

# Diario Oficial de la Unión Europea

# C 34



Edición  
en lengua española

## Comunicaciones e informaciones

60.º año

2 de febrero de 2017

### Sumario

#### I Resoluciones, recomendaciones y dictámenes

##### DICTÁMENES

##### Comité Económico y Social Europeo

##### 520º Pleno del CESE de los días 19 y 20 de octubre de 2016

2017/C 034/01	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Presupuesto de la UE y su concentración en resultados reales: la clave para una sólida gestión financiera» (Dictamen de iniciativa) . . . . .	1
2017/C 034/02	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El mecanismo europeo de control del Estado de Derecho y los derechos fundamentales» (Dictamen de iniciativa) . . . . .	8
2017/C 034/03	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Observaciones finales del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas — Una nueva estrategia para las personas con discapacidad en la Unión Europea» (Dictamen de iniciativa) . . . . .	15
2017/C 034/04	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El papel y la incidencia de las ITC y APP en la ejecución del programa Horizonte 2020 para una transformación industrial sostenible» (Dictamen de iniciativa) . . . . .	24
2017/C 034/05	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Reforzar el sector industrial europeo de los cuidados personales, la higiene corporal y los productos de belleza» (Dictamen de iniciativa) . . . . .	31
2017/C 034/06	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El desguace naval y la sociedad del reciclado» (Dictamen de iniciativa) . . . . .	38
2017/C 034/07	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Cooperativas de productores-consumidores (prosumidores) de energía: oportunidades y retos en los países de la UE» (Dictamen de iniciativa) . . .	44
2017/C 034/08	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Energía marina: fuentes de energía renovable por desarrollar» (Dictamen de iniciativa) . . . . .	53
2017/C 034/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La Agenda 2030 — Una Unión Europea comprometida a apoyar el desarrollo sostenible a escala mundial» (Dictamen de iniciativa) . . . . .	58

# ES

2017/C 034/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Evaluación intermedia de Horizonte 2020» (Dictamen exploratorio) . . . . .	66
2017/C 034/11	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Suprimir los obstáculos a la acuicultura sostenible en Europa» (Dictamen exploratorio) . . . . .	73
2017/C 034/12	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La configuración del nuevo mercado de la electricidad y posibles repercusiones para los consumidores vulnerables» (Dictamen exploratorio) . . .	78

### III Actos preparatorios

#### COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

##### 520º Pleno del CESE de los días 19 y 20 de octubre de 2016

2017/C 034/13	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 — Normas europeas para el siglo XXI» [COM(2016) 358 final] . . . . .	86
2017/C 034/14	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las medidas contra el bloqueo geográfico y otras formas de discriminación por razón de la nacionalidad o del lugar de residencia o de establecimiento de los clientes en el mercado interior y por el que se modifican el Reglamento (CE) n.º 2006/2004 y la Directiva 2009/22/CE» [COM(2016) 289 final — 2016/0152 (COD)] . . . . .	93
2017/C 034/15	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de la aplicación de la legislación en materia de protección de los consumidores» [COM(2016) 283 final — 2016/0148 (COD)] . . . . .	100
2017/C 034/16	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los servicios de paquetería transfronterizos [COM(2016) 285 final — 2016/0149 (COD)] . . . . .	106
2017/C 034/17	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Informe sobre la política de competencia 2015 [COM(2016) 393 final — SWD(2016) 198 final] . . . . .	110
2017/C 034/18	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al establecimiento de un programa de la Unión para apoyar actividades específicas de fomento de la participación de los consumidores y otros usuarios finales de servicios financieros en la formulación de políticas de la Unión en el ámbito de los servicios financieros durante el período 2017-2020 [COM(2016) 388 final — 2016/0182 (COD)] . . . . .	117
2017/C 034/19	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 (UE) 2015/849 relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifica la Directiva 2009/101/CE» [COM(2016) 450 final — 2016/0208 (COD)] . . . . .	121
2017/C 034/20	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2011/16/UE en lo que se refiere al acceso a la información por parte de las autoridades tributarias contra el blanqueo de capitales [COM(2016) 452 final — 2016/0209 (CNS)] .	127
2017/C 034/21	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre las prácticas comerciales desleales en la cadena de suministro alimentario entre empresas» [COM(2016) 32 final] . . . . .	130

2017/C 034/22	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se definen las características de los barcos de pesca (texto refundido) [COM(2016) 273 <i>final</i> — 2016/0145 (COD)] . . . . .	140
2017/C 034/23	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las medidas de gestión, conservación y control aplicables en la zona del Convenio de la Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico (CICAA) y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 1936/2001, (CE) n.º 1984/2003 y (CE) n.º 520/2007 del Consejo [COM(2016) 401 <i>final</i> — 2016/0187 (COD)] . . . . .	142
2017/C 034/24	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (texto refundido)» [COM(2016) 270 <i>final</i> — 2016/0133(COD)] sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la Agencia de Asilo de la Unión Europea y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 439/2010 [COM(2016) 271 <i>final</i> -2016/0131(COD)] y sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del [Reglamento (UE) n.º 604/2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida] y de la identificación de un nacional de un tercer país o un apátrida en situación ilegal, y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley (refundición) [COM(2016) 272 <i>final</i> — 2016/0132(COD)] . . . . .	144
2017/C 034/25	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 — Estrategia de la UE relativa a la calefacción y la refrigeración» [COM(2016) 51 <i>final</i> ] . . . . .	151
2017/C 034/26	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 2010/13/UE, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual, a la vista de la evolución de las realidades del mercado [COM(2016) 287 <i>final</i> — 2016/0151 (COD)] . . . . .	157
2017/C 034/27	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 531/2012 en lo que se refiere a las normas relativas a los mercados mayoristas de itinerancia [COM(2016) 399 <i>final</i> — 2016/185 (COD)] . . . . .	162
2017/C 034/28	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 2009/45/CE sobre reglas y normas de seguridad aplicables a los buques de pasaje» [COM(2016) 369 <i>final</i> — 2016/170 (COD)] . . . . .	167
2017/C 034/29	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Directiva 98/41/CE del Consejo, sobre el registro de las personas que viajan a bordo de buques de pasaje procedentes de puertos de los Estados miembros de la Comunidad o con destino a los mismos y la Directiva 2010/65/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre las formalidades informativas exigibles a los buques a su llegada o salida de los puertos de los Estados miembros [COM(2016) 370 <i>final</i> ] [2016/171(COD)] . . . . .	172
2017/C 034/30	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre un sistema de inspecciones para garantizar la seguridad en la explotación de transbordadores de carga rodada y naves de pasaje de gran velocidad en servicio regular y por la que se modifica la Directiva 2009/16/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el control de los buques por el Estado rector del puerto y se deroga la Directiva 1999/35/CE del Consejo» [COM(2016) 371 <i>final</i> — 2016/0172 (COD)] . . . . .	176
2017/C 034/31	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 (CE) n.º 1920/2006 en lo relativo al intercambio de información, al sistema de alerta rápida y al procedimiento de la evaluación del riesgo de las nuevas sustancias psicotrópicas [COM(2016) 547 <i>final</i> — 2016/0261 (COD)] . . . . .	182



## I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

## DICTÁMENES

## COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

520º PLENO DEL CESE DE LOS DÍAS 19 Y 20 DE OCTUBRE DE 2016

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Presupuesto de la UE y su concentración en resultados reales: la clave para una sólida gestión financiera»**

(Dictamen de iniciativa)

(2017/C 034/01)

Ponente: **Petr ZAHRADNÍK**

Decisión del Pleno:	21.1.2016
Fundamento jurídico	Artículo 29.2 del Reglamento interno
	Dictamen de iniciativa
Sección competente	Sección Especializada de unión económica y monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en sección	5.10.2016
Aprobado en el pleno	19.10.2016
Pleno n.º	520
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	139/0/3

### 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE considera que el presupuesto de la UE puede constituir un instrumento fundamental para abordar los retos que afronta actualmente la UE y sus cambios estructurales. Sin embargo, es necesario analizar y evaluar cuidadosamente **el destino** de los gastos de sus medios financieros, **la manera** en que se gastan, cómo se **evalúa** el rendimiento de los medios así gastados y cómo se **informa** sobre los resultados obtenidos <sup>(1)</sup>. En esos casos, el presupuesto de la UE puede abordar los retos principales de la UE y contribuir a restablecer la confianza de los ciudadanos europeos en la UE, incluso en el caso de una reducción absoluta y relativa de su importe.

<sup>(1)</sup> Véase: Kristalina Georgieva, vicepresidenta de la Comisión responsable de Presupuesto, páginas de internet dedicadas a «Un presupuesto de la UE centrado en los resultados».

1.2. Una condición previa para mejorar el rendimiento del presupuesto de la UE consiste, al mismo tiempo, en determinar también **objetivos prioritarios claramente definidos en favor de los ciudadanos de la UE, los indicadores agregados correspondientes y un sistema convincente de rendición de cuentas**, en relación con las actividades concretas financiadas por el presupuesto de la UE, lo que permitiría maximizar la *relación coste-beneficio*. Para ello, se podrá recurrir, por ejemplo, a condiciones previas, a instrumentos financieros o a la flexibilidad y capacidad para hacer frente a retos imprevistos <sup>(2)</sup>. Al respecto, en primer lugar, cuantitativo del presupuesto de la UE, que también es importante desde el punto de vista del CESE, para definir las prioridades esenciales y las políticas correspondientes, habrá que añadir también su dimensión cualitativa.

1.3. El CESE suscribe el enfoque según el cual, por lo que respecta a los gastos del presupuesto de la Unión, no solo es importante garantizar que respeten las normas de legalidad y regularidad de procedimiento, sino también centrarlos de forma sistemática en los resultados y el rendimiento alcanzados por dicho presupuesto en los ámbitos prioritarios de la UE.

1.4. El CESE está de acuerdo en que la adopción de las normas de la cultura del rendimiento en el contexto del presupuesto de la UE requiere vincular estrechamente, por una parte, el importe y la naturaleza de los gastos y, por otra, un conjunto coherente de indicadores agregados de rendimiento para medir este último y los resultados.

1.5. Al mismo tiempo, el CESE considera que la adopción de una cultura del rendimiento no se limita a una medida puntual, sino que constituye un proceso evolutivo que presupone tanto un marco jurídico adecuado como una selección de instrumentos capaces de inducir a los principales actores a actuar en el sentido deseado. Los próximos debates, así como la aplicación de un presupuesto de la UE centrado en los resultados también deben precisar más el contenido de este.

1.6. El CESE está convencido de que un presupuesto de la UE centrado en los resultados puede garantizar la obtención en los ámbitos prioritarios de la UE de resultados y repercusiones que aporten un valor añadido que se pueda identificar claramente. El debate sobre un presupuesto de la UE centrado en los resultados es, pues, también un debate sobre las políticas prioritarias de la UE con capacidad para generar los cambios estructurales necesarios.

1.7. Hasta ahora, se han realizado ejercicios piloto para medir los efectos del presupuesto de la UE sobre la realización de las prioridades y los objetivos cuantificados de la Estrategia Europa 2020. El CESE considera que esta iniciativa representa un positivo avance en la dirección correcta, que es necesario prolongar de forma sistemática y más amplia. Ciertas pruebas han puesto de manifiesto un alto grado de inadecuación entre los objetivos perseguidos y los resultados obtenidos, así como numerosos ejemplos de una utilización ineficiente de los recursos financieros de la UE y deficiencias de los procedimientos correspondientes.

1.8. El CESE apoya que se prosiga la mejora y el estrechamiento de la interconexión y el vínculo entre la Estrategia Europa 2020 y el marco financiero plurianual para el período 2014-2020, o incluso con los distintos ejercicios presupuestarios de la UE correspondientes al mismo, por medio de indicadores de análisis de la repercusión y de las interpretaciones correspondientes. En ese contexto, es deseable emprender una reflexión sobre la Estrategia Europa 2020 para comprobar si focaliza bien las prioridades reales de la UE en materia de desarrollo también para la segunda mitad del presente decenio.

1.9. Asimismo, el CESE aprueba la idea de asegurarse de que los acuerdos de asociación y los programas operativos puedan desempeñar con eficacia su función de correas de transmisión, a fin de traducir los objetivos y prioridades de la UE en objetivos operativos aplicados en cada Estado miembro, ya se trate de mejorar la gestión compartida o de mejorar las normas de procedimiento de los programas que la Comisión Europea gestiona directamente en cada Estado miembro.

1.10. El CESE recomienda animar a los Estados miembros a que incluyan en sus acuerdos de asociación y en sus programas operativos un conjunto coherente y comparable de los resultados cuantificables que deberían alcanzarse con el apoyo de los recursos presupuestarios de la UE y que convendría someter después a una evaluación. Todos los acuerdos de asociación y programas operativos deberían prever indicadores comunes de resultados sobre una base transversal u horizontal, poniendo claramente de manifiesto la aportación de los distintos fondos y de los Fondos EIE en su conjunto, y diseñarse de tal forma que permitan seguir los progresos realizados a escala de la UE, de los Estados miembros y de cada una de sus regiones.

1.11. El CESE considera que la revisión intermedia del marco financiero plurianual para el período 2014-2020 brinda la oportunidad de aplicar más enérgicamente un enfoque de rendimiento y de orientación a los resultados, que más tarde debería manifestarse plenamente en forma de marco financiero plurianual a partir de 2021.

---

<sup>(2)</sup> Véase el análisis subsiguiente, punto 2.2.3.

1.12. El CESE considera que el marco financiero plurianual que se iniciará en 2021 debería constituir, de acuerdo con la nueva estrategia de competitividad y desarrollo, así como con el pilar de los derechos sociales en curso de elaboración, una plataforma estratégica clave a medio plazo (con un horizonte temporal idéntico al de la estrategia de competitividad) con una estructura y una ponderación de las diferentes partidas de gastos adaptadas a las necesidades y prioridades reales, y que debería, al mismo tiempo, permitir una mayor flexibilidad para hacer frente a las nuevas necesidades que aparezcan. El CESE aplaudiría también una modificación de las modalidades de ejecución de los recursos financieros del presupuesto de la UE en el sentido de una mayor eficacia gracias a la aplicación más amplia de instrumentos reembolsables y la búsqueda de la complementariedad entre estos últimos y los créditos de subvención. Además, subsiste un amplio margen de mejora de las formas de evaluar el presupuesto de la UE y su eficacia. El factor de la flexibilidad presupuestaria correspondiente es absolutamente fundamental para la capacidad del presupuesto de la UE de dar respuesta a las nuevas iniciativas, amenazas y oportunidades, así como para mantener la capacidad de la UE de actuar (a título de ejemplo, cabe mencionar la crisis migratoria, la necesidad de hacer frente a los choques económicos o la variación del número de miembros de la UE y sus repercusiones en los flujos presupuestarios, una base adecuada de recursos del Fondo de Solidaridad en caso de catástrofes naturales) y este factor se refiere no solo al volumen y la estructura de los gastos del presupuesto de la UE, sino también a los ingresos.

1.13. El CESE recomienda recoger en la política presupuestaria de la UE posterior a 2020 la identificación del importe correspondiente de los ingresos del presupuesto de la UE y la manera en que este se ha cumplimentado (se trata de encontrar una relación equilibrada y solidaria entre las contribuciones de los Estados miembros y los recursos presupuestarios propios).

1.14. El CESE aprueba la ampliación adicional de las posibilidades que brinda una política presupuestaria activa como, por ejemplo, la posibilidad de emitir obligaciones europeas. A tal fin sería deseable mejorar el marco y el procedimiento presupuestario de la UE y resolver satisfactoriamente la cuestión del alcance de la política presupuestaria de la UE con respecto, por una parte, a los Estados de la zona del euro y, por otra, a otros Estados miembros de la UE.

## 2. Análisis y descripción del problema

### 2.1. Datos básicos

2.1.1. El presupuesto de la UE es un instrumento crucial para la financiación de las prioridades de la Unión y su importe asciende en torno al 1 % del PIB de esta; su importe para el ejercicio 2015 fue de 145 300 millones EUR. Contribuye en una medida bastante significativa a la política económica de cada uno de los Estados miembros, donde representa en promedio el 1,9 % del gasto público; no obstante, en determinados casos, esta proporción es sensiblemente superior al 10 %.

### 2.2. Puntos de partida de la problemática

2.2.1. Con medios financieros de tal magnitud, es importante velar por que se asignen no solo dentro del respeto de las normas de legalidad y regularidad, sino también y al mismo tiempo, una vez respetada esa primera condición, de forma que permitan, ante todo, alcanzar los objetivos y los resultados correspondientes, respetando los principios de buena gestión financiera y la cultura del rendimiento. La determinación de los efectos reales de la ejecución del presupuesto de la Unión, medidos mediante los indicadores y criterios macroeconómicos pertinentes, es objeto de todas las reflexiones políticas actuales en materia de política presupuestaria de la UE.

Un presupuesto eficiente debe orientar de forma adecuada los gastos del presupuesto de la Unión sobre las auténticas prioridades de esta durante un período determinado. La cultura del rendimiento se basa en tres pilares: estrategia, simplificación y procedimiento presupuestario.

2.2.2. El presupuesto de la Unión y su ejecución deberían obedecer a las prioridades siguientes:

- adoptar un enfoque reforzado basado en el rendimiento y centrado en los resultados, que compense la visión tradicional de la observancia de las normas de legalidad y regularidad y permita integrar nuevos elementos que reflejen las necesidades actuales y futuras de las finanzas de la Unión (véase más adelante),
- centrarse más en el rendimiento y los resultados presupone mejorar el procesamiento de datos, su accesibilidad y su disponibilidad en la forma solicitada para poder evaluar los beneficios reales, ya que los efectos de esta actividad son superiores a los gastos adicionales que genera,
- evaluar la calidad del marco regulador de la asignación de los gastos del presupuesto de la UE,

- habida cuenta de las actividades financiadas por el presupuesto de la Unión, es importante percibir su evolución no de manera aislada desde el punto de vista de un ejercicio presupuestario determinado, sino como un proceso continuo a medio plazo en cuyo curso cada ejercicio marca una etapa en la evolución necesaria para la realización de los resultados de que se trate,
- respetar una interconexión más estrecha entre el presupuesto de la Unión y su nuevo modelo de política económica <sup>(3)</sup>, así como el rendimiento actual de su economía a medio plazo,
- la necesidad de garantizar la continuidad de la política presupuestaria de la Unión y de realizar y evaluar sus objetivos.

2.2.3. El presupuesto de la UE contiene algunos componentes nuevos vinculados al funcionamiento del marco financiero plurianual para el período 2014-2020, que son pertinentes por lo que respecta al refuerzo del enfoque basado en el rendimiento y centrado en los resultados:

- a) la concentración temática: el apoyo aportado por los medios financieros de la UE solo debería dirigirse a los ámbitos prioritarios y no dispersarse; convendría definir con precisión las prioridades y respaldarlas con un análisis cuantitativo y planes de viabilidad; convendría limitar rigurosamente la amplitud del conjunto de prioridades y dotar a las prioridades justificadas de una financiación suficiente para poder obtener resultados y ventajas reales;
- b) el enfoque integrado y territorializado («place-based») y las sinergias: los programas y proyectos no solo deberían producir resultados y ventajas como tales, sino que estos últimos deberían corresponderse con los de otros programas y proyectos gracias a las sinergias realizadas; estas últimas deberían encuadrarse en una unidad territorial definida sobre la base del principio de subsidiariedad; para que el sistema funcione, es importante elaborar una matriz de gestión a fin de crear las condiciones adecuadas para los proyectos integrados;
- c) las condicionalidades y las reservas de eficacia: los principios de buena gestión financiera imponen que la financiación por parte de la Unión se efectúe en un contexto adecuado en materia de asuntos interiores, macroeconómicos e institucionales de un Estado, lo que constituye una condición previa para efectuar la asignación como tal; en contrapartida, se ha instituido una reserva de eficacia, que desempeña el papel de prima para las entidades que presenten un buen rendimiento;
- d) la simplificación: el sistema de financiación de la Unión es extraordinariamente complejo en varios sentidos, y ello representa un obstáculo para una gestión eficaz del mismo y la posibilidad de medir sus resultados y ventajas reales;
- e) unos resultados mejor cuantificados: con vistas a diseñar y adaptar la política presupuestaria de la Unión, es muy importante medir eficazmente los resultados realmente obtenidos y poder extraer, con precisión y sin ambigüedades, las enseñanzas de los hechos observados; a tal fin, es esencial mejorar el sistema de análisis de los datos, la gestión de este y la utilización de los indicadores.

2.2.4. Por lo que respecta a la UE, se trata de adecuar mejor su política presupuestaria y el funcionamiento práctico de su presupuesto a sus necesidades, buscando un mejor equilibrio entre, por una parte, los aspectos de forma y procedimiento de la ejecución del presupuesto de la UE y, por otra, los enfoques basados en el rendimiento y centrados en los resultados. Con esta perspectiva de rendimiento y resultados, parece muy necesaria una percepción y una comprensión comunes de este concepto.

2.2.5. Por lo que respecta a la medición de la inobservancia de las normas formales, se utiliza desde hace mucho el indicador del porcentaje de error. Este último asciende a un 4 % (en torno al 4 % de los gastos del presupuesto de la Unión no se efectúan dentro del respeto de las normas formales, lo que en sí mismo no constituye un mal resultado; en valores absolutos, esta cifra representa no obstante unos 6 000 millones EUR). En el cuadro siguiente se presenta la evolución del porcentaje de error global en los últimos años:

2011	2012	2013	2014
3,9 %	4,8 %	4,7 %	4,4 %

<sup>(3)</sup> Se trata, entre otras cosas, de la Estrategia Europa 2020, el Semestre Europeo, el «Six-Pack», el «Two-Pack» y las recomendaciones por países; uno de los medios posibles puede consistir en establecer un estrecho vínculo con dichas recomendaciones como criterio de eficacia en la asignación de los gastos del presupuesto de la UE.

2.2.6. El principio clave del presupuesto de la UE reside en el carácter «sano» de los flujos financieros y de los programas y proyectos efectivos que estos financian, de forma que se pueda evaluar la óptima utilización de los recursos de la UE en todos sus aspectos. El CESE hace suya la tendencia actual a hacer más hincapié en el rendimiento y los resultados en las actividades de la Comisión Europea (en su iniciativa para un presupuesto centrado en los resultados <sup>(4)</sup>) y del Tribunal de Cuentas Europeo (en su Informe Anual relativo al ejercicio 2014 <sup>(5)</sup>) y el capítulo que consagra al rendimiento; los pasajes relativos a la gestión compartida incluyen como resultados la evaluación del rendimiento de los programas al término de un ejercicio piloto).

2.2.7. El CESE aprueba el planteamiento seguido en el ejercicio piloto, a fin de analizar la relación e interconexión entre la Estrategia Europa 2020 y los acuerdos de asociación, o en su caso, los programas operativos, ya que constituyen instrumentos esenciales de la política de cohesión de la UE y uno de los componentes significativos del capítulo de gastos del presupuesto de la UE. Este ejercicio puede considerarse el germen de una concepción global de la evaluación del rendimiento y los resultados del presupuesto de la UE <sup>(6)</sup>.

2.2.8. Para lograr un seguimiento equilibrado de los aspectos de forma y rendimiento asociados al presupuesto de la Unión, desempeñan un papel crucial el procesamiento, la gestión y la comunicación de los datos y la información entre los órganos y las instituciones de la Unión (en primer lugar la Comisión Europea) y los Estados miembros. La ejecución del presupuesto de la UE va acompañada de una enorme cantidad de datos e información que, en la práctica, solo se explotan de manera muy limitada para garantizar la posibilidad de evaluar de forma objetiva tanto el porcentaje de error como, en particular, los resultados obtenidos por el presupuesto de la UE, y establecer los procedimientos para mejorar la situación observada.

### 3. Observaciones esenciales

3.1. El CESE considera que la principal razón de ser del presupuesto de la Unión es aportar ventajas a los ciudadanos de la UE y al mismo tiempo proteger los intereses financieros de esta; las ventajas aportadas adoptan la forma de una ayuda financiera basada en el respeto de las prioridades en materia de desarrollo y funcionamiento, y compatible con el marco de la política económica y el rendimiento económico real y previsto; proteger los intereses financieros de la Unión consiste en efectuar de forma adecuada los gastos consignados en el presupuesto de la UE, dentro del respeto de las normas, sin errores ni fraudes. El enfoque político actual debería contribuir a obtener ese pleno respeto y ese equilibrio mutuo.

3.2. El CESE estima que este movimiento hacia un presupuesto de la UE centrado en el rendimiento no podría adoptar la forma de una medida puntual. Es esencial elaborar las normas jurídicas fundamentales y los objetivos del presupuesto de la Unión y de la política teniendo presente la voluntad de respetar unos indicadores de carácter cualitativo y obtener resultados medibles.

3.3. Una contribución importante para centrar el presupuesto de la UE en el rendimiento consistiría, asimismo, en hacer coincidir en el tiempo el período presupuestario (en la actualidad, el marco financiero septenal) y el consagrado a la estrategia clave de desarrollo de la UE (en la actualidad, la estrategia decenal Europa 2020). Desde este punto de vista, el año 2021 brindará una ocasión única para establecer esa coincidencia y sentar las condiciones para un funcionamiento óptimo de un presupuesto de la UE centrado en los resultados y el rendimiento.

3.4. El CESE toma nota de las conclusiones, a las que se adhiere, del Informe Anual relativo al ejercicio 2014 publicado por el Tribunal de Cuentas, que pone de manifiesto una serie de aspectos problemáticos en los que la interconexión entre la Estrategia Europa 2020 y los acuerdos de asociación o, en su caso, los programas operativos, no se realiza en absoluto de forma óptima. Ese informe señala de forma explícita que esos diferentes instrumentos no fueron diseñados para traducir de forma sistemática los objetivos políticos de la Estrategia Europa 2020 en objetivos operativos concretos (definidos por los acuerdos de asociación y los programas operativos) <sup>(7)</sup>.

3.5. El CESE considera que las ventajas potenciales derivadas de la realización de sinergias entre los cinco Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) en el marco del sistema de reglamentación y gestión global y de un acuerdo de asociación en cada Estado miembro todavía no se han materializado, sino que perdura la práctica de normas diferentes para cada uno de esos fondos, lo que provoca una fragmentación de la programación (en vez de las necesarias sinergias entre ellos).

<sup>(4)</sup> Kristalina Georgieva, vicepresidenta de la Comisión Europea encargada de Presupuesto y Recursos Humanos, anunció esta iniciativa en su conferencia del 22 de septiembre de 2015.

<sup>(5)</sup> El Informe Anual fue publicado el 10 de noviembre de 2015.

<sup>(6)</sup> Por su tenor, varias resoluciones del Parlamento Europeo adoptadas entre 2013 y 2015 (véanse los Informes de Jens Geier o de Ingeborg Gräßle) siguen una senda similar, aun cuando abordan cuestiones parciales; el documento sobre la aprobación de la gestión de la Comisión Europea para el ejercicio 2014 (informe elaborado en 2016 por Martina Dlabajová) presenta una visión global en la materia en los textos del Parlamento Europeo.

<sup>(7)</sup> Véanse, por ejemplo, los apartados 3.10 a 3.12 del Informe Anual del Tribunal de Cuentas relativo al ejercicio 2014.

3.6. A juicio del CESE, la existencia de dos elementos nuevos en el uso de los medios financieros de la UE para el período 2014-2020 (es decir, las condiciones y las reservas de rendimiento) ofrece un amplio margen de mejora del enfoque basado en el rendimiento y los resultados. Es precisamente la aplicación de condicionalidades macroeconómicas la que debería garantizar que los gastos del presupuesto de la Unión se efectúen en cada Estado miembro en un entorno macroeconómico suficientemente sano, o no debería permitir a un Estado miembro que no se esfuerce por remediar sus problemas macroeconómicos utilizar plenamente estos medios. La existencia de reservas de rendimiento también debería animar de manera adecuada a los Estados miembros a proporcionar prestaciones orientadas a conseguir los objetivos estratégicos de la UE a través del presupuesto de esta última.

3.7. El CESE considera que el ejercicio piloto para poner a prueba un presupuesto de la UE centrado en el rendimiento y los resultados a través de los vínculos entre este y las prioridades de la Estrategia Europa 2020 debería ampliarse a otros ámbitos pertinentes, de forma que la evaluación de esta orientación del presupuesto de la Unión al rendimiento y los resultados sea verdaderamente coherente y global; convendría, por ejemplo, preguntarse por las recomendaciones por países y su coherencia con los indicadores derivados de la aplicación del Semestre Europeo.

3.8. El CESE recomienda que en el marco de las reflexiones sobre el funcionamiento del presupuesto de la UE intervenga también un estudio de la noción de fracaso del mercado, hacia cuya eliminación convendría orientar los medios presupuestarios de la UE; las manifestaciones de un fallo del mercado (imperfecciones o fracasos del mercado) pueden, por ejemplo, adoptar la forma de una asimetría de la información, eventualmente en el modo en que las instituciones financieras evalúan la rentabilidad de las inversiones desde el punto de vista comercial, que obstaculiza la financiación de determinados tipos de proyectos, ya que no se tienen en cuenta ciertas externalidades positivas ni ventajas sociales que aportan en mayor medida y que no son pertinentes en el contexto comercial considerado, pero son importantes desde el punto de vista de la ayuda aportada por la financiación de la UE.

3.9. El CESE se hace eco de la necesidad de mejorar significativamente el ámbito de la gestión compartida entre los órganos e instituciones de la UE (en primer lugar, la Comisión Europea) y los Estados miembros. El 76 % de los gastos totales del presupuesto de la UE se efectúan en el marco de la gestión compartida. Cuanto más realicen en su seno los Estados miembros los objetivos de la Estrategia Europa 2020, más vinculado estará el presupuesto de la UE a dicha Estrategia y más reflejarán sus objetivos las verdaderas necesidades de la UE en los planos económico, social, territorial o medioambiental, y más crearemos en un entorno favorable de sana gestión financiera para una conexión sin problemas entre la Comisión Europea y los Estados miembros.

3.10. El CESE considera que una manifestación importante de la creciente importancia concedida al rendimiento y la orientación del presupuesto de la Unión a los resultados es la atención prestada a un aumento del uso de instrumentos de ingeniería financiera (IIF) o los instrumentos de financiación innovadores, cuya naturaleza modifica de forma esencial el modo en que se utilizan los recursos públicos de la Unión y las expectativas asociadas a los mismos. A pesar del indiscutible potencial de los IIF, solo en torno al 65 % de los recursos autorizados en este concepto durante el período 2007-2013 llegaron a los destinatarios finales (el resto simplemente fue «aparcado» en los IIF, a fin de acreditar formalmente su utilización). Este tema adquiere cada vez mayor importancia para el período posterior a 2020, en consideración también de la necesidad de aumentar la complementariedad con respecto al Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE), y constituye una reflexión estratégica fundamental para orientar los recursos presupuestarios comunes de la UE a partir del ejercicio 2021.

3.11. Al mismo tiempo, el CESE estima que reforzar la orientación al rendimiento y los resultados no debería significar, evidentemente, que haya que olvidar la legalidad y regularidad de los procedimientos. No se puede poner en un segundo plano la importancia del respeto de las normas de Derecho y de procedimiento. Dado que el porcentaje de error recoge todos los casos en los que los medios financieros no habrían debido pagarse porque no se utilizaron dentro del respeto de las normas, de algún modo se presupone automáticamente que esas normas son correctas y que no ocultan ninguna contradicción interna ni elementos indeseables. Por esta razón, un procedimiento que respete las normas de buena gestión financiera debería verificar también los efectos de dichas normas, a fin de comprobar su compatibilidad y coherencia con las necesidades y objetivos de la UE <sup>(8)</sup>.

3.12. El CESE reconoce la gran complejidad de las modalidades prácticas de la ejecución del presupuesto de la UE. Los esfuerzos actualmente realizados por simplificar todas las actividades relacionadas con el presupuesto de la UE, que comprenden tanto cuestiones de procedimiento como de contenido, contribuyen, asimismo, a cumplir la exigencia de buena gestión financiera; estos esfuerzos de simplificación deberían traducirse en la reducción de las cargas administrativas excesivas y la limitación de la práctica de la «sobrerregulación» en los Estados miembros,

---

<sup>(8)</sup> Ello podría hacerse, por ejemplo, por medio de un análisis de impacto reglamentario, que constituye un instrumento muy eficaz para conseguir una buena gestión financiera en la práctica.

3.13. El CESE considera que las propuestas formuladas en la sección 3 del presente dictamen, que se traducen en conclusiones y recomendaciones finales de la sección 1, son reflexiones conceptuales cruciales sobre la futura política fiscal de la UE, que pueden aplicarse parcialmente en el contexto del proceso de revisión intermedia del marco financiero plurianual para el período 2014-2020, pero que solo podrán transcribirse plenamente en las normas presupuestarias a partir del ejercicio 2021. El concepto de las perspectivas y de las reformas necesarias en relación con el presupuesto y el marco financiero plurianual después de 2020 puede basarse en los últimos dictámenes del CESE a este respecto o inscribirse en su línea <sup>(9)</sup>.

Bruselas, 19 de octubre de 2016.

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

---

---

<sup>(9)</sup> Véanse, por ejemplo, los dictámenes del CESE de 2011 sobre «*La revisión del presupuesto de la UE*» (DO C 248 de 25.8.2011, p. 75), de 2012 sobre «*El marco financiero plurianual para el período 2014-2020*» (DO C 229 de 31.7.2012, p. 32), de 2014 sobre el tema «*Completar la unión económica y monetaria — El papel de la política fiscal*» (DO C 230 de 14.7.2015, p. 24), de 2015 sobre la «*Revisión de la gobernanza económica*» (DO C 268 de 14.8.2015, p. 33), de 2015 sobre el tema «*Completar la unión económica y monetaria — Propuestas para la próxima legislatura europea*» (DO C 451 de 16.12.2014, p. 10), de 2015 sobre el tema «*Completar la UEM: el pilar político*» (DO C 332 de 8.10.2015, p. 8), de 2012 «*Más allá del PIB — Indicadores complementarios*» (DO C 181 de 21.6.2012, p. 14), de 2012 sobre «*Un impuesto para las transacciones financieras*» (DO C 181 de 21.6.2012, p. 55), de 2013 sobre la «*Cooperación reforzada en el ámbito del impuesto sobre las transacciones financieras*» (DO C 271 de 19.9.2013, p. 36), y de 2012 sobre un «*Programa de acción para los sectores aduanero y fiscal de la Unión Europea para el período 2014-2020 (Programa Fiscus)*» (DO C 143 de 22.5.2012, p. 48).

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El mecanismo europeo de control del Estado de Derecho y los derechos fundamentales»**

**(Dictamen de iniciativa)**

(2017/C 034/02)

Ponente: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Coponente: **Ákos TOPOLÁNSZKY**

Consulta	Comité Económico y Social Europeo, 21.1.2016
Fundamento jurídico	Artículo 29, apartado 2, del Reglamento interno  Dictamen de iniciativa
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en sección	27/09/2016
Aprobado en el pleno	19/10/2016
Pleno n.º	520
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	202/1/7

**1. Observaciones y propuestas del CESE: un mecanismo de la UE para el Estado de Derecho, la democracia y los derechos fundamentales**

1.1. La Unión Europea no es únicamente un mercado común; es una unión de valores comunes, según lo dispuesto en el artículo 2 del Tratado. Además, reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Estos valores, en los que se basa la Unión Europea, constituyen el fundamento de la integración y forman parte de la identidad europea. No solo deben ser criterios de adhesión, sino que deben ser respetados en la práctica por los Estados miembros. Por ello, resulta esencial aplicar los procedimientos del Tratado cuando se vulneran estos valores. El CESE considera que las instituciones europeas deben adoptar un enfoque proactivo y preventivo para sus actividades políticas, a fin de anticipar y evitar problemas.

1.2. Al igual que muchas organizaciones de la sociedad civil europea, el CESE se muestra alarmado por el deterioro de la situación de los derechos humanos, la deriva populista y autoritaria que se está generalizando y el riesgo que esto plantea para la calidad de la democracia y la protección de los derechos fundamentales, por los que velan el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y que constituyen principios generales del Derecho de la Unión <sup>(1)</sup>.

1.3. Se están produciendo vulneraciones de estos derechos en toda Europa. Muchas organizaciones de la sociedad civil han denunciado casos en varios Estados miembros y esperan que el CESE emprenda nuevas iniciativas para que las instituciones de la UE respondan de manera decisiva. No solo está en peligro la Unión Europea, sino también la confianza de los ciudadanos en las instituciones democráticas nacionales y europeas. El CESE considera que el riesgo es muy grave y de carácter sistémico.

<sup>(1)</sup> Artículo 6 del TUE.

1.4. El contenido específico de los principios y las normas que se derivan del Estado de Derecho puede variar a escala nacional, en función del sistema constitucional de cada Estado miembro. No obstante, estos principios y los valores de la Unión se ven reflejados en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, así como en determinados documentos del Consejo de Europa y, en particular, de la Comisión de Venecia. Estos principios incluyen: la legalidad, que implica un proceso legislativo transparente, responsable, democrático y pluralista; la prohibición de actuaciones arbitrarias del poder ejecutivo; unos tribunales independientes e imparciales; un control jurisdiccional efectivo, incluido el respeto de los derechos fundamentales; la igualdad ante la ley; la protección de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías.

1.5. Tanto el Tribunal de Justicia de la UE como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos han confirmado que estos principios no son requisitos meramente formales y de procedimiento, sino que constituyen el medio para garantizar el cumplimiento y el respeto de la democracia y los derechos humanos. El Estado de Derecho es un principio constitucional con componentes tanto de forma como de fondo.

1.6. El respeto del Estado de Derecho está intrínsecamente vinculado al respeto de la democracia y los derechos fundamentales: no puede haber democracia ni protección de los derechos fundamentales sin respeto del Estado de Derecho, y viceversa. Los derechos fundamentales solo son eficaces si pueden invocarse ante los órganos jurisdiccionales. La democracia se protege a través del papel fundamental del poder judicial, incluidos los tribunales constitucionales. Cabe añadir que se trata de **derechos de las personas** no de los Estados miembros ni de los Gobiernos, por lo que la prioridad en su defensa debe ser inmediata.

1.7. Habida cuenta de los trabajos de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo, los informes de la Comisión Europea y la resolución del Parlamento Europeo de 27 de febrero de 2014 sobre la situación de los derechos fundamentales en la Unión Europea, el CESE considera que —a su debido tiempo— debería modificarse el artículo 51<sup>(2)</sup> de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE con el fin de ampliar su ámbito de aplicación y procurar que todas sus disposiciones sean aplicables en los Estados miembros<sup>(3)</sup>.

1.8. Existe un diálogo regular entre el Tribunal de Justicia de la UE y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, diálogo que podría consolidarse si la UE se adhiriera al Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales (CEDH). El CESE propone que la Comisión presente, en el primer semestre de 2017, una propuesta de adhesión de la UE al Convenio, tal como se prevé en el artículo 6, apartado 2, del Tratado.

1.9. Las obligaciones a las que están sujetos los países candidatos con arreglo a los criterios de Copenhague deben seguir aplicándose en los Estados miembros después de su adhesión a la UE en virtud del artículo 2 del Tratado, por lo que el CESE considera que todos los Estados miembros deben ser objeto de evaluaciones periódicas para comprobar que siguen cumpliendo los valores fundamentales de la UE y evitar que se pierda la confianza mutua.

1.10. El CESE considera que las instituciones de la UE deben reforzar los procedimientos y mecanismos destinados a proteger y defender la democracia, el Estado de Derecho y los derechos fundamentales en todos los Estados miembros. En los últimos años —especialmente, antes de 2014—, se ha observado con preocupación que la Comisión, pese a haber incoado procedimientos de infracción en algunos casos, no ha cumplido eficazmente su función de guardiana de los Tratados y no ha podido responder de manera adecuada a las violaciones de los principios y valores europeos que se han producido en varios Estados miembros.

1.11. El CESE anima a la Comisión a que adopte un enfoque activo para proteger y defender los valores y principios de la UE, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 2 del TUE, en todos los Estados miembros, y a que utilice el actual marco de 2014 en la mayor medida posible.

1.12. El CESE propone que las tres instituciones principales de la UE (la Comisión, el Consejo y el Parlamento) adopten un planteamiento común. El diálogo y la cooperación entre las instituciones es fundamental en un asunto tan importante. El CESE recomienda que el Consejo respalde el actual marco de la Comisión mediante la adopción de una decisión del Consejo que permita reforzar el marco y apoyar una mayor consolidación del Estado de Derecho.

---

<sup>(2)</sup> Artículo 51: «Las disposiciones de la presente Carta están dirigidas a las instituciones, órganos y organismos de la Unión, dentro del respeto del principio de subsidiariedad, así como a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión».

<sup>(3)</sup> La propuesta de la Convención y los dictámenes del CESE no preconizaban las limitaciones que estableció el Consejo Europeo en el artículo 51.

1.13. Las organizaciones de la sociedad civil desempeñan un papel clave en la promoción de los valores democráticos, el buen funcionamiento del Estado de Derecho y la protección de los derechos fundamentales. Habida cuenta del cada vez más reducido espacio democrático y las restricciones que padecen las ONG en los Estados miembros, se considera admirable el positivo papel que desempeñan las ONG sobre el terreno. El Comité está colaborando muy activamente con los agentes sociales y las ONG en la protección de los derechos fundamentales y los derechos de las minorías, los refugiados y los inmigrantes.

1.14. El CESE, como órgano que representa a la sociedad civil organizada, desea entablar un diálogo con el Consejo, la Comisión y el Parlamento, para mejorar la gobernanza y reforzar la coordinación política entre las instituciones de la UE y los Estados miembros, y crear un sistema de alerta temprana.

1.15. El CESE considera imprescindible crear un mecanismo europeo jurídicamente vinculante, un marco en el que participen activamente la Comisión, el Parlamento y el Consejo, y en el que el CESE desempeñe un papel importante como representante de la sociedad civil. Este mecanismo servirá de complemento al marco de la Comisión y al diálogo intergubernamental iniciado por el Consejo. Además, podría denominarse «nuevo mecanismo de Copenhague»<sup>(4)</sup> y estaría sujeto a un control democrático y judicial<sup>(5)</sup>.

Al objeto de identificar las carencias existentes y pedir que se subsanen, dicho mecanismo debería evaluar, entre otras cosas, aspectos como la legalidad, la jerarquía normativa, la seguridad jurídica, la igualdad, la no discriminación, el libre acceso a la justicia y el respeto de las garantías procesales, la prevención del abuso de Derecho y la arbitrariedad por parte de las autoridades públicas, la separación de poderes, el respeto y la protección del pluralismo político, las minorías y la diversidad social, sexual, etc., el respeto de la libertad de expresión y de prensa.

1.16. El Comité desea que se adopte el proyecto de informe sometido a debate en la Comisión LIBE del Parlamento Europeo y que se alcance un acuerdo interinstitucional sobre la aplicación del Pacto de la Unión Europea sobre la democracia, el Estado de Derecho y los derechos fundamentales. El CESE respalda de manera general esta propuesta, ya que prepara el terreno para la aplicación de un acuerdo interinstitucional, jurídicamente vinculante, que refuerce la gobernanza europea y la coordinación política entre las instituciones de la UE y los Estados miembros. El CESE debería formar parte de este Pacto para que pueda entablarse un debate de la sociedad civil en su seno; además el CESE debería desempeñar un papel en el Semestre sobre la democracia, el Estado de Derecho y los derechos fundamentales.

1.17. El mecanismo debe fundamentarse en indicadores basados, a su vez, en datos cuantitativos y cualitativos:

- indicadores sobre el Estado de Derecho;
- indicadores sobre la calidad de la democracia;
- indicadores sobre la protección de los derechos fundamentales.

1.18. El Comité hace hincapié, en la importancia que revisten los títulos I, II, III y IV de la Carta a la hora de elaborar indicadores, teniendo en cuenta que los **derechos económicos, sociales y culturales** fundamentales son «indisociables» de los derechos civiles y políticos.

1.19. Es importante que tanto los Estados miembros como las instituciones, los órganos y las agencias de la UE respeten los derechos fundamentales, incluidos los derechos sociales, especialmente en tiempos de crisis. Esto debería aplicarse igualmente a las relaciones y los acuerdos con terceros países, no solo en términos de cumplimiento de estos derechos, sino también para hacerlos valer.

1.20. El mecanismo requiere la puesta en marcha de un sistema de control y evaluación basado en procedimientos transparentes. La FRA debería recibir un mandato claro para asistir en la aplicación de dicho mecanismo. El CESE suscribe la propuesta del Parlamento de crear un grupo de expertos independientes<sup>(6)</sup> presidido por el Comité científico de la FRA.

<sup>(4)</sup> Tal como propone el Parlamento Europeo en su resolución de 27 de enero de 2014 sobre la situación de los derechos fundamentales en la Unión Europea (2012), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0173+0+DOC+XML+V0//ES>, ponente: Louis Michel, 22 de noviembre, punto 9.

<sup>(5)</sup> Carrera, S., E. Guild y N. Hernanz (2013), *The Triangular Relationship between Fundamental Rights, Democracy and the Rule of Law in the EU: Towards an EU Copenhagen Mechanism*, Paperback, Bruselas: Centro de Estudios Políticos Europeos.

<sup>(6)</sup> Nombrado por los Estados miembros, ALLEA, ENNHRI, Comisión de Venecia, CEPEJ, ONU, OCDE.

1.21. El Comité propone formar parte de dicho grupo. Asimismo, propone que los expertos designados por los respectivos gobiernos sean los Defensores del pueblo u «Ombudsmen» de cada Estado miembro.

1.22. El grupo de expertos analizará y evaluará la situación en cada Estado miembro sobre la base de indicadores y procedimientos transparentes. En este contexto, el CESE puede contribuir mediante la organización de misiones a los Estados miembros para analizar la situación en colaboración con la sociedad civil local y elaborar informes.

1.23. El CESE apoya la puesta en marcha del Semestre sobre la democracia, el Estado de Derecho y los derechos fundamentales. La Comisión se basará en los informes de los expertos para elaborar cada año informes específicos por país, que contendrán recomendaciones; el Parlamento celebrará un debate interparlamentario y elaborará una resolución; el Consejo organizará el diálogo anual y adoptará las conclusiones. El mecanismo debe funcionar en el contexto de un nuevo ciclo político anual con el objetivo de garantizar un enfoque común y coherente en la UE.

1.24. El Comité desea participar en la elaboración del acuerdo interinstitucional y podría plantearse la posibilidad de crear un grupo permanente para organizar audiencias con la sociedad civil y elaborar dictámenes e informes al respecto.

1.25. En el marco del Semestre sobre la democracia, el Estado de Derecho y los derechos fundamentales, organizará cada año —en cooperación con las organizaciones de la sociedad civil— un foro para analizar la situación de la democracia, el Estado de Derecho y los derechos fundamentales, y podría elaborar propuestas y recomendaciones que se transmitirán a la Comisión, al Consejo y al Parlamento. Además, el Comité podría cooperar con las demás instituciones en la elaboración de las evaluaciones de impacto.

## 2. El Tratado y cuestiones conexas

2.1. Durante los últimos años, se ha puesto de manifiesto la falta de mecanismos adecuados para proteger los valores enunciados en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE), según el cual «La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres».

2.2. La UE se fundamenta en estos valores, que incluyen el respeto de la democracia, el Estado de Derecho y la protección de los derechos humanos. Además, tiene la oportunidad de verificar la conformidad con estos valores en la fase previa a la adhesión de un Estado conforme a los denominados «criterios de Copenhague» o «criterios de adhesión»<sup>(7)</sup>. La adhesión requiere que el país candidato haya alcanzado una estabilidad institucional que garantice la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y protección de las minorías

2.3. Sin embargo, no existe ningún mecanismo similar que pueda aplicarse después de la adhesión de los Estados miembros. La falta de un mecanismo europeo para supervisar la democracia, el Estado de Derecho y los derechos fundamentales se conoce como el «dilema de Copenhague».

2.4. El buen funcionamiento de la UE se basa en la «confianza mutua» entre las instituciones europeas y los Estados miembros, así como entre los propios Estados miembros, y la confianza en que las leyes y las decisiones políticas adoptadas respetan los mismos principios en relación con el Estado de Derecho, la democracia y los derechos fundamentales. De este modo queda garantizada la igualdad de condiciones entre los Estados miembros en lo que se refiere a la libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales. Asimismo, esto permite a los gobiernos cooperar en cuestiones relacionadas con la justicia y los asuntos de interior, en particular, el Derecho penal, las cuestiones de asilo y la inmigración.

2.5. La Unión Europea, que se creó para garantizar la paz y prosperidad en todos sus Estados miembros y mejorar el bienestar de sus ciudadanos, no solo depende de la existencia del libre comercio, sino también de la protección de sus valores fundamentales. Estos valores fundamentales permiten a los ciudadanos de la UE vivir libres de opresión e intolerancia, con gobiernos democráticamente elegidos y responsables que actúen con arreglo al Estado de Derecho.

2.6. En los últimos años, las decisiones políticas y legislativas adoptadas en varios Estados miembros han suscitado debates y conflictos con las instituciones europeas y con otros Estados miembros, y se ha perdido la «confianza mutua». En muchos casos, no se han tenido debidamente en cuenta las normas de la democracia, el Estado de Derecho y los derechos fundamentales, y la Unión Europea no ha podido dar una respuesta adecuada.

---

(7) Conclusiones del Consejo Europeo de Copenhague, 21 y 22 de junio de 1993.

2.7. El CESE observa con gran preocupación que algunos Estados miembros están adoptando leyes y aplicando políticas que apuntan a un grave deterioro de la calidad de la democracia: violaciones de los derechos humanos, en especial de las minorías; falta de independencia del poder judicial y los tribunales constitucionales; restricciones a la separación de poderes; limitación de las libertades de prensa, de opinión, de reunión, de asociación, de información, de consulta y negociación colectiva, y de otros derechos civiles y sociales fundamentales. La Unión Europea se ha enfrentado en varias ocasiones a crisis provocadas en algunos Estados miembros por problemas concretos relacionados con el Estado de Derecho, y en estos casos la Comisión se ha limitado a ejercer presión política e incoar procedimientos de infracción.

2.8. Hasta la fecha, no se ha hecho uso de los mecanismos de carácter preventivo y sancionador del artículo 7 del TUE, que es la única disposición prevista por los Tratados para abordar las violaciones de los principios democráticos, el Estado de Derecho y los derechos fundamentales en ámbitos ajenos a la competencia legislativa de la UE. Existen dos enfoques, uno preventivo y otro sancionador. Sin embargo, en la práctica, nunca se han utilizado debido a su repercusión política y las condiciones estrictas por las que se rige su aplicación: únicamente en caso de un «riesgo claro» de «violación grave y persistente».

2.9. La Comisión y el Parlamento pueden intervenir en la fase preventiva. En la segunda fase, el Consejo puede sancionar al Estado miembro mediante la suspensión de determinados derechos, incluido el derecho de voto de sus representantes en el Consejo.

2.10. No obstante, el Consejo dispone de un amplio margen de discreción a este respecto ya que no se han establecido criterios específicos y transparentes para activar el procedimiento y determinar los indicadores y los procedimientos de evaluación necesarios. El mandato del Parlamento Europeo, la Comisión Europea y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) es muy limitado en estas situaciones<sup>(8)</sup>, y tampoco está prevista la consulta al CESE sobre estas cuestiones.

