾ DO L 316 de 14.11.2012, p. 12.

3.4. *Cinco ámbitos prioritarios: los módulos de la normalización de las TIC*

3.4.1. En el punto 3.1 de la Comunicación, la Comisión determina los cinco ámbitos prioritarios que constituyen los **módulos tecnológicos esenciales** del mercado único digital (el orden en que se enumeran los módulos no es significativo):

- computación en la nube,
- internet de los objetos (IO),
- comunicaciones 5G,
- tecnologías de macrodatos, y
- ciberseguridad.

3.4.2. Estos ámbitos prioritarios se seleccionaron con el asesoramiento de la Plataforma Europea Multilateral de Normalización de las TIC, que reúne a representantes de la industria, de los organismos de normalización, de los gobiernos y de la sociedad civil.

3.4.3. La transformación digital tiene importantes repercusiones en distintos sectores, así como en los consumidores. Muchos ámbitos importantes de aplicación de las TIC (por ejemplo, la sanidad electrónica, los sistemas inteligentes de transporte, la energía inteligente, la fabricación avanzada, las ciudades inteligentes, etc.) descansan directamente en los cinco ámbitos prioritarios de normalización de las TIC seleccionados.

3.4.4. **Las prioridades seleccionadas serán el complemento de otros instrumentos de normalización utilizados para aplicar la política europea de normalización.** Además de la Iniciativa Conjunta sobre Normalización Europea prevista, los otros instrumentos son el plan progresivo de normalización de las TIC y el programa de trabajo anual de la Unión.

3.5. *Un compromiso de alto nivel para lograr resultados y asegurar el liderazgo a través de las normas*

3.5.1. En el punto 3.2. de la Comunicación, la Comisión afirma que no bastará con limitarse a fijar prioridades para las normas sobre TIC del mercado único digital. Para tener éxito se necesita un compromiso de alto nivel para la normalización a partir de una base más amplia de partes interesadas, que incluya la industria, las organizaciones de normalización y la comunidad investigadora, así como las instituciones de la UE y las administraciones nacionales.

3.5.2. **La Comisión propone un proceso de alto nivel para finalizar las acciones prioritarias.** Este proceso tomará como base y completará la labor de la Plataforma Europea Multilateral, el plan progresivo de normalización de las TIC y el programa de trabajo anual de la Unión sobre normalización europea, como mecanismo para aplicar y difundir las normas. En la Comunicación, la Comisión describe cada elemento del proceso y las actividades correspondientes.

4. *Observaciones particulares*

4.1. *Equilibrio entre normalización y creatividad*

4.1.1. Desde la perspectiva de la Comunicación de la Comisión, la normalización no es un fin en sí mismo, sino solo un medio, una de cuyas misiones es fomentar la investigación y la innovación en el ámbito de las TIC.

4.1.2. Las normas no solo brindan posibilidades sino que establecen también marcos y limitaciones. Las normas pueden favorecer el desarrollo, pero también frenarlo, en especial en sectores que registran un desarrollo muy rápido, como las TIC.

4.1.3. En el punto 2 de la Comunicación, titulado «La elaboración de normas para las TIC: un contexto mundial complicado y en rápida evolución», se afirma por lo que respecta a los problemas encontrados en el proceso de normalización: «[...] la complejidad cada vez mayor que entraña la proliferación de normas y la diversidad de comunidades técnicas involucradas en la normalización **pueden frenar la innovación**».

4.1.4. Los resultados de la consulta pública («Informe de síntesis sobre la consulta pública relativa a las normas aplicables al mercado único digital: establecer prioridades, obtener resultados») revelan los puntos de vista de los grupos de partes interesadas afectados, por ejemplo el sector de las TIC. El sector desea un proceso de normalización de tipo ascendente.

4.1.5. Está claro que imponer normas demasiado rigurosas o hacerlo de forma prematura puede

- frenar la creatividad, lo que retrasaría la puesta a punto y la aplicación de soluciones innovadoras, y
- conducir a una situación en la que las normas hayan sido elaboradas y aprobadas, pero en la que los productores realicen sus actividades cotidianas siguiendo otras «normas» definidas por ellos mismos.

4.1.6. Esto significa que, en el proceso de normalización, se debe evaluar detenidamente la situación por lo que se refiere a la elaboración, adopción y aplicación de cada norma, y que conviene encontrar un equilibrio razonable entre la normalización, como factor de limitación, y la creatividad, es decir, dejar la posibilidad de expresarse libremente para dar paso a la creación de nuevas soluciones «fuera de las normas».

4.1.7. Recomendación 1

El CESE recomienda que en comunicaciones futuras y otros documentos conexos, la Comisión informe a todas las partes interesadas de la necesidad de adoptar un planteamiento equilibrado en materia de normalización de las TIC, ya que las normas pueden representar un freno a la creatividad.

4.2. Incoherencias entre los ámbitos prioritarios en distintos documentos sobre normalización

4.2.1. En el punto 3.1 de su Comunicación, la Comisión presenta los cinco ámbitos prioritarios para la normalización de las TIC mencionados previamente:

- computación en la nube,
- internet de los objetos (IO),
- **comunicaciones 5G,**
- **ciberseguridad y**
- **tecnologías de macrodatos.**

4.2.2. Al mismo tiempo, en la Comunicación se hace referencia al plan progresivo anual de normalización de las TIC. Los diferentes ámbitos mencionados y descritos en el plan progresivo anual de normalización de las TIC se enumeran a continuación:

3.5.	Facilitadores clave y seguridad	95
3.5.1.	Computación en la nube	96
3.5.2.	Información del sector público, datos abiertos y macrodatos	101
3.5.3.	Administración electrónica	106
3.5.3.1.	Perfil de la aplicación del <i>Data Catalog Vocabulary</i> (DCAT) para los portales de datos en Europa	107
3.5.3.2.	Intercambio de metadatos sobre elementos de interoperabilidad reutilizables (administración electrónica)	107
3.5.3.3.	<i>Core Vocabularies</i> para facilitar el desarrollo de soluciones interoperables	107
3.5.4.	Identificación electrónica y servicios de confianza, incluida la firma electrónica	109
3.5.5.	Identificación por radiofrecuencia (RFID)	112
3.5.6.	Internet de los objetos	114
3.5.7.	Seguridad de las redes y de la información	120
3.5.8.	Privacidad y comunicaciones electrónicas	124
3.5.9.	Infraestructura electrónica para datos de investigación y ciencia de elevada intensidad de computación	127
3.5.10.	Cartografía de las infraestructuras de banda ancha	131
3.5.11.	Conservación del cine digital	134

4.2.3. Pese a que ambos documentos —la Comunicación de la Comisión y el plan progresivo de normalización de las TIC 2016— están vinculados y se complementan, utilizan distinta terminología. Ninguno de los dos establece un vínculo con ámbitos similares de normalización.

4.2.4. Recomendación 2

El CESE recomienda que se hagan esfuerzos para garantizar la coherencia entre los ámbitos prioritarios en materia de normalización de las TIC, que reciben distintas denominaciones en la Comunicación de la Comisión y en el plan progresivo anual de normalización de las TIC. A fin de crear coherencia entre los distintos documentos y otros textos relacionados con ellos, deberá utilizarse una terminología unificada.

4.3. Selección de las prioridades en materia de normalización de las TIC

4.3.1. En el punto 3.1 de la Comunicación, la Comisión enumera los cinco ámbitos prioritarios para la normalización de las TIC, y precisa lo siguiente: «Estos ámbitos prioritarios se seleccionaron con el asesoramiento de la Plataforma Europea Multilateral de Normalización de las TIC, que reúne a representantes de la industria, de los organismos de normalización, de los gobiernos y de la sociedad civil. **En un proceso de consulta pública se confirmó un amplio consenso en torno a las prioridades que aquí se presentan.**»

4.3.2. La consulta pública celebrada del 23 de septiembre de 2015 al 4 de enero de 2016 recibió respuestas de 168 participantes. Los resultados de dicha consulta figuran en el documento «**Informe de síntesis** sobre la consulta pública relativa a las normas aplicables al mercado único digital: establecer prioridades, obtener resultados».