### 3. La actuación de las instituciones europeas

3.1. En marzo de 2014, la **Comisión Europea** adoptó una Comunicación sobre «Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho» [COM(2014)158]. El marco se activará en situaciones en que los Estados miembros estén adoptando medidas o tolerando situaciones que sean sistémicas y que puedan afectar negativamente a la integridad, la estabilidad o el buen funcionamiento de las instituciones y los mecanismos de salvaguardia establecidos a nivel nacional para garantizar el Estado de Derecho. Abarcará cuestiones relacionadas con las estructuras constitucionales, la separación de poderes, la independencia e imparcialidad del poder judicial, o los sistemas de control judicial, incluida la justicia constitucional.

3.2. El marco de la Comisión pretende dar respuesta a las amenazas para el Estado de Derecho en los Estados miembros antes de que se den las condiciones para activar los mecanismos previstos en el artículo 7 del TUE. Es responsabilidad de la Comisión y está concebido para cubrir un vacío. No es una alternativa, sino un mecanismo que precede y complementa los mecanismos del artículo 7 del TUE. Cuando existan indicios claros de una amenaza sistémica para el Estado de Derecho en un Estado miembro, el marco facilitará un diálogo estructurado entre la Comisión Europea y el Estado miembro de que se trate. El proceso de diálogo se compondría de tres fases principales: un dictamen de la Comisión, una recomendación de la Comisión y un seguimiento de la recomendación. La Comisión podrá consultar a expertos en la fase de evaluación<sup>(9)</sup>.

3.3. El CESE acoge favorablemente el marco de la Comisión Europea para reforzar el Estado de Derecho, pero considera que adolece de una serie de limitaciones.

3.3.1. La evaluación no prevé la realización de análisis comparativos periódicos de los problemas y controversias creados por los Estados miembros en relación con la democracia, el Estado de Derecho y los derechos fundamentales. Por definición, el marco solo puede activarse cuando el problema se ha hecho «sistémico», lo que representa un margen de tolerancia elevado. Una amenaza «sistémica» puede producirse cuando el poder judicial ya no es capaz de garantizar una actuación gubernamental acorde con los límites establecidos por el Derecho, lo cual representa una fase bastante tardía.

<sup>(8)</sup> Si bien el Derecho de la Unión protege los derechos humanos mediante un mecanismo que permite a los ciudadanos hacer valer sus derechos, el artículo 7 es un mecanismo jurídico y político de carácter general que queda expresamente excluido de la jurisdicción del Tribunal de Justicia.

<sup>(9)</sup> La Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA), la Red de Presidentes de Tribunales Supremos de la Unión Europea, el Consejo de Europa (Comisión de Venecia), la Asociación de Consejos de Estado y Tribunales Supremos Administrativos de la Unión Europea y la Red Europea de Consejos del Poder Judicial.

3.3.2. La manera en que la Comisión analiza la información debe ser transparente, con indicadores específicos y procedimientos objetivos; también debe establecer protocolos de consulta con la sociedad civil y con el CESE.

3.3.3. El marco no incluye ningún papel específico para el Parlamento Europeo, que —sin embargo— está poniendo en marcha sus propias iniciativas políticas en la materia.

3.3.4. Además, no se prevé ningún modelo de cooperación interinstitucional reforzada.

3.4. El CESE manifiesta su preocupación por la falta de seguimiento, por parte del **Consejo**, del marco para reforzar el Estado de Derecho.

3.4.1. En su reunión del 16 de diciembre de 2014, el Consejo de Asuntos Generales adoptó sus conclusiones sobre la función que debe desempeñar el Consejo para garantizar el respeto del Estado de Derecho. El Consejo se comprometió a instituir un **diálogo anual** entre los Estados miembros, en su formación de Consejo de Asuntos Generales, preparado por el Coreper. Este diálogo, iniciado por la Presidencia luxemburguesa en noviembre de 2015, tiene por objeto abordar una serie de temas específicos que no se han dado a conocer: se pidió a los gobiernos que trataran cualquier aspecto del Estado de Derecho y que mencionaran algún ámbito en el que se estén realizando avances y otro que resulte problemático. El resultado ha sido una serie de monólogos, en lugar de un diálogo. No hubo interacción entre los Estados, que no se ofrecieron ayuda ni formularon críticas o recomendaciones, y tampoco se contrajo ningún compromiso para tomar medidas de seguimiento con el fin de resolver los problemas planteados. A finales de 2016, bajo la Presidencia eslovaca, el Consejo llevará a cabo una evaluación de la experiencia adquirida.

3.4.2. Las conclusiones del Consejo no tuvieron en cuenta ni hicieron referencia al marco de la Comisión sobre el Estado de Derecho. Tampoco ofrecen una visión clara de la función precisa que desempeñarán la Comisión, el Parlamento y el CESE en este diálogo.

3.5. La Comisión Juncker ha hecho del Estado de Derecho una de sus prioridades y ha nombrado al Sr. Timmermans vicepresidente primero responsable del Estado de Derecho y los Derechos Fundamentales. Sin embargo, no se sabe si la Comisión tiene previsto establecer criterios e indicadores para aplicar el marco sobre el Estado de Derecho.

3.6. La Comisión ha activado este marco, por primera vez, incoando un procedimiento contra Polonia por haber infringido la normativa de la UE, teniendo en cuenta una evaluación crítica de la situación por la Comisión de Venecia, que es un órgano del Consejo de Europa<sup>(10)</sup>.

3.7. La Comisión LIBE del **Parlamento Europeo** está debatiendo actualmente un proyecto de informe de iniciativa<sup>(11)</sup> con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre el establecimiento de un mecanismo de la Unión para la democracia, el Estado de Derecho y los derechos fundamentales (2015/2254(INL) —ponente: Sophia in 't Veld—, que entre otras cosas «Pide a la Comisión que, antes de finales de 2016, le someta, sobre la base del artículo 295 del TFUE, una propuesta relativa a la conclusión de un Pacto de la Unión sobre la Democracia, el Estado de Derecho y los Derechos Fundamentales en forma de **acuerdo interinstitucional**, en el que se establezcan medidas que faciliten la cooperación entre las instituciones de la Unión y sus Estados miembros en el marco del artículo 7 del TUE, y se integren, adapten y complementen los mecanismos existentes, siguiendo las recomendaciones detalladas que se recogen en el anexo».

3.7.1. El anexo contiene el PROYECTO DE ACUERDO INTERINSTITUCIONAL: **PACTO DE LA UNIÓN EUROPEA SOBRE LA DEMOCRACIA, EL ESTADO DE DERECHO Y LOS DERECHOS FUNDAMENTALES**, que deben acordar el Parlamento, el Consejo y la Comisión

3.7.2. El Pacto incluye un cuadro de indicadores, un debate interparlamentario anual y las modalidades de tratamiento de los posibles riesgos y vulneraciones, así como de activación del componente preventivo o corrector del artículo 7.

<sup>(10)</sup> Dictamen sobre las enmiendas a la Ley de 25 de junio de 2015 sobre el Tribunal Constitucional de Polonia, Comisión de Venecia, 11 de marzo de 2016.

<sup>(11)</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-576.988+01+DOC+PDF+V0//ES>

3.7.3. El Parlamento propone poner en marcha un **Semestre** interinstitucional sobre la democracia, el Estado de Derecho y los derechos fundamentales, que se ampliará para integrar el marco de la Comisión, el Diálogo anual del Consejo y el debate interparlamentario. El Semestre europeo contará con la asistencia de una secretaría y un grupo de expertos, presidido por el presidente del Comité científico de la FRA, que elaborará los indicadores y evaluará la situación en los Estados miembros y las recomendaciones.

3.7.4. El **ciclo político** sobre la democracia, el Estado de Derecho y los derechos fundamentales incluirá los informes anuales de la Comisión, el Consejo y el Parlamento, y se creará un grupo de trabajo interinstitucional sobre evaluaciones de impacto.

Bruselas, 19 de octubre de 2016

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

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Observaciones finales del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas — Una nueva estrategia para las personas con discapacidad en la Unión Europea»**

**(Dictamen de iniciativa)**

(2017/C 034/03)

Ponente: **Ioannis VARDAKASTANIS**

Consulta	Comité Económico y Social Europeo, 21/01/2016
Fundamento jurídico	Artículo 29, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en sección	27/09/2016
Aprobado en el pleno	19/10/2016
Pleno n.º	520
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	211/1/3

### 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. La ratificación por parte de la Unión Europea de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CNUDPD) es un hito para los derechos de las personas con discapacidad tanto en la UE como en sus Estados miembros. El examen de la Unión por parte del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas en 2015 cierra la primera fase de la aplicación de la Convención. En sus observaciones finales, el Comité de la CNUDPD pide a las instituciones de la UE que cumplan sus obligaciones, dado que son estas las que deben organizar y coordinar la aplicación de la CNUDPD de conformidad con estas observaciones finales. Las observaciones finales han vuelto a confirmar que la elaboración de políticas de la UE en el ámbito de la discapacidad exige una profunda transformación del modo en que se han configurado hasta ahora estas políticas. Hasta ahora, la UE no ha emprendido una verdadera adaptación de su método de elaboración de política en consonancia con la nueva transformación que le exige la CNUDPD.

1.2. El CESE insta a todas las instituciones de la UE a que integren las observaciones finales en la elaboración actual y futura de las políticas y la legislación de la Unión. También insta a la Comisión Europea a que presente un informe al Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en el otoño de 2016.

1.3. El CESE considera que la CNUDPD y las observaciones finales del Comité constituyen una oportunidad única para que la Comisión Europea presente una estrategia global de la UE sobre los derechos de las personas con discapacidad. Las observaciones finales han creado un impulso que las instituciones de la Unión deberían aprovechar y que debería conducir a la inclusión sistemática de los derechos de las personas con discapacidad en toda la legislación, las políticas y los programas de la UE.

1.4. El CESE subraya que, al objeto de integrar los derechos de las personas con discapacidad, la Comisión Europea debe acometer un ejercicio de carácter transversal y exhaustivo para realizar un inventario de todas sus normas, políticas y programas con miras a garantizar su plena armonización con las disposiciones de la CNUDPD y a asociar de manera activa a las organizaciones representativas de las personas con discapacidad en este proceso. Este ejercicio de inventario debería ir acompañado de un análisis de deficiencias que evalúe los desajustes entre la práctica de la elaboración de legislación y políticas y la integración de los derechos de las personas con discapacidad y la CNUDPD. El ejercicio de inventario y el análisis de deficiencias deberían incluirse explícitamente en la revisión de la Estrategia Europea sobre Discapacidad.

1.5. El CESE recuerda a la Comisión su obligación de emprender inmediatamente la revisión y actualización de la declaración de competencias y su lista de instrumentos. A ello debería añadir su propio compromiso de examinar y revisar la declaración de competencias, como mínimo, una vez durante su mandato.

1.6. El CESE reconoce que el examen de la UE por parte del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad tuvo lugar a la mitad del período de programación 2014-2020, y admite las dificultades para integrar el nuevo programa de derechos de personas con discapacidad, derivado de las observaciones finales para la Unión, en las evaluaciones intermedias de estrategias, políticas, programas e instrumentos de financiación. No obstante, recomienda que la Comisión redoble los esfuerzos por integrar e incluir las observaciones finales en estos procesos de revisión y que asigne los recursos necesarios al cumplimiento de sus obligaciones en el marco de la CNUDPD.

1.7. La CNUDPD establece expresamente que es preciso consultar y hacer partícipes a las organizaciones representativas de las personas con discapacidad en el proceso de aplicación y seguimiento de la Convención. El CESE pide a la Comisión que entable un diálogo estructurado, genuino y con contenido, con las asociaciones europeas de personas con discapacidad (con arreglo al artículo 4, apartado 3, y el artículo 33, apartado 3). Asimismo, la Comisión debería crear un programa de capacitación, al objeto de empoderar a las organizaciones representativas de las personas con discapacidad para que cumplan sus obligaciones fundamentales.

1.8. El CESE considera extremadamente importantes la cooperación y la asociación de las instituciones de la Unión en la aplicación de la CNUDPD. Por tanto, recomienda poner en marcha un mecanismo de coordinación interinstitucional para facilitar la rápida y sencilla aplicación de las observaciones finales y la CNUDPD, incluidas la consulta y la participación de las organizaciones representativas de las personas con discapacidad.

1.9. Las observaciones finales exigen que la Estrategia Europea sobre Discapacidad sea sometida a un examen y una revisión en profundidad. Por consiguiente, el CESE pide a la Comisión que estudie la evolución de los derechos de las personas con discapacidad y amplíe el alcance de la Estrategia Europea sobre Discapacidad introduciendo más ámbitos de actuación y vinculándola al examen y revisión de las políticas, programas e instrumentos de financiación (por ejemplo, la Estrategia Europa 2020, la Estrategia de igualdad entre mujeres y hombres y la Estrategia sobre derechos de la infancia, compromisos de la UE en la acción exterior), junto con un calendario detallado de aplicación, un presupuesto y valores de referencia e indicadores específicos y concretos.

1.10. La UE se ha comprometido con la aplicación completa de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) establecidos en la Agenda 2030 de las Naciones Unidas y debe garantizar que la Unión Europea tiene plenamente en cuenta las observaciones finales y las disposiciones de la CNUDPD, en los ámbitos tanto interior como exterior. Por consiguiente, el CESE recomienda encarecidamente a la Comisión Europea que incluya la aplicación de la Agenda 2030 en la revisión de la Estrategia Europea sobre Discapacidad mediante la fijación de metas y acciones a escala europea encaminadas a alcanzar todos los ODS en la UE, también en lo que se refiere a las personas con discapacidad.

1.11. El CESE está firmemente convencido de que la UE debe evitar que la financiación de la Unión se utilice para crear o dar continuidad al funcionamiento de estructuras institucionalizadas. El CESE apoya plenamente el uso de la financiación de la UE para establecer servicios basados en la comunidad para las personas con discapacidad a fin de permitirles vivir de manera independiente en sus lugares de residencia. La institucionalización de las personas con discapacidad constituye una violación de sus derechos y el CESE insta a la Comisión a promover, de forma más sistemática y eficaz, la desinstitucionalización mediante políticas, programas e instrumentos de financiación específicos.

1.12. El CESE pide a la Comisión que proceda inmediatamente a ratificar el Protocolo Facultativo de la CNUDPD, el Tratado de Marrakech y el Convenio de Estambul del Consejo de Europa.

1.13. El CESE insta encarecidamente a la Comisión a que establezca puntos de contacto en todas las direcciones generales, agencias y órganos, con la plena inclusión y participación de las organizaciones representativas de las personas con discapacidad en el proceso de elaboración de las políticas, al objeto de crear estructuras horizontales y verticales que promuevan la plena inclusión e integración de los derechos de las personas con discapacidad en la legislación, las políticas y los programas de la Unión.

1.14. El CESE cree que la Comisión, en cooperación con otras instituciones, agencias y órganos de la UE, debería iniciar el proceso de preparar y elaborar cuidadosamente la nueva Agenda Global de los Derechos de las Personas con Discapacidad 2020–2030, que debería incorporarse e integrarse plenamente en las estrategias macroeconómicas y sociales de carácter general (por ejemplo, Europa 2020 y sus mecanismos de aplicación); recomienda el establecimiento de un grupo de trabajo en el que participen todas las partes interesadas y organizaciones representativas de las personas con discapacidad para llevar a cabo y aplicar esta iniciativa. El CESE propone que la Comisión inicie la aplicación de esta nueva Agenda 2020–2030 con el Año Europeo de los Derechos de las Personas con Discapacidad 2021.

1.15. El CESE reconoce las iniciativas positivas que la Comisión ha llevado a cabo en el ámbito de la accesibilidad, en especial el acuerdo tripartito en torno a la Directiva sobre la accesibilidad de los sitios web de los organismos del sector público y la propuesta de la Comisión sobre el Acta Europea de Accesibilidad, y pide a las instituciones de la Unión que concluyan las negociaciones. No obstante, el CESE expresa su preocupación por la Directiva horizontal sobre la igualdad de trato y solicita que se desbloqueen las negociaciones y que se tengan en cuenta las observaciones finales y la CNUDPD en esta nueva fase.

1.16. El CESE pide a todas las instituciones de la Unión que garanticen que las medidas de austeridad no afectan a la capacidad de las personas con discapacidad para ejercer sus derechos, tal y como se consagran en la CNUDPD, por lo que solicita a la Comisión que establezca la protección social mínima necesaria para alcanzar este objetivo y respetar el derecho de estas personas a un nivel de vida y una protección social adecuados.

1.17. El CESE pide a la Comisión y a Eurostat que desarrollen herramientas estadísticas para calibrar los efectos de la aplicación de la CNUDPD en las personas con discapacidad, a escala europea y nacional. También considera que la recogida de datos de conformidad con un enfoque de los derechos humanos en relación con la discapacidad y su desglose en función del tipo de discapacidad, la edad y el género incidirían favorablemente en el desarrollo y aplicación de la legislación, las políticas y los programas de la Unión Europea.

1.18. El CESE reconoce que la Unión tiene competencias para efectuar un seguimiento de las medidas nacionales a fin de garantizar que todos los ciudadanos de la UE son iguales ante la ley, y que no solo no se vean privados de su capacidad jurídica ni de sus derechos sino que puedan participar en las elecciones europeas y en todos los procesos electorales en toda la Unión en igualdad de condiciones con el resto. Por tanto, solicita a la Comisión y, en concreto, a la DG Justicia y Consumidores, que adopte un programa basado en el método abierto de coordinación a fin de facilitar la convergencia de los Estados miembros hacia el principio de reconocimiento ante la ley en igualdad de condiciones.

1.19. El CESE se compromete a dar ejemplo en el cumplimiento de las obligaciones específicas que debe cumplir la UE en su calidad de administración pública –puestas de manifiesto por parte del Comité de la CNUDPD– y velará por que sus recursos humanos, los derechos de los miembros del CESE y sus instalaciones de comunicación se ajusten a los principios de la CNUDPD.

## 2. Introducción

2.1. El CESE acoge con satisfacción las observaciones finales emitidas por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas <sup>(1)</sup>, ya que ofrecen un programa exhaustivo para que la Unión oriente su elaboración de políticas hacia un enfoque de la discapacidad basado en los derechos humanos y centrado en las personas.

2.2. El CESE recuerda que la Comisión presentó el proyecto de propuesta de Directiva sobre la igualdad de trato antes de la conclusión de la CNUDPD. Asimismo, las negociaciones entre el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea han introducido progresivamente enmiendas que no son conformes con las obligaciones recogidas en la CNUDPD. Por lo tanto, el CESE solicita a la Comisión que introduzca, en las actuales negociaciones interinstitucionales, una propuesta para adaptar el proyecto de propuesta de Directiva presentado a fin de ajustarlo a las disposiciones de la CNUDPD y, por supuesto, a las observaciones finales relativas a la discapacidad, y que incluya la prohibición de discriminación múltiple e intersectorial y de discriminación por asociación.

<sup>(1)</sup> <https://www.un.org/development/desa/disabilities-es/convencion-sobre-los-derechos-de-las-personas-con-discapacidad-2.html>

2.3. El CESE subraya que las medidas de austeridad han tenido repercusiones negativas en las condiciones de vida de las personas con discapacidad y sus familias. Los niveles de pobreza, exclusión, discriminación y desigualdad han aumentado como consecuencia de la crisis económica, que en muchos Estados miembros se ha convertido en una crisis de derechos humanos, y han dejado a gran número de personas con discapacidad y a sus familias completamente desprotegidos. Por consiguiente, el CESE pide a la UE que establezca unos niveles de protección social mínima a fin de proteger los derechos de las personas con discapacidad y brindarles un nivel de vida y de protección social adecuado. Este mecanismo debería incluirse en el proceso del Semestre Europeo.

2.4. Por otra parte, el Comité de la CNUDPD recomendó que la UE elaborara una estrategia global sobre la CNUDPD aplicable a todas las instituciones de la UE con una dotación presupuestaria específica incluida en el marco financiero plurianual. Por lo tanto, el CESE considera que es necesario celebrar una reunión de alto nivel con los líderes de las instituciones y organismos de la Unión para iniciar el proceso de preparación y adopción de un programa interinstitucional de la CNUDPD con objetivos y metas específicos que deben alcanzarse. La estrategia global debería determinar las responsabilidades de cada institución de la UE en la aplicación de la CNUDPD.

2.5. Es necesario que la UE entable un diálogo estructurado, genuino y con contenido, con las organizaciones europeas representativas de las personas con discapacidad, a fin de garantizar su capacidad tanto de participar de manera efectiva y eficaz en la elaboración de la legislación y las políticas de la UE como de realizar de manera proactiva campañas de promoción de la CNUDPD. Por otra parte, la UE debe garantizar que las organizaciones europeas representativas de las personas con discapacidad dispongan de capacidad financiera para apoyar su trabajo. Por consiguiente, debería crearse específicamente una línea presupuestaria para el desarrollo de la capacidad de las organizaciones representativas de las personas con discapacidad.

2.6. La integración y aplicación exhaustivas y transversales de las disposiciones de la CNUDPD por parte de la Unión y el desarrollo de una nueva agenda de la UE al respecto requieren la creación de un marco participativo de gobernanza y asociación que facilite la plena participación de todos los principales agentes y partes interesadas en la elaboración de las políticas, junto con las instituciones de la UE, de manera inclusiva.

2.7. La Comisión debería emprender, de urgencia y con carácter inmediato, un ejercicio de inventario y un análisis de deficiencias de todos los programas y políticas internas y externas de la UE, para garantizar que se ajustan a las disposiciones de la CNUDPD. Asimismo, todas las estrategias y políticas globales de la Unión deben ser conformes con las observaciones finales, incluida la Estrategia Europa 2020 y el Semestre Europeo, el pilar europeo de derechos sociales, la Agenda 2030 de las Naciones Unidas y los instrumentos de financiación como los Fondos EIE.

2.8. Es sumamente importante que la aplicación de las observaciones finales por parte de la UE se aborde al más alto nivel político. Más concretamente, la Comisión debería incluir en su programa de trabajo para 2017 una iniciativa política específica destinada a este propósito. La plena incorporación e integración de las observaciones finales en las políticas y programas de la UE requieren que la Comisión Europea elabore una estrategia global sobre la CNUDPD. El CESE pide a la Comisión Europea que inicie el proceso para preparar urgentemente una estrategia global sobre la CNUDPD, que cuente con la plena consulta y participación de las personas con discapacidad.

2.9. El año 2021 marcará el décimo aniversario de la firma de la CNUDPD por parte de la Unión Europea. El CESE considera que es un año adecuado para convertirse en el segundo Año Europeo de las Personas con Discapacidad. El CESE toma nota de que la Comisión organizó el primer Año Europeo de las Personas con Discapacidad en 2003. Por lo tanto, el CESE propone que las instituciones de la Unión comiencen inmediatamente los preparativos y adopten las medidas necesarias para declarar 2021 segundo Año Europeo de las Personas con Discapacidad.

### **3. Observaciones finales — Una oportunidad para lograr una UE más inclusiva para las personas con discapacidad**

#### **3.1. Principios y obligaciones generales (artículos 1-4)**

3.1.1. Aunque la UE ha ratificado la CNUDPD, todavía no ha emprendido una revisión exhaustiva y transversal de la legislación, las políticas y los programas de la UE. El CESE pide a la Comisión que lleve a cabo esta revisión urgentemente. Además, la Comisión debería designar un punto de contacto en cada dirección general, con el mandato de llevar adelante esta tarea.

3.1.2. Cabe lamentar que la Unión Europea no haya ratificado todavía el Protocolo facultativo de la Convención. Por consiguiente, el CESE pide a la UE que proceda a ratificar sin mayor dilación el Protocolo facultativo, dejando la vía abierta a que las personas con discapacidad presenten quejas ante el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas en caso de violación de sus derechos, tal y como se estipula en la Convención.

3.1.3. En la elaboración de las políticas y la legislación de la UE debería adoptarse e integrarse plenamente el enfoque de la discapacidad basado en los derechos humanos. El CESE pide a los servicios jurídicos de las instituciones de la Unión que realicen un estudio exhaustivo sobre las implicaciones de la ratificación de la CNUDPD para el ordenamiento jurídico de la Unión, a fin de posicionarla como un marco apropiado para la elaboración de las políticas y la legislación. Los servicios jurídicos de la UE no prestan suficiente atención a las obligaciones de la UE derivadas de la CNUDPD.

3.1.4. El CESE pide al secretario general de la Comisión Europea que examine las directrices sobre las evaluaciones de impacto y las modifique para incluir en ellas una lista más amplia de problemas y cuestiones con miras a evaluar mejor el cumplimiento de la Convención.

3.1.5. El Comité de la CNUDPD ha pedido a la UE que presente un examen de la declaración de competencias y de su lista de instrumentos para el otoño de 2016, en el que se tenga en cuenta el enfoque exhaustivo adoptado en la observación final n.º 17. La revisión de esta declaración debería efectuarse como mínimo una vez por mandato.

## 3.2. *Derechos específicos (artículos 5-30)*

3.2.1. La Comisión Europea no ha puesto en marcha una estrategia de la UE de no discriminación e igualdad para las personas con discapacidad que sea conforme con las disposiciones de la CNUDPD y las observaciones finales, por lo que el CESE pide a la Comisión que actúe inmediatamente por lo que se refiere a la Directiva horizontal sobre igualdad de trato (véase el punto 2.2) y que efectúe también una revisión de la Directiva 2000/78/CE del Consejo, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación.

3.2.2. La Comisión Europea debería incluir la perspectiva de las mujeres y las niñas con discapacidad en su política de igualdad entre mujeres y hombres, también en la labor de recogida de datos del Instituto Europeo de la Igualdad de Género. Por otra parte, el Compromiso estratégico para la igualdad entre mujeres y hombres 2016-2019 de la Comisión Europea y su labor legislativa y política sobre el equilibrio entre la vida laboral y personal deberían incorporar plenamente los derechos de las mujeres y niñas con discapacidad. El CESE pide a la UE que ratifiquen lo antes posible el Convenio de Estambul del Consejo de Europa.

3.2.3. En la renovada Agenda de la UE en pro de los Derechos del Niño, la UE debería incluir una estrategia general para los niños y niñas con discapacidad basada en los derechos, e integrar los derechos de los menores con discapacidad en todas las políticas de la Unión sobre discapacidad. Los menores con discapacidad y sus familias también deberían participar en todos los procesos de toma de decisiones de la UE, de conformidad con el artículo 4, apartado 3, de la CNUDPD.

3.2.4. Asimismo, la UE debería reconocer la situación específica de los jóvenes con discapacidad y el hecho de que a menudo sufren múltiples formas de discriminación en su vida cotidiana, en concreto respecto de la igualdad de oportunidades para los jóvenes en el mercado laboral y la participación activa de los jóvenes con discapacidad en la sociedad en general. Por lo tanto, la UE debería valorar la situación específica de los jóvenes con discapacidad que viven en la UE y sugerir mejoras pertinentes<sup>(2)</sup>. Además, la UE debe asegurarse de que esta perspectiva se incluya en la próxima Estrategia de la UE para la Juventud.

3.2.5. La UE debería organizar y llevar a cabo una amplia campaña de sensibilización sobre la Convención, en cooperación con los medios de comunicación públicos (incluidas las redes sociales), destinada a combatir los prejuicios contra las personas con discapacidad. Es sumamente importante que las personas con discapacidad participen, a través de sus organizaciones representativas, en esta campaña.

3.2.6. La UE debería promover, facilitar y financiar la formación del personal del sector del transporte y el turismo en ámbitos como la toma de conciencia y la igualdad de trato en materia de discapacidad y fomentar la colaboración y el intercambio de buenas prácticas entre las organizaciones europeas que trabajan en el ámbito de la discapacidad y los organismos públicos y privados responsables de los transportes. Todo el material relacionado con la capacitación, formación, toma de conciencia y declaraciones públicas, entre otras cosas, debería ponerse a disposición en formatos accesibles.

---

<sup>(2)</sup> DO C 181 de 21.6.2012, p. 2.

3.2.7. El CESE celebra la propuesta de la Comisión Europea de un Acta Europea de Accesibilidad, que tendrá que respetar plenamente el artículo 9 y otras disposiciones de la CNUDPD y deberá contar con mecanismos nacionales de cumplimiento y presentación de quejas eficaces y accesibles. Hace un llamamiento a las instituciones de la UE para que incluyan las conclusiones y recomendaciones del Dictamen del CESE <sup>(3)</sup> sobre el Acta y garanticen la participación de las personas con discapacidad, a través de sus organizaciones representativas, en el proceso de adopción.

3.2.8. El CESE acoge con satisfacción el acuerdo interinstitucional en el diálogo tripartito relativo a la propuesta de Directiva sobre la accesibilidad de los sitios web de los organismos del sector público, e insta a las instituciones a convertirlo en una decisión y a los gobiernos nacionales a transponer en su legislación con carácter de urgencia las disposiciones de la propuesta. El CESE también se congratula de que un número considerable de las recomendaciones formuladas en su dictamen <sup>(4)</sup> hayan sido incorporadas en el texto final de la Directiva.

3.2.9. La UE todavía no ha sido capaz de incluir suficientes medidas para personas con discapacidad en las estrategias de reducción del riesgo de desastres. Por consiguiente, el CESE solicita que el Consejo de la Unión Europea adopte un marco para la reducción del riesgo de desastres centrado en las personas con discapacidad en Europa.

3.2.10. La Unión Europea debería poner en marcha todas las medidas necesarias para que el número de emergencia 112 sea accesible para todos. El CESE subraya la necesidad de que se tomen también medidas adecuadas para garantizar la accesibilidad de los puntos de emergencia nacionales.

3.2.11. El CESE pide a la UE y a sus Estados miembros que adopten un enfoque de derechos humanos respecto de las políticas de migración y refugiados, en relación con las personas con discapacidad. Asimismo, el CESE subraya que la discapacidad puede ser a menudo motivo de persecución y discriminación en algunos países, por lo que pide a las autoridades de la UE que elaboren directrices y organicen campañas de información (accesibles a las personas con discapacidad) para sus agencias y Estados miembros sobre discapacidad, migración y asilo y que incluyan sistemáticamente la discapacidad en las políticas de la UE sobre migración y refugiados.

3.2.12. La UE debería asumir un planteamiento de la discapacidad basado en los derechos humanos en situaciones de riesgo y emergencia, mediante la adopción de un plan de aplicación en consonancia con las Conclusiones del Consejo sobre la gestión de catástrofes que tenga en cuenta a las personas con discapacidad, de febrero de 2015, y el Marco de Sendai. Además, se requiere una mayor toma de conciencia y facilitar información a las personas con discapacidad y a los funcionarios de los servicios de protección civil y de emergencias sobre las iniciativas de reducción del riesgo de catástrofes.

3.2.13. La UE debería desempeñar un papel de liderazgo en el ámbito de la justicia y los derechos humanos de las personas con discapacidad. El CESE pide que la DG Justicia y Consumidores celebre una conferencia europea dirigida a todas las administraciones de justicia de la UE, que incluya una reflexión sobre los derechos de acceso a la justicia de las personas con discapacidad y el modo en que estos derechos están vinculados con otros, como su capacidad jurídica y el reconocimiento ante la ley en igualdad de condiciones.

3.2.14. La Comisión Europea debería aportar los fondos necesarios para la formación del personal de la administración de justicia a escala nacional y de la Unión sobre la legislación de la Unión y la CNUDPD. Además, el CESE insta a los tribunales nacionales y a los tribunales de la UE a que apliquen sus instrucciones y normas internas de manera que se facilite el acceso a la justicia de las personas con discapacidad. Las recomendaciones generales del Comité de la CNUDPD también deberían tenerse en cuenta en la administración de justicia, tanto a nivel de la UE como a nivel nacional. Por otra parte, el CESE recomienda que la DG Justicia y Consumidores utilice el método abierto de coordinación a fin de que los Estados miembros adopten un enfoque equilibrado y coordinado respecto de esta importante cuestión, allanando así el camino para lograr una respuesta europea al reconocimiento ante la ley en igualdad de condiciones. La Comisión debe elaborar normas europeas y promover las evaluaciones comparativas en el ámbito del acceso a la justicia.

3.2.15. El CESE pide a las instituciones de la UE y a los Estados miembros que supriman las disposiciones legislativas discriminatorias en materia de tutela, a fin de permitir a todas las personas con discapacidad ejercer sus derechos políticos en igualdad de condiciones con las demás. Observa que es indispensable adaptar de manera razonable y hacer más accesibles los procedimientos, instalaciones y equipamientos electorales.

<sup>(3)</sup> Dictamen del CESE «Acta Europea de Accesibilidad» (DO C 303 de 19.8.2016, p. 103).

<sup>(4)</sup> DO C 271 de 19.9.2013, p. 116.

3.2.16. Lamentablemente, un número desconocido de europeos con discapacidad se ven privados de su libertad y seguridad y son objeto de internamiento y tratamiento en contra de su voluntad, incluida la esterilización forzosa. El CESE pide a la Comisión Europea que adopte medidas eficaces para poner fin a esta situación intolerable, aportar datos fiables a través de Eurostat y poner en marcha un mecanismo eficiente de evaluación.

3.2.17. El CESE insta a la UE a que revise sus directrices éticas en relación con la investigación y, en particular, que ofrezca ejemplos de buenas prácticas mediante el desarrollo de formularios de consentimiento en formatos accesibles y de fácil lectura y que evite la toma de decisiones subrogada en este ámbito.

3.2.18. La UE debería adoptar legislación para armonizar la protección y combatir la violencia, el abuso y la explotación, y ratificar el Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia doméstica contra las mujeres <sup>(5)</sup>. La UE debe tomar medidas legislativas y políticas a escala europea contra las actividades transfronterizas en los países de la UE relacionadas con la trata de mujeres y niños con discapacidad, y pide a la UE que combata la violencia contra los niños con discapacidad, por medio de medidas específicas y servicios de apoyo accesibles.

3.2.19. La iniciativa de la Comisión sobre el pilar europeo de derechos sociales debería incorporar e integrar plenamente las disposiciones de la CNUDPD y establecer la necesaria protección social mínima y mecanismos eficaces para prevenir y aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social de las personas con discapacidad y sus familias, prestando especial atención a las mujeres, los niños y las personas con discapacidad de edad avanzada.

3.2.20. Es claramente necesario desarrollar un sistema de coordinación de las prestaciones de la seguridad social a escala de la Unión, incluido un marco claro para la portabilidad de los derechos con un límite máximo de días para completar el procedimiento de reconocimiento de la discapacidad.

3.2.21. La UE debería elaborar y aplicar la tan esperada y deseada estrategia europea de desinstitucionalización <sup>(6)</sup> que, en primer lugar y ante todo, debería incluir un seguimiento muy estricto de la utilización de los Fondos EIE para garantizar que se usan exclusivamente para desarrollar servicios de apoyo para que las personas con discapacidad puedan vivir de manera independiente en sus comunidades locales. El CESE también pide la creación de un fondo europeo autosuficiente para la desinstitucionalización.

3.2.22. El CESE lamenta que la Comisión aún no haya elaborado un análisis de los efectos de los Fondos EIE para las personas con discapacidad, en consonancia con la obligación recogida por el Reglamento relativo al Fondo Social Europeo sobre los informes anuales de las medidas adoptadas en el ámbito de la discapacidad. También debería incluir la supervisión por parte de la Comisión de la utilización de los Fondos EIE de conformidad con la CNUDPD y en consulta con las organizaciones representativas de las personas con discapacidad así como procedimientos de infracción (suspensión, retirada, recuperación) iniciados por la Unión por el incumplimiento de las condicionalidades *ex ante*.

3.2.23. Se requieren órganos nacionales de cumplimiento de la legislación más eficaces: es preciso armonizar y mejorar sus competencias para facilitar el respeto de los derechos de los pasajeros en todos los modos de transporte y simplificar los procedimientos de reclamación. Asimismo, el CESE pide a la Comisión que garantice los viajes gratuitos para los cuidadores en todos los modos de transporte, incluidos los viajes en avión, como ya se recoge en los Reglamentos (CE) n.º 1371/2007 <sup>(7)</sup> y (UE) n.º 1177/2010 <sup>(8)</sup>.

3.2.24. La Comisión debería reconocer oficialmente, de forma plena e inmediata, la lengua de signos y los caracteres Braille y emprender una evaluación de los canales de comunicación y los procesos internos con el fin de elaborar y presentar información de manera accesible para las personas con discapacidad. Esto debería incluir varios formatos accesibles, como la lengua de signos, los caracteres Braille y la comunicación alternativa y aumentativa, incluidos los formatos de lectura fácil. La UE debe garantizar que todas las personas con discapacidad, independientemente de su capacidad financiera, tengan acceso a una educación inclusiva.

<sup>(5)</sup> Convenios del Consejo de Europa.

<sup>(6)</sup> DO C 332 de 8.10.2015, p. 1.

<sup>(7)</sup> DO L 315 de 3.12.2007, p. 14.

<sup>(8)</sup> DO L 334 de 17.12.2010, p. 1.

3.2.25. La UE debería adoptar un marco de calidad obligatorio para un intercambio inclusivo en materia de educación por el que se establezcan criterios mínimos de accesibilidad para garantizar la movilidad en la Unión de todos los estudiantes con discapacidad, en particular los jóvenes estudiantes, en la educación secundaria y superior y la formación profesional. Todas las universidades asociadas al programa de intercambio de estudiantes Erasmus deberían incluir facilidades de acceso a programas e instalaciones educativas que garanticen la plena participación de todos los estudiantes con discapacidad, en particular de los jóvenes estudiantes.

3.2.26. La UE debería ratificar el Tratado de Marrakech de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) y facilitar y promover su ratificación a escala nacional por parte de los Estados miembros, a fin de permitir la libre circulación de versiones accesibles de obras impresas para personas con discapacidad visual o con dificultades para acceder a dichas publicaciones.

3.2.27. El CESE pide a la Comisión que elabore y ponga en marcha una iniciativa específica sobre aplicación de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible para personas con discapacidad dentro de la Unión, y en sus políticas exteriores, incluidas la cooperación para el desarrollo y el comercio internacional.

### 3.3. *Obligaciones específicas (artículos 31-33)*

3.3.1. El CESE insta a Eurostat a que organice una conferencia con el fin de acordar un mecanismo unificado para que las oficinas estadísticas de todos los Estados miembros de la Unión realicen un seguimiento de la observación final n.º 71. Es necesario crear un mecanismo estadístico sobre los derechos humanos de las personas con discapacidad en Europa, desglosado por tipo de discapacidad, género y edad, que recoja información operativa para las políticas europeas destinadas a las personas con discapacidad.

3.3.2. La Comisión debería integrar sistemáticamente los derechos de las personas con discapacidad en todas las políticas y programas de cooperación internacional de la UE. El CESE celebra el proyecto piloto de la Unión «Bridging the gap» y pide la adopción de un programa de financiación para la discapacidad que fomente los derechos de las personas con discapacidad. Este programa de financiación debería aplicarse, como ya ocurre en algunos países europeos, en estrecha cooperación con las organizaciones europeas de personas con discapacidad, que actúen como órganos intermediarios, con la responsabilidad de dirigir, gestionar y definir las prioridades políticas y de financiación. Es importante asegurarse de que la financiación europea no se destina a proyectos que no cumplen las disposiciones de la CNUDPD.

3.3.3. La Comisión Europea debe cumplir plenamente las exigencias de la observación final n.º 75, mediante la creación de puntos de contacto en todas sus direcciones generales, agencias y órganos. Todos los puntos de contacto deberían celebrar tres reuniones anuales como mínimo, a las que deberían asistir las organizaciones representativas de las personas con discapacidad y participar plenamente en ellas. El 3 de diciembre de cada año, la Comisión Europea debería publicar un informe anual sobre la aplicación de la CNUDPD por la UE y sus Estados miembros.

3.3.4. El CESE acoge con satisfacción la decisión de la Comisión Europea de retirarse del marco de supervisión independiente, allanando el camino para la creación de un mecanismo verdaderamente independiente bajo la supervisión de un órgano de gobierno formado por los miembros del marco independiente. No obstante, para que el marco de la UE sea capaz de desempeñar eficazmente sus tareas, deberían asignársele urgentemente recursos humanos y financieros.

### 3.4. *Cumplimiento de la Convención por las instituciones de la Unión (en calidad de administraciones públicas)*

3.4.1. Ha quedado muy claro que es preciso que las instituciones de la UE revisen sus políticas de recursos humanos y las adapten a las disposiciones de la CNUDPD con el fin de garantizar que las personas con discapacidad y los empleados con familiares con discapacidad disponen de una flexibilidad y un apoyo razonables para lograr un equilibrio adecuado entre las obligaciones laborales y familiares. El CESE pide a la UE que revise el régimen común del seguro de enfermedad, el sistema de pensiones y la seguridad social y las medidas de protección social relacionadas con la discapacidad para garantizar la no discriminación y la igualdad de oportunidades para todas las personas con discapacidad, en particular, mediante el reconocimiento de que las necesidades sanitarias derivadas de la discapacidad son distintas de las de una enfermedad y promover una vida y un trabajo independientes mediante la concesión de un reembolso íntegro del coste adicional de los equipos o servicios necesarios.

3.4.2. Es crucial que todas las instituciones de la Unión emprendan de manera proactiva iniciativas para ajustarse a las disposiciones sobre accesibilidad de la Directiva sobre la accesibilidad de los sitios web de los organismos del sector público, con un calendario concreto, dando así buen ejemplo en este ámbito fundamental de los derechos de las personas con discapacidad.

3.4.3. El CESE pide a la Comisión Europea y al Consejo Superior de las Escuelas Europeas que adopten un plan para asignar los recursos financieros y humanos necesarios para desarrollar y aplicar un sistema de educación de calidad inclusivo en todos los niveles de las escuelas europeas, que garantice una flexibilidad razonable, un apoyo y una política de no rechazo para todos los estudiantes con discapacidad en la educación primaria y secundaria.

3.4.4. Dado que en la UE existe un bajo nivel de empleo de las personas con discapacidad, el CESE insta a las instituciones de la Unión a que pongan en marcha un sistema de empleo con medidas de discriminación positiva (incluidas oposiciones específicas) para aumentar el número de personas con discapacidad que trabajan en sus servicios, brindándoles una flexibilidad y un apoyo razonables. Es preciso evaluar la aplicación de esta política cada dos años con el fin de estudiar si se requieren medidas correctoras.

3.4.5. El CESE pide a las instituciones, agencias y órganos de la UE que garanticen que el Estatuto de los funcionarios de la Unión Europea se aplica de manera plena y eficaz de manera compatible con la CNUDPD y que las normas internas y las disposiciones de aplicación se elaboran de conformidad con las disposiciones de la Convención.

3.4.6. El CESE se compromete a desarrollar una estructura para aplicar las observaciones finales en su organización, con respecto a la política de recursos humanos, la comunicación con los ciudadanos y miembros del CESE y la plena inclusión e igualdad de los miembros del CESE con discapacidad. También se asegurará de que esta cuestión se promueva en sus relaciones con la comunidad empresarial, los sindicatos y la sociedad civil. Esta nueva política se desarrollará en estrecha cooperación con su Grupo de Estudio Permanente sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Bruselas, 19 de octubre de 2016.

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

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El papel y la incidencia de las ITC y APP en la ejecución del programa Horizonte 2020 para una transformación industrial sostenible»**

**(Dictamen de iniciativa)**

(2017/C 034/04)

Ponente: **Antonello PEZZINI**

Coponente: **Enrico GIBELLIERI**

Decisión del pleno	21 de enero de 2016
Fundamento jurídico	Artículo 29, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales (CCMI)
Aprobación en comisión	28 de septiembre de 2016
Aprobación en el pleno	19 de octubre de 2016
Pleno n.º	520
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	212/1/1

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE considera que la asociación público-privada (APP)<sup>(1)</sup> en materia de investigación e innovación (I+D) constituye, en sus distintos tipos, una fórmula de excelencia y un poderoso instrumento para afrontar las principales cuestiones que inciden en la competitividad de Europa y es capaz de responder con eficacia a los retos socioeconómicos, de empleo y de sostenibilidad ambiental.

1.2. La investigación y la innovación no son un proceso lineal unidimensional. En opinión del CESE, la plena integración de las dimensiones tecnológicas, medioambientales y sociales en las asociaciones público-privadas de Horizonte 2020 requiere un nuevo planteamiento basado en una mayor transparencia en cuanto a los resultados alcanzados y el impacto socioeconómico obtenido.

1.3. En opinión del CESE, las asociaciones deben obedecer a una visión más amplia de la innovación, teniendo en cuenta las innovaciones en los servicios, las innovaciones sociales y la necesaria modernización de las pymes y la economía social para una mejor integración de las mismas en todo el proceso de demostración y desarrollo de las aplicaciones.

1.4. Las ITC y las APPC deberían favorecer la legitimidad social de la innovación, incrementando la participación de las partes interesadas más débiles desde el punto de vista económico (sindicatos, pymes, ONG) en la orientación y la programación estratégica de las actividades de I+D, en consonancia con lo dispuesto en el Reglamento (UE) n.º 1025/2012 sobre la normalización europea, en especial por lo que se refiere a las estrategias y la selección de los proyectos y su utilidad social.

1.5. El CESE considera necesario intensificar la orientación al mercado de las APP prestando especial atención a aspectos como la interoperabilidad, la normalización, la armonización y las transferencias transnacionales de tecnología, a fin de hacer los resultados sostenibles en el territorio y transferibles a toda la Unión.

<sup>(1)</sup> Existen dos categorías de asociación público-privada (APP): las iniciativas tecnológicas conjuntas (ITC), previstas en el artículo 187 del Tratado FUE, que se establecen mediante un reglamento de empresa común, y las asociaciones público-privadas contractuales (APPC), previstas en Horizonte 2020 y que se establecen por un memorando de entendimiento.

1.6. En opinión del CESE, es deseable que las ITC y las APPC trabajen por:

- reforzar la coherencia con otras asociaciones e iniciativas en un marco de políticas concomitantes cada vez más saturado,
- alargar la cadena de valor centrándose más en el mercado y ampliando la participación del lado de la demanda, ya sea en número de usuarios de los países participantes como incorporando nuevos actores en toda la cadena de valor a través de sinergias de interoperatividad con otras iniciativas,
- dar más importancia a los enfoques multidisciplinares, comprometiendo a nuevas comunidades de partes interesadas, sobre todo a escala local de proximidad.
- en las ITC y APPC habría que favorecer la participación activa de las pymes en el proceso de innovación en una fase más temprana para que desarrollen gradualmente un potencial propio de I+D.

1.7. El CESE recomienda que las ITC y las APPC lancen nuevas medidas innovadoras a fin de interactuar más con los principales inversores para crear modelos de negocio innovadores y perfiles profesionales avanzados, desarrollar foros que incluyan a los interlocutores sociales y prestar un apoyo más centrado en una rápida explotación comercial posterior al proyecto.

1.8. El CESE considera importante intensificar el seguimiento de la capacidad y la coherencia de aplicación de las ITC y las APPC con nuevos instrumentos, más flexibles y que respondan a las exigencias del mercado, y enfoques más dinámicos de la garantía de calidad, entre ellos un sistema completo de indicadores clave dinámicos del rendimiento (*key performance dynamic indicators*, KPDI, por sus siglas en inglés) comparables para las distintas iniciativas, a fin de hacer posible la presentación de un cuadro sinóptico de evaluación anual de todas las ITC y APPC a las instituciones europeas y nacionales y a los contribuyentes europeos.

1.9. El CESE pide más esfuerzos para garantizar la coherencia interna entre objetivos y prioridades del 9.º PM de I+I de la Unión y las estrategias de I+I del sector industrial que adoptan la forma de ITC y APPC en coordinación con todas las demás formas de asociación para la innovación previstas por otras políticas regionales, nacionales y europeas.

1.10. El CESE propone que se instituya un Consejo Europeo de la Innovación con un importante componente industrial y social, y redes paneuropeas de infraestructuras de apoyo a la innovación, un instrumento útil para mejorar la coordinación de las iniciativas, también con las líneas de acción de otras organizaciones de I+I europeas e internacionales, así como con asociaciones internacionales <sup>(2)</sup> similares.

1.11. El CESE pide a las autoridades regionales y municipales que concedan a la innovación de las ITC y las APPC pertinentes una alta prioridad en la planificación y la aplicación de las medidas, como las estrategias de especialización inteligente, los programas operativos y de cooperación para la política de cohesión, y los programas de investigación e innovación y de desarrollo de los proyectos de aplicación de los planes de adaptación al cambio climático.

1.12. El CESE está convencido de que unas inversiones estratégicas, inteligentes y oportunas en soluciones innovadoras adecuadas y respetuosas del medio ambiente y en infraestructuras verdes constituyen la base para un proceso de reindustrialización sano y eficaz, basado en la investigación y la innovación y en sus aplicaciones comerciales.

1.13. El CESE resalta la necesidad de «acompañar los instrumentos y las agendas de investigación e innovación en Europa» con los del próximo PM para «garantizar la continuidad de las inversiones en los sectores en los que Europa mantiene una posición de liderazgo <sup>(3)</sup>, sobre la base de una perspectiva de estabilidad, condicionada a comprobaciones de eficacia periódicas.

---

<sup>(2)</sup> Véase: Unión Europea — Comité del Espacio Europeo de Investigación e Innovación, Strategic Forum for International S&T Cooperation, Bruselas, febrero de 2015 — ERAC-SFIC 1353/15.

<sup>(3)</sup> Véase COM(2016) 5 final: «[...] algunas ITC han firmado memorandos de acuerdo con las autoridades de gestión del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, que servirán de marco para una cooperación estructurada».

1.14. El CESE pide a la Comisión, al Consejo y al Parlamento Europeo que entablen una reflexión conjunta con el objetivo de organizar en cuanto sea posible una conferencia interinstitucional sobre el papel de las asociaciones tecnológicas público-privadas en la reindustrialización europea, con vistas al próximo Programa Marco de I+I después de 2020.

## 2. Las ITC y las APPC de investigación e innovación

2.1. Las iniciativas tecnológicas conjuntas (ITC) son asociaciones público-privadas en ámbitos clave de la I+I europea previstas por la Decisión n.º 1982/2006/CE<sup>(4)</sup>. Ya desde el Séptimo Programa Marco (7.º PM), los instrumentos tradicionales resultaron inadecuados para alcanzar los objetivos de mayor y mejor competitividad de la economía europea. Las asociaciones industriales tienen por objeto la I+I, con objetivos industriales de mercado bien identificados, mayor concentración de recursos financieros y humanos, y un efecto de palanca capaz de dar un impulso decisivo para acelerar la transferencia de descubrimientos científicos y tecnológicos en innovaciones de mercado.

2.2. El actual PM Horizonte 2020 ha introducido innovaciones sustanciales en su estructura que dejan más espacio a la influencia y las sinergias con la industria y los Estados miembros a través de varias fórmulas de APP, en apoyo de los sectores que:

- crean empleo de alta calidad,
- responden mejor a las necesidades de crecimiento sostenible y competitivo,
- tienen un impacto fuerte, innovador y rápido en el desarrollo de las empresas europeas, especialmente en las de menor tamaño y emergentes (*start-up*),
- favorecen nuevos perfiles profesionales en un mundo en rápido proceso de transformación,
- pueden contribuir a desarrollar acciones locales y regionales.

2.3. Para apoyar distintos tipos de asociación, orientados al sector industrial, apoyados por comunidades científicas o liderados por autoridades públicas, se han lanzado varias iniciativas.

2.4. Las instituciones de la Unión han prestado un importante apoyo a las plataformas tecnológicas europeas (PTE), creadas por iniciativa industrial para definir objetivos y prioridades estratégicas comunes mediante un proceso de abajo arriba.

2.5. Las 38 PTE actuales, a las que se suman tres iniciativas transversales, desempeñan una función estratégica, de movilización y difusión. Para desempeñar esa función, se consagran a las siguientes actividades principales:

- desarrollo de programas de I+I estratégica, entre ellos hojas de ruta y planes de aplicación,
- participación directa de la industria en los PM, colaborando con redes nacionales,
- fomento de actividades de red a lo largo de toda la cadena de valor para abordar retos intersectoriales y establecer modelos más abiertos de innovación,
- estímulo de oportunidades de cooperación internacional, como canales de programación Horizonte 2020,
- refuerzo de las APP en el PM y creación de empresas conjuntas en el ámbito de ITC para la gestión conjunta de intervenciones públicas y privadas.

2.6. Las ITC unen a la Comisión, los Estados miembros, el mundo académico y la industria en sectores científicos y tecnológicos de gran valor para la sociedad, apoyando en particular la investigación y la innovación cooperativas en Europa, allí donde se han identificado claramente objetivos tecnológicos y económicos comunes.

---

<sup>(4)</sup> DO L 412 de 30.12.2006, p. 1.

2.7. El objetivo principal de las ITC es incrementar la repercusión de las inversiones públicas y privadas en las actividades de investigación y consolidar el Espacio Europeo de Investigación e Innovación, contribuyendo a estimular innovaciones científicas y tecnológicas de liderazgo en el ámbito de la Estrategia Europa 2020.

2.8. La idea básica de las ITC es ser accesibles a nuevos participantes y poder comunicarse con un público amplio, así como generar un efecto de palanca, con contribuciones económicas europeas, en una estructura clara y capaz de alentar a la industria, las pymes, la economía social y los Estados miembros a aumentar su participación y sus inversiones.

2.9. Las ITC nacieron en primer lugar del trabajo de las *plataformas tecnológicas europeas*, sobre las que el CESE tuvo ocasión de emitir un dictamen de iniciativa <sup>(5)</sup>, en el que propuso visiones conjuntas y compartidas de la evolución en los distintos sectores, concentrándose en los problemas pendientes de resolución.

2.10. Los criterios para la identificación de los sectores en los que es necesario crear una ITC son los siguientes: importancia estratégica del sector y objetivos claros; alto valor añadido de la acción a escala europea; efecto de palanca para grandes inversiones y a largo plazo; respuestas adecuadas y rápidas a los retos de crecimiento, sostenibilidad y cambio climático.

2.11. Para apreciar la intensidad de las innovaciones no basta con considerar únicamente los fondos invertidos, sino que es necesario disponer de indicadores de los resultados económicos y de mercado correspondientes a ese gasto. Las APPC deben presentar informes anuales sobre las actividades desarrolladas, el aumento efectivo del valor añadido europeo, la eficacia de los instrumentos financieros innovadores con efecto de palanca, y la consecución cualitativa y cuantitativa de los objetivos socioeconómicos con arreglo a indicadores predefinidos.

2.12. La finalidad del presente Dictamen es poner de manifiesto cómo influye en la política industrial y en las transformaciones industriales la participación directa de los sectores industriales en la I+D financiada por la Unión a través de los distintos tipos de asociaciones institucionales (ITC) y contractuales (APPC) y formular recomendaciones de mejora.

### 3. Perspectivas de desarrollo de las ITC y las APPC para un cambio industrial sostenible

3.1. La experiencia de los PM de I+D de la Unión ha puesto de manifiesto dificultades a la hora de tomar en consideración las necesidades reales de la industria europea, que demasiado a menudo resultan ignoradas tanto en la definición de los objetivos generales como en los programas de trabajo, consolidando la siguiente paradoja europea: un valor científico europeo elevado y una capacidad escasa y lenta de transformarlo en innovaciones en el mercado con respecto a sus competidores mundiales.

3.2. El trabajo y la acción de las plataformas tecnológicas europeas han modificado de forma progresiva este enfoque. La industria europea ha conseguido definir los objetivos y prioridades de los principales sectores manufactureros, que se han recogido, en parte, en la estructura y los objetivos de Horizonte 2020.

3.3. De un enfoque de arriba abajo se ha pasado a un enfoque de abajo arriba para cubrir todo el ciclo de la innovación y perseguir resultados con un nivel más alto de madurez tecnológica (TRL) a fin de obtener nuevas tecnologías de producción, nuevos productos y nuevas competencias.

3.4. Las ITC y las APPC deberían constituir instrumentos clave para garantizar a los sectores industriales que puedan desempeñar un papel activo en la programación plurianual y la aplicación de las acciones de la Unión Europea en Horizonte 2020. El sector privado se ha comprometido a invertir unos 10 000 millones EUR en iniciativas tecnológicas conjuntas para estimular la innovación en siete sectores, e invertir la tendencia al declive del papel de la industria manufacturera europea.

### 4. Observaciones y comentarios sobre los próximos retos de la Unión

4.1. El CESE está firmemente convencido de que la asociación en el ámbito de la investigación y la innovación constituye, en sus distintos tipos, una fórmula de excelencia para el desarrollo y un poderoso instrumento para afrontar las principales cuestiones que inciden en la competitividad de la Unión.

<sup>(5)</sup> DO C 299 de 4.10.2012, p. 12.

4.2. El CESE considera que las ITC y las APPC representan experiencias positivas, con la creación de asociaciones a escala europea, si son capaces de reunir en un marco plurianual recursos de la Unión y nacionales y recursos privados, conocimientos especializados y capacidades de investigación, con un objetivo de puesta en común de los conocimientos y de difusión de las innovaciones clave en sectores determinantes para el éxito en el mercado mundial.

4.3. En opinión del CESE, las ITC y las APPC deben responder eficazmente a su responsabilidad en términos de:

- resultados económicos,
- optimización del valor añadido europeo del sector en términos económicos, tecnológicos y de innovación,
- capacidad de desarrollar tecnologías competitivas en el mercado,
- incremento del efecto de palanca financiera,
- aumento de la participación de las pymes y de la economía social, así como de los usuarios finales,
- flexibilidad y rapidez de transferencia de resultados innovadores,
- creación de redes,
- un claro papel de reindustrialización de la economía europea,
- retos de sostenibilidad medioambiental y climática,
- diseño sostenible de productos y procesos sin emisiones de carbono,
- desafíos sociales y de empleo,
- participación activa del territorio.

El desarrollo de nuevas tecnologías e innovaciones por parte de la industria debe conducir a una formación de calidad de los recursos humanos y a nuevas competencias profesionales avanzadas, con una asociación más estrecha y sistemática de los interlocutores sociales y los entes locales en la definición y la aplicación de las orientaciones estratégicas sectoriales.

4.4. Según los últimos informes publicados en 2016 por la Comisión Europea <sup>(6)</sup>, los resultados iniciales <sup>(7)</sup> de encuestas cualitativas ponen de manifiesto que, si bien Horizonte 2020 parece responder adecuadamente a la necesidad de apertura a las APP, estas fórmulas no siempre responden plenamente a las exigencias de apertura y estímulo de la participación de los recién llegados, como tampoco suscita pleno consenso su capacidad de sostener el empleo, el crecimiento, las inversiones y el desarrollo acelerados del mercado único digital, pero sí su capacidad de respuesta a los retos energéticos y climáticos.

4.5. Del mismo modo, la capacidad de las ITC y las APPC de interactuar con éxito con otros instrumentos financieros europeos, como los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) y el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE), parece extremadamente baja, aun cuando algunas ITC han firmado protocolos a tal fin. El CESE considera importante que se creen sinergias promoviendo la participación de los actores regionales y locales y facilitando su ajuste a normas de funcionamiento comunes.

4.6. Dado que la tasa de rechazo de propuestas de proyecto es de siete a una en Horizonte 2020, lo que representa un aumento respecto del 7.º PM, donde era de cinco a una, parece oportuno reequilibrar el panel de expertos-evaluadores independientes a los que se someten las candidaturas de proyectos, ya que la participación de la industria en las primeras convocatorias de APPC de Horizonte 2020 ha sido superior al 50 %, mientras que más de la mitad de los expertos-evaluadores proceden del sector académico, representando los expertos del sector privado poco más de una quinta parte.

<sup>(6)</sup> Véase SWD 2016/123, de abril de 2016.

<sup>(7)</sup> Tras la publicación del informe provisional en 2017, se dispondrá de un análisis más completo.

4.7. Los marcos disponibles para las ITC y las APPC presentan importantes características positivas con vistas a la sostenibilidad y la competitividad de la industria europea. Las actividades han sido formuladas por los socios privados a través de un amplio proceso abierto de consultas para la elaboración de los programas de trabajo y las correspondientes licitaciones en consonancia con las necesidades efectivas de la industria, con índices de movilización altos y un gran efecto de palanca, de tres a nueve.

4.8. Por lo que respecta al cuadro «Convocatorias parciales efectuadas por ITC en 2014», este tipo de asociación debe aclarar más su formalización institucional y los niveles de gobernanza, respondiendo al contribuyente europeo y a las instituciones europeas.

4.9. En opinión del CESE, las ITC y APPC las deben responder, también por lo que respecta a los mecanismos de apertura y de acceso participativo, a exigencias prioritarias coherentes con una política fuerte de crecimiento, con plena participación de los interlocutores sociales.

4.10. En efecto, las ITC y las APPC están participando en una competición mundial para ser las primeras en el desarrollo y la comercialización de las nuevas tecnologías del futuro y necesitan, por tanto, desarrollar y aplicar objetivos claros de estrategia industrial:

- flexibilidad,
- sistemas transparentes y eficaces de evaluación,
- criterios válidos de excelencia científico/tecnológica y de relevancia industrial,
- respeto de los principios de buena gestión financiera,
- capacidad de implicar de un modo eficaz a las pymes,
- rápido desarrollo de empresas emergentes y derivadas.

4.11. El CESE resalta la necesidad de implicar a todos los actores de los sectores industriales clave de la escena europea, tanto por tipología de sector de producción como por dimensión empresarial o por recursos humanos, su formación y desarrollo y su representación, a fin de mejorar la integración de los aspectos sociales y de las pymes y la participación de los interesados en los proyectos de I+D.

4.12. A este respecto, el CESE considera importante introducir instrumentos sociales y formativos específicos y seguir, a través de indicadores clave dinámicos de rendimiento (*key performance dynamic indicators*, KPDI), no solo las patentes y las publicaciones científicas obtenidas, sino también y sobre todo la evolución del impacto socioeconómico y en la formación de los nuevos perfiles profesionales.

4.13. El CESE considera que, para alcanzar los objetivos de crecimiento y empleo de la Estrategia Europa 2020, en especial el 3 % de inversiones en I+D, es un factor clave conseguir movilizar, con un fuerte efecto de palanca, las inversiones del sector privado a partir de la financiación pública.

4.14. Las actividades de innovación con un TRL más alto deberían seguir disfrutando de planes de apoyo a las inversiones basados en perspectivas de estabilidad, vinculados a comprobaciones de eficacia periódicas y dirigidos a infraestructuras e instalaciones industriales, en la línea del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas del presidente Juncker.

4.15. Para el CESE, es conveniente una mayor participación de actores procedentes del sector industrial en los programas de I+D y en los comités de programa, que constituyen un factor clave para el desarrollo de una amplia participación industrial en cada Estado miembro.

4.16. El CESE considera, por último, que los Estados miembros y la Comisión Europea deben revisar y armonizar — cuando sea posible y oportuno— el marco reglamentario industrial de los sectores, incluidas las ITC y APPC, que deben ofrecer una maximización del valor añadido en términos de beneficios medioambientales, económicos, sociales y de empleo, modelos de negocio inteligentes y soluciones en áreas territoriales integradas, nuevas competencias e innovaciones sociales <sup>(8)</sup>.

4.17. En opinión del CESE, el desarrollo de las distintas fórmulas de asociación I+I previstas en múltiples políticas de la Unión Europea, más allá de Horizonte 2020, debe caracterizarse por una mayor coherencia y una mejor coordinación de las acciones de I+I con una visión global de la Unión en sus dimensiones internas y externas. La creación de un Consejo Europeo de Innovación con un importante componente industrial y social, acompañado de redes paneuropeas de infraestructuras de apoyo a la innovación, podría favorecer un marco más eficaz.

4.18. Con vistas al 9.º PM <sup>(9)</sup>, el CESE considera conveniente definir un marco transparente de evaluación cualitativa y cuantitativa del éxito o el fracaso económico, innovador, social y medioambiental de las actividades desarrolladas por las ITC y las APPC actuales, integrando a los usuarios finales industriales, los interlocutores sociales y representantes de las pymes y la sociedad civil, para valorar prioridades estratégicas y diseñar las futuras asociaciones en las que se deben concentrar los esfuerzos de cara a 2030.

Bruselas, 19 de octubre de 2016.

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

---

<sup>(8)</sup> Véanse, por ejemplo, fórmulas como las existentes en algunos Estados miembros, en los que las asociaciones industriales sectoriales pueden movilizar directamente a las autoridades públicas competentes para examinar obstáculos técnico-normativos y barreras que se interponen a una rápida traducción de los avances tecnológicos en innovaciones de mercado con vistas a su eliminación.

<sup>(9)</sup> Véase el dictamen INT/792, «Evaluación intermedia de Horizonte 2020» (véase la página 66 del presente Diario Oficial).

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Reforzar el sector industrial europeo de los cuidados personales, la higiene corporal y los productos de belleza»**

**(Dictamen de iniciativa)**

(2017/C 034/05)

Ponente: **Sra. Madi SHARMA**

Coponente: **Sr. Dirk JARRÉ**

Decisión del Pleno	21.1.2016
Fundamento jurídico	Artículo 29, apartado 2, del Reglamento interno
	Dictamen de iniciativa
Sección competente	CCMI
Aprobado en la sección	28.9.2016
Aprobado en el pleno	20.10.2016
Pleno n.º	520
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	181/1/1

### 1. Conclusiones y recomendaciones políticas

1.1. Europa siempre ha desempeñado un papel clave en la producción, la innovación y el desarrollo de productos de cuidados personales, higiene corporal y belleza. En época más reciente, su posición de liderazgo en este sector ha ido erosionándose gradualmente debido a la competencia mundial y a unas condiciones que no son capaces de tener en cuenta la presión tecnológica innovadora ni la realidad comercial de tener que mantener una competitividad permanente.

1.2. En el presente dictamen se examina el refuerzo del sector industrial europeo de los cuidados personales, la higiene corporal y los productos de belleza, especialmente los productos regulados por el Reglamento (CE) n.º 1223/2009 sobre los productos cosméticos. Un «producto cosmético» es toda sustancia o mezcla destinada a ser puesta en contacto con las partes superficiales del cuerpo humano (epidermis, sistema piloso y capilar, uñas, labios y órganos genitales externos) o con los dientes y las mucosas bucales, con el fin exclusivo o principal de limpiarlos, perfumarlos, modificar su aspecto, protegerlos, mantenerlos en buen estado o corregir los olores corporales; no se considerará producto cosmético una sustancia o mezcla destinada a ser ingerida, inhalada, inyectada o implantada en el cuerpo humano.

1.3. Los sectores del papel higiénico, el papel tisú y los productos higiénicos femeninos quedan fuera del ámbito de aplicación del Reglamento sobre los productos cosméticos, pero podrían tenerse en cuenta en muchas de las recomendaciones, en razón del valor añadido de este sector para la higiene personal.

1.4. En el dictamen no se abordan los fármacos, los tatuajes, el maquillaje permanente, los servicios de belleza, los productos administrados mediante cirugía o instrumentos ni los productos de cuidado de la piel destinados a animales. Sin embargo, el CESE recomienda tener en cuenta todo lo anterior en un documento separado debido a las crecientes preocupaciones de los consumidores relativas a los productos químicos perjudiciales.

1.5. Aunque la capacidad innovadora de las empresas especializadas europeas es impresionante, la propia innovación y, por ende, la producción y la comercialización de las invenciones de la Unión se han trasladado a otras partes del mundo, lo que ha traído graves consecuencias económicas y sociales. La creación de un entorno propicio a través de las estrategias apropiadas, para ir más allá de la Industria 4.0, incluido el progreso biotecnológico avanzado, permitirá prestar una contribución importante a la relocalización industrial y al desarrollo de nuevos productos.

1.6. El CESE formula las siguientes recomendaciones sectoriales específicas, pese a que admite que el sector ya está bien regulado para garantizar la protección y la seguridad de los consumidores y considera innecesaria la promulgación de nueva legislación; no obstante, estima que debería estudiarse una mayor transparencia:

- mayor convergencia tecnológica entre la ingeniería de las ciencias de la vida, el desarrollo de la genómica, los productos farmacéuticos y los productos sanitarios y el sector de la belleza y los cuidados,
- mejor colaboración entre las grandes y pequeñas empresas y en el marco de la investigación biotécnica,
- estrategias para minimizar el período en el que las pymes innovadoras no generan ingresos,
- mayor información de mercado y transferencia de conocimientos entre las partes interesadas para impulsar la innovación cosmética y promover la individualización,
- mejores oportunidades de empleo en innovación y desarrollo de nuevos productos,
- estrategias de gestión de recursos y residuos al objeto de mantener la sostenibilidad medioambiental y avanzar hacia la economía circular,
- alta prioridad a la investigación de alternativas a los ensayos con animales, junto con la aceptación normativa de métodos alternativos de demostrada eficiencia,
- difusión general de los requisitos relativos a la protección de la biodiversidad, la garantía del respeto de los derechos de propiedad intelectual de los pueblos indígenas y el respeto de los principios de comercio justo,
- nuevos conceptos para la participación de grupos de usuarios y consumidores, desde la fase de desarrollo de nuevos productos hasta la de evaluación,
- revisión de la cooperación internacional para aumentar la accesibilidad, la armonización y la promoción de las normas de la Unión en todo el mundo a fin de luchar contra el fraude.

## 2. Panorama general del sector del cuidado personal

2.1. Los cosméticos y los productos de cuidado personal son productos cotidianos esenciales para más de 500 millones de consumidores europeos de todas las franjas de edad. Van desde los productos higiénicos cotidianos como jabón, champú, desodorante y pasta de dientes hasta artículos de belleza de lujo como perfumes y maquillaje. El propio sector está valorado en **77 000 millones EUR (2015) y fue uno de los pocos sectores que no se vio afectado por la crisis financiera mundial**. Europa está posicionada como líder mundial en el sector y como principal exportador de cosméticos. El comercio fuera de Europa ascendió a **17 200 millones EUR en 2015**.

2.2. El reconocimiento de las marcas en el sector cosmético es importante debido al elevado grado de competencia. La fidelidad de los consumidores se basa en una publicidad, calidad, seguridad y desarrollo de nuevos productos fiables y puede compararse con la industria de la moda, que es estacional y con tendencias cambiantes.

2.3. El sector está formado por empresas de todos los tamaños con más de 4 600 pymes en Europa. Se calcula que el segmento de las pymes conforma el 30 % del mercado, pero en algunos Estados de la Unión puede constituir hasta el 98 %. La cartera de productos varía entre más de 20 000 productos en las grandes empresas a alrededor de 160 en las pequeñas. Un gran fabricante de cosméticos tiene una cartera de alrededor de 2 000 ingredientes, frente a 600 en el caso de las pymes, y cada uno de ellos añade cerca de un 4 % de nuevos ingredientes al año. Estos nuevos ingredientes tienen un efecto significativo en la rentabilidad y el crecimiento.

2.4. Al menos dos millones de personas trabajan en toda la cadena de valor, desde la fabricación hasta la distribución minorista. En 2015, la industria de fabricación empleaba a 1 52 000 trabajadores <sup>(1)</sup>, y registraba un porcentaje ligeramente superior de trabajadoras (56 % de mujeres frente a un 44 % de hombres). En los últimos cinco años, el sector ha registrado un crecimiento del 2,3 % en el empleo directo e indirecto, lo que representa más de 39 000 puestos de trabajo <sup>(2)</sup>.

2.5. En 2015, el gasto en I+D se estimó en 1 270 millones EUR, aunque se registran considerables diferencias entre países. El sector emplea a más de 26 000 científicos que investigan en nuevos ámbitos de la ciencia, trabajan con nuevos ingredientes, desarrollan fórmulas y realizan evaluaciones de seguridad, lo que genera un impresionante número de patentes en la Unión cada año.

2.6. La industria papelera europea, en particular la industria del papel tisú, tiene un valor de más de 10 000 millones EUR al año y representa el 25 % del mercado mundial de papel tisú. La creciente utilización de productos de papel tisú de calidad —por ejemplo toallas de papel, pañuelos y papel higiénico, entre otros productos— es un elemento importante para mejorar la calidad de vida y las condiciones de higiene generales, tanto dentro como fuera de casa y, por ello, aporta una contribución importante al sector de los cuidados personales.

2.7. Al sector europeo de los cosméticos se le atribuye el haber tomado la iniciativa para establecer una prohibición total de los ensayos con animales, a la vez que ha seguido promoviendo la innovación y la competitividad. El mercado actual está impulsado tanto por la seguridad como por la innovación, con nuevas paletas de colores, tratamientos específicos para la piel, productos antienvjecimiento y fórmulas únicas. Los consumidores demandan constantemente una mayor selección, mayor personalización e incluso mayor eficacia. Para responder más eficazmente a las preferencias y expectativas de los usuarios, los grupos y organizaciones de consumidores participan periódicamente en las primeras fases del desarrollo.

### 3. Legislación de la Unión Europea

3.1. El seguimiento de los ingredientes y los criterios de ensayo, incluida la prohibición de los ensayos con animales, la protección medioambiental y el etiquetado, están sujetos a la legislación y directrices de la Unión. El marco normativo para el acceso al mercado, las relaciones comerciales internacionales y la convergencia normativa son objeto de seguimiento por la Comisión Europea.

3.2. El Reglamento sobre los productos cosméticos, Reglamento (CE) n.º 1223/2009, lleva aplicándose desde 2013, en sustitución de la Directiva 76/768/CEE, aprobada en 1976. Su objetivo es armonizar las normas para establecer un mercado interior de los productos cosméticos y un alto grado de protección de la salud humana.

3.3. Independientemente de los procesos de fabricación o los canales de distribución, los productos cosméticos comercializados en la Unión deben ser seguros. El Reglamento sobre los productos cosméticos (incluidos sus anexos) y sus enmiendas establecen los requisitos reglamentarios y restricciones aplicables a todas las sustancias utilizadas en los cosméticos. La «persona responsable» de un producto cosmético es la que se encarga de la seguridad de dicho producto y debe garantizar que se someta a una evaluación científica experta de seguridad antes de su venta. Una base de datos con información sobre las sustancias e ingredientes cosméticos, CosIng, permite acceder fácilmente a datos sobre estas sustancias. Garantizar un elevado nivel de protección de la salud humana y la seguridad de los consumidores también implica que los comités científicos competentes deben tener en cuenta, en particular, los posibles riesgos para la salud a que se exponen grupos profesionales concretos (por ejemplo, peluqueros y esteticistas) que utilizan los productos cosméticos diariamente, en el ejercicio de su actividad profesional, y están sometidos a niveles de exposición mayores que el grueso de la población.

### 4. Estrategias para el crecimiento del sector

4.1. Para seguir siendo competitivos, los fabricantes innovan constantemente para descubrir nuevos ingredientes, utilizando los ingredientes existentes en nuevas aplicaciones y creando productos más personalizados. Sin embargo, no pueden trabajar de manera aislada y, por tanto, la Comisión Europea, los gobiernos nacionales y las partes interesadas, en particular los representantes de los consumidores y los trabajadores, deben trabajar juntos para crear un entorno propicio para el crecimiento.

4.2. El CESE reconoce que las principales dificultades del crecimiento en el sector son comparables a las de todos los sectores industriales y formula las siguientes recomendaciones específicamente para el sector del cuidado personal y los cosméticos:

<sup>(1)</sup> Eurostat.

<sup>(2)</sup> Fuente: Cosmetics Europe.

4.2.1. Una **mayor convergencia** del sector de la ingeniería de las ciencias de la vida, también entre la investigación sobre el genoma y el sector de la belleza y los cuidados, podría contribuir a diversificar más los productos. La piel es el mayor órgano del cuerpo humano pero la distinción entre la aplicación cutánea de productos cosméticos y los tratamientos con productos médicos tiende a desaparecer. Deben tenerse en cuenta algunos efectos como las irritaciones, las alergias y los cánceres de piel. Iniciativas como EIT Health<sup>(3)</sup> que engloban ámbitos clave de la asistencia sanitaria incluidos el farmacéutico, la tecnología médica, la biotecnología y la salud electrónica, ofrecen buenos ejemplos de colaboración. Los productos cosméticos llevan aparejada una mayor higiene personal, bienestar y/o factores de estilo de vida (efectos positivos que no se reconocen en las normativas, como la reducción del estrés, el refuerzo de la confianza o la mejora del sueño). Aunque los cosméticos no son medicamentos se elaboran con fundamentos científicos sofisticados sobre la piel y su funcionamiento. Por consiguiente, el desarrollo de productos cosméticos puede beneficiarse de los avances en otros ámbitos de las ciencias biológicas, en particular la industria farmacéutica. Debería fomentarse la colaboración en investigación para hacer hincapié en la individualización, teniendo en cuenta los estilos de vida y los productos de bienestar adaptados.

4.2.2. Una **mejor colaboración** entre las grandes y pequeñas empresas, junto con el desarrollo de incubadoras sectoriales específicas<sup>(4)</sup> o de agrupaciones, podría impulsar la competitividad y fomentar el crecimiento. Todos los productos cosméticos se someten a una evaluación científica experta de seguridad antes de ponerse a la venta, lo que puede suponer más limitaciones desde el punto de vista administrativo y financiero para las pequeñas empresas. Aunque es esencial mantener la evaluación de la seguridad, las empresas innovadoras más pequeñas deberían utilizar una serie de medidas de apoyo empresarial, que podrían servirles de respaldo en el período de desarrollo que transcurre entre la innovación y el proceso de desarrollo de nuevos productos y una comercialización eficaz del producto final, reduciendo de este modo el riesgo de fracaso. Estas medidas deberían incluir un mejor intercambio de información a través de la transferencia de tecnología y conocimientos; cooperación en materia de oportunidades de inversión; análisis para reducir costes y acceso a fuentes de financiación<sup>(5)</sup>. Además, los gobiernos deberían cambiar su mentalidad sobre la fabricación para apoyar la producción local y la creación de empleo en Europa.

4.2.3. Una **mayor información de mercado y un mayor suministro de datos** procedentes del mundo académico, la industria y los consumidores mejorará el crecimiento gracias a la transferencia de conocimientos. Las tendencias en el cuidado personal se han orientado hacia productos ecológicos, naturales, con protectores solares para UVB y UVA, proenvejecimiento y antienvjecimiento, ampliando así el ámbito de la innovación. En la actualidad, la innovación relacionada con la menopausia y el envejecimiento constituye un ámbito de desarrollo para el segmento de la belleza, y centra su atención en un número sustancial de personas ofreciendo productos que las ayudan a verse y sentirse lo mejor posible. Habida cuenta de los avances científicos y técnicos en la secuenciación del genoma humano y los progresos realizados en la comprensión de sus diversas funciones y su absoluta individualidad, el futuro de la industria de los cosméticos reside en lograr una personalización de los productos extraordinariamente avanzada. La investigación y la inversión basadas en este planteamiento, en colaboración con los profesionales sanitarios y el mundo académico, constituyen un factor clave para el sector.

4.2.4. **Fomentar una mayor participación de los empleados.** Los trabajadores están en primera línea de la innovación de los productos, ya que tienen una visión general del sector desde el proceso de desarrollo hasta las reacciones de los consumidores. Por lo tanto, una mayor consulta, incluida la promoción del espíritu emprendedor dentro de la empresa, podría impulsar su crecimiento. El sector registra una gran diversidad en cuanto a oportunidades de empleo, y la mejora de la comunicación para mostrar cuáles son las cualificaciones y competencias necesarias para el desarrollo actual y futuro aumentará su atractivo. Más de 514 000 estudiantes de ciencias de la vida trabajan en Europa<sup>(6)</sup> e investigan y crean nuevas oportunidades para reforzar la colaboración entre los distintos sectores. Una vez más, una mayor colaboración entre las universidades y la industria ayudaría a atraer una gama más amplia de trabajadores.

4.2.5. La **facilitación de la investigación y desarrollo**, la inversión, el gasto en I+D y las disposiciones de seguridad son necesarios para sostener el crecimiento. Podrían estudiarse mecanismos de financiación de la I+D (públicos y privados), registro de patentes y desarrollo de nuevos productos en la fabricación dentro de la Unión.

4.2.6. **Las infracciones de las patentes y los artículos falsificados** plantean un riesgo grave a la rentabilidad de las grandes y pequeñas empresas de la Unión, así como a la salud de los consumidores. En 2006, los perfumes y cosméticos falsificados costaron a la UE 3 000 millones EUR de ingresos perdidos. Podría garantizarse una mayor protección de la propiedad intelectual de las marcas si se incluyera al país de fabricación del producto.

<sup>(3)</sup> [www.eithealth.eu](http://www.eithealth.eu)

<sup>(4)</sup> <http://www.biocity.co.uk/medicity/nottingham>

<sup>(5)</sup> DO C 13 de 15.1.2016, p. 152.

<sup>(6)</sup> Euromonitor International.

4.2.7. **Compromiso con una regulación «basada en riesgos»:** En la actualidad, las sustancias no se regulan sobre la base de sus propiedades intrínsecas (por ejemplo, irritantes), sino sobre la base de si la propiedad de la sustancia actuará realmente en condiciones de uso reales (por ejemplo, utilizada en una concentración por debajo del nivel de irritación). Este planteamiento es posible porque el uso de productos cosméticos está bien definido y pueden realizarse evaluaciones de riesgos completas. Es diferente del enfoque que se aplica a la legislación sobre las sustancias químicas (sin uso definido), donde es el «peligro» de las propiedades intrínsecas el que orienta la normativa. Para la futura capacidad de innovación y crecimiento del sector es esencial que se mantenga una distinción adecuada entre peligro y riesgo en la legislación y la política de la Unión.

4.2.8. **Promoción de ingredientes específicos del territorio.** Facilitar la investigación y la certificación de productos naturales específicos del territorio mediante la indicación geográfica protegida <sup>(7)</sup> (por ejemplo, el helicriso de Córcega) permitiría promocionar productos regionales de la UE que aumentarían la atención que se presta a las materias primas locales y los productos artesanales. Actualmente, el coste del trazado isotópico o del análisis de laboratorio de los productos naturales resulta prohibitivo para los emprendedores y las pymes.

4.2.9. **Prohibición de los ensayos con animales:** El Reglamento sobre productos cosméticos ha establecido prohibiciones de ensayo (prohibición del ensayo de productos cosméticos acabados e ingredientes cosméticos en animales) y prohibiciones de comercialización (prohibición de comercialización en la UE de productos cosméticos acabados e ingredientes que fueron ensayados en animales). No existe el deseo de levantar esta prohibición. No obstante, los fabricantes han de afrontar una serie de dificultades en la innovación, el desarrollo de nuevos productos y las exportaciones que se detallan a continuación:

- **Aceptación normativa de métodos alternativos validados:** En varios ámbitos de los ensayos de seguridad se han desarrollado con éxito estrategias sin animales que han sido validadas y aceptadas por la OCDE. Pueden predecir con precisión las complejas reacciones de un sistema biológico, en particular para el ensayo de productos cosméticos acabados, así como determinados parámetros de toxicidad en relación con los ensayos de ingredientes. También es posible sustituir determinada información de seguridad que falta por extrapolaciones de lo ya conocido, ingredientes relacionados químicamente o mediante la aplicación de un umbral de riesgo toxicológico. Es esencial que los reguladores acepten estos métodos validados para que el sector pueda avanzar hacia un mundo innovador sin ensayos con animales.
- **I+D para mejorar la evaluación de la seguridad de los ingredientes y los productos:** Ante la falta de los ensayos con animales, todavía no existe un conjunto completo de ensayos *in vitro* para evaluar la seguridad de nuevas moléculas como los protectores solares. La investigación para desarrollar enfoques de evaluación de la seguridad sin la utilización de animales debería contar con el apoyo de los sectores tanto privado como público. La I+D destinada a entender la biología de la piel para desarrollar productos que prevengan o reduzcan el cáncer de piel es una prioridad porque la incidencia del melanoma sigue aumentando.
- **Exportaciones.** Muchos países que importan productos cosméticos europeos exigen el ensayo con animales como parte de la seguridad del consumidor. Esto da lugar a requisitos reglamentarios contradictorios y a retos significativos para el sector. Deberían negociarse acuerdos mundiales sobre esta cuestión.

4.2.10. **Gestión de recursos y residuos:** El crecimiento de la población, el incremento del consumo y el agotamiento de los recursos, en particular del agua, son cuestiones que atañen por igual a la industria y los consumidores en todo lo que se refiere al consumo sostenible y la responsabilidad social de las empresas. La fabricación de productos respetuosos con el medio ambiente que tenga en cuenta la gestión de los residuos y los recursos es una prioridad para el sector. No cabe duda de que el paquete sobre economía circular de la Comisión y las directrices para las empresas de cosmética, especialmente las pymes, de 2012 de Cosmetics Europe tienen su valor, pero debe hacerse mucho más, puesto que sigue habiendo desafíos considerables. La protección de los recursos necesarios para el sector va unida a la necesaria protección de la biodiversidad como bien común para las generaciones presentes y futuras. La búsqueda de nuevos productos no debe hacerse en detrimento de los pueblos indígenas y de su propiedad intelectual. La difusión de los principios del comercio justo y de los códigos de conducta ecológica entre las empresas del sector es conveniente y muy necesaria. No menos importante es la actitud de los consumidores, que deberían rechazar los productos cuya producción vaya en contra de los principios del desarrollo sostenible.

---

<sup>(7)</sup> [http://ec.europa.eu/agriculture/quality/schemes/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/quality/schemes/index_en.htm)

4.2.11. **Aumento de la transparencia:** La vigilancia del mercado es fundamental para garantizar la protección del consumidor. Una mayor colaboración entre las autoridades nacionales de consumo, las organizaciones de consumidores, los usuarios y los profesionales de la salud a nivel nacional reforzaría la transparencia y la confianza de los consumidores. Las consultas con las partes interesadas deberían tener lugar a lo largo de todo el proceso de desarrollo de productos y la innovación. La notificación de los productos en el sistema RAPEX habilita a los consumidores para pedir una mejora de la seguridad en toda la cadena de suministro pero estos insisten en que la notificación de un riesgo grave debería hacerse a la mayor brevedad posible. Los consumidores afirman que es necesaria una mayor transparencia en los aspectos siguientes:

- garantizar una aplicación más estricta de la legislación vigente y una evaluación de la seguridad más clara para mantener la confianza de los consumidores en la seguridad de los productos y aumentar al mismo tiempo el nivel de cumplimiento del Reglamento sobre los productos cosméticos. Esto incluye un etiquetado más completo y de fácil lectura sobre cómo usar los productos y su finalidad,
- es necesaria una mayor transparencia sobre la publicidad en el caso de los publirreportajes editoriales y la promoción de productos, al objeto de evitar que se induzca a engaño a los consumidores. La publicidad tiene unos costes prohibitivos para las empresas más pequeñas. Debe identificarse claramente el material publicitario pagado, incluidas las comparaciones de productos que, aunque tienen marcas diferentes, a veces son de la misma empresa,
- el Reglamento sobre productos cosméticos no establece normas específicas sobre productos ecológicos. En la actualidad la UE no cuenta con normas armonizadas que establezcan criterios para los cosméticos ecológicos, lo que ha hecho que productos con un bajo nivel de ingredientes ecológicos puedan reivindicar credenciales «ecológicas». Si no se aplican directrices específicas, se podría inducir a error a los consumidores y el sector de la belleza de la Unión corre el riesgo de dañar su reputación de fiabilidad.

4.2.12. **Las oportunidades en nuevos mercados,** incluidos aquellos orientados al cambio de hábitos de compra de los consumidores, como el comercio electrónico y las ventas directas, ofrecen nuevos modelos de ventas, junto con el comercio transfronterizo. Las conclusiones iniciales de la investigación del sector del comercio electrónico revelaron que la mitad de las empresas encuestadas del sector cosmético y sanitario de la Unión no realizan ventas transfronterizas. Pese a que las empresas de cosméticos han entrado plenamente en la era digital, siguen limitadas por requisitos reglamentarios que a menudo son específicos por país, incluido el etiquetado en la lengua nacional, la legislación sobre los ensayos con animales y los requisitos de la cosmetovigilancia.

4.2.13. **Barreras comerciales:** La UE mantiene un buen superávit comercial en los productos cosméticos; no obstante, la Comisión debería seguir presionando a favor de la convergencia en foros como Cooperación Internacional en materia de Reglamentación de los Cosméticos y en las negociaciones comerciales en las que el Reglamento de la UE constituye una norma internacional. El Reglamento sobre los productos cosméticos de la Unión sigue siendo el modelo para la seguridad de los consumidores en el que se inspiran regiones emergentes (ASEAN, Rusia, América Latina, China). Esto brinda la oportunidad a los reguladores y la industria de la UE de contribuir a sistemas normativos en los principales mercados de exportación con un alto grado de compatibilidad con el sistema de la Unión.

- Es necesario **apoyar la armonización** para aumentar el comercio en el mercado interior. Las barreras comerciales han aumentado en la Unión por falta de una administración aduanera única. Existe una agencia separada responsable de la legislación aduanera de la Unión en cada Estado miembro que no se administra de manera uniforme. Las normas de la Unión sobre clasificación, valoración, origen y procedimientos aduaneros a menudo se aplican de forma diferente en cada Estado miembro, con distintos tipos de IVA.
- La **lucha contra el fraude, la falsificación y la adulteración** en las importaciones y dentro de la Unión es un asunto serio. Los países de la Unión deben cooperar, intercambiar información y actuar con mayor rapidez en relación con los efectos graves no deseados atribuidos al uso de cosméticos. El aumento de los productos fraudulentos y adulterados, debido en parte al incremento de las importaciones, asociado a los limitados recursos en los Estados miembros para supervisar los productos, implica que los riesgos para la salud de los consumidores están aumentando.

- **Acuerdos comerciales:** Los cosméticos han sido uno de los capítulos más difíciles de las discusiones en torno a la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (ATCI). Las normas de la UE podrían utilizarse más ampliamente como resultado de la ATCI y otros acuerdos comerciales, y fomentar así la fiabilidad y la confianza en las marcas de los productos fabricados en la Unión, permitiendo a las empresas de la UE el acceso a mercados con muchos más consumidores.

Bruselas, 20 de octubre de 2016.

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

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El desguace naval y la sociedad del reciclado»**

**(Dictamen de iniciativa)**

(2017/C 034/06)

Ponente: **Martin SIECKER**

Coponente: **Richard ADAMS**

Decisión del Pleno	21.1.2016
Fundamento jurídico	Artículo 29, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Órgano competente	CCMI
Aprobación en sección	28.9.2016
Aprobado en el pleno	19.10.2016
Pleno n.º	520
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	202/2/3

### 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. Los propietarios de buques de la Unión controlan alrededor del 40 % de la flota mercante mundial. También suman cerca de un tercio del tonelaje al final de su vida útil varado en astilleros que incumplen las normas en Asia meridional. La Unión es el mercado que más buques al final de su vida útil envía para un desguace que resulta peligroso y contaminante. En cuanto base de la mayor comunidad de propietarios de buques, la UE también tiene una responsabilidad particular en la regulación del reciclado de estos últimos.

1.2. El CESE sostiene que existe un poderoso argumento social y moral para eliminar los abusos en el desmantelamiento irresponsable de buques a través de un sistema que cree valor añadido en un buque al final de su vida útil que sea suficiente para pagar los costes más elevados de un reciclado responsable. La mayoría del reciclado de buques probablemente seguiría produciéndose en países con bajos costes de mano de obra, pero con mejores condiciones laborales y medioambientales. Al mismo tiempo, esto permitiría que los astilleros de desguace de la UE fuesen más competitivos.

1.3. Pese a la escasa eficacia de las actuaciones de la Organización Marítima Internacional (en lo sucesivo, «OMI») hasta la fecha, deberían seguirse haciendo todos los esfuerzos posibles para lograr un instrumento universal jurídicamente vinculante a través de este foro. En este proceso, la UE puede desempeñar un papel influyente y dinámico. La búsqueda de una solución eficaz al desguace naval irresponsable ha estado presente en la agenda de la Unión durante muchos años, y ha culminado en el Reglamento de la UE relativo al reciclado de buques, que será plenamente aplicable a más tardar el 31 de diciembre de 2018. Sin embargo, una de las deficiencias clave es que los propietarios de buques podrían eludir fácilmente este Reglamento cambiando simplemente el pabellón por el de un tercer país.

1.4. Algo que falta en el Reglamento es un instrumento económico con el que la Comisión pueda encauzar los cambios en la dirección deseada. Ahora, en un informe muy detallado se ha desarrollado un plan para dotarse de un instrumento de estas características, mediante la instauración de un «régimen de licencias de reciclado de buques (SRL)». A finales de este año, la Comisión presentará una propuesta basada en esta idea, que incentivará a los armadores para que sus buques que hayan llegado al final de su vida útil se desguacen en instalaciones autorizadas por la UE con arreglo a procedimientos que sean social y medioambientalmente aceptables.

1.5. Una ventaja del mecanismo financiero propuesto es la sinergia que crearía con el marco regulador vigente. Los mecanismos de control no interferirían con los del Reglamento de la Unión relativo al reciclado de buques. Ya hay instituciones de la UE para administrar y aplicar este tipo de licencia. No obstante, el CESE insta a la Comisión a que evalúe también cualquier riesgo de que los socios comerciales de la UE perciban esta propuesta como una injerencia contraria a la competencia en la gestión del transporte marítimo internacional.

1.6. Solo reconociendo la responsabilidad del propietario del buque mediante el principio de «quien contamina, paga» e incorporando el coste del reciclado responsable a los gastos de explotación del buque se podrán eliminar las actuales prácticas perjudiciales. Tanto los operadores como los usuarios del transporte de carga, mercancías y pasajeros tienen un papel que desempeñar. En primer lugar, al reconocer que existe un problema grave y, en segundo lugar, al respaldar un mecanismo financiero progresivo y exigible como la licencia de reciclado de buques, que tiene posibilidades de extenderse a escala mundial bajo los auspicios de la OMI y con una campaña de información cuyo ámbito rebasa el territorio de la UE.

1.7. El CESE respalda plenamente a la Comisión Europea en esta empresa. Aparte de que se corresponde plenamente con la política de la UE orientada a la sociedad del reciclado, también puede ser un importante paso adelante con vistas a reformar el peligroso y contaminante sector del desguace de buques del Sudeste Asiático y a evitar su restablecimiento en otro lugar. El CESE reconoce el potencial del Convenio de Hong Kong siempre que incorpore los principios del Reglamento relativo al reciclado de buques de la UE, e insiste además en la necesidad de un instrumento financiero. Insta a la UE a proporcionar asistencia técnica a los astilleros de todo el mundo para cumplir estos requisitos.

## 2. Situación actual

2.1. Sin el transporte marítimo, la economía mundial no funcionaría. Cada año se venden para desmantelamiento aproximadamente 1 000 buques oceánicos grandes (buques cisternas y de contenedores, de carga y de pasajeros). Más del 70 % de estos buques que han llegado al final de su vida útil terminan en playas de la India, Bangladés o Pakistán para ser sometidos a peligrosas operaciones de desguace. El resto se desmantelan principalmente en China y Turquía, donde existen unas infraestructuras apropiadas que son más propicias para prácticas más limpias y seguras, siempre que se apliquen los procedimientos adecuados <sup>(1)</sup>.

2.2. La mayoría de los buques retirados del servicio se desguazan de una manera inaceptable utilizando el método de «varada voluntaria». Este método consiste en encallar los buques en playas de arena, donde después son desguazados mayoritariamente por trabajadores no cualificados (incluidos casos denunciados de trabajo infantil en Bangladés) sin herramientas adecuadas y con una protección escasa o nula contra las grandes cantidades de sustancias peligrosas que se liberan durante el desguace <sup>(2)</sup>.

2.3. La industria de reciclado de buques se trasladó a Asia oriental (China y Taiwán) en la década de 1970, cuando se implantaron normas medioambientales y de salud en el trabajo más estrictas en Europa. En la década de 1980, la industria también se encontró con una regulación más estricta en Asia oriental y, por consiguiente, se trasladó a Asia meridional. En los últimos 30 años, se han notificado 470 muertes en la India. En 2014 se informó de veinticinco muertes y cincuenta lesiones graves acaecidas en astilleros sudasiáticos. El año pasado, dieciséis trabajadores perdieron la vida en astilleros de Bangladés, y en lo que llevamos de año esta cifra asciende a doce. Son muchos más los trabajadores que resultan heridos de gravedad o enferman debido a los humos tóxicos y que sufren una muerte dolorosa debido a los cánceres provocados por la exposición a materiales peligrosos como el amianto. El entorno natural que rodea a estas instalaciones queda seriamente degradado <sup>(3)</sup>.

## 3. La causa del problema: la elusión de la responsabilidad

3.1. La raíz del problema del reciclado de buques es la falta de una gobernanza internacional eficaz para lograr una solución mundial. La Organización Marítima Internacional (OMI), que es una agencia de las Naciones Unidas, ha elaborado el Convenio Internacional de Hong Kong para el Reciclaje Seguro y Ambientalmente Racional de los Buques (Convenio de Hong Kong) que sigue sin ratificarse y cuya aplicación es incierta. Al igual que en muchos otros ámbitos, la UE, mediante el fomento de buenas prácticas y soluciones prácticas, puede ofrecer un marco jurídico y regulador capaz de generar resultados positivos en todo el mundo y eficaz a la hora de tratar el conjunto particular de cuestiones extraterritoriales que distinguen la industria naval.

<sup>(1)</sup> [http://www.shipbreakingplatform.org/shipbrea\\_wp2011/wp-content/uploads/2016/04/LIST-OF-ALL-SHIPS-DISMANTLED-OVER-THE-WORLD-IN-2015.pdf](http://www.shipbreakingplatform.org/shipbrea_wp2011/wp-content/uploads/2016/04/LIST-OF-ALL-SHIPS-DISMANTLED-OVER-THE-WORLD-IN-2015.pdf)

<sup>(2)</sup> Véanse «Shipbreaking in Bangladesh and India» y el vídeo editado por National Geographic: «Where Ships Go to Die, Workers Risk Everything» (2014).

<sup>(3)</sup> ONG Shipbreaking Platform.

3.2. El Derecho internacional exige que cada buque mercante esté registrado en un país. La UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) ha informado de que casi el 73 % de la flota naviera mundial está registrada o enarbola el pabellón de un país distinto de aquel en el que está registrado el beneficiario efectivo del buque. Entre las razones para cambiar el pabellón de un buque a otro país están la elusión fiscal, la capacidad de evitar las normativas laborales y medioambientales nacionales y la posibilidad de contratar tripulaciones de países con salarios inferiores. Muchos de estos registros abiertos también se conocen como pabellones de conveniencia o pabellones de incumplimiento. Se trata de pabellones de países que presentan un pésimo historial de aplicación del Derecho internacional. Aproximadamente el 40 % de los barcos al final de su vida útil varados en Asia meridional fueron importados bajo pabellones de conveniencia o pabellones de incumplimiento, como los de San Cristóbal y Nieves, Comoras y Tuvalu. Estos pabellones «de final de vida útil» apenas se utilizan durante la vida útil y ofrecen descuentos especiales para últimas travesías y un registro a corto plazo fácil y rápido sin requisitos de nacionalidad.

3.3. Solo un pequeño número de propietarios de buques han tomado medidas voluntarias para garantizar un reciclado limpio y seguro de sus buques obsoletos. Menos del 8 % de los buques vendidos para desguace siguen teniendo un pabellón europeo y se desmantelan principalmente de manera segura y sostenible. La mayoría de los buques que llegan al final de su vida útil se venden a compradores en efectivo que los llevan a su destino final en Asia meridional. La mayoría de los propietarios de buques no se ocupan personalmente del trato con las instalaciones de reciclado: se distancian convenientemente de la eliminación final y se la dejan a estos compradores que se especializan en buques al final de su vida útil y actúan de intermediarios entre los propietarios y los astilleros de desguace. Sus servicios incluyen el traslado y la dotación de tripulación de un buque en su última travesía, la gestión de la documentación necesaria y el trato con las autoridades en el destino.

Recurren a estas prácticas tanto propietarios de buques privados como públicos.

3.4. Este negocio es rentable para:

- quienes organizan el desguace a nivel local con menor coste, explotando a los trabajadores y dañando el medio ambiente,
- los propietarios de buques de todo el mundo, que obtienen un mejor precio por el buque desguazado,
- los intereses empresariales de los países en cuestión, puesto que ofrece una importante fuente de chatarra de acero que se utiliza en la economía local y nacional,
- los gobiernos que reciben ingresos procedentes de este comercio y que tienen pocos incentivos para regular o vigilar el sector y aplicar las salvaguardias legales que existen.

3.5. Aunque desde 2009 los armadores han emprendido acciones voluntarias coordinadas, por ejemplo la adopción en 2015 de un conjunto de directrices sobre la elaboración de inventarios de materiales peligrosos y otras medidas para el final de la vida útil de los buques, Bangladés, donde es notorio que las condiciones son las peores, fue el destino preferido de los buques al final de su vida útil<sup>(4)</sup>.

#### 4. Abordar el problema: los intentos de exigir responsabilidad

4.1. En 2009, la OMI aprobó un instrumento específico para el transporte marítimo, el Convenio de Hong Kong, que insta un marco normativo con el objetivo último de establecer la igualdad de condiciones sostenible necesaria en las actividades de reciclado de buques en todo el mundo. En realidad, esta pretensión no se sostiene. Pese a que esto supone un pequeño avance, las disposiciones en materia de aplicación y ejecución son laxas y están sujetas a multitud de interpretaciones, no se estipula ningún sistema de certificación ni de auditoría y, en la práctica, el método de «varada voluntaria» sigue estando autorizado.

4.2. El Convenio de Hong Kong solo entrará en vigor veinticuatro meses después de su ratificación por quince Estados que representen el 40 % del tonelaje mundial y cuya capacidad anual de reciclado represente al menos el 3 % del tonelaje combinado de los signatarios. Hasta ahora, solo han ratificado el Convenio cinco países —siendo Panamá el único gran Estado de abanderamiento en hacerlo— ninguno de los cuales cumple el requisito de la capacidad de reciclado de buques necesaria para su entrada en vigor. No se prevé que el Convenio entre en vigor en un futuro próximo.

<sup>(4)</sup> Reglamento relativo al reciclado de buques de la UE «*Shipping Industry Guidelines on Transitional Measures for Ship owners Selling Ships for Recycling*», 2.ª edición, enero de 2016.

4.3. Otra de las iniciativas de la OMI, el Fondo Fiduciario Internacional para el Reciclado de Buques, no ha recabado el apoyo internacional. Pese a que la OMI ha suscitado reformas positivas en varios ámbitos marítimos, entre ellas no figura ninguna actuación eficaz sobre el desmantelamiento de buques. El sector del reciclado de buques ha tendido a localizarse o deslocalizarse a países con bajos costes de mano de obra y donde las normas en materia de medio ambiente, salud y seguridad son laxas y no se aplican. El papel «facilitador» de estos Estados únicamente solo puede contrarrestarse atribuyendo a cada buque individual un fondo financiero significativo mantenido de forma independiente que sea reclamable siempre que se recicle de manera responsable. El transporte marítimo es un sector global, mientras que el desguace naval —con un 70 % de los buques desmantelados en solo tres playas de Asia meridional— es un escándalo regional y merece una solución eficaz.