4.3.3. Dado que los resultados de la encuesta se han tenido en cuenta en la selección de los ámbitos prioritarios de la estrategia sobre TIC que figuran en la Comunicación de la Comisión y afectan a gran parte de los empresarios europeos, la participación relativamente baja en la misma (168 participantes) podría hacer necesario recabar información complementaria sobre la composición de los encuestados.

4.3.4. En el informe se aporta información sobre los grupos de participantes ⁽²⁾.

4.3.5. Como puede verse, muchos participantes pertenecen a distintas organizaciones de normalización. Una proporción relativamente pequeña está integrada por desarrolladores y productores, que son quienes están atentos a las necesidades del mercado, determinan o siguen las tendencias del progreso tecnológico y tienen sus propios planes de desarrollo. En cifras absolutas, su número es bajo.

4.3.6. Los resultados de la consulta que figuran en el Informe de síntesis ofrecen información sobre los ámbitos seleccionados, pero no indican el número de ámbitos efectivamente examinados ni en qué consisten (ni mencionan los ámbitos citados en el plan progresivo anual de normalización de las TIC). Tampoco se precisa quiénes han hecho las elecciones, ni las opiniones expresadas sobre otros ámbitos, en caso de que la lista inicial incluyese otros.

4.3.7. Recomendación 3

Dada la importancia de determinar las prioridades en materia de normalización de las TIC, **el CESE recomienda** que se ofrezca una información más amplia en lo que respecta a los motivos, la metodología y los resultados de los ámbitos prioritarios escogidos.

4.4. Ciclo de vida de la Comunicación

4.4.1. En su Comunicación, la Comisión menciona muchos aspectos concretos que, por su propia naturaleza, evolucionan con el tiempo, incluidos los ámbitos prioritarios, las acciones clave, los plazos principales y otros muchos asuntos. Por lo tanto, ello significa que un documento de este tipo, es decir una Comunicación de la Comisión, no puede diseñarse a largo plazo.

4.4.2. Por consiguiente, es preciso prever un procedimiento específico, de aplicación práctica, que precise cómo y con qué frecuencia debe revisarse el documento, organizarse consultas públicas, adoptarse decisiones, llevarse a cabo una planificación operativa y otras actividades; es decir, es necesario planificar el ciclo de vida del documento y de cualquier actividad conexa.

4.4.3. Recomendación 4

Para que todas las partes interesadas puedan comprender mejor la aplicación y la coherencia de la Comunicación de la Comisión, **el CESE recomienda** que se distribuya información sobre las actividades recurrentes previstas para completar o proseguir la tarea emprendida en este documento.

⁽²⁾ http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2016-17/synopsis_report_on_the_public_consultation_-_standards_in_the_digital_single_market_setting_priorities_and_ensuring_delivery_15264.pdf

4.5. *Temas cubiertos de forma insuficiente*

4.5.1. La Comunicación de la Comisión menciona numerosos aspectos relacionados con la selección de las prioridades para la normalización de las TIC y las medidas previstas para llevar a cabo esta tarea. No obstante, en el curso de su examen de la Comunicación y los documentos conexos el Grupo de Estudio del CESE observó que en ninguna parte se abordan varios aspectos importantes para la sociedad o solo se mencionan de pasada.

4.5.2. Aunque el propósito esencial de la Comunicación de la Comisión es determinar las orientaciones prioritarias para la normalización de las TIC y las actividades relacionadas con ella, su aplicación en la práctica también tendrá efectos, directos o indirectos, en ámbitos como:

- los derechos de los consumidores,
- la actividad de las pequeñas y medianas empresas (PYME),
- el empleo y la seguridad del empleo,
- el tiempo y las condiciones de trabajo,
- las posibilidades de acceder a las TIC para las personas con necesidades especiales,
- la protección del medio ambiente, y
- otras cuestiones relacionadas con la dimensión social.

4.5.3. El CESE señala que durante el proceso de normalización deberá prestarse especial atención a:

- crear unas condiciones equitativas para todas las partes interesadas,
- dar importancia a las cuestiones de normalización en los acuerdos bilaterales de libre comercio de la UE,
- determinar cómo se delimitan los sectores de actividad,
- las cualificaciones de los trabajadores para cumplir los requisitos de las normas,
- los derechos fundamentales de los trabajadores, y
- la participación de los representantes de la sociedad civil en el diálogo.

4.5.4. *Recomendación 5*

Para que todas las partes interesadas tengan la certeza de que, al elaborar la Comunicación, la Comisión ha ido más allá de las cuestiones relacionadas directamente con las prioridades de normalización de las TIC y ha evaluado también el impacto de estas prioridades en los distintos asuntos que preocupan a la sociedad (véase el artículo 11 del TFUE), **el CESE recomienda** que las comunicaciones futuras de la Comisión contengan más información pormenorizada sobre la participación de las diversas partes interesadas y las consecuencias de sus planteamientos sobre la normalización de las TIC, cuestión que afecta ya al conjunto de la sociedad.

Bruselas, 21 de septiembre 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 sobre Administración Electrónica de la UE 2016-2020 — Acelerar la transformación digital de la administración»

[COM(2016) 179 final]

(2016/C 487/16)

Ponente: **Raymond HENCKS**

Consulta	Comisión Europea, 19.4.2016
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	7.9.2016
Aprobado en el pleno	22.9.2016
Pleno n.º	519
Resultado de la votación	162/1/3
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El objetivo de la Unión Europea de disponer, de aquí a 2020, de una administración electrónica que preste servicios digitales sin fronteras, personalizados y fáciles de utilizar de principio a fin no parece realizable al ritmo actual de aplicación de los sucesivos planes de acción en gran número de Estados miembros.

1.2. El CESE apoya las propuestas del tercer Plan de Acción de la UE (2016-2020) tendentes a acelerar la realización de una administración electrónica eficaz, interoperable y accesible para todos.

1.3. La administración electrónica solo podrá funcionar si se reúnen otros requisitos previos, como la puesta a disposición de una red y de servicios electrónicos eficientes, un acceso universal a un precio asequible y una formación digital adecuada para los usuarios de todos los niveles y todas las edades. Aunque a medio o a largo plazo es probable que la administración electrónica se convierta en el medio de comunicación por defecto, para los ciudadanos que lo deseen deben mantenerse los medios tradicionales de comunicación (envíos postales, contactos personales, teléfono) con la administración pública.

1.4. Por lo que respecta a los derechos de los usuarios de la administración electrónica, en particular los derechos en materia de acceso y no discriminación, libertad de expresión y de información, protección de la intimidad y los datos personales, educación y conocimientos generales desde la enseñanza escolar hasta la formación permanente, vías de recurso, etc., el CESE propone a la Comisión que reúna, en un único sitio web, todos los derechos de los usuarios en materia de administración electrónica.

1.5. El CESE aprueba los siete principios en los que descansa la propuesta de la Comisión, pero duda de que algunos de ellos puedan aplicarse sin resolver previamente los problemas jurídicos y tecnológicos que plantean.

1.6. En cuanto al principio de «solo una vez», según el cual los ciudadanos y las empresas solo deberían facilitar una sola vez la misma información a las administraciones, el CESE observa que todavía no se han resuelto todos los problemas jurídicos y organizativos, y pide a la Comisión que lance una experiencia piloto en la materia. Propone asimismo incluir el principio de «una perspectiva de la administración en su conjunto», que consiste en una colaboración entre los distintos organismos públicos, más allá de los límites de sus respectivos ámbitos de competencia, para proporcionar al solicitante una respuesta integrada por parte de un solo organismo.

1.7. El CESE lamenta asimismo que no figure entre los siete principios elegidos el principio de «actualización permanente», que consiste en renovar los sistemas y tecnologías informáticos en las administraciones públicas para que siempre estén acordes con la evolución tecnológica.