4.4. Dentro de la UE los barcos retirados del servicio se consideran residuos peligrosos y se inscriben en el ámbito de aplicación del Convenio de Basilea, que regula todos los tipos de transporte de residuos peligrosos y se transpone a escala de la Unión a través del Reglamento sobre el traslado de residuos. En teoría, debería haber evitado que los buques de propiedad europea se eliminasen de forma irresponsable. Los propietarios de buques también están eludiendo sistemáticamente las normas del Convenio y del Reglamento sobre el traslado de residuos mediante la venta de los buques que se acercan al final de su vida útil a compradores en efectivo tan pronto como estos buques salen de las aguas de la Unión para su última travesía. Sin embargo, tras la entrada en vigor del Reglamento de la UE relativo al reciclado de buques dentro de la UE, a partir de 2019 los buques retirados del servicio que naveguen bajo pabellón de un Estado miembro de la UE serán excluidos de la aplicación del Reglamento sobre el traslado de residuos y del Convenio de Basilea que regula todos los tipos de transporte de residuos peligrosos.

4.5. Tras llevar a cabo un análisis, la UE y sus Estados miembros concluyeron que tanto el Convenio de Hong Kong como el de Basilea parecían ofrecer un nivel equivalente de control y vigilancia del cumplimiento respecto a los buques clasificados como residuos. Varias ONG internacionales, el Relator Especial sobre los efectos nocivos para el goce de los derechos humanos del traslado y vertimiento ilícitos de productos y desechos tóxicos y peligrosos, así como el Parlamento Europeo y el CESE, han denunciado el Convenio de Hong Kong por no ofrecer soluciones adecuadas.

4.6. La búsqueda de una solución eficaz figura en la agenda de la UE desde hace muchos años. En 2007 la Comisión Europea elaboró un Libro Verde <sup>(5)</sup> sobre el tema, que vino seguido por una Comunicación en 2008 <sup>(6)</sup> y, finalmente, una propuesta de Reglamento de la Unión sobre el reciclado de buques <sup>(7)</sup> en 2012. El Reglamento entró en vigor el 30 de diciembre de 2013, pero solo se exige su plena aplicabilidad a partir del 31 de diciembre de 2018. El Reglamento pone en vigor antes una serie de requisitos del Convenio de Hong Kong. Además, establece una lista europea de instalaciones de reciclado aprobadas en las que tendrán que desguazarse los buques con pabellón de la UE. Estas instalaciones tienen que certificarse y auditarse de forma independiente. El Reglamento también supera lo dispuesto en el Convenio de Hong Kong al establecer unas normas más estrictas para las instalaciones de reciclado y tener en cuenta la gestión posterior de los residuos y los derechos laborales.

4.7. Sin embargo, el Reglamento sobre el reciclado de buques es un pálido reflejo del Libro Verde y la Comunicación anteriores sobre el mismo tema. Estos dos documentos analizaban inequívocamente los problemas en relación con el reciclado de buques en Asia meridional y expresaban el convencimiento de que debían tomarse medidas firmes para solventar las condiciones inaceptables en esos países. Sin embargo, las medidas contempladas en el Reglamento no solucionan estos problemas. Aunque el Reglamento establece unas normas estrictas para las instalaciones de reciclado de buques que excluyen efectivamente el deficiente método de varada voluntaria, a los propietarios de buques les resulta muy fácil eludir estas normas transfiriendo la titularidad o simplemente cambiando el pabellón por el de un tercer país. Como concluyó el CESE, faltaba manifiestamente voluntad política para responsabilizar a la industria naval y se consideraba que la Comisión debería haber elaborado una propuesta mejor, más creativa y más audaz, con abundantes iniciativas y en consonancia con el nivel de ambición de anteriores documentos suyos <sup>(8)</sup>.

## 5. Un enfoque más eficaz

5.1. Algo que falta en el Reglamento es un instrumento económico con el que la Comisión pueda encauzar los cambios en la dirección deseada. La Comisión reconoció en su propuesta inicial de 2012 —que incluía una cláusula sobre la «responsabilidad penúltima de la titularidad»— el punto débil fundamental de que los propietarios de buques pueden eludir fácilmente el Reglamento de la UE sobre el reciclado de buques simplemente cambiando el pabellón por el de un tercer país. Aunque esta cláusula fue rechazada durante las negociaciones tripartitas, el Parlamento Europeo veló por que se incluyese un artículo en el Reglamento que pidiese a la Comisión que estudiase posible mecanismos financieros alternativos.

<sup>(5)</sup> Libro Verde COM(2007) 269.

<sup>(6)</sup> COM(2008) 767.

<sup>(7)</sup> Reglamento (UE) n.º 1257/2013 (DO L 330 de 10.12.2013, p. 1).

<sup>(8)</sup> DO C 299 de 4.10.2012, p. 158.

5.2. En julio de este año, la Comisión publicó un nuevo estudio, realizado por Ecorys, DNV-GL y la Universidad Erasmo de Róterdam, sobre una «licencia de reciclado de buques» destinada a incentivar que los propietarios de buques asuman por fin su responsabilidad en lo que se refiere al desmantelamiento limpio y seguro.

5.3. La licencia de reciclado de buques crearía un fondo específico para cada buque, mantenido en forma de garantía por una institución financiera solvente que podría obtener capital para financiar el reciclado seguro y sostenible. La cuantía de la licencia vendría determinada por una combinación de tonelaje, tipo de transporte, frecuencia de escalas en puertos de la Unión, el diseño basado en el principio «de la cuna a la cuna» y la presencia de materiales tóxicos a bordo. Los armadores crean el capital ya que, cada vez que uno de sus buques hace escala en un puerto de la UE, abonan al fondo la tasa correspondiente a dicho buque.

5.4. Al final de la vida útil, este fondo podría reclamarse si el buque se reciclase efectivamente en un astillero aprobado por la Unión y utilizarse así para compensar la pérdida de ingresos derivada de un desmantelamiento responsable. Antes de finales de año, la Comisión publicará su posición formal sobre este estudio.

5.5. Una gran ventaja del mecanismo financiero propuesto es la sinergia que crearía con el marco regulador vigente. En particular, los mecanismos de control previstos en el mecanismo financiero propuesto funcionarían muy bien con los mecanismos de control existentes en el marco del Reglamento de la UE relativo al reciclado de buques, como el lugar de las inspecciones de las instalaciones que tendrán lugar antes y después de su inclusión en la lista europea. Las licencias también podrían incluirse en la lista de certificados que debe comprobar periódicamente el control del Estado rector del puerto en el marco de las obligaciones preexistentes. Del mismo modo, la Agencia Europea de Seguridad Marítima (AESM) ya existente parece ser la más idónea para cumplir las tareas de inspección y expedición de licencias, mientras que una de las instituciones financieras europeas como el Banco Europeo de Inversiones (BEI) o el Fondo Europeo de Inversiones (FEI) sería la mejor posicionada para administrar los ingresos derivados de una posible licencia de reciclado de buques. El CESE insta a la Comisión a que evalúe también cualquier riesgo de que los socios comerciales de la UE perciban esta propuesta como una injerencia contraria a la competencia en la gestión del transporte marítimo internacional.

5.6. Este fondo se encaminaría en cierto modo hacia la propuesta del CESE que respalda una industria del reciclado de buques más extensa y viable en Europa. En la Unión Europea se dispone de instalaciones suficientes que ya no se utilizan para la construcción o reparación de buques, pero que son adecuadas para desmantelarlos y reciclarlos. Esto concuerda con la meta de la UE de convertirse en una sociedad del reciclado sostenible con una economía circular en la que los residuos se conviertan en materia prima mediante un sistema de reciclado complejo y cuidadosamente concebido. En vista de los precios alternativamente volátiles y continuamente crecientes de las materias primas y el elevado desempleo en varios Estados miembros de la Unión Europea, y el hecho de que varias plataformas petrolíferas ubicadas en aguas de la Unión están alcanzando el final de su vida económicamente viable, esto podría ser muy rentable para toda Europa. Además, un sector especializado en el desguace de los buques que han llegado al final de su vida útil brindaría una oportunidad para desarrollar las zonas marítimas y formar a los jóvenes y los desempleados en nuevas cualificaciones.

5.7. El 12 de abril de 2016, la Comisión publicó orientaciones técnicas para las instalaciones de reciclado de buques que solicitan la aprobación con arreglo al Reglamento de la Unión relativo al reciclado de buques. Las instalaciones que deseen figurar en la lista aprobada por la UE tienen que garantizar unas condiciones de trabajo saludables y seguras, un control de la contaminación —incluida una gestión posterior de los residuos adecuada— y el ejercicio de los derechos laborales internacionales. Pueden solicitar la inclusión en la lista instalaciones radicadas dentro de la Unión o fuera de ella. Aparte de las instalaciones de la Unión, los mejores astilleros de China y Turquía probablemente figurarán en la lista, que se publicará a finales de este año. Las instalaciones de reciclado que utilizan el método de varada voluntaria ya han solicitado figurar en la lista de la UE. El CESE está de acuerdo con el Parlamento y la Comisión en que el actual método de varada voluntaria no deben ser incluido en la lista de la UE.

5.8. Si Europa quiere que sus buques se desguacen de manera responsable, es razonable que vele por que dicho coste se integre en los costes de explotación del buque. En una economía de mercado nada es gratuito, todo tiene un precio. Cuando se desguazan buques de forma adecuada, ese precio se paga con dinero. Cuando se desguazan de forma inadecuada, el precio se paga con otros valores, como la destrucción del medio ambiente local y la pérdida de vidas humanas. Dado que la UE no desea aceptar estos valores como un medio legal de pago, no debería aceptar que se utilicen como moneda legítima en el flujo de pagos con países de fuera de Europa.

5.9. En un período de exceso de capacidad y baja rentabilidad en el sector, existen firmes indicios de que la gran mayoría de los propietarios de buques se resisten a cualquier medida que implique mayores gastos. Sin embargo, el impacto en los propietarios de buques será moderado. Para cambiar el comportamiento del 42 % de los armadores, se calcula que las medidas necesarias para alcanzar ese objetivo harán aumentar en un 0,5 % los costes de explotación de los buques más pequeños y alrededor del 2 % los de los buques de mayor tamaño. Si se aumentará el nivel de los cánones de la licencia, se redujera la duración de la acumulación de capital, o ambas cosas a la vez, el porcentaje de ventas de buques para su reciclado sostenible aumentaría hasta el 68 %. A largo plazo, el informe estima que hasta un 97 % de los buques que operan en los puertos europeos podría acumular suficientes fondos para colmar el déficit de reciclaje racional<sup>(9)</sup>.

5.10. Sin embargo, el fondo de ingresos derivados de la licencia de reciclado de buques debe demostrar que afronta el coste del reciclado responsable y que se aplicará y recaudará de manera equitativa entre todos los operadores que hacen escala en puertos de la UE. No obstante, una medida regional (a escala continental) como la licencia de reciclado de buques de la UE no puede ser aplicada de manera eficaz a escala mundial sin la cooperación de los propietarios de buques y de la OMI. Un instrumento financiero de la UE, aplicable a todos los buques que hacen escala en un puerto de la UE, bien podría contribuir a implantar esta solución a nivel mundial, que podría difundirse después a través de la OMI. Los gobiernos de los Estados miembros con un número significativo de propietarios de flota residentes tienen que realizar esfuerzos considerables para sacar adelante una legislación pertinente que se ajuste a las políticas antifraude y a las directrices de la OMC.

5.11. Una opinión pública informada también puede generar voluntad política y apoyarla. Dar a conocer al público las indignantes condiciones existentes en la mayoría de las instalaciones de reciclado sudasiáticas está teniendo cierto efecto, pero actualmente no hay forma de que los ciudadanos puedan influir directamente en la industria naval mediante la compra o el boicot de los servicios navales pertinentes. Esto tiene que cambiarse alentando a los principales usuarios empresariales de servicios de transporte marítimo a exigir que sus mercancías se transporten en buques donde existan unas políticas de final de vida útil responsables e irrevocables.

5.12. Al igual que en muchos otros ámbitos, la UE, mediante el fomento de buenas prácticas y soluciones prácticas, puede desempeñar un papel y ofrecer un marco normativo de apoyo capaz de generar resultados positivos en todo el mundo así como eficaz a la hora de tratar el conjunto particular de cuestiones extraterritoriales que distinguen la industria naval.

Bruselas, 19 de octubre de 2016.

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

---

<sup>(9)</sup> Cuadro 4.2, p. 83.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Cooperativas de productores-consumidores (prosumidores) de energía: oportunidades y retos en los países de la UE»**

**(Dictamen de iniciativa)**

(2017/C 034/07)

Ponente: **Janusz PIETKIEWICZ**

Decisión del Pleno	21.1.2016
Fundamento jurídico	Artículo 29, apartado 2, del Reglamento interno
	Dictamen de iniciativa
Sección competente	Transporte, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	6.10.2016
Aprobado en el pleno	19.10.2016
Pleno n.º	520
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	225/4/3

### 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) considera que el desarrollo general de la energía de prosumidores descentralizada debería constituir un componente importante y permanente de la política energética de la Unión Europea. Esta solución es adecuada y podría resultar incluso indispensable con vistas a consolidar la seguridad energética y desde el punto de vista medioambiental y social.

1.2. El porcentaje de energía de prosumidores en la producción total de energía debería corresponder a las características específicas de cada Estado miembro. Por consiguiente, el CESE propone que la Comisión Europea elabore un marco general para la energía de prosumidores, pero que la reglamentación concreta en este ámbito sea competencia de cada uno de los Estados miembros.

1.3. Para el prosumo de energía, que puede tener lugar independientemente de las condiciones climáticas de una región, cabe recurrir a una amplia gama de fuentes de energía renovables.

1.4. La aparición de los prosumidores en el mercado ha sido posible gracias a las nuevas tecnologías, la revolución digital y las expectativas de los consumidores, que deseen participar directamente en los procesos económicos.

1.5. Para una mejor comprensión del concepto de «productor-consumidor (prosumidor)» en los Estados miembros, el CESE recomienda a la Comisión que fije una definición marco del término, que incluya aspectos generales como el tamaño de la instalación, si la producción de energía se hace de manera individual o en comunidad, la propiedad de la instalación y la cuestión de los excedentes de energía.

1.6. Cada persona puede convertirse en prosumidor, con independencia de los derechos de propiedad sobre el bien inmueble, la instalación o el equipo. Así por ejemplo, pueden ser prosumidores tanto el propietario de una casa unifamiliar como el arrendatario de un apartamento en un bloque de pisos.

1.7. Los beneficios económicos derivados de la energía de los prosumidores —en particular la reducción de los costes de transporte de energía, una mejor utilización de las fuentes de energía locales y la activación profesional de la comunidad local— deberían llevar, a medio plazo, a que este tipo de producción de energía prospere sin mecanismos de apoyo adicionales.

1.8. Los ahorros y beneficios sociales derivados de un consumo mejor informado y más activo, la utilización descentralizada de las fuentes de energía renovables, la reducción de las pérdidas de la red y la eficiencia resultante de la cooperación pueden traducirse rápidamente en un rendimiento positivo de las inversiones en instalaciones de energía de prosumidores, el desarrollo de la transmisión, la distribución y las redes locales y sus sistemas de administración, así como en el desarrollo de los sistemas de almacenamiento de energía.

1.9. Los sistemas de apoyo a los prosumidores no deberán en modo alguno distorsionar la competencia en el mercado de la energía ni eliminar de este a otros agentes. Además, en este tipo de sistemas es preciso tener en cuenta la existencia de consumidores de energía en este mercado que no pueden o no desean convertirse en prosumidores.

1.10. Las soluciones financieras que puedan tener un impacto en el comportamiento de los prosumidores, como los impuestos, las tarifas y otras tasas, deberían favorecerlos. En ningún caso deberían resultar en una discriminación de los prosumidores en el mercado de la energía.

1.11. El desarrollo dinámico de la producción de energía de prosumidores depende de la creación de una buena relación de asociación entre prosumidores, otros productores de energía y las empresas activas en el ámbito de la transmisión y la distribución de electricidad. Deben crearse las condiciones que garanticen que el desarrollo del prosumo de energía aporta beneficios para todos los operadores del mercado de la energía. El CESE recomienda a la Comisión que, a fin de encontrar soluciones en este ámbito, lleve a cabo las investigaciones pertinentes.

1.12. Se necesitan soluciones que protejan a los prosumidores de las prácticas monopolísticas de las grandes empresas de transmisión y distribución de electricidad así como de los grandes productores de energía.

1.13. En general, los prosumidores producen energía para sus propias necesidades (individuales o de un grupo de ciudadanos, hogares, explotaciones agrarias, pequeñas empresas). No es posible adaptar con total precisión el rendimiento de la instalación a las necesidades energéticas propias. Por lo tanto, es fundamental encontrar una solución al problema de los excedentes de energía. Este asunto cobra aún más importancia si queremos incentivar a los prosumidores para que ahorren energía, algo que debería hacerse en cualquier circunstancia.

1.14. La optimización del consumo de energía por parte de los prosumidores debería apoyarse en sistemas de vida inteligentes (*smart living*). El CESE aboga por que todo esto se tenga en cuenta en el marco de las soluciones de sistema diseñadas por la Comisión Europea.

1.15. Dada la pequeña escala de la producción de energía de los prosumidores, no debería limitarse el acceso de los prosumidores a la red.

1.16. El desarrollo del prosumo de energía requiere que las redes de transmisión y distribución y su funcionamiento se adapten en consecuencia. Los prosumidores deben contribuir a cubrir los costes asociados a estas pero hay que fijar normas transparentes que rijan esta contribución financiera.

1.17. Una condición indispensable para el avance de la energía de los prosumidores es el desarrollo paralelo de redes inteligentes locales. A juicio del CESE, la implantación generalizada de un sistema de contadores inteligentes compete a la infraestructura de red, razón por la cual los costes no deben ser soportados directamente por los consumidores. El CESE llama también la atención sobre la necesidad de proteger los datos que se recaben.

1.18. Los beneficios que se derivan de la producción de energía por parte de los prosumidores aumentarán rápidamente a medida que vayan desarrollándose pequeñas instalaciones de almacenamiento. El Comité propone por tanto que la investigación científica se siga centrandó en la mejora de las técnicas de almacenamiento de energía existentes y en el estudio de nuevas tecnologías en este ámbito.

1.19. Una de las posibilidades para intensificar el desarrollo de la energía de los prosumidores es la creación de agrupaciones de productores-consumidores, que asuman la forma de cooperativas de energía u otras formas jurídicas. Los prosumidores son más eficaces si funcionan en grupo, ya que ello contribuye, entre otras cosas, a reducir los costes de producción de electricidad, reforzar su posición en el mercado de la energía y participar directamente en la mejora de la seguridad energética local.

1.20. Un grupo de prosumidores puede adaptar mejor su propia producción energética a las necesidades energéticas, lo que, a su vez, permite un mayor ahorro en la transmisión de energía y se traduce en una reducción de los costes de la energía para los miembros del grupo. Gracias a una menor variación de la oferta y la demanda, los grupos de prosumidores obtienen mejores resultados que un prosumidor individual en lo que respecta a la distribución y la transmisión de energía.

1.21. El CESE propone a la Comisión Europea que, en sus medidas de promoción de edificios de consumo de energía casi nulo, ponga de relieve la gran importancia de desarrollar la producción de energía de prosumidores.

1.22. El Comité recomienda a la Comisión que tenga en cuenta las cuestiones de la energía de prosumidores en las iniciativas en curso sobre la configuración del nuevo mercado de la energía eléctrica y la revisión del paquete legislativo sobre la energía procedente de fuentes renovables.

1.23. El CESE considera que los beneficios derivados de la energía de los prosumidores deben desempeñar un papel en la política activa para reducir la pobreza energética y proteger a los grupos más vulnerables de la sociedad, así como en la resolución de los problemas que plantean la economía de los mayores («economía plateada») y el envejecimiento de la población. En este contexto, la participación de la sociedad civil organizada revestirá una importancia capital.

1.24. El pleno desarrollo de la energía de los prosumidores también ofrece oportunidades para fomentar el espíritu empresarial local, lo que puede traducirse en la creación nuevos puestos de trabajo en el ámbito de la fabricación y el suministro de los equipos y servicios necesarios.

1.25. El compromiso de los entes locales y regionales tendrá una enorme influencia en el desarrollo futuro de la energía de los prosumidores. El CESE recomienda a la Comisión que incluya este asunto en el marco de las actividades del Pacto de los Alcaldes.

1.26. A la vista de las disparidades en el desarrollo de la energía de los prosumidores en cada Estado miembro, habrá que organizar distintas modalidades de intercambio de experiencias. El Comité recomienda a la Comisión que efectúe un seguimiento del desarrollo de la energía de los prosumidores en los Estados miembros como parte del informe anual sobre la Unión de la Energía. Los datos recopilados serán de gran valor para las acciones que emprendan los Estados miembros.

1.27. La introducción generalizada de la energía de los prosumidores es un proceso largo, complejo y con múltiples facetas. Por lo tanto, al objeto de promover el desarrollo del prosumo de energía es de suma importancia encontrar soluciones estables a largo plazo.

## 2. Contexto

2.1. El acceso a las fuentes de energía, la seguridad del abastecimiento y las políticas de precios que toman en consideración los intereses de los grupos sociales y los consumidores vulnerables en situación difícil constituyen un gran reto para las sociedades, las administraciones políticas y los consumidores particulares.

2.2. Hasta hace poco, para obtener energía de manera eficaz no existía una alternativa a la combustión, con la posible salvedad de la energía hidroeléctrica. Los avances técnicos han hecho posible que se produzca energía a gran escala sin necesidad de recurrir a la combustión. Ahora es viable generar energía de la forma más limpia posible a partir de la luz solar, sin contaminar el medio ambiente. Además, esta fuente de energía es gratuita e inagotable, y los únicos costes son los derivados de las instalaciones.

2.3. Igualmente eficaz es la generación de electricidad a partir de energía eólica, es decir, de la misma fuente, el sol, que, al calentar la Tierra, provoca el movimiento de las masas de aire. Esto incluye la biomasa, puesto que la fotosíntesis es la razón principal de su renovación.

2.4. El desarrollo de las energías renovables es inevitable, ante la disponibilidad reducida de los combustibles fósiles como consecuencia de su agotamiento progresivo, la dependencia en un gran número de países de su importación, el calentamiento global y la contaminación atmosférica. Estos problemas han hecho que Europa y la mayoría de las principales economías hayan comenzado a invertir en fuentes de energía renovable.

2.5. En la Cumbre de la Tierra de 1992, celebrada en Río de Janeiro, se adoptaron principios socioeconómicos fundamentales que exigen la protección del medio ambiente, como la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

2.6. En septiembre de 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Uno de ellos (ODS 7) supone garantizar el acceso a una energía sostenible para todos. En la actualidad, 1 200 millones de personas carecen de acceso a la electricidad.

2.7. Más de 120 millones de ciudadanos de la Unión están expuestos al riesgo de caer en la pobreza o la exclusión social. El 10 % de los europeos reside en hogares en los que todos sus habitantes están en paro; asimismo, el número de personas sin hogar va en aumento. Además, estas cifras implican pobreza energética.

2.8. La sociedad civil está mostrando un apoyo abrumador a las fuentes de energía renovable. Esto se corroboró en 2015 a través de la encíclica sobre el medio ambiente del papa Francisco y las posturas en torno al cambio climático adoptadas por los líderes religiosos musulmanes, hindúes y budistas. Pidieron a las comunidades religiosas un compromiso de futuro para unas nulas o bajas emisiones de carbono.

2.9. La necesidad de eliminar la dependencia de los combustibles fósiles se reafirmó en la conferencia sobre el clima COP 21 celebrada en París en 2015, en la que participaron doscientos países. Su objetivo principal giró en torno a «mantener el aumento de la temperatura media del planeta muy por debajo de 2 °C en relación con los niveles preindustriales y proseguir los esfuerzos para limitar el aumento de la temperatura a 1,5 °C».

### 3. La revolución digital. Impulso al desarrollo de la energía de los prosumidores

3.1. Durante los últimos cincuenta años la población del planeta se ha triplicado. La fragilidad del sistema financiero internacional ha supuesto una amenaza de estancamiento a largo plazo para la economía mundial. Las altas cotas de desempleo y el aumento de los costes energéticos han propiciado inestabilidad en un gran número de países: los costes para las empresas y las cargas para los consumidores se han incrementado.

3.2. El mundo afronta ahora la necesidad de un cambio del paradigma económico y la transformación de los modelos de negocios, lo que también requiere adaptaciones en el ámbito social. Han aparecido instrumentos para un nuevo sistema como consecuencia de la revolución digital mundial y el internet de las cosas.

3.3. En 2020 habrá en el mercado más de 50 000 millones de dispositivos conectados a la red, cantidad siete veces mayor que la población mundial. Los teléfonos inteligentes han desplazado a los ordenadores personales como la ventana de comunicación con el mundo más importante. En 2020, habrá en torno a 6 100 millones de teléfonos inteligentes en el mercado.

3.4. El internet de las cosas ha hecho que millones de personas puedan participar en las redes sociales. Ha aparecido el modelo de «economía colaborativa» (*sharing economy*), que está mejor adaptado a la organización de la sociedad y se centra en la cohesión social. La economía ha comenzado a desplazarse desde instituciones centralizadas dirigidas de forma jerárquica hacia la idea de colaboración, de modo que muchos grupos sociales excluidos tienen ahora la oportunidad de participar activamente en la vida económica.

3.5. Gracias a las plataformas en línea los consumidores pueden transformarse en productores, creando y difundiendo información y productos creados mediante impresoras 3D. Gracias a esto es posible compartir vehículos, viviendas, ropa y otros objetos. El consumidor/productor puede recibir formación en internet, obtener asesoramiento médico o encontrar un profesional cualificado para la reforma de su vivienda. Los emprendedores sociales pueden financiar sus actividades económicas en la joven economía colaborativa sorteando los créditos de las entidades bancarias y recurriendo a la microfinanciación colectiva.

3.6. En un mundo de oportunidades digitales el capital social es tan importante como el financiero. El acceso es más importante que la titularidad. El «intercambio de valor» en los mercados capitalistas se sustituye cada vez más por los «valores compartidos» en la comunidad colaborativa.

3.7. El desarrollo de la tecnología digital y de nuevos modelos de negocio en el sector energético, incluido el modelo energético distribuido, hacen posible considerar a las zonas rurales, los suburbios de las aglomeraciones urbanas, las zonas residenciales de viviendas unifamiliares, las comunidades de arrendatarios y propietarios de casas particulares o edificios de viviendas como grandes centrales de energía de enorme potencial. Lo mismo sucede con la nube de fuentes distribuidas que dan lugar a la nueva doctrina de seguridad energética, construida con arreglo al principio «de abajo a arriba» y que se apoya en los hogares privados, las explotaciones agrícolas, las pequeñas empresas y las microcooperativas.

3.8. En el sector energético, internet ha dado lugar —en el marco de la economía colaborativa— a que millones de personas participen en las redes sociales generando electricidad en sus viviendas, edificios de oficinas o cubiertas de empresas para después compartirla a través de la internet de la energía, al igual que actualmente generamos e intercambiamos información en la red. El almacenamiento de energía, la «internetización» de las redes energéticas y los vehículos eléctricos son elementos de este sistema que aún requieren un importante desarrollo.

#### 4. Hacia fuentes de energía renovables y distribuidas

4.1. La producción de energía limpia para complementar el mercado y la sustitución de los combustibles fósiles han creado la necesidad de transformar los sistemas energéticos y de introducir normas sobre la participación de nuevos actores en el mercado.

4.2. De conformidad con el artículo 2, apartado 3, del Tratado de Lisboa, el desarrollo sostenible en Europa tiene lugar en una economía social de mercado. Los interlocutores de la sociedad civil desempeñan un importante papel en este ámbito y es fundamental el respaldo público a la transformación de nuestros sistemas energéticos, especialmente a escala local.

4.3. La Unión Europea ha establecido objetivos sobre la Unión de la Energía y la transformación de la Unión en un espacio económico energéticamente eficiente e hipocarbónico en 2030. Dos de los objetivos principales son la reducción en un 40 % de las emisiones de gases de efecto invernadero y un aumento del 27 % de la proporción de fuentes de energía renovable sin fijar, no obstante, indicadores específicos por país. Una economía hipocarbónica garantizará seguridad energética y crecimiento económico con bajas emisiones de CO<sub>2</sub> y, a largo plazo, supondrá un aumento en la producción y el consumo de energía producida a escala local. Según los datos disponibles más recientes, en 2014 las fuentes de energía renovable fueron responsables de la disminución de las emisiones de CO<sub>2</sub> en 380 millones de toneladas.

4.4. Uno de los objetivos individuales para 2030 formulados por la Unión consiste en que los consumidores particulares y las empresas reduzcan el gasto energético. Estos podrán entrar de forma activa en el mercado de la energía como consecuencia de las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías.

4.5. El equilibrio energético de la UE depende del comercio. En la Unión, más de la mitad del consumo interior bruto anual de energía, que asciende a 400 000 millones EUR, procede de las importaciones. Algunos estudios apuntan que, para 2030, la dependencia de la Unión de fuentes de energía exteriores puede alcanzar el 70 %. Se ha calculado que en 2014 las fuentes de energía renovable han hecho posible reducir en 114 millones de toneladas el consumo de combustibles fósiles en el mundo.

4.6. Es fundamental que la UE mejore su equilibrio energético. Una solución consiste en que los consumidores particulares produzcan de forma directa energía a partir de un gran número de fuentes locales. Sin un amplio respaldo popular a la producción de energía renovable a fin de dar respuesta a las necesidades del ámbito local, será difícil para muchos países garantizar la seguridad de sus sistemas.

4.7. Los avances técnicos en la producción de energía en instalaciones domésticas, las continuas mejoras en las soluciones de almacenamiento de energía, la transmisión de energía a través de redes inteligentes, el uso de contadores inteligentes y la gestión de demanda de energía local hacen que las instalaciones de los consumidores puedan repercutir notablemente en la combinación energética de cada país.

4.8. El sector de las energías renovables es un motor esencial de las innovaciones tecnológicas. Es indispensable para la profunda transformación del sistema energético en Europa en el marco de la estrategia para el mercado único digital.

4.9. La transformación de consumidores pasivos en «prosumidores» activos en varios sectores y la posibilidad de integrar a los microemprendedores y la estrategia para el mercado único en la era digital del internet de las cosas se describen en la Estrategia para el Mercado Único Digital de la Comisión Europea de mayo de 2016 [COM(2015) 192 final], que se apoya en tres pilares: 1) mejorar el acceso a los bienes y servicios en línea, 2) las condiciones adecuadas para que las redes y servicios digitales prosperen, y 3) el potencial de crecimiento de la economía digital europea. Esto podría aportar cada año 415 000 millones EUR a la economía de la Unión y crear cientos de miles de puestos de trabajo nuevos, también en el sector de las energías renovables.

4.10. El mercado, dominado por grandes productores y distribuidores de energía, debería abrirse a los agentes individuales y fragmentarse. El flujo de electricidad ya no será hacia abajo en un contexto de regulación centralizada desde las grandes centrales de energía hasta los consumidores. Se generará a partir de un buen número de fuentes de energía renovable descentralizadas.

4.11. El grado de fragmentación de la generación de electricidad ha de adaptarse a las características específicas de los consumidores de energía. Las divergencias en este ámbito pueden estar asociadas principalmente a la actividad de industrias de gran consumo de energía en un país determinado.

4.12. En la actualidad, la seguridad energética depende cada vez más de la resiliencia del sistema energético a las acciones terroristas. Al desarrollar la generación distribuida también aumenta la seguridad del suministro energético, puesto que la producción descentralizada es menos vulnerable a las amenazas terroristas.

4.13. Las fuentes de energía distribuidas hacen posible afrontar el problema de la continuidad del abastecimiento energético a los operadores cuyas actividades dependen en gran medida de la corriente eléctrica (por ejemplo, las granjas avícolas, las plantas de transformación o los almacenes frigoríficos). En algunos países de la UE los cortes de suministro eléctrico promedian un máximo de veinte minutos al año, pero en otros estos cortes varían entre los 450 y los 500 minutos. Las microinstalaciones de prosumidores garantizan la continuidad de la actividad para este tipo de productores.

4.14. Las oportunidades que ofrece el desarrollo general de energía de prosumidores descentralizada pueden aprovecharse en los ámbitos de importancia social de la Unión identificados en la Estrategia Europa 2020, en relación con la respuesta a los problemas demográficos vinculados a una sociedad envejecida y la lucha contra la pobreza y la exclusión social.

4.14.1. Uno de los objetivos de la Estrategia es reducir en, como mínimo, veinte millones la enorme cifra de 122 millones de personas en riesgo de caer en la pobreza y la exclusión social. Se prestará apoyo mediante programas de apoyo operativos, instrumentos activos del mercado laboral y financiación específica, incluido el 20 % como mínimo del presupuesto del Fondo Social Europeo. El apoyo financiero y logístico a estas personas mediante el establecimiento de microcooperativas de energía o la participación en las empresas del internet de las cosas que existen a nivel local podrían abrir vías a la integración profesional y social y alejar a estas personas del riesgo de caer en la pobreza.

4.14.2. Existen retos similares en relación con la economía de los mayores. La UE tiene por delante un reto histórico que ninguna sociedad había afrontado: un pronunciado aumento de la esperanza de vida y, a su vez, la digitalización generalizada de la vida, que requiere la introducción de soluciones económicas no convencionales, así como nuevas estrategias sociales.

4.14.3. En 2060 en Europa habrá dos personas mayores por cada joven<sup>(1)</sup>. Las personas y los trabajadores mayores deben ser vistos no como una amenaza y una carga para la sociedad, sino como una oportunidad en la era de la revolución digital para la creación de una economía generadora de empleo (*job-rich economy*), sobre la base de la amplia experiencia y el tiempo libre de las personas mayores así como de su capital financiero —aunque sea modesto— para invertir de forma segura en empresas de la era digital. Una posibilidad sería la participación de personas mayores como «e-seniors» en las actividades de producción energética, por ejemplo, a través de instalaciones generadoras cooperativas ubicadas en conjuntos residenciales o en bloques de viviendas.

## 5. El prosumo energético

5.1. Un rasgo característico del capitalismo moderno ha sido la definición del concepto de consumo en relación con los procesos de producción y comercialización, en la que el consumo ya no es un privilegio de una élite adinerada, sino un fenómeno de masas.

5.2. El escritor futurista Alvin Toffler introdujo por primera vez el término «prosumidor» en 1980. En su libro «La tercera ola», definió prosumo como la distinción difusa entre producción y consumo en el mercado. La tercera ola consistía en un proceso en el que los particulares o grupos organizados de prosumidores intervenían en la elaboración de productos para uso personal lo que, a su vez, desplazaba los límites entre productores y consumidores.

---

<sup>(1)</sup> DO C 389 de 21.10.2016, p. 28.

5.3. El concepto de mercado en el que los consumidores, incluidos los hogares, se concebían únicamente como agentes pasivos del mercado no se correspondía con los retos que los avances técnicos planteaban. Ya en 1972, Marshall McLuhan y Barrington Nevitt vaticinaron que, con el desarrollo de la tecnología eléctrica, los consumidores tendrían la posibilidad de convertirse en productores.

5.4. El abastecimiento seguro y asequible de energía a los consumidores es la espina dorsal de una economía moderna, teniendo en cuenta que, para luchar contra la pobreza energética, hay que considerar también las necesidades de los grupos más vulnerables de la sociedad.

5.5. Los prosumidores son particulares, grupos de particulares o de hogares y explotaciones agrícolas capaces de operar de forma organizada, por ejemplo, mediante asociaciones, fundaciones o cooperativas que son a la vez productores y consumidores de energía generada en pequeñas instalaciones ubicadas cerca de las casas o en edificios de viviendas y comerciales (mediante pequeños aerogeneradores, paneles fotovoltaicos, colectores solares y bombas de calor). Las pequeñas empresas, incluidas las empresas sociales y entes locales, pueden ser también prosumidores.

5.6. El concepto de «prosumidor» abarca, además de la generación de electricidad, la calefacción y la refrigeración.

5.7. En principio, los prosumidores producen energía para uso propio. De esta manera se convierten en coproductores de los bienes que consumen. También se considera prosumidores a los particulares que generan una cantidad de energía similar a la que consumen, incluso si ambos procesos no son simultáneos. Esto es lo que sucede, por ejemplo, cuando generan energía principalmente durante el día pero consumen relativamente poco para sus propias necesidades mientras que, por otro lado, el excedente se vende a otros consumidores y la mayor parte de su energía se consume en épocas en las que producen una cantidad mucho menor.

5.8. El prosumo particular requiere una organización distinta de la vida. Puede, en gran medida, estar asociado a un descontento con la producción estándar a gran escala. Los consumidores modernos en la era digital quieren ser tratados como sujetos y disponer de una oportunidad para satisfacer sus necesidades y aspiraciones de una manera individual. Buscan participar de forma consciente en proyectos relacionados con la protección medioambiental y la lucha contra las emisiones de gases de efecto invernadero.

5.9. Los prosumidores asocian la transición a un sistema moderno de energía con el desarrollo, la necesidad de creatividad y la independencia. El grupo más activo de prosumidores en este mercado es la «generación internet». Dicha generación se distingue por el hecho de que no contempla el mundo desde la perspectiva del consumo, sino de la producción. Aspiran a dar respuesta a necesidades que tienen que ver con la libertad, la credibilidad social, el ritmo de una vida acelerada y la capacidad de innovación.

5.10. Los primeros procesos prosumidores aparecieron en forma de actividades sencillas de autoservicio en el sector de los servicios y en el comercio electrónico, y también al despojar el consumo de su orientación al mercado. Existen otras razones para la aparición del prosumo, como los cambios en el mercado laboral, la informatización de la actividad diaria, la posibilidad de trabajar desde casa (teletrabajo), una mayor cantidad de tiempo libre y la necesidad de aprovecharlo de la mejor forma posible.

5.11. El motivo basado en el mercado que está detrás del prosumo, y no solo en el sector de la energía, es la caída de los ingresos de los hogares durante la crisis, el aumento de los precios de bienes y servicios, la necesidad de ahorrar a diario y la producción de bienes y servicios por parte de particulares para uso personal debido a razones económicas.

5.12. Muchos países ven efectos positivos en el desarrollo simultáneo de las fuentes de energía distribuida, incluidas las microinstalaciones. El límite superior de su potencia se sitúa normalmente entre 50 y 100 kW. En especial, este es el caso de las instalaciones de los prosumidores.

5.13. Puede considerarse la energía de los prosumidores como una pieza fundamental de la transición a la generación distribuida, una solución en general deseable en materia de seguridad energética teniendo en cuenta los aspectos medioambientales y sociales.

5.14. La aplicación a gran escala del prosumo debería facilitar considerablemente el cumplimiento de los objetivos decididos en la COP 21 de París.

5.15. La UE ha situado a los consumidores en el centro de su política energética y les permite que usen de forma activa las nuevas tecnologías. En los últimos años han aparecido nuevas tecnologías en materia de fuentes de energía renovable, tanto en el caso de grandes instalaciones industriales como en el de proyectos de menor tamaño, con reducciones importantes en el valor de las inversiones subyacentes. Por ejemplo, el coste de los módulos fotovoltaicos cayó un 80 % entre 2008 y 2012. Como consecuencia, las empresas y los hogares han podido empezar a sacar provecho de la producción y el consumo de su propia electricidad.

5.16. Habida cuenta de las ventajas del desarrollo de la energía de los prosumidores, parece lógico animar a los prosumidores potenciales a que participen activamente en este ámbito. Este respaldo podría incluir la eliminación de barreras y la simplificación de los procedimientos administrativos, conexiones de red más sencillas y condiciones favorables para la venta de los excedentes de electricidad.

## 6. Cooperativas de energía para prosumidores

6.1. Una cooperativa de energía es una asociación voluntaria de un número ilimitado de miembros y dotada de personalidad jurídica, cuyo objetivo es satisfacer las necesidades energéticas comunes a través de sus miembros.

6.2. Un prosumidor puede operar de forma individual o junto con otros vecinos en un bloque de apartamentos en el que residen varias familias. Por cooperativa se entiende el caso en el que varias personas invierten en las instalaciones. Puede tratarse de grupos enteros de residentes en un lugar específico. El objetivo es la generación de electricidad o de calor mediante fuentes de energía renovable para dar respuesta a las necesidades personales y quizá vender los excedentes a la red. Para ello son necesarias tres personas físicas en Alemania, mientras que en Polonia son diez personas físicas o tres personas jurídicas.

6.3. La experiencia en Alemania de los últimos años revela que el objetivo de las cooperativas no es maximizar los beneficios, sino, principalmente, prestar ayuda económica y apoyo a sus miembros. En un grupo de cerca de mil cooperativas, una de cada cuatro se financiaba exclusivamente con las aportaciones de los miembros. Los otros dos tercios de la financiación procedían de cooperativas de crédito. Cada miembro tiene derecho a un voto, con independencia del importe de su contribución financiera. Por lo general, no se trata de una gran cantidad, y se establece en los estatutos de la cooperativa. Si la cooperativa registra pérdidas, la responsabilidad de los miembros está limitada al importe de su inversión.

6.3.1. Las cooperativas han de funcionar eficazmente desde el punto de vista económico, como cualquier otra empresa. La ventaja de las cooperativas residía en la proporción ínfima de quiebras en el sector (en torno al 0,1 % del total de quiebras en Alemania). Inicialmente se abonaban los dividendos de valor promedio entre un 5 % y un 6 %; actualmente este valor se sitúa entre un 2 % y un 3 %.

6.3.2. En Alemania los municipios son socios muy importantes para las cooperativas de energía, y no solo por hacer que las cubiertas y los edificios municipales estén disponibles para la inversión. Con frecuencia los alcaldes han tomado la iniciativa para la creación de cooperativas de energía y han intentado convencer a la población local de esta idea.

6.4. Una consecuencia importante de la formación de cooperativas de energía es la oportunidad de obtener esta a un coste inferior de lo que de otro modo sería posible para los particulares.

6.5. Las cooperativas de energía refuerzan considerablemente la situación de los prosumidores con respecto a los grandes actores en el mercado de la energía.

6.6. Las cooperativas de energía también involucran de forma directa a la población local en el aumento de la seguridad energética en su entorno. Esto es crucial para la optimización de soluciones a medida de las necesidades y las circunstancias de las comunidades locales.

6.7. El movimiento cooperativista, en especial en los países más antiguos de la Unión, desempeñó un papel importante en el impulso del crecimiento y de la competitividad económica, así como en la promoción de valores europeos como la solidaridad, la autonomía y la democracia. El potencial económico de las cooperativas en los países antiguos de la Unión es aún enorme. En el caso de los países de Europa Central y Oriental que pertenecían al antiguo bloque socialista, los orígenes socialistas del movimiento cooperativista y las políticas de aquella época destinadas a situar a las cooperativas bajo el control de los entes centrales y regionales actúan hoy en día como frenos y han tenido una repercusión negativa en la imagen de las cooperativas de prosumidores.

6.8. El modelo de «autoconsumo» ha abierto la puerta a la reducción de los costes energéticos, en particular para las pymes, para las que los elevados precios de la electricidad suponen una pesada carga. Han surgido nuevos modelos en el consumo residencial, desde paneles fotovoltaicos en cubiertas propiedad del domicilio en cuestión o de terceros hasta proyectos llevados a cabo por cooperativas ciudadanas para la producción de energías renovables.

Bruselas, 19 de octubre de 2016.

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

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Energía marina: fuentes de energía renovable por desarrollar»**

**(Dictamen de iniciativa)**

(2017/C 034/08)

Ponente: **Stéphane BUFFETAUT**

Decisión del Pleno:	21.1.2016
Fundamento jurídico	Artículo 29, apartado 2, del Reglamento interno
	Dictámenes de iniciativa
Sección competente	Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	6.10.2016
Aprobado en el pleno	19.10.2016
Pleno n.º	520
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	218/3/8

## 1. Conclusiones

1.1. Desde hace años, científicos e ingenieros estudian la explotación de la energía de los océanos. Corrientes, mareas y fuerza del oleaje albergan reservas de energía indefinidamente renovables. En Francia, la planta mareomotriz de EDF en Rance, inaugurada en 1966 por el general de Gaulle, tiene una capacidad de 240 MW, con veinticuatro turbinas de 10 MW cada una. Las eólicas de última generación generan, en el mejor de los casos, 8 MW. Por tanto, esta tecnología es eficaz, aun cuando la presa de Rance ha sido durante mucho tiempo el único ejemplo mundial de una instalación de este tipo. Hoy existe otro ejemplo comparable en el lago de Sihwa, en Corea del Sur, con una capacidad de 254 MW. Existían proyectos en el Reino Unido, pero se bloquearon o suspendieron debido a la oposición suscitada por razones ecológicas.

1.2. Lo cierto es que estas inversiones son pertinentes cuando se instalan en emplazamientos geográficos favorables, con elevados coeficientes de marea, y deberían tenerse más en cuenta en las combinaciones energéticas nacionales.

1.3. Las primeras instalaciones se han puesto en marcha, lo que demuestra que conviene considerar estas técnicas no como experimentos arriesgados, sino como fuentes de energía listas para su desarrollo.

1.4. El CESE considera interesante, por tanto, desarrollar este tipo de producción de electricidad renovable y no centrarse solo en las tecnologías eólicas y la energía solar. Es cierto que la energía marina no se puede explotar en todas partes, pero sería un error descuidar una fuente de energía renovable previsible y con un impacto medioambiental bajo o controlable. Es sabido que el futuro energético se basará en la variedad de las fuentes de abastecimiento.

1.5. Alemania, Bélgica, Dinamarca, Francia, Irlanda, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos y Suecia decidieron, el 6 de junio de 2016, intensificar su cooperación en materia de energía eólica en el mar. Así, firmaron, con los comisarios europeos encargados de la Unión de la Energía y del Clima, un plan de acción específico para los mares del norte del continente. Esta cooperación se traducirá, en particular, en la armonización de las normativas y del régimen de subvenciones a la energía eólica en el mar y en la interconexión de las redes eléctricas.

1.5.1. El CESE recomienda vivamente que se adopte para la energía marina, ya se trate de hidroeléctricas o presas mareomotrices, un proceder similar de cooperación entre los Estados miembros o los países de la vecindad de la Unión que disponen de emplazamientos propicios para este tipo de instalaciones, que son principalmente los países abiertos al Océano Atlántico y al Mar del Norte.

1.6. Considera que tampoco se deben descuidar técnicas que todavía no han alcanzado su madurez, como la energía undimotriz o la energía mareomotérmica, si bien, en un período de escasez de fondos públicos, la asignación de estos debe obedecer a criterios de eficacia, por lo que conviene dar prioridad a las tecnologías más prometedoras a corto plazo.

1.7. Destaca que invertir en este ámbito permitiría a la Unión situarse, a medio plazo, a la vanguardia de las nuevas fuentes de energía renovables. Las empresas europeas ya poseen el 40 % de las patentes en materia de energías renovables. El CESE recomienda que se prosigan los esfuerzos de investigación y desarrollo en el ámbito de las energías marinas, así como en el del almacenamiento de la energía producida por las fuentes intermitentes, con objeto de ser capaces de equilibrar la producción de energía renovable.

1.8. Advierte contra la tentación de reservar las subvenciones a las energías renovables clásicas, lo que tendería a reducir las posibilidades y a falsear la economía de la energía renovable en beneficio de técnicas promovidas por un grupo de presión eficaz.

## 2. Observaciones generales

2.1. Nuestro planeta está cubierto en su mayor parte por océanos y sería más acertado llamarlo planeta Mar que planeta Tierra. Desde siempre, los seres humanos han utilizado los recursos pesqueros para alimentarse. Recientemente, se ha conseguido explotar los recursos de los fondos marinos o subyacentes a estos (nódulos polimetálicos, petróleo, etc.). En cuanto a la energía generada por los océanos, se ha utilizado desde hace siglos, pero a escala artesanal, mediante los molinos de mareas que se encuentran en algunas costas.

2.2. Hoy, la necesidad de combatir contaminaciones de todo tipo y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero debería suscitar nuestro interés por el potencial energético del mar. Después de todo, ¿cómo podrían ignorar la Unión Europea y los Estados miembros con salida al mar las oportunidades que pueden brindarles los océanos en el sector de la energía?

2.3. En efecto, el ámbito marítimo europeo tiene unas dimensiones considerables y, sin embargo, la explotación de los recursos en energías renovables de estas vastas extensiones se encuentra todavía en un estado muy embrionario. Sin embargo, la Unión y los Estados miembros podrían contribuir a promover la aplicación de nuevas técnicas de explotación de la energía marina a través de empresas innovadoras y grupos industriales del sector de la energía. Esta es precisamente la ambición del foro de las energías marinas.

2.4. Las fuentes de energía renovable en el mar son variadas: oleaje, olas, corrientes, flujo de mareas, diferencia térmica entre las aguas de superficie y las aguas profundas, vientos. Cada técnica, cada método, tiene sus requisitos geográficos y ecológicos, lo que significa que estas técnicas innovadoras deben desplegarse teniendo en cuenta esos requisitos y sus consecuencias.

## 3. Explotación de la energía de las corrientes, las mareas, el oleaje y las olas: las hidroeléctricas

3.1. Todo aquel que haya contemplado el océano, en calma o agitado, sabe que esa inmensidad está en constante movimiento y encierra fuerzas en acción. Es natural, por tanto, plantearse la posibilidad de explotar o capturar la energía desarrollada por el mar.

3.2. En la práctica, ¿cuáles son las técnicas estudiadas o aplicadas?

— las presas de estuario con turbinas mareomotrices. En Francia, la presa de Rance funciona desde hace decenios de forma satisfactoria. Hay dos proyectos en el Reino Unido pero han sido bloqueados por grupos de presión ecologistas,

— las turbinas instaladas en alta mar y fijadas a mástiles o boyas,

— las turbinas fijadas al fondo, que se denominan hidroeléctricas. En Bretaña, se ejecutarán pronto algunos proyectos.

3.3. En la práctica, la técnica que parece más prometedora es la explotación de las corrientes de marea. No obstante, el potencial de estas técnicas depende mucho del lugar de implantación. Las zonas del Atlántico y del Mar del Norte, que poseen elevados coeficientes de marea, son las más interesantes. En efecto, la eficacia más notable se registra en las zonas con una gran amplitud de marea. La inmensa ventaja de este tipo de explotación es que suministra una energía previsible y regular, dado que las mareas son constantes y su amplitud bien conocida con antelación.

Según EDF, el potencial explotable de la Unión se situaría en torno a 5 GW (2,5 de ellos en las costas francesas), es decir, el equivalente a doce reactores nucleares de 10 800 MW. No obstante, la explotación de las corrientes de marea se encuentra en fase de investigación tecnológica y todavía no es operativa, salvo en el caso de la presa de Rance.

3.4. ¿Qué tecnologías hidroeléctricas se están ensayando?

- En Bretaña, se sumergió en 2014, frente a la costa de Paimpol, el prototipo de hidroeléctrica Arcouest (1,5 MW). Esta hidroeléctrica fue desarrollada por Open Hydro (grupo de construcción naval DCNS) para el primer parque hidroeléctrico de EDF en Paimpol/Bréhat. Consiste en cuatro turbinas que presentan una potencia instalada de 2 a 3 MW. Se trata de una máquina sencilla y robusta, con el centro abierto, que dispone de un rotor de velocidad reducida y funciona sin lubricante, lo que minimiza su impacto en la vida marina. Esta hidroeléctrica se ha probado durante cuatro meses. La turbina giró 1 500 horas de forma continuada y fue objeto de numerosas mediciones mecánicas y eléctricas. Las pruebas fueron concluyentes y validaron este tipo de hidroeléctrica. Se decidió, por tanto, poner en funcionamiento un parque de demostración en el verano de 2015. Las turbinas se han construido y están listas para ser instaladas, pero las condiciones meteorológicas y marítimas han obligado a aplazar su instalación. Cabe destacar que estas dos turbinas se construyeron en Cherbourg y Brest, lo que demuestra que estas nuevas tecnologías pueden generar actividad industrial en las regiones costeras.
- La hidroeléctrica semisumergible e izable para su mantenimiento. Se trata de una técnica británica desarrollada por la empresa Tidalstream. Se ha desarrollado un prototipo para un STT (*ship to turbine*) que opera en el estrecho de Pentland. Se trata de un aparato compuesto de cuatro turbinas de 20 m de diámetro con una potencia máxima total de 4 MW. Si se compara con una eólica marina, se observa que la eólica debe tener un diámetro de 100 m con una velocidad del viento de 10 m/s para obtener una potencia equivalente. Además, la base de la eólica, situada 25 m por debajo del nivel del mar, es un 25 % mayor que la del STT. Tidalstream considera, pues, que su sistema sería competitivo con respecto a las eólicas marinas y terrestres. El coste de la electricidad producida por el sistema STT podría ascender a 0,03 GBP/kWh (es decir, en torno a 0,044 EUR/kWh). El sistema ha sido experimentado y validado mediante ensayos realizados en el Támesis.
- La hidroeléctrica con mástil de Marine Current Turbines. Esta tecnología requiere el anclaje de un mástil al fondo marino, por lo que la profundidad de inmersión ha de ser limitada. Las turbinas de la hidroeléctrica se deslizan por el mástil, lo que permite izarlas fuera del agua para su mantenimiento y reparación.
- En 2003, se instalaron en el estrecho de Hammerfest, Noruega, hidroeléctricas cuyas turbinas van fijadas a una boya anclada.
- Por último, las turbinas mareomotrices fijadas a una presa de estuario, como la de Rance, que es el ejemplo más antiguo de este tipo y está en funcionamiento desde el decenio de 1960. Se están estudiando dos proyectos en el Reino Unido, pero han sido bloqueados por razones medioambientales.

#### 4. Explotación de la energía del oleaje y las olas: la energía undimotriz

4.1. Hay una vasta gama de soluciones undimotrices, algunos prototipos van sumergidos y otros instalados en superficie, en la orilla o frente a la costa. Los sistemas de captación de energía varían de un prototipo a otro: captura de energía mecánica en superficie (ondulaciones) o bajo el agua (traslaciones y movimientos orbitales), captura de las variaciones de presión al paso de las olas (variaciones de altura de agua) o también captura física de una masa de agua mediante una retención.

4.2. El inconveniente principal es que, a diferencia de las corrientes de marea, la energía del oleaje es poco previsible. Hoy, la explotación de la energía del oleaje y las olas se encuentra en fase de investigación tecnológica y todavía no es operativa. No obstante, se están ensayando seis técnicas:

- la cadena flotante articulada, también llamada «serpiente de mar». Se trata de una sucesión de largos flotadores que se alinean en el sentido del viento, perpendicularmente a las olas, y cuya cabeza está anclada al fondo submarino por un cable. Las olas provocan la oscilación de la cadena y dicha oscilación comprime un fluido hidráulico en las articulaciones que mueve una turbina. Este sistema ha sido probado con éxito variable,

- la pared oscilante sumergida,
- la columna de oscilación vertical,
- el sensor de presión sumergido,
- la columna de agua,
- el colector de olas.

### 5. Explotación de la energía térmica de los mares (ETM) o energía maremotérmica

5.1. Se trata de explotar la diferencia de temperatura entre las aguas superficiales y las aguas profundas de los océanos. Un acrónimo a menudo utilizado es «OTEC», que significa *ocean thermal energy conversion*. En los textos de la Unión se utiliza el término energía hidrotérmica para «la energía almacenada en forma de calor en las aguas superficiales».

5.2. En la superficie, debido a la energía solar, la temperatura del agua es alta y puede superar los 25 °C en la zona intertropical, mientras que las aguas profundas, al carecer de radiación solar, están frías, entre 2 y 4 °C, salvo en mares cerrados como el Mediterráneo. Además, las capas frías no se mezclan con las cálidas. Esta diferencia de temperatura puede ser explotada por una instalación térmica, que necesita una fuente fría y otra cálida para producir energía y utiliza respectivamente agua procedente de las profundidades y agua de la superficie.

5.3. Ahora bien, para que funcione de forma óptima y rentable, este tipo de explotación térmica de los mares (ETM) debe instalarse en zonas concretas, con una temperatura de las aguas superficiales y una profundidad determinadas. En efecto, las canalizaciones necesarias pueden descender hasta unos mil metros de profundidad con unos costes y una tecnología razonables. Por tanto, sería aberrante situar la ETM a kilómetros de la costa, lo que requeriría tuberías más largas y, por tanto, costes adicionales. En la práctica, la zona óptima se sitúa entre el trópico de Cáncer y el trópico de Capricornio, es decir, entre + 30° y - 30° de latitud, lo que, para la Unión, representa sus territorios periféricos.

### 6. Explotación de la energía del viento en el mar: las eólicas marinas

6.1. Aunque no se trata de energías marinas propiamente dichas, también hay que mencionar las eólicas fijadas al fondo marino o flotantes (evidentemente, ancladas), que son con mucho las más desarrolladas en el mar y parecen casi convencionales con respecto a las técnicas anteriormente expuestas. Sin embargo, tienen un impacto medioambiental y visual indudable. La cuestión de los intereses en conflicto con los pescadores se plantea a menudo. En la práctica, los parques eólicos fijados en el fondo del mar constituyen reservas marinas de hecho donde los peces proliferan. De forma indirecta, estas instalaciones benefician a los pescadores gracias a la reconstitución de las poblaciones a partir de estas zonas donde la pesca está prohibida y en las que las bases de las torres hacen las veces de arrecifes artificiales.

6.2. Es la tecnología más desplegada en la actualidad en Europa y se encuentra en pleno auge. Hoy están instaladas casi un centenar de granjas eólicas, principalmente en el Mar del Norte, el Océano Atlántico (Reino Unido) y el mar Báltico. Hay pocas instalaciones o proyectos en el Mediterráneo, un mar profundo con poca o ninguna plataforma continental.

6.3. Las principales etapas de aplicación de estas técnicas pueden resumirse como sigue:

- la primera instalación en el mar data de 1991, se realizó en Dinamarca (Vindeby) y genera 450 kW,
- la cimentación más profunda tiene 45 m y se instaló en 2007 en el Reino Unido (Beatrice *wind farm*). Genera dos veces 5 MW,
- la primera gran eólica flotante en aguas profundas (220 m) data de 2009, se instaló en Noruega (Hywind) y genera 2,3 MW,
- la eólica de mar más potente genera 6 MW y se encuentra en Bélgica (Bligh Bank),
- la granja eólica en el mar de mayores dimensiones está en construcción y se encuentra en el Reino Unido, en Dogger Bank. Debería alcanzar una capacidad de 12 000 MW con 166 turbinas. Cabe señalar que el Reino Unido, preocupado por su independencia energética, dispone ya de 1 452 turbinas distribuidas en veintisiete granjas eólicas.

6.4. Existen también dos proyectos importantes frente a las costas francesas, uno en Bretaña y el otro entre Noirmoutier y la isla de Yeu. Se han lanzado ya las licitaciones y se han elegido los consorcios operadores.

6.5. El rendimiento económico de las granjas eólicas en el mar depende del emplazamiento y, en particular, de la fuerza y la regularidad del viento, de forma que su producción puede llegar a duplicarse. En ocasiones, en períodos de poca demanda, sucede que los excedentes de energía proporcionados por las eólicas se venden a precios negativos en los mercados al contado. Así, el importante auge de este tipo de producción de electricidad puede conducir a excedentes difícilmente explotables, al estar vinculados a acontecimientos meteorológicos puntuales y aleatorios (véase el Dictamen del profesor Wolf sobre las energías intermitentes).

6.6. El desarrollo de este método y los progresos tecnológicos alcanzados en la explotación de las eólicas en los últimos veinte años han conducido a una disminución de las inversiones y de los costes de explotación. A principios del decenio de 2000, el coste del mega vatio-hora producido era de 190 EUR, mientras que hoy se sitúa entre 140 y 160 EUR. En comparación, un reactor nuclear moderno de tipo EPR produce el mega vatio-hora a 130 EUR, pero la producción es estable y previsible.

6.7. Es evidente que las demás técnicas de explotación en el mar deberán encarar la competencia de los parques eólicos marinos para poder desarrollarse a escala industrial y demostrar que ofrecen ventajas competitivas con respecto a las eólicas marinas, que requieren unos gastos de mantenimiento y vigilancia nada desdeñables. Hoy, las hidroeólicas y las presas de estuario parecen ser los sistemas más eficaces y rentables. Una de sus ventajas es que proporcionan una energía previsible y regular.

## 7. ¿Cuál es el futuro de las energías renovables en el mar?

7.1. Al tratarse de energías ecológicas, pueden acogerse a los distintos sistemas de ayuda europeos o nacionales, en particular el precio de compra preferencial. No obstante, salvo las eólicas marinas, estas tecnologías todavía deben probarse en condiciones reales, en especial las hidroeólicas. Es de esperar que cierto conservadurismo ecológico no se oponga a las nuevas técnicas experimentadas. Como se sabe, las presas de estuario no pudieron desarrollarse, en concreto, debido a la feroz oposición de los ecologistas y los pescadores. Todo equipamiento tiene un impacto medioambiental, por lo que conviene medirlo del modo más preciso posible para poder apreciar el equilibrio real entre costes y ventajas.

7.2. Recientemente, se sumergió entre Paimpol y la isla de Bréhat un primer parque de hidroeólicas. Las corrientes de las mareas de subida y bajada mueven las palas de las turbinas; cada una de ellas puede generar una potencia de 1 MW y, en conjunto, pueden cubrir las necesidades de electricidad de 3 000 hogares.

7.3. Por último, la eficacia de todas las técnicas de explotación de la energía marina depende del emplazamiento. No constituyen, por tanto, una fuente de energía universalmente eficaz. Así pues, en este ámbito, habrá que ser más razonable que con otras energías renovables subvencionadas, como los paneles solares, en ocasiones instalados más por las ventajas fiscales que aportan que por razones de eficacia. Asimismo, conviene señalar que la imposición sobre el CO<sub>2</sub> contribuirá al interés, en el plano económico, de las técnicas de producción de energía renovable que en la actualidad dan sus primeros pasos.

Bruselas, 19 de octubre de 2016.

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

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La Agenda 2030 — Una Unión Europea comprometida a apoyar el desarrollo sostenible a escala mundial»**

**(Dictamen de iniciativa)**

(2017/C 034/09)

Ponente: **Ioannis VARDAKASTANIS**

Decisión del Pleno	21.9.2016
Fundamento jurídico	Artículo 29, apartado 2, del Reglamento interno
	Dictamen de iniciativa
Sección competente	Relaciones Exteriores
Aprobado en sección	29.9.2016
Aprobado en el pleno	20/10/2016
Pleno n.º	520
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	141/1/1

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge con satisfacción la Agenda 2030, puesto que incluye un conjunto de objetivos ambiciosos, está dirigida a transformar nuestro mundo y supone un cambio histórico en la manera de abordar a escala mundial las disparidades económicas, sociales y medioambientales. Dado que la Unión Europea (UE) cumple una función importante a escala internacional en términos de diplomacia, promoción de los derechos humanos, comercio, desarrollo y ayuda humanitaria, así como en el trabajo con organizaciones multilaterales y de forma bilateral con terceros países, puede ejercer una influencia enorme en el proceso de consecución de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) en el ámbito mundial. Sin embargo, el carácter voluntario en la presentación de informes puede debilitar la aplicación coherente, efectiva y mensurable de la Agenda 2030. El CESE pide a la UE que enfoque la aplicación de la Agenda 2030 como una obligación y una oportunidad de dar forma a las políticas y programas de la UE en el futuro. El CESE también señala que la UE debe adoptar la Agenda 2030 porque ofrece y aporta un nuevo discurso con visión de futuro para hacer que la UE sea una Unión de Desarrollo Sostenible y, del mismo modo, presenta a los ciudadanos de la UE y del resto del mundo una nueva visión de desarrollo humano inclusivo.

1.2. La Agenda 2030 refleja por completo los valores europeos de prosperidad para todos, derechos humanos, justicia social, lucha contra la pobreza, gobernanza democrática, economía social de mercado y protección medioambiental. Por tanto, se espera que la UE asuma un papel de liderazgo en la aplicación de la Agenda 2030 y que contribuya a la consecución de los ODS a nivel mundial. De esta forma, se reconocerá el liderazgo de la UE en la promoción del desarrollo responsable y sostenible en los ámbitos medioambiental, social y económico, así como en el respeto de los derechos humanos, la igualdad entre hombres y mujeres y el apoyo y no discriminación de grupos vulnerables. La erradicación de la pobreza debe ser una prioridad dominante en las políticas y programas de la UE. Además, los principios de justicia climática y «transición justa» se deben incorporar e integrar por completo en la estrategia global de la UE para la aplicación de la Agenda 2030.

1.3. El CESE señala que la UE solo podrá cumplir su compromiso frente al desarrollo sostenible a escala mundial y, por tanto, promover de forma sustancial y efectiva la aplicación de la Agenda 2030, si realiza las modificaciones necesarias para adaptar sus políticas y programas a los tres pilares de los ODS de forma equilibrada e inclusiva. La UE y los Estados miembros tienen la obligación moral y política tanto ante los ciudadanos de la UE como ante los del resto del mundo de emprender la aplicación de la Agenda 2030 con la adecuada coherencia y coordinación en el ámbito político. Las instituciones de la UE y los Estados miembros deben ponerse de acuerdo urgentemente sobre el camino a seguir al nivel político más elevado, por medio de un acuerdo interinstitucional entre la Comisión, el Consejo y el Parlamento, al objeto de establecer una base sólida para proseguir la acción política <sup>(1)</sup>. Este acuerdo sobre la aplicación de los ODS debería constituir la base para una estrategia global destinada a incorporar en todas las políticas la Agenda 2030 con el objetivo de hacer de la UE una Unión de Desarrollo Sostenible.

1.4. Como ya hizo en un dictamen anterior <sup>(2)</sup>, el CESE pide la creación de un Foro Europeo de la Sociedad Civil en favor del Desarrollo Sostenible para promover y supervisar la aplicación de la Agenda 2030 con el fin de garantizar la coherencia de las políticas y programas interiores y exteriores de la UE. Todas las partes interesadas en este Foro, incluidos el Consejo, la Comisión, el Parlamento y la sociedad civil, deben participar plenamente como agentes principales, asegurando la transparencia y la rendición de cuentas sobre el trabajo del Foro ante los ciudadanos europeos. El CESE está dispuesto a facilitar este proceso.

1.5. La propia UE debería presentar de forma proactiva una revisión periódica voluntaria de sus políticas y programas interiores y exteriores en la sesión del Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, comenzando ya en 2017. La UE será la primera organización regional en hacerlo. Además, la UE debería preparar informes temáticos anuales en consonancia con las revisiones temáticas anuales del Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible. Debe incluirse plenamente a la sociedad civil en este proceso de información, por intermedio del Foro Europeo de Desarrollo Sostenible. El CESE está dispuesto a facilitar este proceso <sup>(3)</sup>.

1.6. La UE tiene la obligación de cumplir plenamente los tratados y acuerdos internacionales y europeos en materia de protección del medio ambiente, de los derechos humanos y de los derechos económicos, sociales y culturales. Por tanto, la legislación internacional y europea debe formar la base para el enfoque de la UE en cuanto a la aplicación, supervisión y revisión de la Agenda 2030. El carácter voluntario de la Agenda 2030 no debe debilitar la obligatoriedad de incorporar e integrar plenamente sus obligaciones respecto de la legislación internacional y europea en la estrategia global de la UE para la consecución de los ODS. Estas obligaciones internacionales de la UE tienen que ser de aplicación en todas las políticas y programas de la UE.

1.7. La Comisión Europea debe abordar la forma en la que los instrumentos de acción exterior influyen en la Agenda 2030. El ejercicio de inventariar las políticas exteriores es el primer paso, pero no es suficiente y debe ir acompañado de un análisis y una evaluación detallados y exhaustivos de las carencias para poder identificar las verdaderas divergencias que existen entre las políticas y programas actuales y las que se adoptarán en el futuro, que deberán incluir, incorporar e integrar por completo, de forma equilibrada y justa, los pilares económico, social y medioambiental de la Agenda 2030. Por ello, el CESE pide a la Comisión que actúe específicamente para incluirlos en la próxima Comunicación sobre la aplicación de los ODS.

1.8. La Comisión Europea debe incorporar e integrar plenamente la Agenda 2030 en la acción exterior de la Unión Europea. La UE es un agente de gran importancia en el mundo, que interactúa con otras partes implicadas (públicas, intergubernamentales, privadas y no gubernamentales) mediante su acción exterior y sus instrumentos. Por tanto, la Comisión Europea debe hacer pleno uso de ámbitos clave como la política comercial y de desarrollo, la política de vecindad, las políticas medioambientales y de acción climática, la política exterior y de seguridad, la economía social y solidaria, la promoción de los derechos humanos, la ayuda humanitaria, la reducción del riesgo de desastres y las transferencias de tecnología, para impulsar de manera proactiva la aplicación de la Agenda 2030. La Comisión Europea debe integrar y aplicar plenamente la Agenda 2030 en el Consenso Europeo sobre Desarrollo y el CESE lamenta que no se haya incorporado en grado suficiente en la Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea <sup>(4)</sup>. La Comisión Europea debe incluir en la Comunicación sobre la Agenda 2030, esperada desde hace tiempo y que llega con mucho retraso, un programa significativo que permita alcanzar la coherencia política y la coordinación política de sus acciones y programas exteriores, con el fin de garantizar un enfoque de desarrollo sostenible que se incorpore a todas las políticas exteriores.

<sup>(1)</sup> Tal y como se recomienda en el Dictamen del CESE NAT/693, «Desarrollo sostenible: Inventario de las políticas interiores y exteriores de la UE», ponente: Ioannis Vardakastanis, coponente: Jarmila Dubravská (DO C 487 de 28.12.2016, p. 41).

<sup>(2)</sup> Dictamen exploratorio del Comité Económico y Social Europeo sobre «Un foro europeo de la sociedad civil en favor del desarrollo sostenible», DO C 303 de 19.8.2016, p. 73.

<sup>(3)</sup> Véase la nota 1 a pie de página.

<sup>(4)</sup> Véase la nota 1 a pie de página.

1.9. La Comisión Europea y, más concretamente, la alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, deben crear mecanismos efectivos para coordinar la ayuda oficial al desarrollo y la Agenda de Acción de Adís Abeba de forma coherente, de manera que se garantice que la ayuda oficial al desarrollo (AOD) se destina a asociaciones, programas y proyectos específicos desarrollados con arreglo a los tres pilares de la Agenda 2030, y que tengan plenamente en cuenta los principios de erradicación de la pobreza, «garantizar que nadie se queda atrás», justicia climática, transición justa, crecimiento y desarrollo inclusivo, promoción de la modernización, desarrollo de infraestructuras y empresas sostenibles, lucha contra la desigualdad y respeto de los derechos humanos.

1.10. El CESE recomienda que la Comisión Europea haga uso del enfoque de condicionalidad de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos en el proceso de incorporación de la Agenda 2030 a los instrumentos de acción externa y, por tanto, que aplique un enfoque de condicionalidad similar al de la Agenda 2030 a todos los programas y políticas relacionados con los ODS.

1.11. Las delegaciones de la UE en terceros países deben realizar encuestas para medir el grado de comprensión y concienciación pública sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La Comisión Europea debe organizar y poner en práctica campañas y actividades de concienciación para lograr que la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible sea una agenda europea. La Comisión Europea debe realizar encuestas Eurobarómetro periódicamente para medir el grado de comprensión y concienciación sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible entre los ciudadanos de la UE. Las organizaciones de la sociedad civil tienen una función crucial que desempeñar en este proceso.

1.12. El CESE pide a la Comisión Europea que presente un informe anual sobre la ejecución de la acción exterior y los fondos en relación con la Agenda 2030. Este informe debe formar parte de los informes anuales que la UE tiene previsto presentar sobre la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La Comisión Europea también debe diseñar e incluir un conjunto de indicadores y parámetros de referencia respecto a la Agenda 2030 en sus políticas y programas exteriores para facilitar la evaluación, valoración e información sobre el grado de eficacia de los instrumentos exteriores de la UE para canalizar fondos hacia proyectos y programas relacionados con los ODS, y concretamente sobre cómo los pilares económico, social y medioambiental de la Agenda 2030 son incorporados a los instrumentos de acción exterior de la UE.

1.13. La Comisión Europea debe promover un modelo de gobernanza multinivel para sus políticas y programas exteriores, y esforzarse por que las organizaciones de la sociedad civil de los terceros países sean verdaderas socias en la aplicación de los ODS. La transparencia, la rendición de cuentas y la asociación deben formar la base de este nuevo enfoque de consulta y toma de decisiones participativa. La aplicación democrática de la Agenda 2030 requiere la plena inclusión de las organizaciones de la sociedad civil en todas las fases, incluidas las de supervisión y revisión.

1.14. El CESE pide a la Comisión Europea que incorpore el desarrollo de las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil en los instrumentos de financiación de sus políticas y programas exteriores. 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 plenamente en este proceso. Los programas de desarrollo de capacidades actuales deben abrirse de manera más explícita a las organizaciones de la sociedad civil que estén tendiendo «puentes» entre los asuntos locales y los asuntos de gobernanza<sup>(5)</sup>.

1.15. Puesto que el CESE interactúa con una amplia variedad de socios en muchos países del mundo, está dispuesto a facilitar la participación real y significativa de todos los socios (principalmente de la sociedad civil) en la aplicación y supervisión de los ODS y, a tal fin, se compromete a facilitar la participación de la sociedad civil en la aplicación en el ámbito nacional.

## 2. Introducción

2.1. El CESE acoge con satisfacción el compromiso «Transformar nuestro mundo» adquirido por los líderes mundiales el 25 de septiembre de 2015 respecto de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que establece un conjunto de objetivos dirigidos a poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar la prosperidad para todos. Cada objetivo contiene metas específicas que deberán alcanzarse en los próximos quince años. Por ello, se espera que la Agenda 2030 promueva la creación y el establecimiento de asociaciones sólidas e inclusivas entre todas las partes interesadas y, así, contribuir firmemente a la aplicación de un nuevo modelo de gobernanza a escala mundial.

2.2. La Agenda 2030 se caracteriza por su enfoque universal, indivisible e integrado respecto a los pilares económico, social y medioambiental, alcanzando así un equilibrio único entre las tres dimensiones del desarrollo sostenible. Esta es la razón por la que la Agenda 2030 constituye un cambio histórico en la manera de abordar las disparidades económicas, sociales y medioambientales en todo el mundo.

---

<sup>(5)</sup> Véase la nota 1 a pie de página.

2.3. La Agenda 2030 es un plan de acción para las personas, el planeta y la prosperidad. Establece diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas que abarcan las dimensiones económica, medioambiental y social del desarrollo sostenible con el objetivo de garantizar la prosperidad para todos, retomar los logros de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, abordar las carencias y defectos de estos últimos y ofrecer al mundo una nueva visión del desarrollo sostenible y el crecimiento inclusivo que beneficie a todos los grupos de la población. La Agenda 2030 también busca proteger, promover y garantizar los derechos humanos y la igualdad para todos, con un mayor énfasis en la igualdad de género (Objetivo 5).

2.4. El CESE adopta y apoya plenamente la importancia del principio de que «nadie se quede atrás», que se aplica a todos los ODS y metas y que, por tanto, se debe incorporar por completo al desarrollar asociaciones, políticas y acciones para aplicar y supervisar la Agenda 2030.

2.5. La Agenda 2030 estableció una estructura de gobernanza de alto nivel en las Naciones Unidas llamada Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible (FPAN), una plataforma que incluye a múltiples partes interesadas con la misión de realizar exámenes periódicos y supervisar la aplicación de la Agenda 2030. La primera reunión del FPAN, tras la firma de la Agenda 2030, tuvo lugar en julio de 2016 y veintidós gobiernos, incluidos los de cuatro Estados miembros, presentaron los primeros exámenes voluntarios nacionales, que incluían información sobre la aplicación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en sus respectivos países (los países que presentaron estos exámenes fueron Estonia, Finlandia, Francia y Alemania, además de China, Colombia, Egipto, Georgia, Madagascar, México, Montenegro, Marruecos, Noruega, Filipinas, República de Corea, Samoa, Sierra Leona, Suiza, Togo, Turquía, Uganda y Venezuela).

2.6. Durante la aplicación de la Agenda 2030 debe prestarse una mayor atención a la acción, las políticas, los programas y la creación de asociaciones transparentes y participativas con múltiples partes interesadas, encaminadas a erradicar las disparidades económicas, sociales y medioambientales en el mundo sobre la base de los principios de universalidad, indivisibilidad, transparencia, rendición de cuentas y derechos humanos.

2.7. La naturaleza universal e indivisible de la Agenda 2030 hace referencia tanto a los países desarrollados como a los países en desarrollo y su aplicación requiere cambios transformacionales en los ámbitos económico, social y medioambiental desde todas las partes. Puesto que se espera que la Unión Europea sea un ejemplo en la aplicación de la Agenda 2030, tanto la propia UE como sus Estados miembros deben alinear todas sus políticas y programas hacia la consecución de los objetivos de combatir la pobreza y la desigualdad, conservar el planeta y lograr un crecimiento económico inclusivo de forma equilibrada y coherente, que beneficie por igual a todos los grupos de la población, y que incorpore e integre los tres pilares de los ODS.

2.8. Las instituciones de la UE deberán iniciar procesos de alto nivel que resulten en decisiones políticas de alto nivel que hagan de la UE una Unión de Desarrollo Sostenible. De ahí que tenga una importancia capital el desarrollo de una estrategia global para la aplicación de los ODS, con objeto de promover, aportar e incorporar coherencia y coordinación a las políticas y programas de la UE de forma equilibrada, teniendo en cuenta, asimismo, los tres pilares de la Agenda 2030.

### **3. Lograr que la UE sea un líder mundial en la aplicación de la Agenda 2030**

3.1. El mayor reto de la aplicación de la Agenda 2030 es la erradicación de la pobreza en todas sus formas, incluida la pobreza extrema. Se trata también de un principio y un valor transversal fundamental consagrado en los Tratados de la Unión Europea, y constituye un requisito previo para alcanzar el desarrollo sostenible (Objetivo 1). La UE tiene una presencia global sólida y, de hecho, se ha convertido en un actor de gran importancia con una enorme influencia sobre las políticas de crecimiento económico y desarrollo a escala mundial. Por consiguiente, dispone de una oportunidad única para dirigir sus políticas y programas exteriores hacia la aplicación de la Agenda 2030 a escala mundial garantizando que los tres pilares de la Agenda 2030 se integren de forma equilibrada en todos los instrumentos de acción exterior de la UE. Dada la universalidad e indivisibilidad de la Agenda 2030, la UE debe esperar un fuerte escrutinio, ante todo sobre cómo ha abordado ella misma este reto.

3.2. La UE debe buscar mecanismos que permitan compartir las cargas y beneficios del cambio climático, puesto que influye en los derechos humanos, la pobreza y la desigualdad. Uno de estos mecanismos es la «justicia climática», que se utiliza para calificar el calentamiento global como asunto ético y político, en lugar de solamente como un asunto medioambiental o físico. Esto se lleva a cabo relacionando los efectos del cambio climático con conceptos de justicia, en concreto la justicia medioambiental y la justicia social, y examinando asuntos como la igualdad, los derechos humanos, los derechos colectivos y las responsabilidades históricas ante el cambio climático. Una proposición fundamental de la justicia climática es que quienes tienen una menor responsabilidad por el cambio climático son los más afectados por el mismo.

3.3. Resulta igualmente crucial incorporar e integrar en las políticas y programas interiores y exteriores de la UE el concepto de «transición justa», que contribuye a salvaguardar los derechos de las personas y de los trabajadores (por ejemplo, el trabajo decente), mientras que, al mismo tiempo, sirve para modernizar las economías nacionales y al sector empresarial reforzando su respeto por el medio ambiente y su responsabilidad social por medio de los instrumentos exteriores de la UE.

3.4. La aplicación justa de los pilares económico, social y medioambiental de la Agenda 2030 mediante la acción exterior de la UE debe incluir estrategias que fomenten la economía circular e hipocarbónica, la economía colaborativa y circular, la producción y el consumo alimentario sostenibles, la inversión en innovación y en la modernización de infraestructuras a largo plazo y las empresas sostenibles <sup>(6)</sup>.

3.5. La Agenda 2030 se basa en un principio y un enfoque de voluntariedad, lo que puede obstaculizar su aplicación rápida y completa. Sin embargo, la UE debe establecer que la aplicación de la Agenda 2030 sea un proceso obligatorio, tanto en el interior como en el exterior. Sus diecisiete Objetivos son plenamente compatibles con los principios y valores de la UE consagrados en los Tratados, por lo que se deben incorporar y aplicar por medio de las políticas y programas de la UE. La acción exterior de la UE debe basarse en estos principios y valores.

3.6. La plena aplicación de la Agenda 2030 en la UE requiere un auténtico compromiso al más alto nivel político por parte de las instituciones de la UE y los Estados miembros, con el objetivo de incorporar, integrar e incluir de forma rápida y efectiva los ODS en todas las políticas y programas de la UE.

3.7. El carácter universal de la Agenda 2030 y los compromisos asumidos por países de todo el mundo, independientemente de su nivel de desarrollo económico y social y de sus niveles de vida, representa un reto importante para que la UE lidere y dirija la aplicación progresiva de la Agenda 2030 a escala mundial. No obstante, para poder lograrlo y conseguir que la UE facilite la aplicación de la Agenda 2030, se deben adoptar las decisiones necesarias y realizar los cambios pertinentes en sus políticas y programas.

3.8. Cabe señalar que ya ha transcurrido un año desde que se acordó la Agenda 2030, y la Comisión Europea ha tratado la aplicación de esta Agenda de forma muy incoherente y descoordinada. La primera reunión del FPAN tuvo lugar en julio de 2016 en las Naciones Unidas, y en ella cuatro Estados miembros (Estonia, Finlandia, Francia y Alemania) presentaron sus exámenes voluntarios. El CESE lamenta que la Comisión Europea no presentase una estrategia coherente y coordinada en la primera reunión del FPAN para facilitar una mayor coordinación y sinergia entre los Estados miembros y entre estos y las instituciones de la UE.

3.9. Esta falta de coordinación también se refleja en los documentos de consulta tanto para la Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea como para el nuevo Consenso Europeo sobre Desarrollo, lo que indica la limitada integración e incorporación en las políticas de la Agenda 2030. A principios de año, la Comisión Europea inició una consulta sobre el pilar europeo de derechos sociales sin incluir ninguna referencia a la Agenda 2030 y, más específicamente, a su pilar social. Cabe señalar que el CESE está preparando actualmente un dictamen sobre el pilar europeo de derechos sociales en el que formula sus puntos de vista. El CESE destaca firmemente que la UE no puede y no debe aplicar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible aislada del resto del mundo.

3.10. La ayuda al desarrollo procedente de la UE y los Estados miembros se destina a unos 150 países; son los mayores donantes de ayuda oficial al desarrollo (AOD), cuyo importe supera el 50 % del total de AOD donada cada año a escala mundial. Los datos preliminares indican que el total de AOD procedente de la UE (tanto de las instituciones de la UE como de los Estados miembros) ascendió hasta los 68 000 millones EUR en 2015, lo que supuso un aumento por tercer año consecutivo, con un incremento del 15 % respecto a 2014, que le ha permitido situarse en el nivel más elevado hasta la fecha. El CESE pide a la UE y a los Estados miembros que aumenten la AOD total: en 2015 representó el 0,47 % de la renta nacional bruta de la UE, cuando esta debe alcanzar el objetivo del 0,7 %.

3.11. La encuesta Eurobarómetro indica que «casi nueve de cada diez ciudadanos de la UE apoyan la ayuda al desarrollo (el 89 %, cuatro puntos porcentuales más que en 2014). Más de la mitad declara que la UE debería aportar los niveles prometidos de ayuda» <sup>(7)</sup>. Los ciudadanos europeos esperan que la UE cumpla sus compromisos respecto a los objetivos de desarrollo sostenible, aportando una nueva visión de una Europa sostenible, y que respete sus obligaciones de aplicación.

<sup>(6)</sup> Véase la nota 1 a pie de página.

<sup>(7)</sup> Eurobarómetro Especial 441. Año Europeo del Desarrollo — Opinión de los ciudadanos sobre el desarrollo, la cooperación y la ayuda.

3.12. La Comisión Europea debe abordar la revisión de las políticas y programas centrados en terceros países para garantizar que sean compatibles con la Agenda 2030. El ejercicio de inventario que está realizando la Comisión debe ir acompañado de un análisis detallado y exhaustivo de las carencias para poder identificar las deficiencias e incoherencias entre las políticas y programas de la UE dirigidos a terceros países y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

3.13. No existen suficientes datos fiables y desagregados sobre la situación de las personas vulnerables en el mundo. Por tanto, la Comisión Europea debe apoyar el trabajo del Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Eurostat debe reforzar su capacidad para medir el impacto de la Agenda 2030 sobre los grupos vulnerables en la Unión Europea. El CESE pide que se elabore un informe anual sobre la aplicación de la acción y los fondos respecto de la Agenda 2030. Este informe debe formar parte de los informes anuales que Eurostat tiene previsto presentar sobre la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Europa.

3.14. Las instituciones de la UE deben adoptar las medidas necesarias para superar el reto de poner en práctica el principio de que «nadie se quede atrás» e integrar plenamente este principio en sus políticas y programas. Para poder lograrlo, es necesario disponer de un importante nivel de datos desagregados, fiables y accesibles.

3.15. Cuando lleve a cabo la revisión integral o establezca procesos para supervisar la aplicación de la Agenda 2030, la Comisión Europea deberá consultar y fomentar siempre la participación de la sociedad civil. No obstante, el CESE opina que la Comisión Europea debe incorporar actividades de desarrollo de capacidades de la sociedad civil en todas sus políticas y programas y lograr así que la sociedad civil sea un auténtico socio en la aplicación de los ODS, aportando financiación para la cooperación internacional entre organizaciones de la sociedad civil ubicadas en la UE y en otras regiones. Con este objetivo, el CESE pide a la Comisión Europea que respalde la creación del Foro Europeo de Desarrollo Sostenible, como recomienda en su dictamen sobre «*Un foro europeo de la sociedad civil en favor del desarrollo sostenible*»<sup>(8)</sup>.

3.16. Las instituciones de la UE deben crear un mecanismo de coordinación interinstitucional para incorporar e integrar de forma efectiva, rápida y coherente los objetivos y metas de la Agenda 2030 en todas las políticas y programas de acción exterior de la UE. Un compromiso integral por parte de la UE con la aplicación de los ODS a escala mundial requiere una planificación estratégica para el futuro de las políticas y programas exteriores de la UE. Por ello, el CESE pide que:

3.16.1. la Comisión Europea presente en la próxima Comunicación sobre la Agenda 2030 un programa significativo que permita alcanzar una mayor coherencia y coordinación política en su acción y programas exteriores. Una Comunicación que no incluya un plan significativo para transformar las políticas exteriores de la UE en políticas inspiradas en la Agenda 2030 no cumplirá las expectativas de los ciudadanos de todo el mundo. Este plan debe formar parte de una estrategia global de la UE que abarque las medidas necesarias e impulse los cambios requeridos para aplicar la Agenda 2030 con coherencia en las políticas y programas de la UE a nivel mundial. El modelo de gobernanza en el que participen múltiples instancias debe ser un componente básico de la estrategia global, y garantizar la plena participación de las organizaciones de la sociedad civil en la aplicación de los ODS<sup>(9)</sup>;

3.16.2. la Comisión Europea garantice que la Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea sea un mecanismo más amplio, que incluya la Agenda 2030 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;

3.16.3. la Comisión Europea garantice que la propuesta sobre el futuro Consenso Europeo sobre Desarrollo establezca una verdadera coordinación entre las instituciones de la UE y los Estados miembros, proporcionando ayuda a terceros países. Esta coordinación debe incluir la puesta en común de los recursos. El Consenso debe incluir una coordinación bilateral efectiva entre la UE y los Estados miembros en torno a sus prioridades nacionales, asociaciones con la UE e inclusión de otros donantes públicos y privados. Se espera que esto tenga un efecto multiplicador para lograr los objetivos de la Agenda 2030 y que reduzca el impacto negativo de la fragmentación y solapamiento de la ayuda, como ocurre actualmente;

<sup>(8)</sup> Véase la nota 2 a pie de página.

<sup>(9)</sup> Dictamen del CESE «Un foro europeo de la sociedad civil en favor del desarrollo sostenible», ponente: Brenda King, punto 1.4 (DO C 303 de 19.8.2016, p. 73); Dictamen del CESE «Preparar la revisión de la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador», ponente: Stefano Palmieri (DO C 12 de 15.1.2015, p. 105).

3.16.4. la Comisión Europea fomente la economía social y solidaria mediante sus políticas y programas exteriores. El CESE opina que la economía social y solidaria se ajusta plenamente a la consecución de los ODS y, por ello, este sector de la economía puede ser fundamental en la aplicación equilibrada de los pilares económico, social y medioambiental de la Agenda 2030;

3.16.5. la Comisión Europea aclare y especifique los medios que se emplearán para aplicar la Agenda 2030, buscando al mismo tiempo sinergias sólidas con la Agenda de Acción de Adís Abeba y el Foro de Financiación para el Desarrollo.

3.17. El nuevo planteamiento de conjunto de la Agenda 2030, con el carácter universal e indivisible de los tres pilares interrelacionados, marca el camino hacia un modelo de desarrollo humano más integral, por lo que los resultados de la aplicación de la Agenda 2030 no pueden medirse por el método tradicional, utilizando exclusivamente el PIB para medir el crecimiento económico y el crecimiento inclusivo.

3.18. La Unión Europea debe diseñar y aplicar políticas y programas específicos, con el objetivo de aplicar plenamente la Agenda 2030, prestando especial atención a la promoción de la democracia, los derechos humanos, las políticas medioambientales, el Estado de Derecho y el crecimiento inclusivo que suponga una mejora real de las condiciones de vida de los grupos vulnerables. Estos deben ser los componentes básicos de la acción exterior de la UE, sus políticas y sus programas, con un énfasis especial en fomentar una aplicación equilibrada de los tres pilares de la Agenda 2030.

3.19. El Servicio Europeo de Acción Exterior también debe diseñar y aplicar un plan coherente que incluya actividades e iniciativas mensurables. El objetivo debe ser que, al asumir un papel de liderazgo en la incorporación sistemática de la Agenda 2030 en su acción, sus políticas y sus programas, el resto del mundo perciba que la UE facilita el camino hacia una aplicación justa y equilibrada de la Agenda 2030.

3.20. La Comisión Europea debe establecer una condicionalidad relativa a la Agenda 2030, configurada en función de los diecisiete Objetivos, y debe incluirse esta condicionalidad en todas las políticas y programas financiados por la UE mediante su acción exterior. Los destinatarios de estos programas deberán ser responsables de respetar esta condicionalidad al aplicarlos. Sin duda, la condicionalidad relativa a la Agenda 2030 debe aplicarse plenamente y por igual a todas las políticas y programas de la UE. El principio de condicionalidad ya se ha incluido en el marco reglamentario de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos <sup>(10)</sup>.

3.21. Está generalmente aceptado que la Agenda 2030 aporta un cambio de paradigma en la agenda de desarrollo y que esto se debe reflejar plenamente en los programas de cooperación al desarrollo de la UE. Por tanto, los diecisiete Objetivos de la Agenda 2030 se deben incorporar, integrar e incluir en la agenda de cooperación al desarrollo de la UE. La UE también debe respetar plenamente y tener debidamente en cuenta los tratados internacionales, incluidos los tratados en materia de medio ambiente y derechos humanos, al configurar y aplicar su acción exterior <sup>(11)</sup>.

3.22. La Comisión Europea debe incluir en sus políticas y programas exteriores medidas para calibrar la comprensión y percepción de los ciudadanos respecto al impacto de la aplicación de la Agenda 2030. Por ello, la Comisión Europea debería realizar una encuesta Eurobarómetro en los Estados miembros, así como otras encuestas pertinentes en los países asociados. Cabe señalar y destacar que, según el Eurobarómetro, solo «un tercio de los europeos ha oído hablar o ha leído algo acerca de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (el 36 %)».

<sup>(10)</sup> Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo (DO L 347 de 20.12.2013, p. 320).

<sup>(11)</sup> Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial 21 de diciembre de 1965  
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos 16 de diciembre de 1966  
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales 16 de diciembre de 1966  
Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer 18 de diciembre de 1979  
Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes 10 de diciembre de 1984  
Convención sobre los Derechos del Niño 20 de noviembre de 1989  
Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares 18 de diciembre de 1990  
Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas 20 de diciembre de 2006  
Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad 13 de diciembre de 2006

#### **4. Garantizar un papel destacado para las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de aplicación de la Agenda 2030 en todo el mundo**

4.1. La Agenda 2030 requiere una transición global hacia un modelo de gobernanza en el que participen múltiples instancias y tenga un mayor protagonismo la sociedad civil. Esto requiere nuevos métodos de trabajo más colaborativos e integradores, basados en procesos decisorios participativos.

4.2. El proceso de negociación de la Agenda 2030 ha movilizó y atraído a nuevos agentes de la sociedad civil y, por ello, es necesario reforzar, formalizar y obtener el máximo rendimiento de esta participación de la sociedad civil durante el proceso de aplicación. De hecho, las contribuciones positivas y efectivas de las organizaciones de la sociedad civil durante las negociaciones de la Agenda 2030 han hecho que la participación de la sociedad civil en la aplicación de la Agenda sea indispensable, convirtiendo a la sociedad civil en un auténtico socio en este proceso.

4.3. La sociedad civil debe desempeñar una función crucial en la aplicación de la Agenda 2030 a nivel mundial, regional y nacional. Debe garantizarse que la sociedad civil también cumpla una función eficaz en el ámbito nacional en los Estados miembros de la UE y en los países asociados. Para conseguir que esta participación y asociación sean una realidad, el CESE pide a la Comisión Europea que incorpore, integre e incluya actividades de desarrollo de capacidades para la sociedad civil en sus políticas y programas.

4.4. El CESE es consciente de las restricciones, barreras y obstáculos a los que deben hacer frente las organizaciones de la sociedad civil en muchas partes del mundo y de que esta situación lamentable dificulta su participación real y eficaz en este proceso. Por ello, pide a la Comisión Europea que imponga a los países asociados la obligación de facilitar la participación real de la sociedad civil por medio de su consulta y participación sistemática en la planificación, aplicación y supervisión de la Agenda 2030 mediante proyectos y programas, sobre todo aquellos financiados por la UE. Para conseguir este objetivo, las delegaciones de la UE en los países asociados deben supervisar cuidadosamente estas circunstancias e informar a la Comisión Europea y a la alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Las delegaciones de las Naciones Unidas en los países asociados también deben organizar reuniones de consulta con las organizaciones de la sociedad civil en relación con los programas financiados por la UE.

4.5. No obstante, la sociedad civil también debe adaptarse de manera proactiva a los requisitos de la Agenda 2030 a fin de poder ejercer una influencia real en su aplicación. Resulta evidente que la Agenda 2030 requiere que las organizaciones de la sociedad civil sean una verdadera fuerza impulsora para su aplicación, lo que implica que la sociedad civil debe abordar este proceso como un cambio de paradigma respecto a su forma de trabajar y de organizarse. Esto solo puede lograrse si la sociedad civil se prepara y se reestructura para ser capaz de participar plenamente en el proceso de toma de decisiones. Las organizaciones de la sociedad civil deben ser representativas, democráticas, transparentes y responsables.

4.6. La futura creación del Foro Europeo de Desarrollo Sostenible es un buen modelo de plataforma que puede reproducirse en otras regiones y países del mundo, adaptado a las condiciones locales<sup>(12)</sup>.

4.7. El CESE está dispuesto a facilitar una participación significativa de las organizaciones de la sociedad civil en la aplicación, supervisión y revisión de la Agenda 2030 a nivel mundial. El CESE puede apoyar este proceso haciendo pleno uso de su red de contactos, socios y partes interesadas en muchas regiones del mundo. También pide a la Comisión Europea que integre e incorpore un apoyo significativo y estructural en sus políticas y programas exteriores para hacer posible que las organizaciones de la sociedad civil en terceros países participen como plenos socios en el proceso de aplicación de la Agenda 2030.

Bruselas, 20 de octubre de 2016.

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

---

<sup>(12)</sup> Véase la nota 2 a pie de página.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Evaluación intermedia de Horizonte 2020»****(Dictamen exploratorio)**

(2017/C 034/10)

Ponente: **Ulrich SAMM**

Consulta	Presidencia eslovaca del Consejo, 14.3.2016
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea  Dictamen exploratorio
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	4.10.2016
Aprobado en el pleno	20.10.2016
Pleno n.º	520
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	180/0/3

**1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1. El CESE acoge con satisfacción Horizonte 2020 como un programa sólido y de éxito que reúne calidad, infraestructuras comunes de investigación y cooperación transfronteriza, así como sinergias entre instituciones académicas, industria, pymes y organizaciones de investigación.

1.2. Horizonte 2020 es un instrumento político clave en la ejecución de la Estrategia Europa 2020 para «contribuir al crecimiento económico sostenible en Europa y a la competitividad industrial, reforzando la capacidad de innovación de los Estados miembros y de la Unión, a fin de abordar los importantes retos a los que se enfrenta la sociedad europea».

1.3. Por consiguiente, el CESE, en consonancia con la Comisión de Investigación del Parlamento Europeo (ITRE), pide que se devuelvan 2 200 millones EUR del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE) al programa de investigación e innovación Horizonte 2020 de la UE.

1.4. El CESE acoge favorablemente el hecho de que la innovación tenga más peso en el programa Horizonte 2020. La innovación es clave para el crecimiento económico. El instrumento pymes que se ha introducido recientemente es un ejemplo positivo de proceso eficiente de aplicación, selección y supervisión.

1.5. La financiación de la investigación fundamental tiene gran éxito. En particular, las subvenciones del CEI son muy apreciadas: se consideran premios de alto nivel para investigadores individuales y son una referencia a nivel europeo.

1.6. El CESE expresa su preocupación por el hecho de que la financiación destinada a la investigación de los retos sociales se ha visto reducida considerablemente. Muchos casos de éxito de la cooperación en investigación a escala europea del PM6 y PM7 finalizaron con Horizonte 2020. La investigación colaborativa debería volver a constituir un elemento indispensable en la cadena de investigación e innovación.

1.7. El CESE pide una evaluación minuciosa para encontrar un equilibrio razonable entre los tres pilares de financiación: Excelencia Científica, Liderazgo Industrial y Retos Sociales. Esta evaluación deberá tener en cuenta sus diferencias en términos de consecuencias, plazos, efectos multiplicadores y, en particular, valores añadidos específicos de la Unión.

1.8. La Unión debe proporcionar apoyo equilibrado para toda la cadena de investigación e innovación, desde la investigación fundamental hasta la investigación centrada en el producto.

1.9. El CESE destaca, asimismo, que las ciencias sociales y las humanidades desempeñan un papel clave a la hora de analizar y prever la evolución social provocada por cambios en las condiciones de vida y de trabajo derivados del cambio demográfico, la globalización, el cambio climático, las nuevas tecnologías, la digitalización y la educación para nuevos empleos de elevada calidad.

1.10. El CESE sigue con gran interés la actividad del Instituto Europeo de Innovación y Tecnología (EIT) y las recomendaciones formuladas por el Tribunal de Cuentas. Se espera que la evaluación intermedia se traduzca en mejoras sustanciales en el EIT.

1.11. La creación de un nuevo Consejo Europeo de Innovación (CEI), como propone la Comisión, que deberá tratar directamente con los emprendedores e innovadores, podría convertirse en una organización central encargada de modernizar los instrumentos de financiación de la innovación, proporcionando así una forma eficiente de acabar con la brecha en el ámbito de la innovación.

1.12. El CESE recomienda encarecidamente que cuando se introduzca un nuevo instrumento de financiación se revisen a fondo los demás instrumentos, al objeto de reducir su número y armonizarlos en la medida de lo posible.

1.13. El CESE desea destacar que la financiación y el acceso a la movilidad, junto con el apoyo para los investigadores en infraestructuras transfronterizas, es un activo clave del Espacio Europeo de Investigación, que debería recibir un apoyo más efectivo.

1.14. El CESE se muestra sumamente preocupado por las importantes disparidades entre Estados miembros en lo que respecta a la financiación nacional para la investigación y la innovación. Como consecuencia de ello, esta situación ha dado lugar a niveles de éxito muy diferentes a la hora de obtener financiación de la UE.

1.15. El CESE recomienda que todos los instrumentos se revisen a fin de realizar mejoras que puedan ayudar a superar estas diferencias. Con este fin, la investigación colaborativa con la participación de varios Estados miembros desempeñará un papel importante, al igual que las nuevas medidas destinadas a «Difundir la excelencia y ampliar la participación».

1.16. El CESE aboga por un aumento de los fondos nacionales destinados a la investigación e innovación y llama la atención de los Estados miembros sobre el hecho de que la financiación de la UE en materia de investigación e innovación no puede sustituir los esfuerzos nacionales.

1.17. Asimismo, el CESE apoya las conclusiones del Consejo de 27 de mayo de 2016, en las que se destaca que, en el marco de Horizonte 2020, se ha de velar por que la financiación basada en préstamos no se generalice en detrimento de la financiación de la investigación e innovación basada en subvenciones.

1.18. Debe alcanzarse un nivel de éxito aceptable para evitar el despilfarro de recursos y la frustración de los mejores participantes de los sectores industrial y académico. Está disponible una serie de propuestas de contramedidas y la Comisión deberá aplicarlas de forma inmediata durante el resto del período de Horizonte 2020.

1.19. La necesidad de seguir simplificando los procedimientos de Horizonte 2020 sigue siendo un importante problema. Se reconocen los esfuerzos realizados por la Comisión, que ha logrado simplificar el proceso de solicitud. No obstante, ahora es posible que la fase de ejecución del proyecto implique cargas adicionales. El CESE recomienda que la Comisión acepte, en la medida de lo posible, el principio de que el cumplimiento de las normas nacionales es el principal criterio, siempre que las normas cumplan los estándares acordados.

1.20. En la evaluación intermedia debería analizarse cómo Horizonte 2020 contribuye en términos cualitativos a la consecución de sus objetivos de fomentar la excelencia científica, abordar los retos sociales urgentes y apoyar el liderazgo industrial en aras de un crecimiento económico mayor e inclusivo que cree empleos reales en Europa, en vez de centrarse demasiado en medidas cuantitativas, como enumerar las publicaciones, las patentes y el rendimiento de la inversión, como se hizo en la evaluación del PM7. Además, recomienda establecer indicadores compatibles para las inversiones en investigación e innovación de los Fondos Estructurales y el FEIE.

## 2. Introducción

2.1. «Horizonte 2020 — el Programa Marco de Investigación e Innovación (2014-2020)» se puso en marcha en 2014 para reforzar la excelencia científica, afrontar los grandes retos sociales en Europea y fomentar el crecimiento económico. Se trata de la continuación del Séptimo Programa Marco de investigación y desarrollo tecnológico (2007-2013). La estructura de Horizonte 2020 difiere considerablemente del PM7, puesto que ahora también abarca el Instituto Europeo de Tecnología (EIT) y parte del antiguo Programa Marco para la Innovación y la Competitividad (PIC). Como se desprende de esta nueva estructura y su nombre, la innovación desempeña un papel mucho más significativo en Horizonte 2020 que en el programa anterior.