1.8. Insiste en que, en el marco del principio de «apertura y transparencia», los ciudadanos y las empresas dispongan expresamente del derecho a controlar la transmisión de sus datos personales a otras administraciones públicas y, en su caso, a eliminarlos (derecho al olvido) en el respeto de las legislaciones y procedimientos correspondientes, y pide a la Comisión que presente una propuesta relativa a un sistema europeo seguro de archivo e intercambio en línea de los documentos.

1.9. Dado que muchos ciudadanos necesitan familiarizarse con la nueva herramienta de administración electrónica, el CESE considera que los Estados miembros y sus entes regionales y locales deberían ofrecerles formación en las competencias digitales y crear un servicio digital con asistencia, o un acompañamiento de proximidad, cofinanciados con fondos europeos. Esto también es válido para los agentes de las administraciones públicas en el marco del proceso de formación profesional permanente.

1.10. El CESE lamenta profundamente que el Plan de Acción no aborde en absoluto las implicaciones y consecuencias sociales de la administración electrónica, como tampoco sus repercusiones sobre el empleo, tanto en términos de pérdidas de puestos de trabajo como de los numerosos puestos vacantes por falta de candidatos que posean las cualificaciones profesionales digitales requeridas. En el marco de la redistribución de los puestos de trabajo liberados por el paso a una administración pública digital, los agentes cuyos puestos desaparezcan deberían destinarse al servicio digital con asistencia o ser reorientados hacia tareas profesionales adecuadas.

2. Introducción

2.1. El Plan de Acción sobre Administración Electrónica de la UE 2011-2015 (aprovechamiento de las TIC para promover una administración pública inteligente, sostenible e innovadora) ⁽¹⁾ llegó a su fin en diciembre de 2015.

2.2. No obstante, la administración electrónica sigue siendo uno de los principales proyectos de la Agenda Digital y una de las principales iniciativas a escala de la Unión y de los Estados miembros necesarias para la plena realización de un «mercado único digital».

2.3. Numerosas iniciativas previstas en el Plan de Acción que ha expirado todavía no han sido debidamente aplicadas en muchos Estados miembros y deben prorrogarse en el nuevo Plan de Acción sobre Administración Electrónica de la UE 2016-2020.

2.4. Por tanto, las administraciones públicas deberán mejorar el diseño de sus servicios electrónicos centrándolos más en las necesidades de los usuarios, a fin de garantizar un funcionamiento eficaz y eficiente de los servicios de administración electrónica más allá de las fronteras nacionales.

3. Contenido de la Comunicación

3.1. El nuevo Plan de Acción, que hace hincapié en la aceleración de la transformación digital, se propone actuar como catalizador y deberá permitir la coordinación de los esfuerzos y los recursos destinados a la modernización del sector público en el ámbito de la administración electrónica.

3.2. Está integrado por veinte acciones, que no pretenden ser exhaustivas y podrán completarse al ritmo de la evolución de un entorno en rápida transformación con otras medidas, y que han sido propuestas por la Comisión o por las partes interesadas.

3.3. Las iniciativas que se emprendan en el marco del nuevo Plan de Acción deberán respetar los siguientes principios subyacentes:

- Versión digital por defecto: los servicios electrónicos deberían convertirse en la norma general, si bien manteniendo otros canales de comunicación para quienes estén desconectados por elección o necesidad. Además, los servicios públicos deberían prestarse a través de un único punto de contacto o ventanilla única y a través de diferentes canales.
- Principio de «solo una vez»: con arreglo a este principio, los particulares y las empresas no deberían tener que proporcionar la misma información a la administración más de una vez.

⁽¹⁾ COM(2010) 743 final y COM(2010) 744 final.

- Inclusión y accesibilidad: las administraciones públicas deberían diseñar los servicios públicos digitales de tal modo que sean incluyentes por defecto y tomen en consideración las distintas necesidades, como las de las personas mayores y las personas con discapacidad.
- Apertura y transparencia: las administraciones públicas deberían compartir información y datos entre sí y permitir que los ciudadanos y las empresas puedan tener acceso a sus propios datos, controlarlos y rectificarlos; permitir a los usuarios hacer un seguimiento de los procesos administrativos que les afecten; comprometerse con las partes interesadas (por ejemplo, las empresas, los investigadores y las organizaciones sin ánimo de lucro) y abrirse a ellas en el diseño y la prestación de servicios.
- Escala transfronteriza por defecto: las administraciones públicas deberían lograr que los servicios públicos digitales pertinentes estén disponibles más allá de las fronteras y evitar que se genere una mayor fragmentación, facilitando así la movilidad dentro del mercado único.
- Interoperabilidad por defecto: los servicios públicos deberían diseñarse de tal modo que puedan funcionar sin discontinuidad en todo el mercado único y a través de los compartimentos organizativos, sobre la base de la libre circulación de datos y servicios digitales en la Unión Europea.
- Fiabilidad y seguridad: todas las iniciativas deberían ir más allá del mero cumplimiento del marco jurídico sobre la protección de datos personales y de la intimidad y la seguridad informática, integrando estos elementos en la fase de diseño.

4. Observaciones generales

4.1. El CESE apoya a la Comisión en sus iniciativas encaminadas a acelerar el desarrollo y la utilización de los servicios de administración electrónica. Desde el primer Plan de Acción para la administración electrónica de 2006, los Estados miembros se han comprometido a fomentar unos servicios de administración electrónica eficaces, eficientes, interoperables y accesibles para todos, incluidos unos servicios electrónicos más allá de las fronteras nacionales. Esos compromisos fueron confirmados en el marco de la Estrategia para el Mercado Único Digital 2020.

4.2. No obstante, cabe constatar que, a pesar de algunos progresos realizados, tal como se desprende de las evaluaciones del Plan de Acción 2011-2015, y de los considerables medios financieros comunitarios puestos a disposición, aunque poco utilizados por los Estados miembros, los usuarios se siguen enfrentando, en grados variables dependiendo de los Estados miembros, a una fragmentación en la modernización de la administración pública y a una oferta insuficiente de servicios electrónicos transnacionales. El CESE se interroga sobre las razones por las que los fondos disponibles de la UE siguen en gran medida infrautilizados y pide a la Comisión que analice esta cuestión, que elimine los posibles obstáculos y anime a los Estados miembros a utilizar estos fondos de manera eficaz y efectiva, en particular en el ámbito de la administración en línea.

4.3. La administración electrónica es uno de los elementos clave de la Estrategia para un Mercado Único Digital. No es menos cierto que otros elementos clave del sector digital, que no se abordan en esta Comunicación, constituyen un requisito previo para la implantación de una administración electrónica. Así pues, es evidente que las redes y los servicios digitales, en la vanguardia del progreso, deben estar a disposición de los ciudadanos de todas las edades y de las empresas, que, a su vez, deben poder disponer de un acceso universal a un precio asequible, independientemente de su situación geográfica o financiera y, en su caso, beneficiarse de asistencia y de una formación para adquirir las competencias necesarias a fin de poder utilizar las aplicaciones digitales de manera eficaz y responsable.

4.4. Otro elemento clave son los derechos de los usuarios de la administración electrónica, que, en primer lugar, son los derechos humanos y las libertades fundamentales aplicados a los usuarios de internet, en particular los derechos en materia de acceso y no discriminación, de libertad de expresión y de información, de protección de la intimidad y los datos personales, de educación y conocimientos generales desde la enseñanza escolar hasta la formación permanente, de vías de recurso, etc. A ellos se añaden derechos específicos relacionados directamente con la administración electrónica. Habida cuenta de las distintas fuentes de derechos de que gozan los usuarios de la administración electrónica, el CESE propone a la Comisión que reúna en un sitio web único todos los derechos de los usuarios en materia de administración electrónica.