2.2. El CESE llevó a cabo un análisis detallado de las propuestas de reglamento para Horizonte 2020 en su Dictamen de marzo de 2012 <sup>(1)</sup>.

2.3. El CESE acoge con satisfacción Horizonte 2020, puesto que se trata de un programa sólido y fructífero que reúne excelencia, infraestructuras de investigación y, sobre todo, investigadores de diferentes Estados miembros de la Unión, de países asociados y de todo el mundo, logrando resultados importantes, así como sinergias entre el mundo académico, la industria, las pymes y las organizaciones de investigación. Además, constituye el programa de financiación pública más importante del mundo para la investigación y la innovación y representa una señal inequívoca de que la Unión está invirtiendo en su futuro.

2.4. Los siguientes tres pilares de Horizonte 2020 acaparan más del 90 % de su presupuesto:

- 1) «Excelencia Científica» con el Consejo Europeo de Investigación (CEI), tecnologías futuras y emergentes (FET), movilidad de los investigadores (Acciones Marie Skłodowska-Curie) e infraestructuras de investigación europeas (24 400 millones EUR).
- 2) «Liderazgo Industrial», centrado en la competitividad de la industria europea en seis subprogramas con especial énfasis en la financiación de las pymes (17 000 millones EUR).
- 3) «Retos Sociales» con siete subprogramas (29 700 millones EUR).

2.5. El Consejo y el Parlamento Europeo aprobaron el programa con un presupuesto total de más de 70 000 millones EUR (cerca de 80 000 millones EUR a precios corrientes) en concepto de financiación para siete años. El presupuesto del programa se redujo en 2 200 millones EUR en 2015 para que estos fondos pudieran utilizarse para el FEIE.

2.6. Horizonte 2020 desempeña un papel pluridimensional en la estrategia de la Unión. Es el instrumento financiero que aplica la estrategia «Unión por la Innovación», una iniciativa emblemática de la Estrategia Europa 2020 destinada a garantizar la competitividad de Europa a escala mundial. Sin embargo, su origen reside en el Tratado de Lisboa, concretamente los artículos 179 y siguientes, que establecen el objetivo de constituir un Espacio Europeo de Investigación y encomiendan a la Unión la «ejecución de programas de investigación, de desarrollo tecnológico y de demostración, promoviendo la cooperación con las empresas, los centros de investigación y las universidades, y de estas entidades entre sí».

2.7. Horizonte 2020 se estableció en una época de graves dificultades económicas y desempleo juvenil en Europa, razón por la cual este programa se ha centrado mucho más en la innovación que los anteriores programas de investigación de la Unión. En este contexto, de manera general, se entiende por innovación la comercialización de productos o servicios nuevos o mejorados de forma significativa.

2.8. En este sentido, Horizonte 2020, centrado en el crecimiento económico, también ha creado un nuevo instrumento para pymes, concebido de manera específica para ayudarlas individualmente a ser más innovadoras. Su objetivo es que las pymes acaparen el 20 % de la financiación de los pilares 2 y 3 y hace mayor hincapié en los instrumentos financieros.

## 3. De la investigación a la innovación

3.1. El CESE reconoce el éxito de Horizonte 2020 y acoge favorablemente el cambio de enfoque en aras de una mayor innovación en beneficio del crecimiento económico. No obstante, hace hincapié en que el éxito del programa podría verse amenazado por una serie de riesgos asociados a la cadena de investigación e innovación.

---

<sup>(1)</sup> DO C 181 de 21.6.2012, p. 111).

3.2. La Unión debe abordar toda la cadena de investigación e innovación, desde la investigación fundamental hasta la investigación centrada en el producto. Solo un apoyo equilibrado a lo largo de esta cadena garantizará que la generación de conocimientos especializados se traduzca en la aplicación de «conocimientos especializados» y, ulteriormente, en ventajas económicas y sociales. El CESE pide una evaluación minuciosa para encontrar un equilibrio razonable entre los tres pilares de financiación —Excelencia Científica, Liderazgo Industrial y Retos Sociales—, teniendo en cuenta sus diferencias en términos de consecuencias, plazos de ejecución, efectos multiplicadores y, en particular, sus valores añadidos específicos de la Unión.

3.3. La investigación fundamental está teniendo un éxito considerable en Europa. La financiación ascendente de las FET, las Acciones Marie Skłodowska-Curie y el CEI deben mantenerse, sin duda, a un alto nivel. En particular, las subvenciones del CEI son muy valoradas, ya que se consideran premios de alto nivel para investigadores individuales y constituyen una referencia a nivel europeo.

3.4. Cabe señalar, asimismo, que la investigación moderna se lleva a cabo, en gran medida, de manera colaborativa. Por tanto, independientemente de la importancia que reviste la ayuda a los investigadores individuales, se lamenta que la financiación de la investigación básica de carácter colaborativo se haya visto reducida de manera significativa en Horizonte 2020.

3.5. La mayor parte de la investigación básica —para la cual transcurren largos plazos antes de ver nacer la innovación y que principalmente está motivada por los retos sociales— no está cubierta por el CEI. Este tipo de investigación colaborativa tuvo mucho éxito en los anteriores programas marco, pero en Horizonte 2020 ha perdido gran parte de su importancia. La dotación destinada a los retos sociales se redujo en un 3,5 % a fin de financiar el FEIE y la investigación colaborativa en los niveles de desarrollo de la tecnología (TRL) más bajos de 1 a 5 perdió importancia frente a TRL más elevados. Como consecuencia de ello, muchas universidades y organizaciones de investigación han dejado de investigar los retos sociales, lo que ha reducido, en lugar de reforzar, la interacción entre la industria y el mundo académico. El CESE insta a la Comisión a que aborde esta preocupante realidad. Es de vital importancia que vuelvan a instaurarse los fondos destinados a los retos sociales y que la investigación en los TRL de 1 a 5 se ocupe un lugar más destacado entre los retos sociales de Horizonte 2020, a fin de cubrir todo el ciclo de investigación e innovación. En este contexto, sigue siendo muy importante que la Comisión coopere con las partes interesadas para perfilar los detalles de la futura configuración de los retos sociales en el marco del programa de trabajo.

3.6. El CESE se congratula de que la innovación tenga más peso en el programa Horizonte 2020. La innovación es clave para el crecimiento económico. El instrumento pymes, creado recientemente, es un ejemplo positivo de un proceso eficiente de aplicación, selección y supervisión. El éxito de este instrumento radica en que ya se ha superado el objetivo inicial del 20 % de la dotación presupuestaria asignada a las pymes. La evaluación debería analizar la incidencia y la eficacia de este instrumento en relación con los diferentes tipos de pymes y sus razones para presentar candidaturas como empresas individuales (como hace la mayoría) o como consorcios (nacionales o europeos). Asimismo, debería analizarse detenidamente hasta qué punto una disminución de la financiación nacional para las pymes guarda relación con las solicitudes de financiación a escala de la UE. Es indispensable que las pymes puedan seguir accediendo a estos fondos a escala local y regional y que la financiación de la UE no se utilice para justificar recortes en esta importante fuente de apoyo a nivel local.

3.7. La participación de la industria es esencial para el éxito del programa Horizonte 2020. Es evidente que el importe total de la financiación de Horizonte 2020 para la industria es menos significativo con respecto al gasto de la industria en investigación e innovación. Las ventajas principales para los socios de la industria se perciben en términos de creación de redes, nuevos vínculos con universidades, organizaciones de investigación y otras partes interesadas, como las ciudades. Los proyectos de la Unión desempeñan un papel significativo en la creación de masa crítica para el desarrollo de nuevos estándares y en la aportación de nuevos conocimientos especializados y nuevos clientes, mercados y talentos a la industria. Debería seguir potenciándose este efecto beneficioso para la competitividad europea. Cabe señalar que los indicadores de éxito, como el número de nuevos empleos, aún no pueden aplicarse a Horizonte 2020 en vista del plazo de ejecución de la innovación y la creación de empleo.

3.8. El CESE sigue con gran interés la actividad del Instituto Europeo de Innovación y Tecnología (EIT). Europa necesita una interacción estrecha entre la industria, la investigación y la educación, lo que constituye el principal objetivo del EIT. Según el informe especial del Tribunal de Cuentas (abril de 2016), el EIT se enfrenta, no obstante, a varios retos importantes. Aunque algunos de estos retos ya se han abordado recientemente, se espera que la evaluación intermedia aporte mejoras globales significativas en el EIT.

3.9. La Comisión ha iniciado un debate sobre el alcance y el establecimiento de un Consejo Europeo de Innovación (CEI), que debería tratar directamente con los emprendedores e innovadores. El CEI podría convertirse en un mecanismo más rápido para completar los últimos pasos para cerrar la brecha en el ámbito de la innovación. Asimismo, podría convertirse en una organización central encargada de modernizar los instrumentos de financiación de la innovación. Para ello, será necesaria una sincronización cuidadosa y una armonización con todos los demás instrumentos de financiación. El CESE acoge con satisfacción esta iniciativa y está dispuesto a contribuir a este debate en cuanto se pongan propuestas concretas sobre la mesa.

3.10. Uno de los desafíos clave de los próximos años es que Horizonte 2020 utilice todo su potencial para apoyar la innovación social, lo cual resulta esencial para alcanzar los objetivos de la Estrategia Europa 2020. El CESE recuerda que debido a su naturaleza, las empresas de la economía social están llamadas a desempeñar un papel importante en este contexto e insta a la Comisión Europea y los Estados miembros a velar por que el acceso de estas empresas a los fondos de Horizonte 2020 tenga lugar en pie de igualdad con otros operadores.

3.11. Asimismo, el CESE hace hincapié en que las ciencias sociales y las humanidades son muy importantes en Europa. Nuestra sociedad cambiará inevitablemente debido al envejecimiento de la población y el cambio demográfico, fenómenos que dan lugar a nuevas prioridades de investigación <sup>(2)</sup>. Además, experimentará cambios fundamentales en el camino hacia la consecución de unas condiciones sostenibles. Los cambios en las condiciones límite a los que darán lugar fenómenos como la globalización, el cambio climático, el acceso a la energía y las tecnologías emergentes –para los cuales la digitalización es un importante motor principal– incluso acelerarán los cambios sociales. La mejora del sistema educativo será esencial para asegurarnos de que estamos preparados para el futuro, con las competencias necesarias para los futuros puestos de trabajo de alta calidad. Se debería dar una elevada prioridad a la evaluación del impacto de todos estos cambios en nuestra sociedad, incluido cualquier problema que puedan provocar cambios en las condiciones de vida y de trabajo. Las ciencias sociales deben desempeñar un papel clave en este contexto.

#### **4. El Espacio Europeo de Investigación y el valor añadido europeo de Horizonte 2020**

4.1. Uno de los objetivos del Programa Marco de Investigación e Innovación (Horizonte 2020) es completar el Espacio Europeo de Investigación (EEI). Horizonte 2020 también se concibe como un instrumento político para aplicar la Estrategia Europa 2020 y las iniciativas de la Unión por la Innovación. Los elementos clave para el EEI son una política común europea en materia de infraestructura de la investigación, proyectos de investigación colaborativa, la movilidad transfronteriza de los investigadores y la coordinación de los programas de investigación más importantes en el marco de la difícil condición límite de que los programas de la Unión deben funcionar en un entorno en que la mayor parte de la financiación pública para la investigación y la innovación está gestionada por los Estados miembros.

4.2. Hasta el momento, el Foro estratégico europeo sobre infraestructuras de investigación (ESFRI) ha servido de instrumento de coordinación útil para identificar nuevas infraestructuras de investigación de interés paneuropeo. Mientras que el establecimiento de instalaciones de investigación a gran escala depende principalmente de la financiación nacional, el ámbito europeo es importante para apoyar a los consorcios y facilitar el acceso de los investigadores a las infraestructuras a través de las fronteras europeas. El CESE comparte la preocupación de las comunidades de investigadores en lo que respecta al carácter insuficiente de esta ayuda e insta a la Comisión a que la refuerce considerablemente, garantizando así el acceso de los investigadores europeos a los instrumentos nacionales y europeos que constituyen un activo clave del EEI.

4.3. En general, la movilidad en el seno del EEI es una cuestión sumamente importante. Por consiguiente, se pide con insistencia que los programas de financiación, como las Acciones Marie Skłodowska Curie, se mantengan a un nivel elevado.

4.4. Se acoge con satisfacción la iniciativa «Open to the World», siempre que la calidad científica siga siendo el impulsor principal de esta actividad. Las primeras indicaciones según las cuales la disminución de la participación de terceros países está afectando incluso a las economías industrializadas (por ejemplo, los Estados Unidos) deberían estudiarse detenidamente a fin de determinar las causas de esta inquietante evolución.

4.5. El CESE hace hincapié en que la investigación colaborativa, con un mínimo de tres socios de diferentes Estados miembros, debe seguir siendo la piedra angular de la financiación europea en materia de investigación. Es necesario permitir a diferentes agentes de la innovación y la investigación aunar fuerzas para abordar los problemas que no pueden superar los países de manera individual y crear sinergias en el entorno de la investigación a nivel de la UE y aportar un valor añadido europeo significativo.

---

<sup>(2)</sup> DO C 229 de 31.7.2012, p. 13).

4.6. El CESE se muestra sumamente preocupado por las importantes disparidades entre Estados miembros en lo que respecta a la financiación nacional para la investigación y la innovación. Como consecuencia de ello, esta situación ha dado lugar a niveles de éxito muy diferentes a la hora de obtener financiación de la UE. Se observa con profunda preocupación que en realidad estas disparidades están aumentando. En particular, no han prosperado muchas de las solicitudes de financiación de Horizonte 2020 presentadas por los Estados miembros de la UE-13. Las diferencias de financiación nacional para la investigación y la innovación son enormes. Esto no se debe únicamente a las diferencias de PNB en la Unión. Además, los Estados miembros más fuertes también gastan mucho más, en términos relativos, en investigación e innovación que los más débiles.

4.7. Cabe señalar en términos inequívocos que la no consecución del objetivo del 3 % del PNB para la financiación de la investigación y la innovación (Lisboa 2007) se debe principalmente a la falta de fondos nacionales para la investigación e innovación. En este contexto, la contribución de Horizonte 2020 solo representa una mínima parte. El CESE aboga por un aumento de los fondos nacionales destinados a la investigación y llama la atención de los Estados miembros sobre el hecho de que la financiación de la UE en materia de investigación no puede sustituir los esfuerzos nacionales. Además, esto es fundamental para contrarrestar el peligro de la fuga de cerebros en algunos Estados miembros.

4.8. Debería llevarse a cabo un análisis de la creciente brecha entre los Estados miembros para conocer los motivos de la misma. El CESE acoge con satisfacción las nuevas medidas destinadas a «Difundir la excelencia y ampliar la participación», que podrían ayudar a cerrar la brecha. Deberían estudiarse otras medidas como, por ejemplo, prestar asesoramiento en materia de estructuras de apoyo para solicitantes o incluir la participación de los países de la UE-13 como un criterio de priorización entre proyectos de igual valía, siempre que los solicitantes cumplan los mismos criterios de excelencia. En particular, se propone reforzar un instrumento de financiación ya existente —investigación colaborativa— que tiende puentes entre las comunidades de investigación, contribuyendo así a eliminar las disparidades.

4.9. El CESE apoya las actividades de ciencia abierta<sup>(3)</sup>. El libre acceso a publicaciones ha ido avanzando, aunque subsisten problemas graves con algunas editoriales, lo cual supone un obstáculo que podría superarse mediante un esfuerzo coordinado de la UE. Se acoge favorablemente el desarrollo de datos de libre acceso, pero aún es necesario un proceso ascendente entre las comunidades de investigadores para definir los pormenores de su aplicación.

4.10. La nube europea de la ciencia, propuesta por la Comisión, podría ofrecer a los investigadores europeos un entorno virtual para almacenar, compartir y reutilizar sus datos entre disciplinas y a través de las fronteras. El CESE apoya esta iniciativa<sup>(4)</sup>, ya que opina que podría ser un elemento importante para los datos de libre acceso. Se insta a la Comisión a que considere detenidamente los sistemas en nube transfronterizos en comunidades científicas específicas, que ya existen y que funcionan bien, así como las actividades nacionales destinadas a alcanzar el mismo objetivo.

## 5. Hacia procesos eficientes

5.1. El CESE acoge con satisfacción los esfuerzos realizados por la Comisión Europea para «simplificar» en mayor medida el programa Horizonte 2020. En particular, los operadores más pequeños se sentirán atraídos por la disminución de la burocracia, unas normas más sencillas y una mayor seguridad jurídica.

5.2. El instrumento pymes que se ha introducido recientemente es un ejemplo positivo de proceso eficiente de aplicación, selección y supervisión. Las empresas valoran muy positivamente elementos como la brevedad de los plazos para conceder préstamos y financiación para las ideas ascendentes. Estos elementos deben utilizarse como mejores prácticas para otros instrumentos de Horizonte 2020.

5.3. Se han realizado avances significativos en la simplificación de normas e instrumentos como, por ejemplo, el portal de participantes que se ha mejorado considerablemente, aunque quedan por resolver problemas importantes que perjudican gravemente el atractivo del programa. Por ejemplo, la facturación interna utilizada por la mayor parte del sector y de las organizaciones académicas es prácticamente imposible, y la situación se ha visto agravada por la imposición de disposiciones más estrictas para la «capacidad total» de las infraestructuras utilizadas. La reticencia de la Comisión a reembolsar los costes reales individuales de los salarios en vez de los valores pasados del último ejercicio cerrado se ha abordado en parte, aunque sigue suponiendo una carga administrativa adicional. En la mayoría de los casos, la normativa de Horizonte 2020 aún requiere una contabilidad paralela. Sigue siendo necesario que los participantes posean amplios conocimientos administrativos especializados para aplicar estos aspectos de Horizonte 2020, razón por la cual la participación no solo resulta especialmente engorrosa para las pymes, sino que desalienta a los socios internacionales.

<sup>(3)</sup> DO C 76, 14.3.2013, p. 48.

<sup>(4)</sup> Dictamen sobre la *Iniciativa Europea de Computación en la Nube: construir en Europa una economía competitiva de los datos y del conocimiento* (TEN/592) (DO C 487 de 28.12.2016, p. 86).

5.4. Por ello, el CESE anima a la Comisión a seguir simplificando Horizonte 2020 y a respetar las normas de participación en Horizonte 2020, que prevén una «aceptación más amplia de las prácticas contables habituales de los beneficiarios». Recomienda, asimismo, que las reflexiones sobre futuros programas marco procuren realizar nuevos avances en este sentido, aceptando los principios contables habituales de los participantes cuando sea posible, partiendo del principio de que el cumplimiento de las normas nacionales es el criterio principal, siempre que se cumplan los estándares acordados. Estos estándares podrán desarrollarse y probarse en cooperación con el Tribunal de Cuentas.

5.5. En vista del próximo Programa Marco, el CESE también pide con insistencia que no se creen nuevos instrumentos y anima a la Comisión a reducir activamente el número de instrumentos y a beneficiarse de la evaluación de la Iniciativa tecnológica conjunta para restringirlos a los más eficaces.

5.6. El CESE, en consonancia con la Comisión de Investigación del Parlamento Europeo (ITRE), pide que se devuelva el importe de 2 200 millones EUR del FEIE al programa de investigación e innovación Horizonte 2020 de la UE para compensar el considerable impacto negativo de los recortes. El FEIE invierte en proyectos que no pueden considerarse una compensación por los proyectos que ya no pueden llevarse a cabo en el marco de Horizonte 2020, puesto que la gran mayoría de los proyectos del FEIE no tratan aspectos de la investigación, sino que aplican tecnologías existentes. Esta inversión tiene mucho mérito, pero no debe limitar la fuente de nuevas tecnologías innovadoras para la competitividad de Europa que puede proporcionar Horizonte 2020.

5.7. En Horizonte 2020, el sistema tradicional de cofinanciación de proyectos mediante el cual la Comisión concede subvenciones a proyectos específicos, contribuyendo así a los costes totales, está perdiendo cada vez más importancia frente a los instrumentos financieros. No obstante, la financiación de la investigación mediante préstamos, para la industria y el mundo académico, solo es útil en la etapa final de la cadena de innovación y no en el ámbito de la innovación de vanguardia. Además, muchos operadores importantes quedan excluidos de estos instrumentos porque las organizaciones públicas de investigación en muchos Estados miembros tienen prohibido solicitar préstamos. Por ello, el CESE aboga por que tanto Horizonte 2020 como sus sucesores se centren, ante todo, en la cofinanciación.

5.8. El CESE apoya, por tanto, las conclusiones del Consejo de 27 de mayo de 2016, en las que se destaca que, en el marco de Horizonte 2020, se ha de velar por que la financiación basada en préstamos no se generalice en detrimento de la financiación de la investigación e innovación basada en subvenciones. La industria europea necesita acceder a nuevas tecnologías revolucionarias resultantes de proyectos de alto riesgo, que no se descubrirán mediante préstamos.

5.9. En sus primeros años, Horizonte 2020 mostró niveles de éxito que, en algunos casos, alcanzaban solo el 3 %. En general, los niveles de éxito han evolucionado de 1:5 en el PM7 a 1:8 en Horizonte 2020. Debe alcanzarse un nivel de éxito aceptable para evitar el despilfarro de recursos y la frustración de los mejores participantes de la industria y el mundo académico. Cuando los niveles de éxito son muy inferiores, el coste generado por el esfuerzo invertido en la elaboración de propuestas puede superar el importe de la financiación recibida. Están disponibles diferentes propuestas de contramedidas (definición más detallada de los efectos, procesos de dos fases, asesores profesionales, seguir las mejores prácticas), que la Comisión debería aplicar de forma inmediata durante el período restante de Horizonte 2020.

5.10. El sello de excelencia para las solicitudes excelentes que no recibieron financiación podría ser particularmente beneficioso para las pymes que desean obtener financiación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos. Aún debe aclararse la cuestión de determinar si las normas en materia de ayudas estatales podrían plantear problemas en estos casos.

5.11. El CESE recomienda que la evaluación intermedia analice cómo Horizonte 2020 contribuye en términos cualitativos a la consecución de sus objetivos de fomentar la excelencia científica, abordar los retos sociales urgentes y apoyar el liderazgo industrial en aras de un crecimiento económico mayor e inclusivo que cree empleo en Europa, en vez de centrarse demasiado en medidas cuantitativas, como enumerar las publicaciones, las patentes y el rendimiento de la inversión, como se hizo en la evaluación del PM7. Además, recomienda establecer indicadores compatibles para las inversiones en investigación e innovación de los Fondos Estructurales y el FEIE.

Bruselas, 20 de octubre de 2016.

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

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Suprimir los obstáculos a la acuicultura sostenible en Europa»****(Dictamen exploratorio)**

(2017/C 034/11)

Ponente: **Gabriel SARRÓ IPARRAGUIRRE**

Consulta	Comisión Europea, 29 de abril de 2016
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea Dictamen exploratorio
Decisión de la Mesa del Comité	15 de marzo de 2016
Sección competente	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en sección	30 de septiembre de 2016
Aprobado en el pleno	19 de octubre de 2016
Pleno n.º	520
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	220/1/2

**1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1. El CESE manifiesta su grave preocupación porque la acuicultura de la Unión Europea no ha mejorado su situación a pesar de la disposición favorable a su fomento por parte de la política pesquera común (PPC), de la Organización Común de Mercados (OCM) y del Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP).

1.2. El CESE constata que la causa principal que subyace en la lentitud de los trámites administrativos para la práctica de la acuicultura, y en la indisponibilidad de localizaciones, es la compleja implementación de las normativas medioambientales de la Unión Europea, esencialmente la Directiva Marco de Aguas, la Directiva Marco sobre la Estrategia Marina y las relativas a la Red Natura 2000, por parte de las administraciones públicas de los Estados miembros y de sus regiones. Esta situación conduce a unas exigencias a las empresas de acuicultura excesivamente gravosas económicamente y que, paradójicamente, no aseguran una mayor protección ambiental.

1.3. El CESE exhorta a la Comisión Europea a desarrollar hasta el extremo sus obligaciones de coordinación de las competencias compartidas en materia de acuicultura, incluyendo la simplificación de los trámites administrativos y la implicación de los departamentos de las administraciones públicas nacionales y regionales con intervención sobre la acuicultura.

1.4. El CESE exige a la Comisión Europea que asegure el uso, por parte de los Estados miembros, de las líneas directrices sobre aplicación de normas ambientales europeas como vía necesaria para reducir cargas administrativas prescindibles, al tiempo que se garantiza la preservación de la calidad de las aguas y de los ecosistemas.

1.5. El CESE destaca que, sin la resolución de los problemas de trámites administrativos y de disponibilidad de localizaciones, la acuicultura de la Unión no podrá aprovechar convenientemente los fondos disponibles en el FEMP, de forma similar a como no lo fue en el anterior Fondo Europeo de Pesca (FEP). Por otra parte, preocupa que por las medidas de reducción del déficit presupuestario en los Estados miembros se dejen de financiar iniciativas de acuicultura sostenible que podrían generar desarrollo y empleo.

1.6. El CESE urge a la Comisión Europea la urgente puesta en marcha del Consejo Consultivo de Acuicultura y que coadyuve activamente en su eficaz funcionamiento. Este foro solo será efectivo si tanto los actores implicados como las administraciones públicas europeas y nacionales colaboran en él, pero especialmente la Comisión Europea.

1.7. El CESE insta a la Comisión Europea a que, junto con los Estados miembros, haga un seguimiento exhaustivo de los planes estratégicos nacionales plurianuales de acuicultura para conocer el alcance del cumplimiento de sus objetivos y asegure la involucración en los mismos de todos los departamentos de las administraciones públicas nacionales con competencias en medio ambiente.

1.8. El CESE alerta a la Comisión Europea de que los próximos años serán críticos para el futuro de la acuicultura en la Unión Europea. El esfuerzo que ha hecho por establecer un marco normativo que favorezca la acuicultura sostenible podría resultar baldío si no se hace un seguimiento estricto de la situación y se asegura la resolución de los cuellos de botella actuales que, como se ha indicado, están en los departamentos de las administraciones públicas de los Estados miembros que han estado ajenos a la elaboración de los respectivos planes estratégicos nacionales plurianuales de acuicultura.

## 2. Antecedentes

2.1. Los Reglamentos actuales de la PPC y la OCM en el sector de los productos de la pesca y de la acuicultura otorgan un protagonismo sin precedentes al desarrollo sostenible de la acuicultura en la Unión Europea.

2.2. El FEMP dispone de un presupuesto específico para el desarrollo de la acuicultura sostenible, generosamente dotado con 1 200 millones EUR para el período 2014-2020.

2.3. El CESE ha elaborado en los últimos años dos dictámenes sobre la acuicultura<sup>(1)</sup> <sup>(2)</sup>. En ambos se destaca la relevancia de esta actividad para la Unión Europea y se urge a la Comisión Europea y a los Estados miembros a fomentar una acuicultura responsable y sostenible.

2.4. La Comisión Europea publicó en 2013 unas directrices estratégicas para el desarrollo sostenible de la acuicultura en la Unión Europea. Esas directrices tenían como objetivo guiar a los Estados miembros para definir objetivos nacionales sobre esta actividad, teniendo en cuenta sus situaciones iniciales respectivas, las condiciones imperantes a escala nacional y las disposiciones institucionales.

2.4.1. Entre otras propuestas, las directrices recomendaban a los Estados miembros la elaboración de planes estratégicos nacionales plurianuales de acuicultura que establecieran objetivos comunes y, si fuera posible, indicadores para evaluar los avances registrados hacia dichos objetivos. Estos planes estratégicos debían servir para promover la competitividad del sector acuícola y apoyar su desarrollo a través de la innovación, así como para impulsar la actividad económica, promover la diversificación, mejorar la calidad de vida en las regiones costeras y rurales y garantizar condiciones equitativas a los operadores acuícolas en lo que respecta al acceso al espacio marino y terrestre.

2.4.2. Todos los Estados miembros en los que existe acuicultura presentaron en 2013 sus planes estratégicos nacionales plurianuales. La mayor parte de las medidas y acciones propuestas en esos planes fueron incorporadas posteriormente en sus respectivos programas operativos para su financiación a través del FEMP. Con ello se debía facilitar la puesta en práctica de dichas medidas y acciones.

2.5. La nueva PPC prevé la creación de un Consejo Consultivo de Acuicultura, que deberá tomar el relevo del extinto Comité Consultivo de Pesca y Acuicultura (Grupo 2: Acuicultura). Este Consejo tendrá como misión facilitar el debate sobre cuestiones relevantes para la acuicultura y presentar a las instituciones europeas recomendaciones y sugerencias. En paralelo, está en proceso de creación un Consejo Consultivo de Mercados, dedicado a una puesta en el mercado más adecuada de los productos de la acuicultura, además de los de la pesca.

<sup>(1)</sup> Dictamen del CESE sobre «Construir un futuro sostenible para la acuicultura — Nuevo impulso a la Estrategia para el desarrollo sostenible de la acuicultura europea» (DO C 18 de 19.1.2011, p. 59).

<sup>(2)</sup> Dictamen del CESE sobre «Directrices estratégicas para el desarrollo sostenible de la acuicultura de la UE» (DO C 67 de 6.3.2014, p. 150).

### 3. Observaciones generales

3.1. La FAO estima que la producción mundial de alimentos debe aumentar aproximadamente un 70 % desde el presente hasta 2050 para alimentar a los 9 000 millones de personas que se prevé habitarán el planeta en ese momento. Esta organización otorga una relevancia especial a la acuicultura como fuente de comida con potencial de crecimiento y recomienda su fomento como proveedora de alimento, empleo y riqueza.

3.2. El consumo de pescado y otros alimentos de origen acuático está recomendado por sus valores nutricionales y por su importancia para el mantenimiento de una correcta salud. El posibilitar a las personas el acceso a una dieta suficientemente rica en productos acuáticos es una prioridad social. El consumo anual per cápita de productos acuáticos en la Unión Europea es de aproximadamente 23,9 kg y está en ligero crecimiento.

3.3. El CESE constata que la Unión Europea es deficitaria en su balanza de comercio exterior de productos acuáticos para consumo humano. El mercado interior demanda anualmente unos 13,2 millones de toneladas de productos acuáticos de los que solo un 10 % procede de la acuicultura de la Unión Europea, frente a un 25 % de la pesca extractiva y un 65 % de importaciones. El porcentaje de importaciones ha ido en incremento, si bien en los últimos años se ha estabilizado. En todo caso, esta situación supone un fuerte desequilibrio que pone en posición de debilidad a la Unión Europea en lo que respecta a su seguridad alimentaria presente y futura.

3.4. La producción anual de la acuicultura en la Unión Europea asciende a 1,2 millones de toneladas. De estas, el 65,4 % proceden de la acuicultura marina y el 34,6 % de la acuicultura continental. Su valor en primera venta es de aproximadamente 4 000 millones EUR. Las formas de producción son variadas, desde sistemas tradicionales en lagunas o estanques, a otros más tecnificados, incluidos los localizados en tanques, en jaulas en el mar abierto o en unidades de recirculación.

3.5. El Reglamento FEMP fue aprobado y publicado en mayo de 2014. Los programas operativos de los Estados miembros para el FEMP no fueron aprobados definitivamente por la Comisión Europea hasta el otoño de 2015, con un año y cinco meses de retraso.

3.5.1. El Tribunal de Cuentas Europeo publicó en 2014 un estudio sobre la eficacia del apoyo del anterior FEP a la acuicultura. En el mismo, el Tribunal concluyó que el FEP no había apoyado eficazmente el desarrollo sostenible de la acuicultura. Consideró que a nivel europeo las medidas de apoyo no habían sido debidamente concebidas, ni supervisadas, y que no proporcionaron un marco suficientemente claro para el desarrollo de la acuicultura. En el ámbito de los Estados miembros, las medidas de apoyo no se concibieron ni aplicaron debidamente, y los planes estratégicos nacionales y sus programas operativos no proporcionaron una base suficientemente clara para el fomento de la acuicultura.

3.6. La acuicultura en la Unión Europea proporciona actualmente unos 85 000 empleos directos, pero esta cifra se encuentra estancada. El CESE valora positivamente la estimación de la Comisión Europea de que cada punto porcentual de incremento en el consumo de productos de la acuicultura en la Unión Europea supondría la creación de 3 000 a 4 000 puestos de trabajo a tiempo completo. Por otra parte, es destacable la existencia de aproximadamente 200 000 empleos indirectos en la industria auxiliar de la acuicultura, el procesado y actividades complementarias.

3.7. El CESE reconoce el valor de que los Estados miembros hayan elaborado y presentado ante la Comisión Europea sus respectivos planes estratégicos nacionales plurianuales de acuicultura. Sin embargo, considera que la implicación en su redacción de los agentes económicos, medioambientales y sociales ha sido insuficiente frente a la intervención de las administraciones públicas y, dentro de estas últimas, frente al protagonismo de las administraciones directamente competentes en materia de acuicultura.

### 4. Observaciones particulares

4.1. El CESE constata que el desequilibrio en la balanza de comercio exterior de productos acuáticos de la Unión Europea no es aceptable, ni desde un punto de vista económico por el déficit comercial que supone ni desde un punto de vista social por el desaprovechamiento de oportunidades de empleo.

4.2. El CESE comprueba que el crecimiento de la producción acuícola de la Unión Europea, tras evidenciarse su detención hacia el año 2000, no acaba de relanzarse a pesar de los esfuerzos de las diferentes instituciones europeas, nacionales y regionales. Los volúmenes producidos siguen estancados a pesar de un ligero repunte en su valor comercial agregado.

4.3. Las causas de la situación de bloqueo de la acuicultura en la Unión Europea, mientras que en el resto del mundo continúa creciendo a un elevado ritmo, fueron acertadamente descritas por la Comisión Europea en sus directrices estratégicas de 2013 para el desarrollo sostenible de la acuicultura de la Unión Europea. Los dos principales motivos señalados fueron la complejidad de los trámites administrativos para la realización de la actividad y la dificultad para el acceso legal a localizaciones para granjas o para sus ampliaciones.

4.4. El CESE reconoce los esfuerzos de la Comisión Europea para ayudar a las administraciones nacionales y regionales en la aplicación de la normativa europea en materia de medio ambiente sin imponer cargas innecesarias a los acuicultores. Con este fin han sido publicadas líneas directrices relativas a la acuicultura y los espacios Natura 2000 y con respecto a la Directiva marco sobre el agua, y están en trámite las que tienen que ver con su relación con la Directiva marco sobre la estrategia marina. Sin embargo, echa en falta el conocimiento y la implementación de estas directrices por parte de las administraciones nacionales y regionales con competencias en medio ambiente.

4.5. El CESE constata que el retraso en la aprobación del Reglamento del FEMP y de los programas operativos de los Estados miembros va a hacer que el aprovechamiento real de los fondos del FEMP por parte de los operadores en los Estados miembros no comience hasta finales de 2016 en el mejor de los casos, lo que supone un retraso de casi tres años.

4.6. Informes como el del Tribunal de Cuentas Europeo de 2014 constataron que el desarrollo sostenible de la acuicultura quedó frenado por la falta de una adecuada ordenación del espacio marítimo y por la complejidad de los procedimientos de autorización. El Tribunal también corroboró que hasta la fecha no se habían logrado los principales objetivos de crecimiento del sector de la acuicultura, y que este había permanecido estancado muchos años.

4.7. El CESE constata con satisfacción que el presupuesto que el FEMP asigna al desarrollo de la acuicultura sostenible es prácticamente el triple que el dispuesto con el precedente FEP.

4.7.1. El CESE remarca la dificultad a la que se enfrentan los principales Estados miembros productores de acuicultura de la Unión Europea para aportar su cofinanciación a los fondos del FEMP debido a las restricciones presupuestarias derivadas de su obligación de cumplir con sus compromisos de reducción de déficit.

4.8. El CESE comparte la absoluta necesidad de contar con un foro europeo con la participación de todos los agentes implicados para debatir sobre la situación de la acuicultura y ofrecer recomendaciones de consenso a las instituciones europeas y nacionales, como lo fue el Comité Consultivo de Pesca y Acuicultura. Por ello, da la bienvenida al nuevo Consejo Consultivo de Acuicultura (CCA) y su amplia representación de agentes económicos, sociales y medioambientales, así como investigadores y consumidores. Sin embargo, lamenta el retraso en su creación y puesta en marcha, que ha supuesto tres años en blanco entre el cierre del primero y el inicio del segundo.

4.8.1. El CESE manifiesta su preocupación por que la participación de la Comisión Europea en el nuevo CCA no mantenga el mismo nivel de implicación que en el extinto Comité Consultivo. Esta circunstancia se debe a que en el Comité Consultivo era la propia Comisión la que dirigía su secretaría ejecutiva mientras que en el nuevo CCA la secretaría será completamente ajena a la Comisión. Esta circunstancia podría afectar tanto a la capacidad de convocatoria frente a las administraciones públicas europeas como a la difusión de las recomendaciones. Al CESE le preocupa que la Comisión se pueda considerar un mero participante más en el CCA cuando debe seguir teniendo un rol protagonista.

4.9. El CESE constata que los planes estratégicos nacionales plurianuales de acuicultura de los Estados miembros aún no han dado frutos. Por otra parte, en la mayor parte de los mismos los mecanismos de seguimiento de sus resultados no están siendo implementados.

4.9.1. El CESE constata que los hasta el momento escasos resultados de la aplicación de los planes estratégicos nacionales plurianuales de acuicultura se deben a que los cuellos de botella que obstaculizan el desarrollo sostenible de la acuicultura no están siendo abordados con suficiente vehemencia. Estos obstáculos están localizados, en su mayor parte, en departamentos de las administraciones públicas de los Estados miembros que han estado ajenos a la elaboración de los planes estratégicos y que, por ello, no los conocen. Por ello, se requiere la involucración activa de estos departamentos en la aplicación de los planes estratégicos.

4.10. El CESE insta a la Comisión Europea a exhortar a las administraciones públicas de los Estados miembros y de sus regiones a que en la implementación de las normas medioambientales europeas tengan en cuenta el desarrollo sostenible con sus tres vertientes: medioambiental, social y económica, a la vez que lo ponderan con la necesidad de mejorar la seguridad alimentaria de la Unión.

Bruselas, 19 de octubre de 2016.

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

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La configuración del nuevo mercado de la electricidad y posibles repercusiones para los consumidores vulnerables»**

**(Dictamen exploratorio)**

(2017/C 034/12)

Ponente: **Vladimír NOVOTNÝ**

Consulta	Consejo de la Unión Europea, 14.3.2016
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)
	Dictamen exploratorio
Sección competente	Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	6.10.2016
Aprobado en el pleno	19.10.2016
Pleno n.º	520
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	146/66/43

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE apoya la idea de base de una nueva organización del mercado de la electricidad de la UE. Esta organización es necesaria para garantizar un sistema estable de suministro de electricidad al servicio de los objetivos de la Unión Europea de la Energía. La transición de la producción y comercialización de la electricidad que será necesario efectuar a medio y largo plazo para lograr estructuras más descentralizadas, así como la realización de los objetivos fijados por la Directiva de la UE sobre las «fuentes de energía renovables», hacen necesaria una concepción enteramente nueva del mercado de la electricidad. El CESE se remite a este respecto a sus dictámenes TEN/577, TEN/578 y TEN/583, en los que expone su posición sobre este tema y sobre el papel futuro de los consumidores, los «prosumidores» y los nuevos agentes del mercado.

1.2. Según el CESE, las redes de distribución «inteligentes» en combinación con los «contadores inteligentes» (*smart meters*) y las tecnologías de almacenamiento constituirán a medio y largo plazo otro componente importante de la nueva configuración del mercado de la electricidad. Estas redes inteligentes, así como las tecnologías de control y almacenamiento, pueden, por tanto, tener efectos positivos tanto para optimizar como para reducir el consumo de energía.

1.3. El CESE llama la atención sobre las posibilidades de contribuir a reducir la pobreza energética que ofrecen los pequeños productores-consumidores («prosumidores») así como otros nuevos modelos como, por ejemplo, las cooperativas de energía. Con el fin de integrarlos totalmente en el mercado de la energía, el CESE considera que es imprescindible eliminar, entre otros, los obstáculos administrativos y cualquier otro obstáculo innecesario que obstaculicen su actividad y favorecer su acceso a las redes de distribución sobre la base de las condiciones imperantes en el mercado en cuanto a financiación del funcionamiento de dichas redes.

1.4. El CESE estima que el recurso a controles inteligentes de regulación en los hogares «inteligentes» también constituye un elemento importante de la nueva organización del mercado de la electricidad. Su utilización permitirá aumentar el papel activo que desempeñarán los hogares cuando se integren plenamente en la nueva organización del mercado de la electricidad, así como reducir los riesgos de pobreza energética. Estos cambios importantes se facilitarán por medio de programas de formación que supongan un incentivo para amplios sectores de la población, así como mediante el apoyo a su aplicación respecto de la categoría de hogares vulnerables y otros clientes vulnerables en el mercado de la energía, por ejemplo, las pequeñas y medianas empresas.

1.5. El CESE está convencido de que todos los cambios esperados en la nueva configuración del mercado de la electricidad están condicionados por el hecho de que este nuevo mercado proporcione indicaciones de precios (precios de venta) a corto plazo y señales de precios (costes de producción) a largo plazo que sean correctas y que permitan y fomenten grandes actividades de inversión en el sector de la energía eléctrica de la UE. Para ello, es indispensable igualmente que los precios reflejen los costes reales, es decir, que también deben incluirse los «costes externos».

1.6. La coyuntura de los mercados de electricidad ha llevado en el transcurso de los últimos años a reducciones considerables de los precios mayoristas, de los que todavía no se han beneficiado los pequeños consumidores y las PYME, porque los precios que se les han aplicado han aumentado en lugar de disminuir.

1.7. Con una configuración adecuada del mercado de la electricidad, junto con inversiones estratégicas en instalaciones en las que se incluya en especial a los consumidores más vulnerables —por ejemplo en forma de cooperativas de energía— en el futuro será posible combinar la política energética, la política social y la creación de valor añadido regional.

1.8. Para ello, la política debe responder sin ambages a la cuestión de quién tiene el deber, el derecho y/o el poder de producir y comercializar la electricidad en el marco de una futura producción más descentralizada. Esta respuesta es de importancia crucial para resolver el problema de la pobreza energética.

1.9. Un ejemplo de ello es la región de Podlasie, en Polonia, donde actualmente se lleva a cabo un programa de subvenciones para instalar pequeños sistemas fotovoltaicos. Con una tasa de subvención de la inversión de un 60 % junto con el sistema de facturación neta previsto en Polonia es posible reducir a la mitad los costes de la electricidad para los consumidores.

## 2. Introducción

2.1. Mediante carta de 14 de marzo de 2016, la Presidencia eslovaca solicitó al CESE la elaboración de un dictamen sobre la dimensión social de la nueva configuración del mercado de la electricidad en la dinámica del desarrollo económico y social.

2.2. En su escrito, la Presidencia eslovaca observa que la nueva configuración del mercado de la electricidad ofrece oportunidades a los consumidores, si se les ofrece un modo más proactivo para interactuar con el mercado. Por otra parte, además de las repercusiones que el eventual aumento de los costes de la electricidad podría tener en la competitividad de la industria de la Unión, también resulta indispensable tener en cuenta las posibles amenazas para los consumidores socialmente vulnerables.

2.3. En varios dictámenes anteriores <sup>(1)</sup> <sup>(2)</sup>, el CESE elaboró un análisis detallado de la evolución que cabe esperar para el mercado de la energía y considera que las recomendaciones y conclusiones adoptadas en los mismos aún no han perdido vigencia. Por consiguiente, el presente Dictamen se centra en los riesgos y las oportunidades que la nueva configuración del mercado de la electricidad puede representar para las categorías de población socialmente más vulnerables y en las manifestaciones específicas de la pobreza energética en relación con la posibilidad de acceder a la energía eléctrica.

## 3. La visión de la nueva configuración del mercado de la energía

3.1. La nueva configuración de los mercados de la electricidad basada en los principios de sostenibilidad debe cumplir la función esencial de garantizar a todos los consumidores un abastecimiento eléctrico seguro y a un precio asequible y competitivo.

3.2. El marco estratégico de la UE sobre una Unión de la Energía establece los siguientes objetivos estratégicos fundamentales:

- seguridad energética, solidaridad y confianza,
- un mercado interior de la energía plenamente integrado,
- eficiencia energética como contribución a la moderación de la demanda de energía,

<sup>(1)</sup> DO C 82 de 3.3.2016, p. 13.

<sup>(2)</sup> DO C 424 de 26.11.2014, p. 64.

- descarbonización de la economía,
- y una Unión de la Energía al servicio de la investigación, la innovación y la competitividad.

3.3. Los principales rasgos del marco estratégico del mercado de la electricidad son:

- la transición hacia un sistema energético hipocarbónico,
- la integración rentable de las energías renovables intermitentes,
- el abandono de las centrales eléctricas convencionales para pasar a una producción descentralizada de electricidad a partir de energías renovables,
- el papel cambiante de los consumidores de energía,
- una mayor seguridad y fiabilidad del suministro de electricidad.

3.4. La evolución del papel de los consumidores en el mercado de la electricidad debería ocupar un lugar destacado en la nueva configuración de este mercado <sup>(3)</sup>.

#### 4. La pobreza energética y su prevención

4.1. El CESE ha aprobado recientemente una serie de dictámenes sobre el problema de la pobreza energética, como el Dictamen TEN/516 sobre el tema «Por una acción europea coordinada para prevenir y combatir la pobreza energética» (ponente: Pierre-Jean Coulon, 2013) <sup>(4)</sup>, que ha dado lugar a trabajos de análisis detallados a nivel nacional, por ejemplo por parte del Consejo Económico y Social de Bulgaria en su dictamen «Medidas para acabar con la pobreza energética en Bulgaria» (ESC/3/030/2015). El CESE considera que las recomendaciones y conclusiones adoptadas en estos documentos aún no han perdido vigencia y no pretende repetirlos aquí.

4.2. El tema de la pobreza energética se ha abordado asimismo en los dictámenes TEN/578 «Establecer un nuevo acuerdo para los consumidores de energía» y TEN/583 «Cooperativas de productores-consumidores (prosumidores) de energía: oportunidades y retos en los países de la UE».

4.3. La pobreza energética se define como el acceso limitado a las fuentes de energía debido a la ausencia o al mal funcionamiento de las infraestructuras energéticas, o como la incapacidad para pagar el suministro de productos energéticos. Si existe el riesgo de que las infraestructuras no funcionen, es indispensable aumentar su capacidad o crear nuevas capacidades para garantizar la seguridad y fiabilidad del abastecimiento eléctrico. A tal efecto, incluso los operadores de la red han de constatar que las instalaciones de producción descentralizada, como por ejemplo los sistemas fotovoltaicos en hogares privados, pueden contribuir a estabilizar el suministro regional y a menudo también las redes más deficientes a escala regional.

4.4. Aunque se estudia a menudo la pobreza energética en relación con los consumidores finales privados, cabe señalar que algunas pequeñas y medianas empresas también suelen estar expuestas, con todas las consecuencias que de ello se derivan para su competitividad.

4.5. A menudo, la pobreza energética está ligada a la capacidad de asegurar la calefacción de los hogares y también puede guardar relación, en los Estados meridionales de la UE, con la disponibilidad de climatización durante los meses más calurosos en verano. La pobreza energética se manifiesta específicamente como la incapacidad para pagar las facturas de electricidad. En este caso, se recurre a enfoques basados en la ayuda directa o indirecta a los consumidores vulnerables a la pobreza energética.

4.6. La ayuda directa a los consumidores vulnerables se proporciona sobre todo en forma de programas de subvenciones de carácter social como el reembolso directo de los pagos en efectivo o en especie, y está arraigada en los sistemas interiores de protección social a nivel de cada uno de los Estados miembros.

<sup>(3)</sup> DO C 82 de 3.3.2016, p. 22.

<sup>(4)</sup> DO C 341 de 21.11.2013, p. 21

4.7. En cada Estado miembro se define de forma diferente al consumidor vulnerable, según la situación específica y los diferentes sistemas sociales de los Estados miembros.

4.8. La ayuda indirecta se facilitará en forma de tarifas sociales o especiales. En la actualidad, diez Estados miembros aplican tarifas sociales, ocho Estados miembros tienen definida una situación de consumidor vulnerable y dieciséis Estados miembros en total aplican en sus mercados domésticos precios regulados para la electricidad. El CESE se ha pronunciado sin ambages en contra de estos precios regulados (véase TEN/578).

4.9. No obstante, será posible reducir los riesgos de pobreza energética gracias a la adopción de una serie de medidas que sí son compatibles con la nueva configuración del mercado de la electricidad. Esto incluye medidas como las siguientes:

- mejorar la accesibilidad de la información sobre los precios de la electricidad ofertados por los diferentes suministradores,
- eliminar los obstáculos para cambiar de suministrador de servicios energéticos,
- reforzar la competencia y una oferta transparente de servicios energéticos complejos,
- garantizar la transparencia de los contratos, precios y facturas de la energía,
- formar y educar a los clientes con una participación fuerte y activa de sus municipios,
- eliminar las prácticas comerciales desleales y las técnicas de presión al término de los contratos de suministro de energía,
- ahorrar en el consumo energético, facilitar a todos la información sobre el consumo propio y conseguir que los controles inteligentes de medición y regulación del consumo sean asequibles para los hogares y otros pequeños consumidores,
- apoyar el aislamiento térmico de los pisos y casas, renovar y rehabilitar los edificios antiguos con el fin de reducir las pérdidas de energía,
- apoyar los programas de incentivos y formación dirigidos a los clientes vulnerables,
- apoyar las iniciativas locales de lucha contra la pobreza energética,
- prohibir las tarifas excesivamente costosas en relación con los clientes vulnerables,
- aumentar la eficacia y la fiabilidad del suministro eléctrico.

4.10. La coyuntura de los mercados de electricidad ha llevado en el transcurso de los últimos años a reducciones considerables de los precios mayoristas, de los que todavía no se han beneficiado los pequeños consumidores y las PYME, porque los precios que se les han aplicado han aumentado en lugar de disminuir.

4.11. El CESE subraya que los pequeños productores–consumidores («prosumidores») también pueden desempeñar un papel especial en la reducción de la pobreza energética. Con objeto de lograr su integración en los mercados de la energía, por tanto, es imprescindible eliminar lo antes posible todos los obstáculos administrativos y permitir que accedan a las redes, preservando al mismo tiempo las condiciones de mercado y respetando las normas de calidad de los suministros de electricidad.

4.12. El CESE considera que, a pesar de la aplicación de los elementos conformes a las normas del mercado que acaban de citarse en materia de ayuda a los consumidores vulnerables, el peso de la lucha contra la pobreza energética y sus consecuencias en el futuro seguirá recayendo sobre los sistemas sociales de los Estados, puesto que constituyen la única alternativa acorde a las reglas del mercado.

4.13. Con una configuración adecuada del mercado de la electricidad, junto con inversiones estratégicas en instalaciones en las que se incluya en especial a los consumidores más vulnerables —por ejemplo en forma de cooperativas de energía— en el futuro será posible combinar la política energética, la política social y la creación de valor añadido regional.

4.14. Para ello, la política debe responder sin ambages a la cuestión de quién tiene el deber, el derecho y/o el poder de producir y comercializar la electricidad en el marco de una futura producción más descentralizada. Esta respuesta es de importancia crucial para resolver el problema de la pobreza energética.