4.5. Dado que a menudo es difícil para los usuarios encontrar la información y la asistencia electrónica que necesitan, la Comisión propone la creación de una ventanilla/un portal digital únicos, tanto a escala de la Unión como nacional. Estos portales únicos funcionan ya en la mayoría de los Estados miembros y de los entes regionales y locales. El CESE respalda la creación de un punto de acceso de estas características a la administración pública central nacional, regional o municipal, que permita remitir a los usuarios directamente a las instancias competentes para tramitar sus peticiones o solicitudes.

4.6. El Plan de Acción 2016-2020 se basa en siete principios que, en gran parte, se aplicaban ya en los planes de acción anteriores. Aunque en líneas generales el CESE suscribe estos principios, se pregunta cómo podrán aplicarse antes de haber resuelto con antelación todos los problemas jurídicos (tratamiento de datos personales y protección de la intimidad en un contexto de administración abierta) y tecnológicos (tecnologías industriales y de capacitación, migración de los servicios hacia los canales digitales) que se plantean.

4.7. El nuevo Plan de Acción hace hincapié en la interoperabilidad y la reutilización de los datos en posesión de las administraciones públicas, teniendo en cuenta que muchos de los datos que recaba actualmente la administración pública tienen una finalidad única o muy limitada. En el marco del principio de «solo una vez», los usuarios ya no tendrán que volver a introducir sus datos habituales al establecer nuevos contactos con la administración pública, que podrá compartírselos con las demás administraciones, obviamente dentro del respeto de la protección de los datos personales y de la intimidad. Con arreglo a este principio, todos los registros mercantiles de la Unión deberían estar conectados, los distintos sistemas nacionales y transfronterizos trabajar unos con otros y las administraciones no solicitar en reiteradas ocasiones una información de la que ya disponen. Aunque en el ámbito de la administración electrónica el Reglamento sobre protección de datos sigue siendo aplicable, el CESE considera que es preciso garantizar un equilibrio entre el control de un Estado de Derecho y la seguridad y libertad de los ciudadanos.

4.8. El nuevo enfoque de la Comisión se propone seguir la pista de un entorno que está en rápida transformación. Ahora bien, el CESE observa que el principio de «actualización permanente», que consiste en renovar los sistemas y tecnologías informáticas en las administraciones públicas para que siempre estén acordes con la evolución tecnológica, no figura entre los siete principios elegidos, en espera de ser puesto a prueba por la Comisión con vistas a su posible aplicación.

4.9. La Comisión se propone hacer hincapié en la participación de los ciudadanos en la elaboración de los servicios públicos digitales y, en el marco del principio de «apertura y transparencia», pide a las administraciones públicas que dialoguen con los ciudadanos, las empresas, los representantes de los interlocutores sociales y de los consumidores, los investigadores y los organismos con fines no lucrativos por lo que respecta al diseño y la prestación de los servicios.

4.10. Así pues, los ciudadanos podrán formular propuestas y remitir directamente peticiones concretas a la Comisión y a los Estados miembros a través de una «plataforma colaborativa» que conectará en red a ciudadanos y autoridades y permitirá detectar problemas similares en distintos países, así como buenas prácticas y soluciones aplicadas por las administraciones. El CESE apoya esta iniciativa, que permitirá a cualquier persona hacer llegar hasta las autoridades nacionales, regionales o locales los problemas encontrados en su entorno.

4.11. El principio de «apertura y transparencia» prevé que las administraciones públicas compartan la información y los datos y permitan a los ciudadanos y las empresas acceder a sus datos, controlarlos y rectificarlos. Por lo que respecta a los datos personales, el CESE insiste en que los ciudadanos y las empresas dispongan del derecho explícito a controlar la transmisión de sus datos a otras administraciones públicas y, en su caso, a suprimirlos (derecho al olvido) en el respeto de las legislaciones y procedimientos correspondientes.

4.12. El CESE considera que, en este contexto y para evitar nuevas incompatibilidades, la Comisión debería presentar una propuesta de sistema europeo seguro de archivo e intercambio electrónico de documentos.

4.13. Un principio que no se menciona en el Plan de Acción es el de «una perspectiva de la administración en su conjunto», que consiste en la colaboración entre los distintos organismos públicos, más allá de los límites de sus respectivos ámbitos de competencia, para proporcionar al solicitante una respuesta integrada por parte de un solo organismo.

4.14. El CESE pide a la Comisión que acelere el establecimiento de las «ventanillas únicas» en materia de justicia en red, del ámbito marítimo y de los demás modos de transporte. La futura estrategia debería proponerse agrupar, en la medida de lo posible, los portales europeos existentes (como [ejustice](#), [solvit](#), [youreurope](#), etc.) en un portal único y, sobre todo, en una segunda fase, ampliarlo a los portales nacionales para facilitar todo tipo de gestiones administrativas.

4.15. Si bien el CESE aprueba la idea de que, para que evolucionen los servicios electrónicos, los Estados miembros y sus entes regionales y locales deben orientarse en el futuro hacia este tipo de portales, resalta que estos deberán seguir siendo complementarios de los puntos de acogida físicos y los medios de comunicación tradicionales (envíos postales, contacto directo en una ventanilla, teléfono).

4.16. La Organización de las Naciones Unidas utiliza un índice de desarrollo que consta de tres criterios para determinar en qué países está más desarrollada la administración electrónica: los servicios electrónicos destinados a los ciudadanos, las infraestructuras de telecomunicaciones y el capital humano. Es evidente que el Plan de Acción no aborda en absoluto las implicaciones y consecuencias sociales de la administración electrónica, como tampoco sus repercusiones sobre el empleo, tanto en términos de pérdidas de puestos de trabajo como de los numerosos puestos vacantes por falta de candidatos que posean las cualificaciones profesionales digitales requeridas.

4.17. El hecho de ofrecer servicios electrónicos por defecto no puede dispensar de proseguir la lucha contra la brecha digital.

4.18. Sigue existiendo una gran disparidad entre, por una parte, la oferta de servicios de administración electrónica y, por otra, la utilización y la adopción de estos servicios por los usuarios. A menudo, esta reticencia de los usuarios a la hora de recurrir a los servicios en línea se debe a carencias en la capacitación digital. Muchos ciudadanos necesitan familiarizarse con la nueva herramienta de la administración electrónica gracias a un «servicio digital con asistencia» o un acompañamiento de proximidad. Esto también es válido para los agentes de las administraciones públicas en el marco del proceso de formación profesional permanente.

4.19. El CESE considera que se debe pedir a los Estados miembros y sus entes regionales y locales que creen un servicio de asistencia digital a los ciudadanos, cofinanciado con fondos europeos. En el marco de la redistribución de los puestos de trabajo liberados por el paso a una administración pública digital, los agentes cuyos puestos desaparezcan deberían destinarse al servicio digital con asistencia o ser reorientados hacia tareas profesionales adecuadas.

Bruselas, 22 de septiembre 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 — Programa Indicativo Nuclear presentado en virtud del artículo 40 del Tratado Euratom para dictamen del Comité Económico y Social Europeo»

[COM(2016) 177 final]

(2016/C 487/17)

Ponente: **Brian CURTIS**

Consulta	Comisión Europea, 4.4.2016
Fundamento jurídico	Artículo 40 del Tratado Euratom
Sección competente	Transporte, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	7.9.2016
Aprobado en el pleno	22.9.2016
Pleno n.º	519
Resultado de la votación	210/2/11
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. A fin de apoyar el programa de la Unión de la Energía que se está desarrollando, en estos momentos hay varias revisiones e iniciativas legislativas en curso relacionadas con la energía que serán presentadas a lo largo de los próximos doce meses. Habría cabido esperar que, como contribución al vasto paquete legislativo, esta revisión estratégica articulara los principales problemas a los que se debe hacer frente en el ámbito de la generación de energía nuclear, la investigación y la clausura. Sin embargo, el PINC (siglas para el Programa Indicativo Nuclear) no ofrece un enfoque claro e integral sobre cómo abordar estratégicamente el complejo futuro de la energía nuclear en la combinación energética de la Unión.

1.2. La generación de energía nuclear es un asunto políticamente delicado en la mayoría de los Estados miembros y que se ve afectado por cuestiones sociales y económicas fluctuantes a escala nacional. El Comité insta a la Comisión a aprovechar esta oportunidad para proponer un proceso y una metodología claros y analíticos que puedan ofrecer un marco coherente y voluntario para la toma de decisiones nacional en relación con el papel (si es que lo tiene) de la energía nuclear en la combinación energética.

1.3. Por tanto, el CESE pide que se introduzcan varias modificaciones y adiciones en el proyecto de Comunicación —que se detallan en el punto 4.3— con el objetivo de incluir apartados específicos sobre:

- la competitividad de la energía nuclear a corto, medio y largo plazo,
- los aspectos económicos conexos,
- la contribución a la seguridad del suministro,
- el cambio climático y los objetivos con respecto al carbono,
- la aceptación pública, la responsabilidad por daños nucleares, la transparencia y el diálogo nacional eficaz.

1.4. Una supervisión transparente es fundamental tanto para la seguridad nuclear como para la confianza de la opinión pública; así pues, el CESE propone que el documento respalde de forma clara la inclusión de propuestas sobre supervisión y notificación en los planes nacionales de acción de los Estados miembros, como sugiere el Grupo Europeo de Reguladores de Seguridad Nuclear. Se deberían hacer más esfuerzos para incluir a los terceros países de la vecindad.

1.5. También en lo que atañe a la confianza de los ciudadanos, deberían hacerse más referencias a la extensa labor de preparación ante situaciones de emergencia transfronterizas y fuera de las instalaciones (Revisión de los acuerdos existentes en materia de preparación y respuesta ante emergencias nucleares exteriores en Estados miembros de la UE y países vecinos. Euratom, diciembre de 2013) y a las conclusiones de la Cumbre de Seguridad Nuclear de 2016, en particular las relacionadas con posibles amenazas terroristas.

1.6. A fin de reconocer el sólido compromiso de la Unión con la investigación en el ámbito de la energía de fusión nuclear, sería útil incluir una hoja de ruta en la que se ilustren sus avances encaminados a la producción comercial.

1.7. A la vista del resultado del referéndum en Reino Unido en favor de abandonar la UE, habría que tener en cuenta la repercusión estratégica de este acontecimiento y, en particular, su importancia para el Tratado Euratom. En el PINC debería reconocerse explícitamente la necesidad de debatir la posibilidad de que este hecho tenga consecuencias de gran calado.

2. Introducción

2.1. De conformidad con el artículo 40 del Tratado Euratom, «la Comisión publicará periódicamente programas de carácter indicativo, que se referirán, en especial, a los objetivos de producción de energía nuclear y a las inversiones de todo orden necesarias para la consecución de tales objetivos. La Comisión recabará el dictamen del Comité Económico y Social sobre dichos programas, antes de su publicación» [COM(2003) 370 final]. Desde 1958, se han publicado cinco de estos programas indicativos nucleares (PINC), el último de ellos en 2007, con una actualización en 2008. La versión definitiva será elaborada y publicada tan pronto como la Comisión reciba el dictamen del CESE.

2.2. El Comité, al igual que en ocasiones anteriores, aprecia la oportunidad de presentar su dictamen sobre el proyecto de documento antes de que la Comisión presente la versión definitiva ante el Consejo y el Parlamento Europeo. El CESE insta enérgicamente a la Comisión a que incorpore las recomendaciones expuestas en la primera sección del presente Dictamen a fin de hacer del PINC un documento más global y estratégico y garantizar que su contribución al paquete de la Unión de la Energía sea más significativa.

2.3. La energía nuclear es una de las principales fuentes de energía de la Unión Europea. En el informe *Estado de la Unión de la Energía 2015* se señala que «la UE es una de las tres grandes potencias económicas mundiales que generan más de la mitad de su electricidad sin producir gases de efecto invernadero. [...] Un 27 % se produce a partir de fuentes de energía renovables y otro 27 % a partir de energía nuclear». Además, el informe indica que el PINC «deberá arrojar más luz sobre las necesidades de inversión en el sector nuclear a largo plazo y sobre la gestión de las responsabilidades nucleares» [COM (2015) 572 final].

2.4. La estrategia energética de la UE ha experimentado un gran desarrollo desde el último PINC, y en la actualidad se le asigna una prioridad alta. Ya existen objetivos para 2020, 2030 y 2050, pero sigue habiendo importantes variables e incertidumbres. Entre ellas cabe citar el alcance que tendrá la aplicación del Acuerdo de París sobre el cambio climático, la volatilidad del mercado internacional de combustibles fósiles, la tasa de introducción de nuevas tecnologías, qué países serán miembros de la UE, la influencia de la situación económica mundial y en qué medida las grandes inversiones previstas en el conjunto de la cadena energética se llevarán a cabo.

2.5. Con independencia de la política energética de la Unión, las decisiones clave sobre la combinación de fuentes para la generación de energía siguen siendo prerrogativa de los Estados miembros. La política energética de la Unión se puede usar como referencia para tomar tales decisiones, pero la energía es un asunto muy sensible desde el punto de vista político y, por tanto, está sujeto al entorno social y político cambiante de cada país. La formulación de políticas a escala de la UE requiere un proceso y una metodología claros y analíticos que puedan ofrecer un marco coherente para la toma de decisiones a escala nacional. El PINC tiene el potencial de ofrecerlo para aquellos Estados miembros que estén contemplando la utilización de la energía nuclear, así como para aquellos que ya cuenten con energía nuclear y estén evaluando su futuro.

3. Síntesis del proyecto de Comunicación de la Comisión

3.1. La Comunicación de la Comisión comienza con la declaración de que «el PINC constituye una base para debatir de qué forma la energía nuclear puede contribuir al logro de los objetivos energéticos de la UE» y concluye afirmando que «la energía nuclear, al ser una tecnología de baja emisión de carbono que contribuye significativamente a la seguridad del suministro y a la diversificación, va a seguir siendo una parte importante de la combinación energética de la UE en la perspectiva de 2050».

3.2. La Comunicación se centra en las inversiones destinadas a las mejoras de la seguridad después de Fukushima y en las relacionadas con la explotación segura de las instalaciones existentes. Además, destaca las necesidades de financiación estimadas en relación con la clausura de las centrales nucleares y la gestión de los residuos radiactivos y el combustible gastado.

3.3. Hay 129 reactores nucleares en funcionamiento en catorce Estados miembros, y se prevé construir nuevos reactores en diez de dichos Estados. La UE cuenta con las normas jurídicamente vinculantes en materia de seguridad nuclear más avanzadas del mundo. El mantenimiento y la actualización de estas normas se efectúan mediante la revisión periódica de la Directiva sobre seguridad nuclear ⁽¹⁾.

3.4. La industria nuclear de la Unión opera en un mercado mundial con un valor de 3 billones de euros hasta 2050 y se ha convertido en un líder tecnológico mundial que da empleo directo a entre 400 000 y 500 000 personas y hace posibles unos 400 000 puestos de trabajo adicionales.

3.5. Las empresas europeas están muy implicadas en la producción mundial de combustible nuclear y, en consecuencia, cooperan estrechamente con la Agencia de Abastecimiento de Euratom, satisfacen las necesidades de los reactores de diseño occidental de la Unión y tienen capacidad para desarrollar elementos combustibles para reactores de diseño ruso (en la actualidad, en la UE se hallan en funcionamiento diecinueve reactores de diseño ruso).

3.6. La Comisión predice un declive en la capacidad actual de generación nuclear de la Unión (120 GWe) hasta 2025, aunque esta tendencia se invertiría para 2030. La capacidad nuclear se mantendría estable entre 95 y 105 GWe hasta 2050 suponiendo que el 90 % del parque nuclear existente fuera sustituido para entonces. La inversión estimada es de entre 350 000 y 450 000 millones de euros y con ella se podría generar electricidad hasta el final del siglo.