4.15. Las energías renovables ofrecen posibilidades totalmente nuevas de hacer frente a la pobreza energética como problema social. Por ejemplo, un estudio del Centro Común de Investigación de la Comisión Europea llegó ya en 2014 a la conclusión de que el 80 % de la población europea podría producir su propia electricidad, por medio de sistemas fotovoltaicos, de modo más barato que el suministro procedente de la red. Para ello, un problema estriba en el hecho de que una parte de la población no posee un tejado o un terreno para instalar el sistema necesario. A este respecto, podría ser de gran ayuda ampliar la definición de «prosumidor», así como apoyar la instalación de sistemas comunitarios (cooperativas de energía).

4.16. En un estudio de CE Delft publicado recientemente se calcula que en 2050 hasta el 83 % de los hogares podrían producir por sí mismos la electricidad necesaria para cubrir sus necesidades.

4.17. Un importante problema surge porque son precisamente los ciudadanos vulnerables los que no tienen medios para realizar las inversiones necesarias. La «desventaja» de las energías renovables reside en el hecho de que, de entrada, es necesario realizar inversiones relativamente importantes, si bien los gastos de explotación posteriores son muy escasos (huelga decir que el sol y el viento no cuestan nada). No obstante, este problema también puede tratarse en el plano político, en particular mediante las correspondientes inversiones estratégicas.

4.18. Un ejemplo de ello es la región de Podlasie, en Polonia, donde actualmente se lleva a cabo un programa de subvenciones para pequeños sistemas fotovoltaicos. Con una tasa de subvención de la inversión de un 60 % junto con el sistema de facturación neta previsto en Polonia es posible reducir a la mitad los costes de la electricidad para los consumidores.

4.19. A este respecto, el Comité pide a la Comisión, al Consejo y al Parlamento Europeo que presten más atención a los avances a medio y largo plazo que pudieran ser favorables a los consumidores. En este sentido cabe citar como ejemplo la electromovilidad. Es previsible que en los próximos veinte a treinta años los automóviles eléctricos tengan mucha mayor presencia en el mercado. Un automóvil eléctrico consume alrededor de 14 kWh cada 100 km, lo que, a un precio de 0,25 ct/kWh supone un coste de 3,50 euros. Para un trayecto de 100 km en un vehículo con motor de combustión, con un consumo de 7l/100 km y un precio de 1,20 euros/litro, hay que calcular un coste de 8,40 euros. Para producir la cantidad de energía que requiere un automóvil eléctrico para circular 10 000 km, en teoría es suficiente con instalar un sistema fotovoltaico de aproximadamente 6 módulos; haciendo una inversión de alrededor de 3 000 euros, un automóvil de estas características podría circular durante 20 años consumiendo electricidad propia. Hasta ahora apenas se han examinado los aspectos económicos, tanto para los ciudadanos como para las regiones, de la transición a la electromovilidad.

Bruselas, 19 de octubre de 2016

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

---

## ANEXO

La siguiente enmienda a la totalidad fue rechazada en favor del dictamen de la Sección aprobado por la Asamblea, pero obtuvo al menos un cuarto de los votos emitidos:

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE espera que la nueva configuración del mercado de la electricidad, tal como propone la Comisión Europea, como parte del paquete sobre la energía otoño/invierno, llevará a la plena integración de las fuentes renovables en el mercado común de la energía eléctrica, que constituye un instrumento importante para el cumplimiento de los compromisos de la UE en materia de protección del clima.

1.2. Esta propuesta debe tener como objetivo garantizar la fiabilidad y la seguridad del suministro de energía eléctrica a largo plazo y conducir a la eliminación de las actuales distorsiones del mercado, a la vez que permite disponer de unos precios de la electricidad que garanticen la competitividad de la economía europea y sean estables y accesibles para los clientes finales, incluidos los grupos de población con rentas bajas.

1.3. El CESE se muestra convencido de que la nueva configuración del mercado de la electricidad, en su forma definitiva, permitirá reducir o eliminar los riesgos de efectos negativos potenciales respecto de la pobreza energética.

1.4. El CESE considera que el proceso de transformación que hará que el mercado de electricidad evolucione desde su forma actual hacia una nueva configuración irá unido a riesgos de posibles repercusiones para los grupos vulnerables de consumidores de electricidad, en particular los ciudadanos.

1.5. En opinión del CESE, los riesgos que entraña la transformación del mercado de la electricidad en una nueva configuración del mercado se deben, entre otras cosas, a la necesidad de reforzar sustancialmente la potencia de las redes nacionales de transporte de electricidad en 220/440 kV así como la interconexión de su capacidad, ampliar el papel de las redes de distribución al papel que asumen en la actualidad exclusivamente los sistemas de transporte (por ejemplo, garantizar la estabilidad de la red) y convertirlas en sistemas inteligentes, resolver el problema del almacenamiento de grandes capacidades de energía eléctrica, descentralizar la generación de electricidad, conectar la generación descentralizada a la red de distribución y cambiar la naturaleza del papel y del comportamiento de los consumidores de electricidad en el mercado.

1.6. Los procesos de transformación que acaban de enumerarse son a largo plazo y su realización requerirá décadas, grandes inversiones que deberían alcanzar varios cientos de miles de millones de euros, así como otros costes similares relacionados con el desarrollo de nuevas soluciones técnicas, que es muy posible que todavía no se conozcan.

1.7. Por lo que se refiere a la plena aplicación de los principios del mercado, una parte sustancial de los costes se repercutirá en la parte regulada del precio de la electricidad, lo que, durante el proceso de transformación, podrá dar lugar a efectos negativos potenciales que lleven a la pobreza energética de los grupos vulnerables de la población.

## 2. Introducción

2.1. Mediante carta de 14 de marzo de 2016, la Presidencia eslovaca solicitó al CESE la elaboración de un dictamen sobre la dimensión social de la nueva configuración del mercado de la electricidad en la dinámica del desarrollo económico y social.

2.2. Se pidió analizar más ampliamente los factores que influyen en el mercado de la electricidad y evaluar su influencia en la evolución de los precios de la energía en la UE, de modo que esta evolución sea sostenible no solo desde un punto de vista medioambiental (en materia de protección del clima), sino también en los planos económico y social, y muy especialmente en la seguridad y disponibilidad del suministro de electricidad.

2.3. En su escrito, la Presidencia eslovaca observa que la nueva configuración del mercado de la electricidad ofrece oportunidades a los consumidores y una manera más proactiva de interactuar con el mercado. Por otra parte, además de las repercusiones que el eventual aumento de los costes de la electricidad podría tener en la competitividad de la industria de la Unión, también resulta indispensable tener en cuenta las posibles amenazas para los consumidores socialmente vulnerables.

2.4. En varios dictámenes anteriores, el CESE elaboró un análisis detallado de la evolución que cabe esperar para el mercado de la energía y considera que las recomendaciones y conclusiones adoptadas en los mismos aún no han perdido vigencia. Por consiguiente, el presente Dictamen se centra en los riesgos y las oportunidades que la nueva configuración del mercado de la electricidad puede representar para las categorías de población socialmente más vulnerables y en las manifestaciones específicas de la pobreza energética en relación con la posibilidad de acceder a la energía eléctrica.

### 3. Principales problemas que afectan actualmente al mercado de la electricidad en la UE y riesgos vinculados a su desarrollo a medio plazo

3.1. Los principales problemas que afectan actualmente al mercado de la electricidad en la UE pueden resumirse de la siguiente manera:

- el mercado de la electricidad sufre una distorsión fundamental,
- las inversiones en equipo consagradas a las nuevas fuentes de energía modulables no son suficientes,
- el desarrollo de las infraestructuras de transporte está desatendido en beneficio del auge de las fuentes de energía renovables,
- la seguridad y fiabilidad del suministro de electricidad han sufrido un retroceso y están amenazadas,
- no existe una coordinación eficaz de las políticas energéticas nacionales, teniendo en cuenta que tal coordinación debería tener un carácter de cooperación y coordinación a nivel de regiones transnacionales sobre la base de condiciones reales que prevalecen sobre los mercados existentes,
- la distorsión del mercado de la electricidad se agrava debido a una integración ineficaz de los mercados.

3.2. Otro factor negativo importante del mal funcionamiento que sufren en la práctica los mercados de electricidad de la UE está ligado al hecho de que ciertos grupos importantes de fuentes renovables de energía están alejados geográficamente de las zonas de mayor consumo de electricidad, a lo que hay que añadir la insuficiente capacidad de transporte dentro de los Estados. La producción incontrolada de electricidad, sobre todo a partir de la energía eólica, da lugar, durante picos de producción temporal, a un envío de electricidad hacia Estados vecinos, lo que provoca a continuación situaciones de crisis en las redes de transporte con un elevado riesgo de avería general.

3.3. En numerosos Estados miembros, con el objetivo de reaccionar ante la inestabilidad del abastecimiento procedente de fuentes renovables, se han establecido mecanismos de capacidad, acompañados de determinados elementos discriminatorios como, por ejemplo, una orientación hacia tecnologías de producción de electricidad seleccionadas previamente o la exclusión de los envíos transfronterizos. El nuevo modelo del mercado de la electricidad debe tener en cuenta y eliminar las lagunas existentes; sin embargo, es absolutamente esencial aumentar la calidad de la infraestructura eléctrica de la UE.

3.4. Las redes de transporte de los Estados miembros no garantizan la cobertura operativa de una escasez local de recursos entre los Estados miembros, por lo que resulta problemático en las circunstancias actuales seguir adelante con la integración del mercado de la electricidad. En Europa existe un cierto número de mercados regionales de la electricidad que no cooperan entre sí y cuya acción no está suficientemente coordinada.

3.5. Su interconexión se produce progresivamente, conforme a la legislación en vigor (códigos de red). Por ahora, existen diferencias considerables entre estos mercados, tanto desde el punto de vista de su seguridad operativa como del nivel de los precios por los que se suministran los productos y servicios. Este proceso de integración es imprescindible, aunque parece que será muy difícil.

3.6. Muchos Estados miembros, como reacción ante los problemas de integración de las fuentes renovables intermitentes en sus sistemas energéticos, recurren a mecanismos de capacidad para garantizar la fiabilidad y disponibilidad del abastecimiento eléctrico cuando las fuentes renovables dejan de producir debido a su dependencia de las condiciones naturales. Este recurso a los mecanismos de capacidad toma forma de mercados de capacidad o de reservas estratégicas. Mientras que las reservas estratégicas son, por naturaleza, neutras para el mercado de la electricidad y se les debería otorgar preferencia como solución acorde desde el punto de vista del mercado, los mercados de capacidad presentan el riesgo de distorsión del mercado.

3.7. La dimensión prospectiva de la situación en materia de energía en los próximos veinte años es un factor importante que influirá sobre la forma final que adopte la configuración del nuevo mercado de la electricidad, así como, evidentemente, en el impacto para los clientes vulnerables. A este respecto, es necesario tener en cuenta los factores siguientes:

3.7.1. En razón de su evolución durante los últimos diez años, el contexto energético de la UE necesita una solución urgente basada en una reflexión estratégica objetiva. La fiabilidad de un suministro sostenible de electricidad a un precio aceptable o asequible no puede quedarse solo en grandes discursos, sino que debe conseguirse de forma sólida sobre la base de los tres pilares fundamentales del desarrollo sostenible. Por sí sola, la renovación de las redes requerirá probablemente una inversión de 655 000 millones USD.

3.7.2. Durante el período 2016-2025, llegarán al final de su vida útil capacidades térmicas instaladas que representan 150 GW, es decir, una cuarta parte de la capacidad térmica actual de la UE. Para conservar el carácter adecuado del sistema de generación de electricidad y el suministro a los consumidores, esto implica construir 100 GW de nuevas capacidades térmicas de potencia estable, habida cuenta de que, para 2035, las fuentes fósiles representarán 200 GW, todo ello incluso si se confirman las previsiones en materia de desarrollo tecnológico, tanto en el ámbito de la eficiencia energética como en el del almacenamiento de energía eléctrica.

3.7.3. Sin embargo, en las circunstancias actuales del mercado de la electricidad no es posible invertir en tales capacidades de producción y la garantía de seguridad energética exigirá reformas sistémicas radicales que conlleven una aplicación estricta de los mecanismos de mercado que tenga efectos positivos sobre el precio para los consumidores finales.

La enmienda a la totalidad fue rechazada por 141 votos en contra, 91 a favor y 22 abstenciones.

---

## III

*(Actos preparatorios)*

## COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

520º PLENO DEL CESE DE LOS DÍAS 19 Y 20 DE OCTUBRE DE 2016

**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 — Normas europeas para el siglo XXI»**

*[COM(2016) 358 final]*

(2017/C 034/13)

Ponente: **Antonello PEZZINI**

Consulta	Comisión Europea, 17.8.2016
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea <i>[COM(2016) 358 final]</i>
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	4.10.2016
Aprobado en el pleno	20.10.2016.
Pleno n.º	520
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	147/0/2

**1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) considera fundamental una nueva visión para organizar un sistema europeo de normalización (SEN) que sepa adaptarse a contextos internacionales en continua evolución y sea capaz de reportar ventajas crecientes a empresas, consumidores, trabajadores y medio ambiente.

1.2. Como «casa de la sociedad civil», el CESE concede especial importancia a mejorar la transparencia y el carácter inclusivo del SEN y reivindica un papel proactivo en la orientación estratégica, la aplicación y difusión de la legislación, así como en el apoyo a una cultura de la normalización.

1.3. El CESE subraya la importancia de reforzar la función estratégica de la normalización técnica para garantizar:

- la calidad, la seguridad y el rendimiento de los bienes y servicios,
- un nivel cada vez más alto de protección del consumidor, del trabajador y del medio ambiente,
- mayores niveles de innovación para la competitividad de las empresas.

1.4. El CESE celebra el lanzamiento de la iniciativa conjunta sobre normalización (JIS, siglas en inglés) entre los socios públicos y privados del SEN a fin de identificar un enfoque común para la definición de prioridades y el desarrollo de acciones conjuntas encaminadas a modernizar y simplificar la adopción de las normas.

1.5. Sin embargo, el CESE manifiesta su gran preocupación por la limitación de indicaciones concretas de aplicación y de las dotaciones financieras, que son fundamentales para transformar una visión común innovadora en estrategias y acciones concretas de modernización.

1.6. A este respecto, el CESE recomienda que la asociación público-privada JIS <sup>(1)</sup> encuentre su lugar estructural y financiero en el marco de las iniciativas tecnológicas conjuntas de Horizonte 2020 <sup>(2)</sup>, con el objetivo de:

- alcanzar objetivos técnico-normativos bien definidos en el sector industrial, de los servicios y del consumo,
- conseguir una concentración mayor y mejor de recursos financieros y humanos y conocimientos en prioridades compartidas.

1.7. El CESE respalda a la Comisión en la realización de un sistema integrado y estructurado, con el objetivo de alcanzar una estrategia común que conduzca a una reducción de la fragmentación de las normas y sus sistemas de programación.

1.8. El CESE apoya, por lo tanto, un mejor sistema de gobernanza en las estrategias de la actuación normativa que tenga en cuenta la convergencia de las tecnologías y la informatización de las empresas y servicios, así como las nuevas y crecientes competencias sociales y ambientales, y que pueda impulsar el actual Comité Técnico de Normalización.

1.9. El diálogo interinstitucional europeo sobre normalización debe reservar un papel privilegiado a todos los agentes representativos interesados. Deberían constituirse grupos permanentes de evaluación y orientación en el seno de las instituciones de la UE, en primer lugar con el CESE y el Comité de las Regiones (CDR), teniendo en cuenta las competencias de consulta obligatoria establecidas en el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

1.10. En opinión del CESE, es necesario reforzar tanto en el SEN como en las direcciones generales competentes de la Comisión las capacidades de uso coordinado del instrumento de normalización técnica relevante para cada sector, en especial en el sector de servicios.

1.11. El CESE considera prioritario poner en marcha una medida de desarrollo de una auténtica cultura europea de la normalización, desde los niveles educativos básicos hasta los responsables políticos y los negociadores de acuerdos internacionales, lanzando y respaldando una incisiva campaña europea de sensibilización.

1.12. El CESE destaca que una política europea de normalización realmente innovadora debe responder, en primera instancia, a los principios de «satisfacción del cliente» de ciudadanos, empresas y trabajadores, y debe alcanzar elevados niveles de seguridad, calidad y eficacia, creación de nuevo empleo y competitividad internacional, mediante un enfoque equilibrado y flexible entre normalización y creatividad <sup>(3)</sup>.

## 2. El sistema de normalización técnica ante los retos europeos y mundiales

2.1. La normalización técnica desempeña un papel fundamental en el funcionamiento del mercado interior y en la competitividad internacional de productos y servicios, como instrumento estratégico para garantizar la calidad, rendimiento y seguridad de los bienes y servicios, la interoperabilidad de las redes y sistemas, unos niveles elevados de protección de las empresas, de los trabajadores, del consumidor y del medio ambiente, y mayores niveles de innovación e integración social.

<sup>(1)</sup> Iniciativa conjunta sobre normalización.

<sup>(2)</sup> Véase, por ejemplo, la asociación público-pública sobre metrología.

<sup>(3)</sup> Véase el dictamen TEN/593 — Prioridades de normalización en el sector de las TIC para el mercado único digital (DO C 487 de 28.12.2016, p. 92).

2.2. A la luz de la nueva evolución tecnológica, de las prioridades políticas, de las tendencias mundiales, en especial en el sector de los servicios, y de la revolución informática, es necesario revisar el sistema europeo de normalización (SEN) para preservar sus numerosos elementos de éxito, corregir sus defectos, encontrar un equilibrio adecuado entre dimensión europea y nacional, así como entre libertad de innovación, creatividad e interoperabilidad técnico-normativa, y —más en general— responder a las nuevas exigencias y expectativas de las empresas, los consumidores, los trabajadores y la sociedad europea en su conjunto.

2.3. Como «casa de la sociedad civil», el CESE concede especial importancia a mejorar la transparencia y el carácter inclusivo del SEN y reivindica un papel cada vez más proactivo en la orientación estratégica, la aplicación y difusión de la legislación, así como en el apoyo a una cultura de la normalización, como base para el éxito de las empresas y las generaciones futuras.

2.4. El CESE siempre ha sostenido que «un proceso europeo de normalización rápido, eficaz y con participación de las partes interesadas no solo representa una piedra angular del mercado único que constituye la clave de la integración europea y de la Estrategia Europa 2020, dirigida a realizarla, sino que también y sobre todo constituye un elemento básico de la competitividad de la economía europea y un instrumento propulsor de la innovación»<sup>(4)</sup>. Precisamente por este motivo, son necesarias normas claras y transparentes de protección de los consumidores y las empresas, así como del medio ambiente y la sociedad.

2.5. El principal objetivo del SEN es incrementar la contribución de las normas y del proceso de normalización europea a la libre circulación de los bienes y servicios en el mercado interior a fin de estimular el crecimiento y la innovación y favorecer la competitividad de las empresas europeas, en particular las pymes —garantizando al mismo tiempo altos niveles de protección de los consumidores, de los trabajadores y del medio ambiente—, mediante procesos más amplios pero rápidos de elaboración, que sean integradores y transparentes, tanto a escala nacional como europea, y se basen en criterios reconocidos, como los previstos en el Acuerdo de la OMC sobre obstáculos técnicos al comercio y en el Reglamento (UE) n.º 1025/2012.

2.6. Recientemente, el CESE ha destacado que la «normalización europea, gracias a la aportación de todos los interlocutores sociales y partes interesadas, debe contribuir cada vez más a completar y enriquecer los procesos en curso en las economías mundiales», y ha manifestado su deseo de «una mayor presencia y peso de la cultura de la normalización europea en los procesos mundiales de normalización»<sup>(5)</sup>, también mediante la sensibilización en materia de comunicación, la facilidad de acceso y unos costes moderados.

2.6.1. Es importante asimismo mantener un justo equilibrio entre normalización y creatividad<sup>(6)</sup>, garantizando, también a los artesanos y las pequeñas empresas, la posibilidad de expresarse libremente y enriquecer productos y servicios dentro del respeto de los límites básicos establecidos por las normas.

2.7. La normalización europea está destinada a desempeñar un papel clave en la creación y el funcionamiento del mercado único de productos y servicios mediante la armonización gradual a escala de la UE de las normas nacionales, que suelen interponer obstáculos técnicos al acceso a los mercados nacionales y al comercio y los intercambios intraeuropeos.

2.8. Con la convergencia de las tecnologías y la informatización de la sociedad, las empresas y los servicios públicos, la separación tradicional entre normalización general y digital se está reduciendo, como se pone de relieve claramente en otro dictamen<sup>(7)</sup> del CESE, y ello entraña la necesidad de un enfoque coherente para el diseño y la definición de las prioridades de normalización en el seno de la Comisión.

2.9. Ante las preferencias manifestadas por varios agentes económicos e industriales de la UE por las normas internacionales ISO/IEC, es de enorme importancia reformar el SEN a fin de garantizar el ajuste entre normas internacionales y una normalización europea rápida, eficaz e integradora de todas las partes interesadas, en especial en términos de representación de las pequeñas empresas, los consumidores y las demás partes interesadas.

2.10. Un incremento del desarrollo de normas europeas voluntarias de los servicios podría promover el empleo y el crecimiento, con más prestaciones transfronterizas y una mayor integración de los mercados, lo que haría posible la plena explotación del potencial del sector por la economía europea, dentro de la salvaguardia y el respeto de las condiciones de trabajo y de vida locales, y contribuiría a la eliminación de barreras derivadas del uso de sistemas nacionales de certificación.

<sup>(4)</sup> DO C 376 de 22.12.2011, p. 69.

<sup>(5)</sup> DO C 177 de 18.5.2016, p. 1.

<sup>(6)</sup> Véase la nota 3 a pie de página.

<sup>(7)</sup> Véase la nota 5 a pie de página.

2.11. Ante la rápida evolución de los ciclos tecnológicos, la mayor complejidad e interacción de los sistemas industriales y las fronteras cada vez más difusas entre los productos, los servicios y las TIC, la Comisión Europea ha lanzado una iniciativa conjunta sobre normalización, entre los socios públicos y privados del SEN —tal como deseaba el CESE—, con la definición de una visión común compartida y un itinerario común de focalización en una serie de iniciativas tendentes a modernizar, definir prioridades, acelerar y simplificar la adopción de las normas antes de finales de 2019, mediante:

- sensibilización, educación y comprensión del sistema europeo de normalización,
- puntualidad, calidad y ajuste de las prioridades y planes normativos con el marco de I+i,
- coordinación, cooperación, transparencia e inclusividad de los agentes representados, incluidos los pequeños,
- participación activa y transparente de todas las partes interesadas,
- competitividad y dimensión internacional, con el desarrollo de modelos normativos comunes.

### 3. Las propuestas de la Comisión Europea

3.1. La Comunicación de la Comisión Europea presenta una visión acompañada de un paquete de normalización que prevé una serie de objetivos de modernización del sistema europeo de normalización, SEN:

- **iniciativa conjunta sobre normalización — JIS**: un proceso innovador de asociación entre organizaciones europeas y nacionales de normalización, la industria y asociaciones profesionales, las pymes, las asociaciones de consumidores, los sindicatos, las organizaciones de defensa del medio ambiente, los Estados miembros, la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) y la Comisión Europea, con el objetivo de desarrollar acciones concretas para acelerar y simplificar los trabajos de normalización técnica,
- **normas técnicas y reglamentarias europeas para los servicios**: una guía para fomentar el desarrollo de normas voluntarias europeas en el sector de los servicios, reducir los obstáculos derivados de la existencia de normas y métodos de certificación nacionales y mejorar la información a los prestadores de servicios,
- **diálogo interinstitucional estructurado entre la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, el Consejo, el CESE y el CDR**: un sistema de información anual y retroalimentación sobre la aplicación de la política de normalización de la UE,
- **presentación de programas de trabajo anuales**: el programa de trabajo para 2017 establece las prioridades anuales del SEN.

3.2. La Comisión pretende, en particular en el sector de servicios:

- efectuar análisis de las zonas de conflicto o duplicación de normas nacionales,
- acordar criterios para establecer las prioridades para las normas europeas relativas a los servicios,
- realizar una revisión específica de recopilación de información sobre las normas nacionales en vigor y las prácticas en materia de autorización de normas y certificados,
- solicitar al CEN una lista anual de las zonas de conflicto potencial o duplicación de las normas nacionales sobre servicios o de lagunas potenciales en la elaboración de normas,
- considerar la dimensión europea antes de elaborar una norma nacional,
- recomendar a los Estados miembros que estudien el uso de normas europeas de servicios.

3.2.1. Por otra parte, la Comisión propone facilitar la disponibilidad de información sobre las normas europeas armonizadas mediante un mejor acceso a la ventanilla única digital propuesta en la estrategia para el mercado único.

#### 4. Observaciones generales

4.1. El CESE comparte —una vez más<sup>(8)</sup>— la urgencia de una modernización efectiva y eficiente del sistema de normalización europeo, que se debate desde hace más de un quinquenio, y considera indispensable una nueva visión común y acciones concretas para responder, de forma voluntaria, a los retos globales de la normalización con un innovador proceso de colaboración basado en el consenso para la puntual elaboración de normas en un entorno tecnológico en rápida evolución.

4.2. Según el CESE, es preciso iniciar el proceso normativo desde las fases de investigación y desarrollo con acciones de conormalización y prenormalización y potenciar los mecanismos de transferencia de las normas europeas a escala internacional con el apoyo de la industria y las representaciones de las pymes, los consumidores, los interlocutores sociales, los defensores del medio ambiente y los agentes pertinentes de la sociedad civil.

4.3. En opinión del CESE, para que las acciones de modernización del SEN sean efectivas y eficaces en el plano interno e internacional, recogidas en el documento común JIS, es necesario de forma prioritaria:

- ajustar los sistemas de programación, elaboración y seguimiento de los distintos marcos europeos de referencia, reforzando su coordinación,
- garantizar un marco plurianual reforzado de dotación financiera a los organismos de normalización europeos para dar un seguimiento concreto a las medidas previstas<sup>(9)</sup>,
- apoyar desde el punto de vista financiero y organizativo una participación inclusiva de las organizaciones y representaciones más débiles y menos equipadas, con acciones de desarrollo de normas técnicas y reglamentarias, «sensibilización, educación y comprensión» e inclusividad «europea» y en la «dimensión internacional».

4.3.1. A este respecto, el CESE recomienda la creación de una iniciativa de asociación público-privada en el marco de las iniciativas tecnológicas conjuntas (ITI) de Horizonte 2020, sobre la base del itinerario trazado en la iniciativa JIS sobre la normalización, con una dotación financiera adecuada y un sistema estructurado de definición de estrategias y prioridades.

4.4. El CESE manifiesta también su preocupación por la ausencia de una arquitectura fuerte e innovadora que garantice la coherencia de las prioridades, tanto por lo que se refiere a las distintas políticas de la Unión y direcciones generales encargadas de aplicarlas como en lo concerniente a los instrumentos de programación, más allá del Comité Europeo de Normalización o las loables iniciativas JIS y diálogo estructurado.

4.4.1. Por lo tanto, el CESE considera necesario un nuevo órgano de gobernanza para la elaboración y seguimiento de las estrategias de actuación normativa que abarque todos los diferentes aspectos de la normalización, desde los científicos y tecnológicos hasta los sociales y medioambientales, y que permita impulsar el actual Comité Técnico de Normalización.

4.4.2. El Comité considera que la urgencia de avanzar por fin hacia una importante modernización y valorización del SEN no puede encontrar respuestas eficaces en el modelo «habitual», dadas las peticiones urgentes del Consejo de marzo de 2015 en este sentido. El diálogo interinstitucional estructurado europeo sobre normalización debería reservar un papel proactivo privilegiado a los agentes representativos, en particular del CDR y el CESE, habida cuenta de las competencias de consulta obligatoria a este último que se asignan en el artículo 114 del TFUE.

#### 5. Observaciones particulares

5.1. **Velocidad y puntualidad de las normas técnicas europeas.** Hay una diversidad de intereses en términos de velocidad y dificultades para aplicar una solución «de talla única» a fin de reducir los plazos necesarios y las carencias en el seguimiento de los procesos. La puntualidad es más importante que la velocidad si esta última puede poner en peligro la construcción del consenso.

<sup>(8)</sup> Véase la nota 4 a pie de página.

<sup>(9)</sup> Véase el anexo I de la JIS dentro de la Estrategia del Mercado Único, 13 de junio de 2016, Ámsterdam.

5.2. **Apoyo a la competitividad de las empresas europeas.** Superar las barreras a la participación de las pymes en los procesos de elaboración/aplicación normativa y reforzar los vínculos entre normalización e innovación y proyectos de investigación, incluidas medidas de creación de capacidades en las pequeñas empresas.

5.3. **Apoyo a la legislación y las políticas de la UE.** Existe una demanda creciente de normas en apoyo de la legislación y las políticas de la UE para obtener las normas solicitadas; resulta necesario incrementar la capacidad de coordinación intercomunicativa entre los distintos agentes y partes interesadas.

5.4. **Mayor capacidad anticipatoria.** Es preciso aumentar la capacidad de respuesta oportuna a las necesidades de anticipación normativa, en la definición de los procesos de normalización europeos, para reducir el riesgo de que las normas nacionales puedan debilitar la eficacia global del SEN.

5.5. **Inclusividad.** Debe mejorarse la capacidad de representación de los agentes de la sociedad civil y las organizaciones pequeñas con acciones de creación de capacidades. El CESE ha tenido ya ocasión de resaltar «la importancia de facilitar el acceso al proceso de normalización a las pymes y a los agentes sociales...» y de «un seguimiento pormenorizado de los esfuerzos desplegados por los principales agentes de la normalización, con el fin de reforzar el carácter integrador del sistema europeo de normalización»<sup>(10)</sup>. Es preciso garantizar a las organizaciones citadas en el anexo III un estatuto específico de miembro/socio con derechos y obligaciones claros, en especial por lo que respecta al derecho a emitir dictámenes.

5.6. **Apoyo a las normas europeas a escala mundial.** Se necesita una mayor firmeza, capacidad de representación, competencia y coherencia, sobre todo respecto de ISO/CEI/UIT, especialmente para las pequeñas empresas, los consumidores y el medio ambiente, así como en los foros multilaterales y los acuerdos de libre comercio.

5.7. **Gobernanza.** Hay que:

- reconfigurar estructuras de gobernanza y de coordinación eficientes,
- mejorar las redes interoperativas de comunicación de la Comisión sobre el proceso normativo,
- armonizar los métodos de trabajo con estructuras de programación transparentes e inclusivas de asociación público-privada y mecanismos de diálogo interactivo.

5.8. **Apoyos financieros plurianuales.** Es esencial un marco presupuestario plurianual, no solo para la investigación prenormativa y connormativa<sup>(11)</sup>, las actuaciones en los ámbitos de la ciencia y la sociedad y las ciencias sociales y humanidades, así como para la formación de una conciencia y una cultura generalizadas de normalización, sino también para apoyar estrategias y acciones piloto normativas concretas en ámbitos de vanguardia mediante el uso de la cofinanciación en el marco general y reglamentario de Horizonte 2020.

5.9. **Bases y estrategias para el futuro.** Necesidad de efectuar análisis de impacto de las futuras normas internacionales en el mercado europeo y análisis prospectivos sectoriales e intersectoriales. Son necesarias evaluaciones periódicas y un seguimiento de la eficacia de aplicación de las acciones adoptadas, con la participación de mecanismos específicos en el seno de las instituciones, como un grupo permanente sobre la normalización en el CESE y organismos análogos en el CDR y el Parlamento Europeo.

5.10. **La normalización como instrumento de las políticas de la UE.** Para todas las políticas europeas es necesario reforzar en el SEN y en las distintas direcciones generales competentes de la Comisión las capacidades de activación y uso coordinado del instrumento de la normalización técnica relevante para cada sector.

<sup>(10)</sup> «Normalización europea para 2016» (DO C 303 de 19.8.2016, p. 81).

<sup>(11)</sup> Véase el programa EMPIR de metrología 2014-2020.

5.11. **Diálogo interinstitucional estructurado.** Este instrumento debe ser, en opinión del CESE, plenamente interactivo y proactivo, y basarse en las actividades de los grupos permanentes de las instituciones europeas, con la participación, desde el principio de los trabajos de programación, del CDR y del Comité Económico y Social Europeo, vistas las competencias que se asignan, especialmente a este último, en el TFUE <sup>(12)</sup> respecto del mercado interior, del que la normalización es parte integrante.

Bruselas, 20 de octubre de 2016.

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

---

---

<sup>(12)</sup> Véase, en especial, el artículo 114 del TFUE.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las medidas contra el bloqueo geográfico y otras formas de discriminación por razón de la nacionalidad o del lugar de residencia o de establecimiento de los clientes en el mercado interior y por el que se modifican el Reglamento (CE) n.º 2006/2004 y la Directiva 2009/22/CE»**

[COM(2016) 289 final — 2016/0152 (COD)]

(2017/C 034/14)

Ponente: **Joost VAN IERSEL**

Consulta	Parlamento Europeo, 9.6.2016 Consejo de la Unión Europea, 10.6.2016
Fundamento jurídico	Artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea  [COM(2016) 289 final — 2016/0152 (COD)]
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	4.10.2016
Aprobado en el pleno	19.10.2016
Pleno n.º	520
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	216/3/6

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge con satisfacción la propuesta de Reglamento sobre bloqueo geográfico, tanto para las empresas como para los consumidores, ya que constituye un elemento indispensable de la Estrategia para el Mercado Único Digital de Europa. No obstante, se trata de un pequeño paso que no cambiará el panorama radicalmente: las empresas y los consumidores, ambos en tanto que usuarios finales, seguirán afrontando considerables trabas a la hora de vender y comprar en el mercado único.

1.2. El CESE insta a la Comisión Europea y al Consejo a que adopten disposiciones legales ambiciosas y bien definidas que garanticen el éxito del Mercado Único Digital en favor de los consumidores y las empresas. Tales disposiciones constituyen la condición previa para la creación de una economía europea resistente a las presiones del resto del mundo. Asimismo, estas medidas deberían fomentar una imagen positiva de la Unión Europea.

1.3. Está por ver si el Reglamento paliará realmente los inconvenientes que sufren los consumidores. Aunque el comercio fuera de línea tradicional seguirá siendo importante, el número de empresas que actualmente se dedican al comercio transfronterizo en línea aún es bastante reducido. Sin embargo, el potencial de compra y venta en línea, especialmente a escala transfronteriza, es enorme.

1.4. Existe la acuciante necesidad de que se den unas condiciones de competencia equitativas para el comercio fuera de línea y en línea. Por consiguiente, la Unión debe centrarse no solo en poner fin al bloqueo geográfico injustificado, sino también en eliminar los restantes obstáculos que presenta el mercado único y que desincentivan o dificultan que los comerciantes vendan en línea o fuera de línea a escala transfronteriza.

1.5. Es preciso infundir confianza a las empresas y los consumidores mediante la adopción en paralelo de otras disposiciones legales. Entre las más importantes figuran un Reglamento sobre la entrega de paquetes<sup>(1)</sup> —cuyo objetivo es paliar los problemas de transporte y reducir costes gracias a una competencia leal que incorpore disposiciones sociales y respete plenamente la legislación de la UE en este ámbito— y una revisión equilibrada de las normas sobre los derechos de autor de la UE.

<sup>(1)</sup> El dictamen del CESE acerca de la propuesta de Reglamento sobre los servicios transfronterizos de entrega de paquetes complementa las propuestas formuladas en el presente dictamen. Véase la página 106 del presente Diario Oficial).

1.6. El CESE se opone al bloqueo geográfico injustificado, pero reconoce una serie de motivos bien fundamentados que las empresas, especialmente las pymes y las microempresas, pueden tener para evitar o rechazar el comercio transfronterizo en línea o para ajustar precios o condiciones como resultado de las diferencias entre mercados. Estos incluyen, entre otras cosas, los distintos ordenamientos jurídicos, la existencia de requisitos nacionales adicionales, costes adicionales de transporte, requisitos lingüísticos para la información precontractual y requisitos de servicio interno.

1.7. El CESE subraya que el bloqueo geográfico justificado resultante de la amplia diversidad de políticas industriales de los Estados miembros, así como de la existencia de marcos jurídicos divergentes, está entorpeciendo el desarrollo espontáneo de las pymes y las empresas en expansión que operan en toda Europa. A su vez, estas divergencias socavan también la transparencia y la previsibilidad tan necesarias para estimular la inversión y ganar la confianza de los mercados en la era digital.

1.8. La propuesta de Reglamento acierta al no imponer a los comerciantes ninguna obligación de entregar bienes o prestar servicios en el país del cliente si estos no entregan ni operan (todavía) en ese país.

1.9. Cualquier cliente del mercado único tendrá, con justa razón, acceso a cualquier oferta y podrá adquirir el bien o servicio siempre que se encargue de la recogida del bien o reciba el servicio en un territorio en que el comerciante ya opere, permitiendo razonablemente a los comerciantes seguir las normas de su país de origen.

1.10. Por otro lado, el CESE se muestra satisfecho por los requisitos de información impuestos a los comerciantes para aumentar la transparencia y la información facilitada al cliente, en consonancia con la Directiva sobre los derechos de los consumidores de 2011. Un sitio web informativo de la UE podría resultar de utilidad en este caso. En el contexto de la Directiva sobre los derechos de los consumidores de 2011 las empresas tienen la obligación de garantizar la transparencia de los precios. El CESE anima a las empresas a ir más allá de los requisitos mínimos para conquistar la confianza de los consumidores.

1.11. El CESE acoge favorablemente las conclusiones iniciales de la investigación en el sector del comercio electrónico, publicadas recientemente por la Comisión Europea <sup>(2)</sup>, en particular la prueba de que el comercio electrónico es un importante motor para la transparencia y la competencia de precios. El bloqueo geográfico injustificado inhibe esta evolución natural.

1.12. No obstante, ciertos aspectos requieren mayor precisión, a saber:

1.12.1. Es urgente formular con mayor claridad la redacción relativa al establecimiento del Derecho aplicable: el artículo 1, apartado 5, dispone que el comerciante puede «vender» de igual forma a como hace en su país de origen valiéndose de sus reglas nacionales.

1.12.2. El Reglamento no cubre específicamente los servicios posventa (en caso de no conformidad, costes de devolución, formas de saneamiento, etc.), por lo que la Directiva sobre los derechos de los consumidores de 2011 regula estos servicios. Al Reglamento sobre bloqueo geográfico debería añadirse una referencia a la legislación pertinente de la UE que fuera de aplicación. Esto justifica estudiar la cuestión con más detenimiento.

1.12.3. Algunas disposiciones importantes, como el artículo 7 sobre las sanciones por vulneraciones y el artículo 8 sobre la asistencia a los consumidores, confieren la responsabilidad de ejecutar el Reglamento a los Estados miembros. Debe garantizarse que las posibles interpretaciones divergentes no ahondan la fragmentación ni, en consecuencia, debilitan el impacto del Reglamento. El CESE acoge favorablemente la propuesta de la Comisión de crear un formulario de reclamación para los consumidores que sea uniforme en toda la UE <sup>(3)</sup>.

1.13. La fecha mencionada en el artículo 11 para la aplicación del artículo 4, apartado 1, letra b), es decir, el 1 de julio de 2018, debería dejarse abierta y fijarse solo más adelante, en función de la duración del proceso legislativo.

1.14. El CESE apoya la propuesta de la Comisión relativa a la creación de un formulario uniforme de reclamación.

---

<sup>(2)</sup> La investigación se inició en mayo de 2015 y las conclusiones iniciales se hicieron públicas el 15 de septiembre de 2016.

<sup>(3)</sup> Dadas las diferencias de enfoque entre los países, esto no constituye una tarea sencilla y actualmente es objeto de debate entre la Comisión y el Consejo.

## 2. Introducción

2.1. Tanto la transformación digital de las empresas como los mercados digitales se están expandiendo rápidamente por todo el mundo. Dadas las enormes consecuencias de estos procesos dinámicos, la Comisión está en lo cierto al declarar que el mercado único digital es una de sus prioridades más importantes.

2.2. Por su parte, el CESE participa muy activamente en debates sobre la transformación digital. En una serie de dictámenes, el CESE ya ha comentado los aspectos generales y horizontales de la digitalización y las propuestas relativas a cuestiones específicas presentadas por la Comisión <sup>(4)</sup>.

2.3. En opinión del CESE, la revolución digital exige unas condiciones sólidas para promover el mercado único en esta nueva era. Estas condiciones deben estar definidas por un marco legislativo, ya sea nuevo o revisado, que salvaguarde los derechos de los ciudadanos y consumidores. Por otro lado, debe animarse a las empresas a que utilicen herramientas digitales y soluciones innovadoras para operar a escala transfronteriza.

2.4. Cada una de las dieciséis propuestas legislativas y no legislativas que conforman el paquete de la Estrategia para el Mercado Único Digital de Europa deben tenerse en cuenta totalmente desde este punto de partida, y lo mismo se aplica a la propuesta sobre bloqueo geográfico.

2.5. La evaluación de las prácticas actuales no deja dudas de que todavía existen numerosos obstáculos a las operaciones transfronterizas en línea. Con frecuencia el limitado desarrollo transfronterizo del mercado no es consecuencia de una segmentación abusiva del mercado, sino el resultado de la incertidumbre de los comerciantes con respecto a las actitudes de los consumidores y los obstáculos administrativos restantes, entornos reguladores diferentes y barreras lingüísticas. Las incertidumbres de este tipo también menoscaban la confianza de los consumidores.

2.6. La falta de información también contribuye al hecho de que el comercio electrónico (tanto la venta como la compra) está despegando rápidamente a escala nacional, pero sigue estando infradesarrollado en el contexto transfronterizo.

2.7. Asimismo, existen diferencias considerables en el comercio transnacional entre sectores, empresas mayores y menores y tipos de operadores, tales como minoristas o intermediarios y sitios web, al tiempo que el volumen de comercio internacional en línea varía significativamente de un Estado miembro a otro.

2.8. La situación es complicada. Para promover la igualdad de condiciones necesaria, así como soluciones transparentes para empresas y consumidores, el paquete jurídico de la Estrategia para el Mercado Único Digital de Europa debe introducirse con coherencia, al tiempo que otras disposiciones legislativas sobre cuestiones conexas (por ejemplo, las relativas al IVA, los servicios de paquetería, la eliminación de residuos y el derecho de los consumidores) deben ser plenamente compatibles.

2.9. Las tendencias económicas y tecnológicas son irreversibles. Por consiguiente, en un mundo en el que el comercio en línea crecerá irremediamente, debemos alcanzar, lo antes posible, el objetivo de crear condiciones de igualdad a escala europea tanto para los ciudadanos como las empresas.

## 3. Un amplio ámbito de aplicación

3.1. En estos momentos de avances bruscos, las industrias, sean del sector fabril o servicios, se encuentran inmersas en cambios permanentes, surgen nuevos modelos de negocio de economía colaborativa, y los métodos de comercio se adaptan en consecuencia. Los servicios y medios sociales están influyendo, de manera fundamental, en el desarrollo de nuevos patrones de comercio y adquisición de bienes. Presentan enormes implicaciones para las empresas y para los consumidores por igual. La UE debería armonizar la legislación nueva y en vigor con las nuevas realidades del mercado, sin adoptar un enfoque torpe, a fin de no obstaculizar el desarrollo de nuevos modelos de negocio y enfoques innovadores.

3.2. El bloqueo geográfico entra en conflicto con un principio básico del mercado único. Aunque a menudo existen motivos justificados para dispensar un trato diferente en cuanto al precio o las condiciones que surgen, por ejemplo, por la fragmentación del mercado restante o por diferencias entre los mercados nacionales, las empresas y los consumidores se beneficiarán de un mercado abierto y competitivo que culminará en más opciones y una calidad mejor a precios justos.

---

<sup>(4)</sup> DO C 264, 20.7.2016, p. 86;  
DO C 264, 20.7.2016, p. 57;  
DO C 264, 20.7.2016, p. 51;  
DO C 71, 24.2.2016, p. 65.

3.3. La importancia del comercio electrónico B2C —consumidores y empresas en tanto que usuarios finales— debe verse en un contexto más amplio. Las empresas se ven obligadas, ahora más que nunca, a innovar y trabajar con eficiencia a precios moderados. Los nuevos avances rompen los límites establecidos y ayudan a las empresas a ser más sólidas y resilientes. Por este motivo, entre otros, el CESE respalda plenamente el objetivo de suprimir toda discriminación contra el consumidor por razón de su nacionalidad o residencia.

3.4. No obstante, la decisión de internacionalizarse es, y seguirá siendo, un derecho exclusivo de cada empresa. Las pruebas empíricas demuestran que la (gran) mayoría de las empresas optan por un enfoque nacional.

3.5. En comparación con los Estados Unidos, Europa sigue posponiendo el asunto. Los sectores digitales de China e India van camino de alcanzar posiciones fuertes. Entre la lista de las veinte empresas más importantes del mundo en internet no figura ni una sola europea. Según los estudios internacionales, Europa es líder en la creación de empresas. Sin embargo, la fragmentación del mercado europeo dificulta el desarrollo espontáneo de empresas emergentes y en expansión a escala europea. La segmentación del mercado inhibe frecuentemente el desarrollo del mercado.

3.6. La Comisión establece juiciosamente una distinción entre bloqueo geográfico justificado e injustificado. El bloqueo geográfico justificado en el comercio B2C se produce principalmente como resultado de la fragmentación del mercado de la UE y de situaciones que carecen de transparencia.

3.7. Un efecto colateral muy revelador de la lucha contra el bloqueo geográfico es que se están exponiendo claramente (nuevos) fallos del mercado interior. Es esencial analizar detenidamente, caso por caso, si existen motivos para restringir el acceso a un determinado servicio o dispensar un trato diferente en cuanto al precio o las condiciones en función de la nacionalidad o la residencia.

3.8. Hubiese resultado extremadamente útil disponer del panorama de un posible bloqueo geográfico y desarrollo del mercado en el seno de un mercado nacional grande como el de Estados Unidos, por muy difícil y oneroso que un análisis de tal calibre pudiese ser. Esto podría haber aportado un modelo que Europa pudiera seguir. Al igual que en Europa, cada uno de los estados de Estados Unidos también puede ostentar determinadas competencias jurídicas que obstaculizan las operaciones a escala nacional, aunque desde luego el alcance es menor que en Europa. Es probable que liberar la demanda de las empresas y los consumidores propicie en gran medida el comercio electrónico B2C, creando así un entorno fértil para la competencia y también para las empresas emergentes en rápido crecimiento y las empresas en expansión en el mercado nacional de los Estados Unidos.

3.9. Este panorama podría ayudar a evaluar avances prospectivos en Europa. Los análisis de la Comisión, basados en investigaciones dentro de empresas, describen las prácticas actuales en mercados de naturaleza predominantemente nacional. El ejemplo de los Estados Unidos puede ilustrar el auténtico potencial de la actividad económica a raíz del comercio electrónico B2C una vez se hayan eliminado todos los obstáculos importantes.

3.10. Hace tiempo que el fomento de la venta transfronteriza figura en los planes de la UE. Se introdujeron una serie de directivas, como la Directiva de servicios de 2006 y la Directiva sobre los derechos de los consumidores de 2011. Estas ponen el acento en la protección del consumidor, al tiempo que obligan a las empresas a garantizar suficiente transparencia de cara al consumidor y a eliminar las discriminaciones transfronterizas injustificadas.

3.11. El CESE se muestra decepcionado porque la ejecución inadecuada y la aplicación incorrecta de la legislación de la UE en vigor, así como una ejecución débil, suelen interponer obstáculos permanentes.

3.12. Sin embargo, hasta la fecha la incidencia de las disposiciones legales para promover el comercio electrónico transfronterizo sigue siendo limitada. Partiendo de estudios de mercado de amplio alcance y encuestas realizadas a empresas y consumidores, la Comisión concluye que, «si bien para el consumidor comprar en línea ha pasado a ser algo normal, comprar en línea a escala transfronteriza sigue siendo la excepción. Solo la mitad de las empresas que venden en línea lo hacen a escala transfronteriza»<sup>(5)</sup>.

---

<sup>(5)</sup> Véase la evaluación de impacto sobre el bloqueo geográfico y otras formas de discriminación por motivos de nacionalidad, lugar de residencia o lugar de establecimiento en Europa [COM(2016) 289 final, p. 2]. No obstante, la Comisión ya afirmó acertadamente en su Comunicación de 2012 relativa a los servicios que las empresas son libres de determinar el alcance geográfico al que dirigen sus actividades dentro de la Unión, «incluso cuando vendan en línea».

3.13. El CESE está de acuerdo en que las restricciones transfronterizas vinculadas a la nacionalidad o residencia socavan la confianza en el mercado único y que, en consecuencia, deben ser contestadas. Partiendo de investigaciones extensivas, parece totalmente justificado concluir que existe un apoyo masivo tanto entre los consumidores como dentro del sector empresarial a la apertura del mercado europeo al comercio B2C en línea. El Parlamento Europeo es de la misma opinión <sup>(6)</sup>.

#### 4. Situación actual

4.1. Para mejorar la compra y venta transfronterizas, la Comisión ha elaborado un paquete de medidas en distintos ámbitos, como el registro del IVA y las reglas del IVA aplicables al comercio electrónico, la entrega de paquetes, la reforma de los derechos de autor, la reforma del Reglamento sobre la cooperación en materia de protección de los consumidores. Asimismo, resulta esencial que los acuerdos (verticales) entre proveedores y distribuidores y las medidas unilaterales de cada empresa se adecúen plenamente a la política de competencia de la UE.

4.2. La propuesta de Reglamento sobre el bloqueo geográfico forma parte de este paquete general. Cabe destacar que se ha dejado fuera del Reglamento una serie de sectores importantes, por ejemplo, el sector de los pacientes/salud, el transporte de pasajeros por ferrocarril, los servicios financieros (minoristas), la música electrónica, los servicios audiovisuales y determinadas formas de juegos de azar. La razón es que estos sectores requieren disposiciones sectoriales específicas, que, a juicio del CESE, deberían aprobarse pronto para colmar las lagunas de la legislación del Mercado Único Digital.

4.3. Lo mismo será de aplicación para la cuestión de los derechos de autor, de extrema importancia. Aunque las cuestiones relativas a los derechos de autor han quedado, con toda la razón, excluidas del ámbito de aplicación de la propuesta en cuestión (a pesar de estar claramente vinculadas con ella), el CESE insta a la Comisión a que adopte las medidas apropiadas para hacer frente a la fragmentación en este ámbito, paliar la insatisfacción de los consumidores y ayudar a construir un auténtico mercado único digital.

4.4. El resumen de la consulta pública sobre bloqueo geográfico realizada en 2015 concluye que los consumidores y las empresas por igual no están contentos en términos generales con la fragmentación actual del mercado único. Parece, no obstante, que las empresas y asociaciones empresariales aceptan la situación actual y la achacan a ordenamientos jurídicos divergentes dentro de los distintos Estados miembros <sup>(7)</sup>.

4.5. El CESE señala que es importante para las pymes que la propuesta no imponga la obligación de realizar entregas en toda Europa. No obstante, las pymes se beneficiarán sin duda de las oportunidades <sup>(8)</sup> que brinda la posibilidad de vender productos y servicios en todo el continente, especialmente en las regiones fronterizas, al tiempo que, como usuarios finales, disfrutan de los mismos derechos que los consumidores, lo que resulta útil a la hora de comprar productos y servicios de otros Estados miembros. Por otra parte, el CESE destaca que aplicar con éxito el Reglamento sobre los servicios de entrega de paquetes es necesario para apoyar y estimular el comercio transfronterizo.

4.6. Las divergencias entre los ordenamientos jurídicos ayudan a explicar la distinción entre bloqueo geográfico justificado e injustificado. Dejando a un lado a las empresas que sencillamente optan por no internacionalizarse, las reservas de las empresas con respecto a la eliminación del bloqueo geográfico pueden achacarse en gran medida a la incertidumbre que les genera actualmente las prácticas divergentes en Europa y que impide el comercio internacional.