3.7. Los sobrecostes y los retrasos en los nuevos proyectos, así como el empleo de distintos enfoques por parte de los órganos nacionales encargados de la concesión de las licencias, han provocado dificultades para las inversiones. La normalización de los diseños y el refuerzo de la cooperación entre los reguladores nacionales se consideran elementos fundamentales para la política del futuro.

3.8. Ya están en proyecto los programas de ampliación de la vida útil (entre diez y veinte años) de muchos reactores de la UE, con un coste estimado de entre 45 000 y 50 000 millones EUR, y se debería prever y planificar la carga de trabajo normativo que esto implica, de conformidad con la Directiva modificada sobre seguridad nuclear.

3.9. Está previsto cerrar cincuenta reactores de aquí a 2025. Aunque el asunto es políticamente delicado, los Estados miembros deben adoptar con celeridad decisiones sobre las medidas y la inversión relacionadas con el almacenamiento geológico y la gestión a largo plazo de los residuos radiactivos, así como sobre las cuestiones de clausura relacionadas con ello.

3.10. Se cuenta con una experiencia significativa en materia de almacenamiento de residuos de baja y media actividad, y entre 2020 y 2030 habrá instalaciones de almacenamiento geológico profundo operativas en Finlandia, Suecia y Francia para el almacenamiento definitivo de residuos de alta actividad. El potencial para compartir esta experiencia y la posibilidad de que los Estados miembros lleguen a acuerdos sobre instalaciones conjuntas de almacenamiento aportarán eficiencia y beneficios relacionados con la seguridad, que se verán reforzados con la creación de un centro europeo de excelencia.

3.11. Los operadores nucleares calculan que se necesitarán 253 000 millones EUR para cubrir los costes de las clausuras, de los cuales ya se han identificado 133 000 millones EUR de fondos específicos. Los Estados miembros son los responsables de garantizar que los operadores cumplen plenamente sus responsabilidades y que las clausuras se llevan a cabo siguiendo un calendario claro.

3.12. Es necesaria una mayor coordinación en el desarrollo técnico y la comercialización de las aplicaciones de la tecnología radiológica no relacionadas con la producción de energía. Por ejemplo, el mercado europeo de los equipos de imaginería médica alcanza por sí solo un valor de 20 000 millones EUR anuales, y en la agricultura, la industria y la investigación se recurre cada vez en mayor medida a esta tecnología. Sigue habiendo una inversión significativa en investigación tanto en lo referente a centrales de nueva generación como a centrales de fisión modulares y en el mantenimiento del liderazgo en la investigación sobre fusión, algo que se considera crucial para conservar la experiencia, las carreras y la influencia mundial. Este aspecto es especialmente importante, ya que la energía nuclear sigue expandiéndose a escala mundial, aunque no en Europa.

⁽¹⁾ DO L 219 de 25.7.2014, p. 42.

4. Observaciones generales

4.1. El Comité ha expresado periódicamente su punto de vista sobre la seguridad y el papel de la energía nuclear en la combinación energética de la Unión ⁽²⁾. Esta Comunicación es la primera revisión indicativa en materia de energía nuclear que la Comisión lleva a cabo desde Fukushima. En efecto, aunque en el PINC anterior se prometió «[aumentar] la frecuencia de la publicación de los Programas Indicativos Nucleares» [COM(2007) 565 final], este no ha sido el caso. La extensión del PINC de 2016, a pesar de ir acompañado de un exhaustivo documento de trabajo de los servicios de la Comisión, es la mitad de la de la Comunicación de 2007. El Comité sugiere que se añadan algunos elementos al PINC para contar con un documento estratégico en el que se aborden los factores contextuales que definen las decisiones sobre inversión y sobre fijación de objetivos.

4.2. El Comité valora el exhaustivo análisis de la inversión en el ciclo completo del combustible nuclear que ofrece el PINC y reconoce que define tanto los retos como las oportunidades a los que se enfrenta el sector. Asimismo, acoge con agrado que se ponga énfasis en las normas de seguridad más elevadas y en la necesidad de garantizar una financiación integral para todos los aspectos de la clausura. El documento de trabajo ofrece un nivel de detalle considerable y señala el papel que desempeña la investigación continua. Sin embargo, en otras áreas se han quedado muchos aspectos en el tintero, lo que disminuye el valor estratégico del documento.

4.3. El proyecto del PINC de 2016 anuncia un cambio significativo en el planteamiento de la Comisión. Los anteriores PINC situaron la revisión en el contexto de los retos energéticos a los que se enfrentaban la Unión y la comunidad mundial. Por ejemplo, el PINC de 2007 incluía secciones que no aparecen en el PINC de 2016 y que brindaban una visión estratégica clara. Estas secciones deberían añadirse a la propuesta presentada e incluir los temas siguientes:

- Competitividad. ¿Cuáles son los factores actuales y futuros que afectan a la competitividad de la energía nuclear? Por ejemplo, el papel de la ayuda estatal, en particular la ayuda financiera y fiscal, los cambios en las perspectivas sobre los costes de construcción, los costes de capital, la eliminación de residuos, los procedimientos de concesión de licencias, la prolongación de la vida útil de las centrales y los costes relativos de otras fuentes de energía.
- Aspectos económicos. La estructura del mercado de la energía sigue siendo poco clara, lo que desincentiva la inversión a largo plazo. Los riesgos económicos de la energía nuclear son importantes en un período de incertidumbre económica y política.
- Seguridad del suministro. La demanda de energía en el mundo sigue aumentando continuamente pese a haberse estabilizado o reducido en Europa y es preciso prestar más atención a las repercusiones de este aumento así como a sus vertientes políticas y a los aspectos de política exterior. En concreto, la seguridad del suministro de energía es un ámbito al que la energía nuclear puede contribuir (y ya lo hace) con fuentes de suministro de combustible (uranio) que ahora son a todas luces más seguras que el petróleo o el gas ⁽³⁾.
- Cambio climático. La energía nuclear produce en la Unión la mitad de la electricidad con bajas emisiones de carbono.
- Aceptación pública. Las grandes diferencias en la actitud de la opinión pública hacia la energía nuclear que existen en toda la UE constituyen una realidad que no suele entenderse bien pero que tiene repercusiones importantes sobre el nivel de aceptación política.

Todas estas cuestiones han adquirido mayor importancia en los últimos nueve años, pero el enfoque en la seguridad y el ciclo del combustible dominan el PINC, que no profundiza en esos otros aspectos ni en la Comunicación ni en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión. Tampoco perfila la naturaleza del debate sobre estas cuestiones, muchas de las cuales son objeto de discusión y controversia (por ejemplo, mantener niveles elevados en el trabajo subcontratado), ni ofrece un conjunto de orientaciones o un enfoque estratégico para debatir la energía nuclear en el conjunto de la combinación energética. Esto refleja el enfoque del paquete para la Unión de la Energía, donde hay una reticencia similar a poner de manifiesto las implicaciones de una estrategia energética europea para los debates nacionales sobre el futuro del papel de la energía nuclear (si es que lo tiene) en la combinación energética.

4.4. Como se ha mencionado antes, la propia Comunicación de la Comisión afirma constituir «una base para debatir de qué forma la energía nuclear puede contribuir al logro de los objetivos energéticos de la UE», ya que se trata de «una parte importante de la combinación energética de la UE en la perspectiva de 2050». Sin embargo, el contenido del documento no se ajusta del todo a estas declaraciones. Los programas indicativos anteriores presentaban una importante revisión analítica del papel de la energía nuclear y ofrecían orientaciones para la política futura.

⁽²⁾ DO C 341 de 21.11.2013, p. 92, DO C 133 de 14.4.2016, p. 25.

⁽³⁾ DO C 182 de 4.8.2009, p. 8.

4.5. En concreto, no cabe duda de que el análisis de las necesidades de inversión para la energía nuclear (obviamente una gran dificultad en vista de las circunstancias actuales) debe situarse ahora en el contexto de la inversión total necesaria para lograr los objetivos de la Unión de la Energía, pues existen interacciones y compensaciones entre las decisiones de inversión que afectan a las distintas tecnologías e infraestructuras de generación.

4.6. Además, hay varios factores contextuales adicionales que influyen en la política y la economía en el ámbito nuclear que no se han abordado plenamente y que resultan difíciles de tratar en profundidad para la Comisión, puesto que están sujetos a una revisión o reforma en la actualidad. Entre ellos cabe mencionar el funcionamiento del régimen de comercio de derechos de emisión, las subvenciones propuestas para los mecanismos de capacidad, el desarrollo del sector de las energías renovables, etcétera.

4.7. En la actualidad, la energía nuclear representa el 28 % de la producción interna de energía de la Unión y el 50 % de su electricidad con bajas emisiones de carbono (Eurostat, mayo de 2015). La reducción de las emisiones de CO₂ es un objetivo crucial en la política energética de la UE y mundial. Mantener el aumento de la temperatura en 2 °C exige una reducción media de las emisiones mundiales de CO₂ del 5,5 % anual entre 2030 y 2050. La forma de lograr la contribución europea a este objetivo se perfiló en la Hoja de Ruta de la Energía para 2050, en la que se adoptó un enfoque basado en varias hipótesis sobre cómo variaría la combinación energética en función de distintos factores políticos, económicos y sociales [COM(2011) 885 final]. La Comunicación da por sentado, sobre la base de las cifras facilitadas por los Estados miembros, que habrá una capacidad nuclear de aproximadamente 100 GWe en 2050, pero en vista del debate actual esta suposición no inspira mucha credibilidad.

4.8. El Comité señala el ejemplo reciente de Suecia —anunciado después de la publicación del PINC y por ello no incluido en el documento—, país que tomó la decisión de sustituir gradualmente las centrales nucleares cerradas por diez nuevos reactores nucleares en paralelo a la promesa de tomar medidas para lograr un suministro de energía procedente al 100 % de fuentes renovables para 2040 (Financial Times, 10 de junio de 2016). Contar con una sólida política de fuentes de energía renovables y al mismo tiempo con una capacidad adicional para suministrar energía con bajas emisiones de carbono a los vecinos es, en este caso, políticamente aceptable para todos los partidos y, por consiguiente, reviste una gran importancia estratégica en el contexto europeo. El documento debería, por tanto, actualizarse para tener este dato en cuenta.

4.9. Durante muchos años, el CESE ha abogado sistemáticamente por que se adopte un enfoque más estratégico para las cuestiones energéticas y por que se ponga un mayor énfasis en un diálogo público de gran alcance sobre generación y uso de la energía ⁽⁴⁾. La tecnología no está exenta de valores, y la tecnología energética implica un amplio abanico de juicios éticos, sociales y políticos. Los Estados miembros tienen la facultad discrecional de configurar su combinación energética; solo la mitad de ellos dispone de centrales nucleares en funcionamiento y, desde el último PINC, se ha producido una polarización de los puntos de vista sobre la energía nuclear. Este importante documento de revisión cíclica se vería reforzado si incluyera una presentación objetiva de las cuestiones más destacadas y de actualidad asociadas al debate sobre la forma en que «la energía nuclear puede contribuir al logro de los objetivos energéticos de la UE». Por tanto, se sugiere incluir una serie de apartados nuevos en el documento final, tal y como se expone en el punto 4.3, y que la estrategia en su conjunto tenga en cuenta en mayor medida las observaciones específicas que figuran en los puntos 5.3.1 a 5.3.4 *infra*.

5. Observaciones particulares

5.1. El documento hace hincapié en la importancia de una mejor coordinación nacional entre los Estados miembros, una mejor cooperación entre las partes interesadas y una transparencia y una participación pública mayores en lo relativo a las cuestiones nucleares. A este respecto, se señala el importante papel del Grupo Europeo de Reguladores de Seguridad Nuclear (ENSREG), así como el hecho de seguir «promoviendo el diálogo entre las partes interesadas en el Foro Europeo de la Energía Nuclear» (ENEF, por sus siglas en inglés). En diciembre de 2015, el ENSREG emitió una declaración sobre los avances en la ejecución de los planes de acción nacionales posteriores a Fukushima en la que señaló que el estado de ejecución difería y que se debería reforzar la tasa de realización de las actualizaciones de seguridad para cumplir los plazos de ejecución acordados. Recomendó que se actualizara y publicara periódicamente un informe de situación de cada uno de los países participantes sobre la aplicación de los planes de acción nacionales posteriores a Fukushima a fin de garantizar una supervisión transparente y con el objetivo de publicar un informe sobre la ejecución en 2017 (Cuarto informe del ENSREG, noviembre de 2015). El CESE sugiere que la Comisión muestre su apoyo a esta recomendación en el PINC.

⁽⁴⁾ DO C 291 de 4.9.2015, p. 8

5.2. La Comunicación menciona brevemente las relaciones con los Estados vecinos de la Unión productores de energía nuclear, y el CESE considera que, en particular, una mayor colaboración activa con Bielorrusia sería útil para resolver las preocupaciones en relación con la transparencia y la seguridad surgidas a raíz de la construcción del primer reactor nuclear del país en Ostrovets. Se debería dar prioridad a los vínculos a través del ENSREG.

5.3. En cuanto al diálogo y la transparencia en general, el CESE señala que, en la práctica, el papel, los recursos, la capacidad y la posición del ENEF se han reducido considerablemente en los últimos dos años. Es fundamental clarificar en mayor medida las cuestiones clave que ha de abordar el diálogo sobre la política nuclear europea, así como proponer un marco común para el debate a escala nacional. Es algo que difícilmente se hará ahora en el seno del ENEF y que no está contemplado en el PINC. Un marco de estas características sería útil también para la futura gobernanza de la Unión de la Energía y se debería aplicar de manera coherente a todas las fuentes de energía primaria. A fin de propiciar esta clarificación, el PINC debería contener apartados específicos en los que se perfilen las repercusiones y la pertinencia para la política de inversión nuclear. Estas cuestiones, que se detallan en los cuatro puntos que siguen, son ámbitos de debate clave, fundamentales en cualquier visión estratégica.

5.3.1. *La transición a la electricidad y el grado en que se puede garantizar un suministro constante de electricidad a partir de fuentes primarias.* Por una parte, la energía nuclear puede contribuir a la seguridad de la energía, ya que permite generar grandes volúmenes de electricidad predecibles de forma continua y durante largos períodos y puede suponer una contribución positiva al funcionamiento estable de las redes eléctricas (por ejemplo, manteniendo la frecuencia de red). Por otra parte, los costes de inversión relacionados con la construcción son elevados, los nuevos requisitos de seguridad plantean muchos retos, la financiación es incierta y las condiciones futuras de los mercados son en gran medida impredecibles. Todos los Estados miembros que tienen capacidad de generación de energía nuclear afrontan estas cuestiones, que podrían ser cruciales para determinar si sería posible desarrollar unos planes nacionales realistas que contribuyan a los objetivos generales de la Unión en materia de energía y clima y de qué manera se desarrollarían. El PINC debería remitirse a un marco común para debatir sobre estas cuestiones, como la Comisión ha propuesto en otras comunicaciones estratégicas sobre energía, y presentar un análisis equilibrado del papel de la energía nuclear.

5.3.2. *Conocimiento, actitudes y concienciación de la opinión pública en relación con los riesgos de la generación de energía.* Por un lado, la seguridad nuclear, las repercusiones de Chernóbil y Fukushima y las cuestiones pendientes relativas a la clausura y el almacenamiento de los residuos radiactivos son asuntos que provocan una gran preocupación pública en algunos países. Por otro, hay factores negativos —importantes pero con frecuencia minusvalorados— vinculados a otras fuentes de energía primarias. El CESE ha insistido regularmente en la importancia fundamental de que la opinión pública comprenda el «dilema» de la energía: en esencia, cómo equilibrar los objetivos interconectados, y en ocasiones contrapuestos, de la seguridad energética, la asequibilidad y la sostenibilidad medioambiental. La actitud pública configura en gran medida la voluntad política, y el bajo nivel de concienciación general sobre la energía puede tener como resultado una toma de decisiones políticas que diste de ser óptima. Sería útil poder disponer de recursos adicionales y un marco jurídico de apoyo que permita contar, por ejemplo, con comités de información locales, como en Francia.

5.3.3. *Una metodología para evaluar los costes y la competitividad.* Una energía asequible con bajas emisiones de carbono es fundamental para lograr los objetivos acordados en materia de clima y energía; con todo, este ámbito está protegido de la competencia en el mercado. Tampoco hay una metodología normalizada o aceptable en uso que permita a los Estados miembros evaluar los costes futuros de las alternativas en su combinación de producción de energía antes de tomar una decisión política (que se verá influida por otros factores).

5.3.4. *La importancia de una base activa en el ámbito de la investigación y la generación de electricidad para el liderazgo en los ámbitos del mercado, la tecnología y la seguridad.* ¿Cuán importante es conservar una industria de generación nuclear significativa y en evolución si lo que se pretende es mantener el empleo y la influencia y el liderazgo europeos en una industria que se está expandiendo a escala mundial (Administración de Información Energética de Estados Unidos: *World nuclear generation to double by 2040*, mayo de 2016)? Por ejemplo, China tiene la intención de duplicar su capacidad nuclear hasta 58 GWe como mínimo de aquí a 2020-2021, e incrementarla posteriormente hasta 150 GWe antes de 2030. Se señala la importancia de unos puestos de trabajo de gran calidad y bien remunerados en la UE, y en caso de que haya que eliminarlos gradualmente, la necesidad de implantar un programa para garantizar una transición justa y con apoyo.

5.4. La parte más significativa de la financiación para la investigación nuclear en la Unión está dedicada al desarrollo del programa conjunto de fusión nuclear (ITER). La hoja de ruta del EFDA (Acuerdo Europeo para el Desarrollo de la Fusión) describe la trayectoria desde los experimentos actuales de fusión hasta la creación de una central nuclear de fusión de demostración que produzca electricidad neta para la red. El CESE pide a la Comisión que tenga en cuenta el posible suministro de electricidad procedente de centrales nucleares de fusión en todas las hipótesis rentables posteriores a 2050. Además, se debería fomentar la continuidad de la investigación en materia de reactores de cuarta generación, que ofrecen la posibilidad de disminuir los costes y reducir significativamente la cantidad de residuos de alta actividad.

5.5. El proyecto de propuesta se elaboró antes de que tuviera lugar la votación en Reino Unido en la que ha vencido la opción de abandonar la Unión Europea y la interpretación jurídica actual sugiere que salir de la UE también significa salir de Euratom. Esto tiene implicaciones estratégicas importantes, en especial para los objetivos energéticos de cara a 2030, pero también para la investigación, la regulación, la cadena de suministro y la cooperación en materia de seguridad. Por lo tanto, esta cuestión debe ser reconocida en el proyecto de propuesta presentado, aunque anticipar resultados específicos en esta etapa es problemático.

Bruselas, 22 de septiembre de 2016.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Consejo en lo que se refiere a una serie de disposiciones relativas a la gestión financiera para determinados Estados miembros que sufren, o corren el riesgo de sufrir, graves dificultades en relación con su estabilidad financiera»

[COM(2016) 418 final — 2016/0193 (COD)]

(2016/C 487/18)

Consulta	Parlamento Europeo, 4.7.2016 Consejo de la Unión Europea, 8.7.2016
Fundamento jurídico	Artículos 117 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
Sección competente	Sección de unión económica y monetaria y cohesión económica y social
Aprobado en el pleno	21.9.2016
Pleno n.º	519
Resultado de la votación	169/1/4
(a favor/en contra/abstenciones)	

Dado que el Comité coincide con el contenido de la propuesta y ya ha expresado sus puntos de vista en sus dictámenes «Reglamento por el que se modifican los Fondos Estructurales — Medidas específicas para Grecia» (aprobado el 8 de octubre de 2015 ⁽¹⁾), «Disposiciones de gestión financiera y normas de liberación de compromisos para Estados miembros que sufren graves dificultades» (aprobado el 19 de septiembre de 2013 ⁽²⁾), «Disposiciones generales relativas a los Fondos Estructurales» (aprobado el 25 de abril de 2012 ⁽³⁾) y «Disposiciones de modificación de la gestión financiera de los Fondos Estructurales para Estados miembros en dificultades» (aprobado el 27 de octubre de 2011 ⁽⁴⁾), el Comité decidió, en su 519.º pleno, celebrado los días 21 y 22 de septiembre de 2016 (sesión del 21 de septiembre de 2016), por 169 votos a favor, 1 en contra y 4 abstenciones, emitir un dictamen favorable sobre la propuesta y remitirse a la posición mantenida en los documentos mencionados más arriba.

Bruselas, 21 de septiembre de 2016.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

⁽¹⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «Reglamento por el que se modifican los Fondos Estructurales — Medidas específicas para Grecia» (DO C 32 de 28.1.2016, p.20).

⁽²⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «Disposiciones de gestión financiera y normas de liberación de compromisos para Estados miembros que sufren graves dificultades» (DO C 341 de 21.11.2013, p.27).

⁽³⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «Disposiciones generales relativas a los Fondos Estructurales» (DO C 191 de 29.6.2012, p.30).

⁽⁴⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «Disposiciones de modificación de la gestión financiera de los Fondos Estructurales para Estados miembros en dificultades» (DO C 24 de 28.1.2012, p.81).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen derechos de aduana adicionales sobre las importaciones de determinados productos originarios de los Estados Unidos de América (versión codificada)»

[COM(2016) 408 final — 2014/0175 (COD)]

(2016/C 487/19)

Consulta	Comisión Europea: 23.6.2016
Fundamento jurídico	Artículo 207 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Órgano responsable	REX
Aprobado en el pleno	21.9.2016
Pleno n.º	519.º
Resultado de la votación	165/0/8
(a favor/en contra/abstenciones)	

Considerando que el contenido de la propuesta es plenamente satisfactorio y no es objeto de ninguna observación por su parte, el Comité, en su 519.º pleno de los días 21 y 22 de septiembre de 2016 (sesión del 21 de septiembre de 2016), decidió por 165 votos a favor y 8 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre el texto propuesto.

Bruselas, 21 de septiembre 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 que modifica la Directiva 2004/37/CE, relativa a la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes carcinógenos o mutágenos durante el trabajo»

[COM(2016) 248 final — 2016/0130 COD]

(2016/C 487/20)

Consulta	Consejo: 24.5.2016 Parlamento Europeo, 25.5.2016
Fundamento jurídico	Artículo 148, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en el pleno	21.9.2016
Pleno n.º	519
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	171/0/3

Considerando que ya se pronunció sobre el contenido de la propuesta objeto de examen en sus dictámenes sobre la propuesta de Directiva del Consejo sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes carcinógenos durante el trabajo (sexta Directiva particular con arreglo al artículo 8 de la Directiva 80/1107/CEE), aprobado el 2 de junio de 1988 ⁽¹⁾ y el 20 de octubre de 1999 ⁽²⁾, así como sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativa a un marco estratégico de la UE en materia de salud y seguridad en el trabajo (2014-2020), aprobado el 11 de diciembre de 2014, el Comité decidió no elaborar un nuevo dictamen sobre el asunto y remitirse a la posición mantenida en los documentos anteriormente mencionados.

Bruselas, 21 de septiembre de 2016.

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

⁽¹⁾ DO C 208 de 8.8.1988, p. 43.

⁽²⁾ DO C 368 de 20.12.1999, p. 18.

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



Oficina de Publicaciones de la Unión Europea
2985 Luxemburgo
LUXEMBURGO

ES