4.7. Los consumidores tienen muchas quejas sobre el comercio transfronterizo, aunque el volumen de las muestras disponibles es bastante reducido y conviene realizar análisis más detallados. Las quejas se refieren a cuestiones de muy diversa índole, como la falta de información, restricciones en la entrega o la denegación de entrega, la falta de justificaciones o explicaciones cuando se deniega un servicio o bien, el reencaminamiento, las diferencias de precio, la denegación de determinadas tarjetas de crédito, la diferencia establecida entre dirección de facturación y de entrega y las cuestiones lingüísticas. Algunas de estas cuestiones son el resultado de las diferencias entre los marcos jurídicos. Otras, no obstante, que son el resultado de cláusulas contractuales o prácticas concertadas, que se traducen en una segmentación vertical del mercado bastante extendida, es decir, basadas en características personales, deberían prohibirse <sup>(9)</sup>. Es esencial reforzar la confianza de los consumidores y las empresas en los mercados en línea para impulsar el comercio electrónico transfronterizo en beneficio de los consumidores, las empresas y los ciudadanos.

<sup>(6)</sup> Véase la Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de enero de 2016, sobre la iniciativa «Hacia un Acta del Mercado Único Digital» [2015/2147(INI)], parte 2.

<sup>(7)</sup> Resumen de las respuestas a la consulta pública sobre bloqueo geográfico realizada por la Comisión Europea en 2015, p. 15.

<sup>(8)</sup> Véase la Alianza Europea de la Pequeña Empresa.

<sup>(9)</sup> Véase asimismo el Documento temático en el que se presentan las conclusiones preliminares de la investigación sobre el sector del comercio electrónico llevada a cabo por la DG Competencia SWD(2016) 70 final, punto 7.

4.8. Además de la aplicación de un trato diferente por lo que respecta a precios, condiciones u otros aspectos por servicios prestados al mismo tiempo y en la misma ubicación (por ejemplo, mediante el rastreo de las direcciones IP o la elaboración de perfiles), debe prohibirse el bloqueo geográfico injustificado. No hay nada que justifique las diferencias de trato de manera sistemática por lo que respecta a servicios como el alquiler de vehículos, parques de atracciones u hoteles. No obstante, deben permitirse ofertas temporales o diferencias de precio, por ejemplo, durante las vacaciones escolares; esto es, de manera temporal y horizontal.

4.9. Las restricciones contractuales a las ventas transfronterizas se manifiestan de distintas formas y se pueden encontrar restricciones contractuales territoriales en todas las categorías de productos<sup>(10)</sup>. Sin embargo, algunas restricciones que pueden parecer injustificadas son, de hecho, aceptables, como el habitual ejemplo de las diferencias de precio. La Comisión está en lo cierto al hablar de una zona gris<sup>(11)</sup> en este contexto. Por ejemplo, las diferencias de precios pueden explicarse, al menos en parte, por los distintos mercados, las dispares categorías destinatarias de consumidores y los mayores costes causados por normativas nacionales diferentes o complementarias y por el asesoramiento legal, los servicios de pago y la tramitación de entregas y devoluciones<sup>(12)</sup>.

4.10. Las percepciones negativas y las correspondientes quejas sobre las falsas promesas del mercado único son generalizadas entre los consumidores y, en la misma medida, en las empresas. Esencialmente, estas quejas tienen su origen en dos fenómenos que se solapan: las políticas industriales nacionales y una legislación divergente.

4.11. El CESE ha criticado frecuentemente la existencia de veintiocho políticas industriales, ya que un planteamiento nacional de la política industrial dificulta las operaciones comerciales a escala de la UE y, en concreto, socava el margen de las pymes para llevar a cabo operaciones transfronterizas. Unas políticas nacionales descoordinadas y una patente carencia de uniformidad, en su caso, dificultan la planificación transfronteriza. Que los gobiernos adopten medidas impredecibles o arbitrarias no hace sino añadir incertidumbre.

4.12. El panorama actual es, sin duda, muy variado: existen distintas normas nacionales y distintos programas de certificación; algunos sitios web están bloqueados para evitar que vendan desde otro país; los sistemas de pago suelen ser diferentes; los requisitos lingüísticos pueden ser prohibitivos; las autoridades de vigilancia del mercado a veces imponen requisitos adicionales<sup>(13)</sup> y las directivas de la Unión en vigor se aplican mal, si es que llegan a aplicarse. Un ejemplo de sobra conocido es el artículo 20 de la Directiva de servicios, ignorado sistemáticamente por los Estados miembros, aunque en este caso en concreto hay una falta de claridad sobre cómo ejecutar el artículo convenientemente. Todos estos factores socavan tanto la transparencia del mercado como la igualdad de condiciones deseadas.

4.13. El mercado interior es una cuestión clave. La sociedad en línea pone el mercado único bajo el punto de mira. Las empresas y los consumidores de todo el continente están más cerca unos de otros. Con un clic del ratón se abre al instante una enorme variedad de opciones y posibilidades. Las oportunidades para especialidades y soluciones de perfeccionamiento pueden crecer exponencialmente. No obstante, no podemos olvidar que incluso aunque el mercado único funcionase a la perfección, seguiría habiendo diferencias de una región a otra.

4.14. Los obstáculos artificiales suponen un problema para las empresas, especialmente las pymes, a la hora de desarrollarse espontáneamente. Las empresas buscan acciones concertadas para eludir problemas o superar obstáculos con el fin de asegurar posiciones de mercado. Los acuerdos verticales y horizontales entre comerciantes y distribuidores, así como las distintas formas de segmentación del mercado que generalmente se consideran formas de bloqueo geográfico injustificadas, también deben verse como medidas defensivas contra lo que las empresas consideran barreras nacionales arbitrarias. Por ejemplo, los gastos de envío y el coste de los servicios posventa pueden resultar ser superiores a lo esperado a causa de las políticas nacionales. Una empresa que esté obligada a cumplir su palabra en todas las circunstancias podría verse en problemas para cumplir a la luz de condiciones desconocidas.

4.15. En algunos casos se utilizan intermediarios transfronterizos para minimizar las trabas nacionales entre la empresa en el país de origen y los clientes en otro país. Por muy útil que pueda resultar, por lo general no facilita las relaciones directas entre las empresas proveedoras y los clientes.

<sup>(10)</sup> Ibídem, puntos 98 y 99.

<sup>(11)</sup> Ibídem punto 102. Esta *zona gris* debe definirse con mayor claridad.

<sup>(12)</sup> Ibídem punto 114.

<sup>(13)</sup> Véase el ejemplo de Alemania.

4.16. No hay duda de que es preciso identificar y luchar contra el bloqueo geográfico injustificado, pero el CESE insiste en que cuando se creen las condiciones pertinentes, también es preciso extraer las conclusiones adecuadas de la actual fragmentación del mercado interior como consecuencia de los enfoques nacionales divergentes.

Bruselas, 19 de octubre de 2016.

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

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de la aplicación de la legislación en materia de protección de los consumidores»**

[COM(2016) 283 final — 2016/0148 (COD)]

(2017/C 034/15)

Ponente: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

Consulta	Parlamento Europeo, 9.6.2016 Consejo, 30.6.2016
Fundamento jurídico	Artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea  [COM(2016) 283 final — 2016/0148 (COD)]
Sección competente	Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobación en sección	4.10.2016
Aprobado en el pleno	19.10.2016
Pleno n.º	520
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	219/4/4

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) manifiesta su apoyo a la propuesta de la Comisión valorando tanto la oportunidad de la misma como el acierto en la consideración y desarrollo de los contenidos planteados. A este respecto conviene destacar la extensión de los beneficios esperados con la aplicación de la propuesta a todos los actores implicados, consumidores, empresas y autoridades nacionales, como así queda reflejado en la propia propuesta.

1.2. Asimismo, el CESE expresa su inquietud y preocupación por la regulación de todo aquello que esta propuesta afecte a la protección de los derechos fundamentales y su aplicación por parte de los Estados miembros.

1.3. Por otra parte, el CESE insta a la Comisión y a los Estados miembros para que las normas de procedimiento comunes contempladas en el artículo octavo de la propuesta se apliquen de manera eficaz, de acuerdo con los principios que gobiernan una buena praxis administrativa.

1.4. Finalmente, el CESE emplaza a la Comisión para que acometa la coordinación debida con los Estados miembros para la ejecución de las medidas previstas en la presente propuesta y potencie el alcance de las acciones coordinadas.

## 2. Antecedentes

2.1. El Reglamento (CE) n.º 2006/2004, de 27 de octubre de 2004<sup>(1)</sup>, sobre la cooperación entre las autoridades encargadas de la aplicación de la legislación de protección de los consumidores (en adelante, CPC) fue aprobado con el dictamen favorable del CESE<sup>(2)</sup>.

2.2. El CPC armoniza el marco de cooperación entre las autoridades nacionales del Espacio Económico Europeo, de modo que la acción de las administraciones de protección de los consumidores alcance todo el ámbito territorial del mercado único.

<sup>(1)</sup> DO L 364 de 9.12.2004, p. 1.

<sup>(2)</sup> DO C 108 de 30.4.2004, p. 86.

2.3. La legislación a la que se aplica el Reglamento CPC se fija en su anexo que se actualiza cuando entra en vigor nueva legislación. Comprende, actualmente, veinte directivas y reglamentos en el ámbito del acervo de la Unión sobre Derecho de los consumidores y comercialización de productos y servicios.

2.4. El Reglamento pretende velar por el buen funcionamiento de los mercados minoristas en toda la UE.

2.4.1. El Reglamento CPC establece competencias mínimas para las autoridades nacionales y les permite poner fin a las infracciones transfronterizas.

### 3. La evaluación del Reglamento CPC

3.1. El artículo 21 *bis* del Reglamento establece que la Comisión evaluará la eficacia y los mecanismos de funcionamiento previstos, examinando la posible inclusión de legislación adicional y, en su caso, presentará una propuesta legislativa para su modificación.

3.2. Al realizarse una evaluación externa <sup>(3)</sup> y, tras una consulta pública, la Comisión publicó un Informe <sup>(4)</sup>, en el que se indicaban los factores que podían perjudicar la eficacia del Reglamento:

- a) las insuficientes competencias mínimas de las autoridades para cooperar de manera eficaz y rápida, en particular en el entorno digital;
- b) el insuficiente intercambio de información comercial;
- c) la limitación del mecanismo para hacer frente a las infracciones que afectan a varios países. Las autoridades nacionales se encuentran con que, a menudo, tienen lugar en sus mercados simultáneamente infracciones similares. Se deberían cubrir las «infracciones generalizadas» y las «relativamente cortas» pero que tengan efectos nocivos;
- d) la necesidad de modificar el anexo del Reglamento, para ampliar su ámbito de aplicación, sobre la base de los siguientes criterios:
  - i) intereses colectivos de los consumidores,
  - ii) relevancia transfronteriza,
  - iii) dimensión policial y coherencia con la legislación sectorial y horizontal que figura en el anexo;
- e) que no se imponga ninguna obligación jurídica adicional a las empresas.

3.3. En definitiva, se proponía reforzar los mecanismos de cooperación para la ejecución del CPC y poder aplicar de forma eficiente el Derecho de los consumidores para tener un mercado único fuerte y dinámico.

### 4. La propuesta de la Comisión

4.1. El objetivo general de la propuesta es eliminar las distorsiones de la competencia y los obstáculos al mercado interior. Pretende preservar y aumentar la eficacia y la eficiencia del sistema de ejecución transfronteriza de la legislación de protección de los consumidores de la Unión.

4.2. Se moderniza el actual Reglamento, aumentando el grado de armonización, con el fin de resolver las cuestiones indicadas en la evaluación, impulsando la aplicación transfronteriza de la legislación de la Unión en materia de protección de los consumidores en el mercado único.

<sup>(3)</sup> Informe final del Consumer Policy Evaluation Consortium de 17 de diciembre de 2012.

<sup>(4)</sup> COM(2016) 284 final de 25 de mayo de 2016.

4.3. La propuesta es conforme al principio de subsidiariedad, ya que la protección de los consumidores pertenece a las competencias compartidas entre la Unión y los Estados miembros. Por otra parte, resulta conforme al principio de proporcionalidad, al establecer un conjunto de facultades mínimas comunes a todas las autoridades competentes de los Estados miembros en el contexto de su ámbito de aplicación.

4.4. En la cooperación para hacer frente a las «infracciones generalizadas», entre otros instrumentos, se propone un procedimiento común a escala de la Unión para hacer frente a las infracciones perjudiciales importantes que afecten, al menos, a tres cuartas partes de los Estados miembros, que conjuntamente, representen, al menos, tres cuartos de la población de la UE.

4.4.1. Se propone que la Comisión, en los supuestos de «infracciones generalizadas», decida incoar el procedimiento común y desempeñe una función de coordinación obligatoria en este procedimiento. La participación de los Estados miembros interesados en esta acción común, también, será obligatoria.

4.5. En las disposiciones preliminares de la propuesta actualizan las definiciones a fin de tener en cuenta la extensión y el ámbito de aplicación del Reglamento a las «infracciones generalizadas» y las «infracciones cesadas».

4.6. Define el modo de designar a las autoridades competentes y las oficinas únicas de enlace pertinentes, aclarando sus funciones. También establece las facultades mínimas de investigación y ejecución, clarificando las actuales y añadiendo algunas nuevas que las autoridades competentes consideran necesarias para actuar en un contexto transfronterizo.

4.7. Por su parte, se prevé un mecanismo de asistencia mutua que, a su vez, se compone de dos instrumentos:

- las solicitudes de información, que permiten a las autoridades competentes obtener información y pruebas a través de las fronteras; y,
- las solicitudes de medidas de ejecución, que permiten a una autoridad competente solicitar a otra autoridad competente de otro Estado miembro la adopción de medidas de ejecución.

4.8. En cuanto a la vigilancia coordinada, investigación y mecanismo de ejecución para las «infracciones generalizadas», se establecen instrumentos como las acciones coordinadas, las acciones comunes contra las infracciones generalizadas con dimensión de la Unión y las investigaciones concertadas de mercados de consumo.

4.8.1. Se establece un nuevo instrumento para combatir las «infracciones generalizadas» con dimensión de la Unión susceptibles de perjudicar a los consumidores en gran parte de la Unión. Fija los umbrales que determinan que las presuntas infracciones tienen una dimensión de la Unión.

4.8.2. El umbral se basa en el cumplimiento de dos criterios: la población y el número de países y afectados, y en su caso, la acción común se adoptará mediante una decisión. El objetivo es poner fin a la infracción y garantizar, en su caso, la indemnización de los consumidores mediante compromisos del comerciante.

4.8.3. La propuesta contempla disposiciones comunes para los procedimientos de las acciones coordinadas y comunes, como el derecho de los comerciantes a ser oídos, la función del coordinador, la toma de decisiones y el régimen lingüístico. También establece la base jurídica para las investigaciones concertadas de los mercados de consumo («barridos»).

4.9. Por último, se contemplan otras actividades a escala de la Unión, tales como la coordinación de otras actividades que contribuyan a la vigilancia y la ejecución, el intercambio de funcionarios entre las autoridades competentes, el intercambio de información sobre la política de los consumidores y la cooperación internacional.

4.9.1. Contiene un anexo con la lista de actos legislativos que protegen los intereses de los consumidores y determina el ámbito de aplicación del Reglamento *ratione materiae*.

## 5. Observaciones generales

5.1. El CESE considera positiva la propuesta de la Comisión, que implicará una cooperación reforzada y mejorará la seguridad jurídica, desarrollando mecanismos modernos, eficientes y eficaces que reduzcan los perjuicios que causan a los intereses colectivos de los consumidores y al mercado único las infracciones transfronterizas.

5.2. La propuesta favorecerá a todos los operadores económicos que sufren una competencia desleal de los comerciantes incumplidores, que han desarrollado modelos empresariales que les permiten eludir la legislación y perjudican a los consumidores de otro Estado miembro.

5.2.1. Ello aumentará la protección de los consumidores, la seguridad jurídica de las empresas, una ejecución transfronteriza más coherente y la igualdad de condiciones en el mercado único, sin que resulte necesario la imposición de cargas desproporcionadas a las empresas.

5.2.2. Como consecuencia de lo anterior en el ejercicio de las facultades atribuidas a las autoridades, el CESE recuerda que, en todo caso, se debe asegurar un equilibrio adecuado entre los derechos fundamentales en juego, como son un alto nivel de protección de los consumidores, la libertad de empresa y la libertad de información. El CESE insiste en la importancia de respetar el derecho de defensa, el derecho a ser oído y el derecho a utilizar una lengua de su elección durante el procedimiento.

5.3. La propuesta no solo plantea soluciones *a priori* eficaces en consonancia con la trascendencia y amplitud de las infracciones generalizadas sino que además para su desarrollo se incorporan medidas que avanzan en la protección efectiva de los derechos de los consumidores y usuarios, que pueden ser de interés para aplicar a casos que no sean objeto de la presente propuesta.

5.4. Para dar cumplimiento al objeto y finalidad de la propuesta resulta necesario que las autoridades públicas dispongan de las facultades y los medios para cooperar eficazmente y poder adoptar las medidas en aplicación del Reglamento. El CESE apoya el incremento de facultades mínimas de investigación y ejecución, y de medios previsto en la propuesta para las autoridades públicas competentes, teniendo en cuenta las diferentes tradiciones jurídicas existentes en los Estados miembros.

5.4.1. Para la efectividad de la aplicación de la normativa, es importante la posibilidad de ordenar la restitución de los beneficios ilícitos obtenidos como resultado de la comisión de las infracciones, que el CESE ya había apoyado<sup>(5)</sup>. Acertadamente, la propuesta diferencia entre las facultades mínimas de las autoridades competentes al contemplar la indemnización al consumidor y la restitución de los beneficios obtenidos como resultado de las infracciones.

5.4.2. En cuanto a la publicidad de las sanciones, resulta importante que la propuesta contemple dicha posibilidad como medida de saneamiento del mercado, al objeto de conseguir una mayor transparencia en su funcionamiento y hacer efectivo el derecho a la libertad de información<sup>(6)</sup>.

5.5. Por otra parte, la propuesta no explora medidas de carácter proactivo que coadyuven en el objetivo que persigue, limitándose a un enfoque reactivo cuyo efecto coercitivo, en ocasiones, puede no contrarrestar el impacto de las infracciones en la medida esperada, especialmente si los procedimientos comunes, o su eficacia, se demoran en el tiempo.

5.6. Además habrá que revisar la aplicación futura del Reglamento para evaluar su efecto en la corrección del mercado puesto que no siempre las actuaciones sancionadoras practicadas van en correlación con una rectificación suficiente de las prácticas irregulares ni tampoco con la reversión de sus consecuencias, especialmente en lo que se refiere a su reiteración y reincidencia.

5.7. Quizás una orientación más integral de la propuesta hacia la erradicación de las irregularidades generalizadas podría incrementar las garantías de éxito, en el que las percepciones y expectativas de los consumidores y usuarios también desempeñan un papel preponderante.

5.7.1. Por tanto, su conocimiento y la aplicación simultánea de medidas proactivas y reactivas, con especial énfasis en el valor de la autorregulación y la corregulación así como de la acción corresponsable del consumidor, pueden establecer sinergias que conduzcan a una mayor eficiencia y eficacia de la propuesta.

5.8. El CESE valora positivamente la posibilidad de participación de las organizaciones de la sociedad civil que contempla la propuesta, ya que de este modo se fomenta la buena gobernanza, la transparencia y la aplicación del principio de apertura en el funcionamiento de las instituciones de la Unión<sup>(7)</sup>.

<sup>(5)</sup> DO C 175 de 28.7.2009, p. 20 y DO C 162 de 25.6.2008, p. 1.

<sup>(6)</sup> DO C 248 de 25.8.2011, p. 87 y DO C 218 de 23.7.2011, p. 69.

<sup>(7)</sup> DO C 11 de 15.1.2013, p. 3.

5.8.1. Extender el mecanismo de alerta a la participación de otras entidades se considera clave en la consecución de los objetivos previstos para la responsabilidad compartida de todos los actores.

## 6. Observaciones específicas

6.1. Podría haberse considerado en la propuesta la oportunidad de incluir la especificación de medidas accesorias o alternativas a la sanción pecuniaria propiamente dicha.

6.2. En cuanto a la cooperación con otras autoridades públicas y organismos designados convendría establecer criterios de coordinación que garanticen una transversalidad uniforme para el cumplimiento óptimo de lo previsto en el artículo sexto, que impida divergencias o disfunciones en su aplicación.

6.3. Asimismo se considera muy acertado el desarrollo del artículo 8, ya que su enumeración explícita las medidas mínimas al alcance de las autoridades públicas para actuar, lo que, en espera de que estas se determinen, en no pocos casos, podrá dar un espectro más amplio de intervención que el actualmente en vigor.

6.4. De todas formas, resulta muy importante que los Estados miembros velen por que las autoridades competentes y las oficinas de enlace únicas dispongan de los recursos presupuestarios para el ejercicio eficaz de sus competencias.

6.5. El CESE considera necesario asegurar que el desarrollo y ejecución del mecanismo de asistencia mutua y los procedimientos administrativos contemplados sean exquisitos con el cumplimiento de principios tales como la transparencia y la simplificación administrativa.

6.6. En el capítulo relativo a la vigilancia coordinada, investigación y mecanismo de ejecución para las infracciones generalizadas, resultaría necesaria más claridad, para contribuir a la mejor comprensión y a una asimilación cómoda e inmediata del texto, dada la profusión de circuitos e itinerarios procedimentales y la casuística derivada. Y lo mismo cabe decir respecto de las fases de cada procedimiento.

6.7. En cuanto al artículo 24, no queda claro si los compromisos del comerciante una vez aceptados por los consumidores implican la terminación de cualquier otra acción correctora iniciada o que pueda iniciarse más adelante, aun cuando se deduce por el contenido del artículo 25 que los compromisos y la acción sancionadora son mutuamente excluyentes, lo que podría entrar en conflicto con la normativa actual de los Estados miembros en su ámbito territorial.

6.7.1. Igualmente no queda claro que el empleo de fórmulas incompatibles pueda ser de aplicación a todos los casos que se presenten, ya que el análisis de las circunstancias específicas puede aconsejar ambos recursos y con una graduación diferente. Quizás la ambigüedad pueda dejar espacio a una aplicación más singularizada de la propuesta pero siempre bajo la premisa de evitar tratamientos no uniformes.

6.7.2. Por último, en cuanto a las investigaciones concertadas de los mercados de consumo, sería oportuno extender la acción de investigación como una práctica administrativa de carácter preventivo acorde con lo que se ha señalado anteriormente, ya que no solo se evita la emergencia de situaciones de riesgo de infracciones generalizadas sino que además impediría los sesgos temporales derivados de las acciones hasta entonces desarrolladas, además de posibilitar una reacción temprana.

6.8. Cabe señalar, a efectos de eficiencia y eficacia, la necesidad de interoperar los mecanismos de vigilancia y alerta en los sistemas ya implementados e incluso vincularlos de manera directa, intentando homogeneizar o normalizar su funcionamiento integrado.

6.9. En el capítulo VI, se podría incluir un artículo que establezca el procedimiento para una comunicación eficaz a la población en los casos que así se requiera, determinando a su vez los criterios de aplicación y su desarrollo.

6.10. En cuanto a la base de datos y el sistema de intercambio de información sobre infracciones, cabe señalar lo mismo a lo que se ha hecho referencia al tratar el mecanismo de vigilancia, en cuanto a la necesidad de interoperar los mecanismos de vigilancia y alerta.

6.11. El CESE considera que el plazo para la presentación del informe de la aplicación de esta propuesta es demasiado amplio y, dada la trascendencia de los objetivos que persigue, se entiende que se requiere una reducción del mismo, o bien, un sistema de evaluación parcial continuada, de modo que pueda ponerse de relieve de manera temprana cualquier desviación en su funcionamiento y acometerse, en su caso, las acciones pertinentes de rediseño de la propuesta y de su aplicación.

Bruselas, 19 de octubre de 2016.

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

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los servicios de paquetería transfronterizos**

[COM(2016) 285 final — 2016/0149 (COD)]

(2017/C 034/16)

Ponente: **Raymond HENCKS**

Consulta	Parlamento Europeo, 9.6.2016 Consejo de la Unión Europea, 21.6.2016
Fundamento jurídico	Artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea  [COM(2016) 285 final — 2016/0149 (COD)]
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	4.10.2016
Aprobado en el pleno	19.10.2016
Pleno n.º	520
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	212/0/8

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. Distintos estudios encargados por la Comisión han demostrado que las tarifas de los servicios de paquetería transfronterizos son, en ocasiones, sobre todo para los particulares y las pymes, de tres a cinco veces más altas que las correspondientes a los envíos nacionales, y que esas diferencias no pueden explicarse por los costes de mano de obra o de otro tipo en el país de destino. En consecuencia, los consumidores y los minoristas de comercio electrónico no pueden aprovechar plenamente las oportunidades del mercado único.

1.2. El CESE reconoce que es indispensable que la Comisión adopte nuevas medidas para que todos los minoristas en línea y los consumidores, en particular las personas físicas y las pymes de las zonas remotas, puedan por fin beneficiarse de unos servicios de paquetería transfronterizos accesibles, de alta calidad y a precios accesibles.

1.3. La Comisión se propone combatir las tarifas excesivas con el Reglamento sujeto a examen, que sin embargo solo se aplicará a los proveedores del servicio universal que presten servicios de paquetería.

1.4. El CESE teme que las medidas preconizadas por este Reglamento, en particular la transparencia de las tarifas y las tasas terminales, la publicación de una oferta de referencia y la evaluación de la asequibilidad de las tarifas, cuya necesidad es incuestionable, resulten insuficientes sin medidas complementarias e inciten apenas a los servicios de paquetería transfronterizos a aplicar unas tarifas razonables.

1.5. El CESE lamenta que la Comisión aplase hasta finales de 2018 la adopción de posibles medidas más vinculantes, a la espera de ver si la situación mejora de aquí a entonces. No obstante, la Comisión no aporta indicación alguna sobre sus intenciones futuras si no se materializa la mejora esperada.

1.6. El CESE pide a la Comisión que, igual que hizo con los precios de itinerancia de la telefonía móvil, dirija, al menos, un último y apremiante llamamiento a todos los servicios de paquetería transfronterizos para que bajen sus tarifas, y anuncie desde ahora que, de no ser así, intervendrá mediante una reglamentación y el establecimiento de un límite máximo de las tarifas.

1.7. Por lo que respecta a la evaluación de la asequibilidad de los precios, hace años que el CESE pide que se aclare el concepto de asequibilidad de los servicios de interés económico general y se introduzcan medidas legislativas que obliguen a los Estados miembros a elaborar indicadores para determinar tal asequibilidad. Estima, por consiguiente, que las disposiciones del Reglamento constituyen un primer paso en la dirección adecuada, teniendo presente que dicha evaluación deberá ir seguida, si procede, de las medidas pertinentes.

## 2. Los servicios de paquetería en el marco del comercio electrónico

2.1. La entrega física de pedidos realizados en línea es uno de los elementos clave para el crecimiento del comercio electrónico. En la Unión Europea, el comercio electrónico se desarrolla con mucha más lentitud a escala transnacional que nacional. Así, en 2014, y con porcentajes muy variables dependiendo de los Estados miembros, solo el 15 % de los consumidores efectuaron compras en línea a otros Estados miembros, frente a un 44 % que lo hicieron en su propio país.

2.2. Las tarifas, la calidad y los procedimientos de entrega física de los productos pedidos en línea, y las condiciones para una posible devolución del paquete son algunos de los factores que influyen en la decisión de un consumidor de efectuar un pedido en línea. Así pues, la satisfacción de un comprador en línea depende en parte de su experiencia de entrega. La disponibilidad de soluciones de entrega asequibles y eficientes reviste especial importancia para las pymes, las microempresas y los consumidores privados de las zonas remotas o periféricas.

2.3. La entrega de paquetes con un peso máximo de 31,5 kg es, en muchos Estados miembros, un servicio en plena expansión. Muchos operadores han encontrado soluciones para responder mejor a las expectativas de sus clientes, en particular mediante una serie de servicios complementarios como: envío ordinario o diferido, urgente o en el día, seguimiento de los envíos, comprobante de entrega, elección del lugar de entrega, puntos de recogida, servicios automáticos de recogida, certificado, valor declarado, etc., mientras que los envíos postales de menos de 2 kg, que se estiman en el 80 % de los envíos generados por el comercio electrónico, suelen considerarse «pequeños paquetes» que forman parte integrante del correo postal.

2.4. La entrega de paquetes de hasta 10 kg, y en algunos casos hasta 20 kg, está amparada por una obligación de servicio universal, con arreglo a la cual los Estados miembros deben velar por que exista, en todos los puntos de su territorio y a precios asequibles para todos los usuarios, un servicio básico nacional y transfronterizo.

2.5. El mercado del comercio electrónico presenta grandes divergencias. Con frecuencia, está dominado por algunos grandes vendedores en línea que generan cada día gran número de paquetes y, por ello, están bien armados para negociar las tarifas y las condiciones de envío con los operadores de servicios de paquetería, que se ven presionados a conceder tarifas «negociadas» muy ventajosas y unas condiciones de entrega específicas. Normalmente, esos vendedores en línea asumen los gastos de entrega de los paquetes, incluso transfronterizos. Solo algunos grandes distribuidores de paquetes pueden competir en este mercado «negociado», tanto nacional como transfronterizo, y, en este último ámbito, deben tener además acceso a una red de distribución internacional.

2.6. Ahora bien, en la actualidad no existen estas oportunidades ni para las compras en línea transfronterizas de menor volumen u ocasionales ni para los expedidores individuales, incluidas numerosas pymes; los servicios de paquetería no se benefician de tarifas negociadas y solo tienen acceso a una red de distribución internacional a precios elevados, hasta tal punto que el consumidor final debe pagar a menudo precios de entrega excesivos. En estos casos, las tarifas de entrega transfronteriza pueden ser de tres a cinco veces más altas que las del servicio equivalente en el mercado nacional <sup>(1)</sup>, sin que estas diferencias puedan explicarse en términos de mano de obra u otros costes en el país de destino. En el análisis de impacto [SWD(2016) 166 final] de la Comisión, se documentan ejemplos de precios excesivos y diferencias importantes en las relaciones bidireccionales entre distintos Estados miembros.

2.7. La Comisión lleva años preocupándose por este problema y ha elaborado distintas comunicaciones al respecto:

- COM(2011) 942 final: Un marco coherente para aumentar la confianza en el mercado único digital del comercio electrónico y los servicios en línea,
- COM(2012) 698 final: Libro Verde — Un mercado integrado de los servicios de entrega para impulsar el comercio electrónico en la UE,

---

<sup>(1)</sup> Copenhague Economics, «E-commerce and delivery»; Un mercado integrado de los servicios de entrega para impulsar el comercio electrónico en la UE [COM(2012) 698 final].

- COM(2013) 886 final: Hoja de ruta para la realización del mercado único de la entrega de paquetes. Fomentar la confianza en los servicios de entrega y alentar las ventas en línea, y
- COM(2015) 192 final: Una Estrategia para el Mercado Único Digital de Europa.

2.8. Su intención era elaborar soluciones que pudieran responder mejor a las expectativas de los consumidores.

2.9. Como estas iniciativas solo tuvieron un relativo éxito, la Comisión se vio obligada a presentar el Reglamento sujeto a examen respaldado por un documento de acompañamiento [SWD(2016) 167 final], un anexo [COM(2016) 285 final] y un voluminoso estudio de impacto de 289 páginas [SWD(2016) 166 final].

### 3. Contenido de la propuesta de Reglamento

3.1. La mejora de los servicios de paquetería transfronterizos es una de las medidas previstas por la «Estrategia para el Mercado Único Digital de Europa», encaminada a fomentar el acceso de los consumidores y las empresas a los bienes y servicios digitales en toda la Unión.

3.2. Las medidas propuestas tienen que ver con:

- la mejora del funcionamiento de los mercados, por una parte, reforzando la eficacia y la coherencia de la supervisión reglamentaria de los mercados de paquetería y, por otra, fomentando la competencia entre los servicios de paquetería transfronterizos,
- el aumento de la transparencia de las tarifas y las tasas terminales para reducir, por una parte, las diferencias de precio injustificadas y, por otra, las tarifas abonadas por los particulares y las pequeñas empresas, en especial en zonas remotas,
- la evaluación, por parte de la autoridad nacional de reglamentación, de la asequibilidad de las tarifas de entrega, y
- el acceso transparente y no discriminatorio a los servicios y la infraestructura necesarios para la prestación de servicios de paquetería transfronterizos.

### 4. Observaciones generales

4.1. Dado que las distintas iniciativas de la Comisión, entre otras el Libro Verde de 2012 «Un mercado integrado de los servicios de entrega para impulsar el comercio electrónico en la UE» y la Hoja de ruta de 2013 «para la realización del mercado único de la entrega de paquetes — Fomentar la confianza en los servicios de entrega y alentar las ventas en línea»<sup>(2)</sup>, han tenido muy poco éxito en cuanto a las tarifas transfronterizas, se ha hecho indispensable que la Comisión adopte nuevas medidas para que todos los minoristas en línea y los consumidores, en particular las personas físicas y las pymes en las zonas remotas, puedan beneficiarse por fin de unos servicios de paquetería transfronterizos que sean accesibles, de alta calidad y a precios asequibles.

4.2. Según el estudio de la Universidad Saint-Louis de Bruselas, los precios públicos de las entregas de paquetes pagados por los particulares y las pequeñas empresas son casi cinco veces más altos que los de los envíos nacionales, mientras que el estudio de Copenhague Economics pone de manifiesto que los precios de los demás operadores son de tres a cinco veces más altos que las tarifas nacionales, sin que esas diferencias puedan explicarse por los costes de mano de obra u otros costes en el país de destino.

4.3. El CESE observa, por tanto, que los precios facturados a los particulares y a las pequeñas empresas son excesivos cualquiera que sea el servicio de paquetería. La Comisión se propone atajar este problema encargando a la autoridad nacional de reglamentación que evalúe la asequibilidad de las tarifas de entrega transfronteriza.

4.4. El CESE está de acuerdo en que, para no perder más tiempo, la Comisión recurra a un Reglamento. No obstante, teme que las medidas preconizadas por este Reglamento resulten poco eficaces. Limitarse a introducir transparencia en las tarifas y las tasas terminales, la publicación de una oferta de referencia y una evaluación de la asequibilidad de las tarifas, cuya necesidad es incuestionable, sin medidas complementarias, puede no incitar realmente a los proveedores de servicios de paquetería afectados a aplicar unas tarifas razonables.

---

<sup>(2)</sup> DO C 451 de 16.12.2014, p. 51.

4.5. El CESE lamenta que la Comisión aplaze hasta finales de 2018 la adopción de posibles medidas más vinculantes, a la espera de un informe de evaluación sobre la aplicación del Reglamento sujeto a examen. En dicho informe, la Comisión pretende evaluar si la asequibilidad de los servicios de paquetería transfronterizos ha mejorado y si el acceso transfronterizo al por mayor se concede de forma transparente y no discriminatoria a los proveedores de servicios universales que prestan servicios de paquetería. No obstante, la Comisión no aporta indicación alguna sobre sus intenciones futuras si no se materializan la mejora y el acceso no discriminatorio citados.

4.6. El CESE habría preferido que la Comisión, igual que hizo con los precios de itinerancia de la telefonía móvil, dirigiera, al menos, un último y apremiante llamamiento a todos los servicios de paquetería transfronterizos para que bajen sus tarifas, y anunciara desde ahora que, de no ser así, intervendrá mediante una reglamentación y el establecimiento de un límite máximo de las tarifas.

4.7. Además, las propuestas del Reglamento relativas a la transparencia de las tarifas y las tasas terminales, la publicación de una oferta de referencia, la evaluación de la asequibilidad de las tarifas y el acceso transfronterizo transparente y no discriminatorio solo se aplican a los proveedores de servicios universales que prestan servicios de paquetería.

4.8. Ahora bien, en el mercado total de la paquetería, la parte de los proveedores de servicios universales oscila entre el 10 % (Bulgaria, España, Reino Unido e Italia) y el 25 % (República Checa, Dinamarca, Francia y Estonia), mientras que solo un pequeño porcentaje (del 5 % al 10 %) de los paquetes están cubiertos por las obligaciones de servicio universal. De ello se desprende que el Reglamento sujeto a examen solo aborda una parte marginal del mercado, la cual es sin embargo esencial para los consumidores y las pymes en las zonas remotas que no disponen de otras alternativas.

4.9. Por lo que respecta a la evaluación de la asequibilidad de los precios, hace años que el CESE pide que se aclare el concepto de asequibilidad de los servicios de interés económico general y se introduzcan medidas legislativas que obliguen a los Estados miembros a elaborar indicadores para determinar tal asequibilidad<sup>(3)</sup>. Estima, por consiguiente, que las disposiciones del Reglamento constituyen un primer paso en la dirección adecuada, teniendo presente que dicha evaluación deberá ir seguida, si procede, de las medidas pertinentes.

4.10. No obstante, la evaluación prevista por el Reglamento sujeto a examen se limitará a las tarifas de las categorías de envíos enumeradas en la lista pública de tarifas transfronterizas prevista en el anexo al Reglamento, es decir, los paquetes de 0,5, 1, 2 o 5 kg (con o sin seguimiento y localización). El CESE estima que dicha evaluación debería ampliarse a los paquetes de 10, 15 y 20 kg, también con vistas a una posible reglamentación futura de las tarifas de los servicios transfronterizos de paquetería.

Bruselas, 19 de octubre de 2016.

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

---

<sup>(3)</sup> DO C 177 de 11.6.2014, p. 24.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Informe sobre la política de competencia 2015**

[COM(2016) 393 final — SWD(2016) 198 final]

(2017/C 034/17)

Ponente: **Juan MENDOZA CASTRO**

Consulta	Comisión Europea, 17/8/2016
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea  [COM(2016) 393 final — SWD(2016) 198 final]
Sección competente	Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	4/10/2016
Aprobado en el pleno	19/10/2016
Pleno n.º	520
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	211/1/4

### 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE valora positivamente el Informe 2015, considerando que una política de competencia en pie de igualdad en todos los sectores es fundamental para la economía social y de mercado de la UE.

1.2. Las importaciones basadas en una competencia desleal suponen un peligro para las empresas europeas. Las medidas antidumping son imprescindibles para salvar los empleos y proteger a los sectores económicos afectados.

1.3. El CESE comparte la preocupación de las pymes, los sindicatos y las asociaciones de empresarios de la UE ante la posibilidad de que se reconozca a China el carácter de economía de mercado.

1.4. Las pymes, fundamentales para la recuperación económica, son las más vulnerables ante los abusos de posición dominante.

1.5. El control de las ayudas estatales posibilita una utilización más eficiente de los recursos y mejora las finanzas públicas. Sin embargo, tales ayudas pueden ser esenciales para garantizar la prestación de servicios económicos de interés general.

1.6. El CESE recomienda mejorar la información sobre las ayudas estatales que se conceden para lograr mayor publicidad y transparencia.

1.7. La innovación digital está controlada por un número reducido de empresas de terceros países que actúan a escala mundial y para Europa es fundamental asegurar su posición de liderazgo por medio de su Mercado Único Digital.

1.8. El gran desafío para la política europea de competencia en un sector dominado por gigantes tecnológicos es asegurar a los consumidores el acceso a los mejores productos y mejores precios y que todas las empresas, grandes o pequeñas, compitan en un mercado abierto y según el mérito de sus productos. El CESE considera que las actuaciones de la UE son, en general, equilibradas y adecuadas a la normativa, pese a algunas críticas que recibe.

1.9. La Unión Europea de la Energía exhibe logros importantes en seguridad del aprovisionamiento (lo que supone un éxito estratégico), reducción de los gases de efecto invernadero, promoción de las energías renovables y aumento de la posibilidad de elección de los consumidores. No obstante, afronta grandes desafíos relacionados con el coste de la energía, la mayor interconexión de las redes y el liderazgo en la implementación del Acuerdo de París.

1.10. En el sector de la energía, el control de las concentraciones debe compatibilizarse con la previsión de fusiones y adquisiciones para abaratar los costes de producción, lo que reducirá el número de empresas.

1.11. El Reglamento (CE) n.º 1/2003 ha reforzado las autoridades nacionales de competencia (ANC) y ha contribuido a consolidar el prestigio internacional que tiene la política de competencia de la UE. La coordinación entre las ANC y de estas con la Comisión hacen más efectivas las actuaciones en el caso de operaciones transfronterizas.

1.12. En relación con la crisis financiera, el CESE se reafirma en que debe reducirse la exposición del contribuyente a los costes de rescate de los bancos.

1.13. El CESE aboga por que las normas de la UE que limitan las tasas de intercambio de las tarjetas de crédito y débito se apliquen con independencia del país sede del emisor y que no se impida a los bancos ofrecer tasas de intercambio inferiores a los minoristas establecidos en otro país del Espacio Económico Europeo (EEE).

1.14. El CESE hace hincapié en la necesidad de que la Comisión continúe trabajando para fomentar la competencia, reduciendo las distorsiones por motivos impositivos que provocan las divergencias entre los veintiocho regímenes fiscales.

1.15. La generalización de los sistemas de competencia como consecuencia de la globalización hace imprescindible la cooperación internacional. Ante las crecientes exigencias y la participación en diversos foros (OCDE, UNCTAD, Red Internacional de Competencia), el CESE señala la necesidad de que la UE cuente con los recursos adecuados para mantener una voz de la UE, que actualmente es escuchada y respetada.

## 2. El Informe de Competencia 2015

2.1. Afirma la Comisión que «una política de competencia de la UE fuerte y efectiva ha sido siempre una piedra angular del proyecto europeo».

2.2. Los aspectos centrales del Informe están agrupados en tres capítulos:

- la política de competencia como impulso a la innovación y la inversión en toda la UE,
- el aprovechamiento de las oportunidades del Mercado Único Digital, y
- la construcción de una UE de la energía integrada y respetuosa con el clima.

2.3. La Comisión informa sobre sus actuaciones específicas en esos ámbitos, destacando que en la aplicación de la normativa ha tenido como principios rectores salvaguardar la imparcialidad, aplicar las normas del Estado de Derecho y servir al interés común europeo.

2.4. En los últimos veinticinco años, el número de regímenes de competencia en todo el mundo ha aumentado de forma espectacular, pasando de unos 20 a principios de la década de 1990 a alrededor de 130 en 2015, y abarcan el 85 % de la población mundial.

## 3. Consideraciones generales

### 3.1. La política de competencia de la UE

3.1.1. El CESE valora positivamente el Informe 2015, que se refiere a ámbitos fundamentales para el desarrollo de la economía y el bienestar de los ciudadanos de la UE.

3.1.2. Una política de competencia basada en la igualdad de condiciones en todos los sectores es una piedra angular de la economía social de mercado en Europa. También es un instrumento esencial para garantizar el correcto funcionamiento de un mercado interior dinámico, eficiente, sostenible e innovador e impulsar el crecimiento económico, la creación de empleo y la competitividad en la escena mundial.

3.1.3. La política de competencia no debe impedir que surjan líderes industriales en la economía europea. Para ser eficaz y creíble no debe orientarse exclusivamente a la reducción de los precios de consumo, sino que también debe favorecer el desarrollo y la competitividad de las empresas europeas en los mercados mundiales.

3.1.4. Una base industrial fuerte es de vital importancia para la prosperidad y el crecimiento. Teniendo presentes las amenazas que la competencia desleal supone para las empresas europeas, el CESE recuerda que las medidas antidumping salvaguardan decenas de miles de puestos de trabajo directos e indirectos y protegen a los sectores económicos de las políticas desleales de importación.

3.1.5. Constituyen competencia desleal las importaciones en condiciones de dumping que ponen en peligro miles de empleos en la UE. El CESE considera que China difícilmente puede decirse que opera en condiciones de mercado ya que incumple cuatro de los cinco criterios establecidos por la práctica de la Comisión y por el Reglamento (CE) n.º 1225/2009 <sup>(1)</sup>.

3.1.6. Los Fondos Estructurales de la UE no deben utilizarse para apoyar directa o indirectamente la deslocalización de servicios o de la producción a otros Estados miembros.

3.1.7. Las pymes son el pilar para la recuperación económica en Europa. Pero por sus dimensiones también son las más vulnerables a las prácticas abusivas de posición dominante que, en muchos casos, las condenan a la desaparición. Esto debe ser objeto de una especial atención en la política de competencia, sobre todo en el caso de las prácticas de los grandes grupos empresariales.

3.1.8. El CESE subraya una vez más la falta de un verdadero mecanismo judicial de acciones colectivas para satisfacer efectivamente los derechos de indemnización de las víctimas de prácticas abusivas de posición dominante, y sigue considerando que la Directiva 2014/104/UE, de 26 de noviembre de 2014, y la Recomendación relativa a los principios comunes aplicables a los mecanismos de resolución de conflictos en el ámbito de las infracciones de las leyes de defensa de la competencia no son adecuadas para garantizar el necesario respeto de la protección colectiva de los derechos de las víctimas afectadas por dichas infracciones.

### 3.2. *Las ayudas estatales*

3.2.1. La modernización de las ayudas estatales permite a la UE utilizar de forma más eficiente los recursos y mejorar la calidad de las finanzas públicas. Contribuye, además, a que los Estados miembros puedan cumplir la Estrategia 2020 para el crecimiento y a la consolidación presupuestaria.

3.2.2. Sin embargo, las ayudas estatales pueden ser esenciales para garantizar la prestación de servicios de interés económico general, entre ellos la energía, el transporte y las telecomunicaciones. Asimismo son, a menudo, el instrumento político más eficaz para garantizar la prestación de servicios cruciales para mantener las condiciones económicas y sociales en regiones aisladas, remotas o periféricas y en regiones insulares de la Unión.

3.2.3. El CESE considera necesario mantener la coherencia entre la política de competencia y las demás políticas de la Unión, especialmente en los casos de las inversiones para impulsar la innovación y la investigación, como son las referidas I +D+i, la financiación del riesgo y la generalización de la banda ancha.

3.2.4. Los ciudadanos de la UE no se consideran suficientemente informados sobre el complejo sistema de ayudas estatales y destacan la dificultad de acceso a las informaciones sobre qué compañías reciben tales ayudas <sup>(2)</sup>. Para lograr mayor publicidad y transparencia, el CESE recomienda que en los Estados miembros se publiquen en cada caso los destinatarios, las cuantías y los objetivos de las ayudas.

### 3.3. *Competencia en el Mercado Único Digital*

3.3.1. El Mercado Único Digital es una estrategia fundamental de la UE para acabar con la fragmentación de múltiples mercados nacionales y fusionarlos en un planteamiento europeo <sup>(3)</sup>. La innovación digital está controlada por un número reducido de empresas de terceros países que actúan a escala mundial y para Europa es fundamental asegurar su posición de liderazgo por medio de su Mercado Único Digital.

<sup>(1)</sup> DO C 389 de 21.10.2016, p. 13. Véase también «ETUC — BusinessEurope joint declaration on China's Market Economy Status» (19 de julio de 2016) y «Granting of Market Economy Status to China», Parlamento Europeo, diciembre de 2015.

<sup>(2)</sup> «Perception and awareness about transparency of state aid», Eurobarómetro, julio de 2016.

<sup>(3)</sup> DO C 71 de 24.2.2016, p. 65.

3.3.2. El gran desafío para la política europea de competencia en un sector dominado por gigantes tecnológicos es asegurar a los consumidores el acceso los mejores productos a los mejores precios y que todas las empresas, grandes o pequeñas, compitan en un mercado abierto y según el mérito de sus productos.

3.3.3. Casos que investiga la Comisión:

- Servicios de búsqueda en internet. El pliego de cargos de la Comisión se basa en que Google favorece de forma sistemática sus propios productos de comparación de precios. Se investigan, además, otras tres reservas planteadas.
- Libros electrónicos. Amazon impone cláusulas que pueden evitar la competencia, por ejemplo, el derecho a ser informado de condiciones más favorables o alternativas ofrecidas por sus competidores.
- Prestación transfronteriza de servicios de televisión de pago en el Reino Unido e Irlanda. Los acuerdos de licencia entre Sky UK y seis grandes estudios cinematográficos de EE. UU. requieren a Sky UK que bloquee el acceso fuera de su territorio licenciado.
- Dispositivos móviles como teléfonos inteligentes y tabletas. Entre otras prácticas, Android exige a los fabricantes que preinstalen Google Search y el navegador Chrome de Google y obligarles a que seleccionen en sus dispositivos Google Search como servicio de búsqueda por defecto como condición para concederles licencias de determinadas aplicaciones exclusivas de Google.
- Juegos de chip de banda base que se utilizan en dispositivos electrónicos. Se investiga si Qualcomm, principal proveedor mundial, ha ofrecido incentivos financieros a un importante fabricante de teléfonos inteligentes y tabletas con la condición de que utilicen exclusivamente sus productos.

3.3.4. En general se trata de posibles prácticas monopolísticas y de abuso de posición dominante. La complejidad técnica y la gran repercusión de los casos investigados conllevan críticas, entre ellas, que la UE «ha declarado la guerra a Silicon Valley». El CESE no comparte esas críticas y respalda las actuaciones de la Comisión, que considera equilibradas y de acuerdo con la normativa.

3.3.5. Google —que en 2015 obtuvo ingresos de 74 500 millones de dólares estadounidenses (USD)— tiene, en el EEE, una posición dominante superior al 90 % en los mercados de servicios de búsqueda general en internet, sistemas operativos con licencia para móviles inteligentes y tiendas de aplicaciones para el sistema operativo móvil Android. Se aduce que la investigación de la Comisión socaba la posibilidad de que la UE se convierta en un centro de ideas innovadoras y la utilización de fundamentos técnicos incorrectos. Sin embargo, los servicios técnicos de la Comisión Federal de Comercio de EE. UU. concluyeron, en 2012, en que Google, que controla 2/3 del mercado norteamericano, utilizaba tácticas anticompetitivas e incurría en abuso de posición dominante con perjuicio para usuarios y competidores<sup>(4)</sup>. A la misma conclusión ha llegado una investigación realizada en ese país<sup>(5)</sup>.

#### 3.4. *Una Unión Europea de la Energía respetuosa del clima*

3.4.1. La Unión Europea de la Energía exhibe logros importantes:

- Seguridad de aprovisionamiento: la UE ha logrado un éxito estratégico y actualmente está mucho mejor preparada para afrontar una crisis como la del año 2009. La dependencia europea del gas proveniente de Rusia se ha reducido a un tercio y han mejorado sustancialmente las infraestructuras para la circulación interna del gas, las posibilidades de abastecimiento externo y la capacidad de almacenamiento.
- Los objetivos fijados para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y aumentar el uso de fuentes de energía renovables (20-20-20 de aquí a 2020) podrían cumplirse antes de expirar el plazo fijado y la eficiencia energética parece desarrollarse casi con arreglo a la meta establecida, aunque en parte debido a la recesión económica.
- Se ha procedido a la apertura de los mercados y han aumentado las posibilidades de elección de los consumidores.

<sup>(4)</sup> <http://www.wsj.com/articles/inside-the-u-s-antitrust-probe-of-google-1426793274>.

<sup>(5)</sup> «Does Google content degrade Google search? Experimental evidence», Harvard Business School 2015.

3.4.2. No obstante, el CESE —que ha expresado ya su respaldo a la Estrategia Marco de 2015<sup>(6)</sup>— debe hacer especial hincapié en los grandes desafíos que afronta la UE para los próximos años:

- reducir el coste de la energía, que es todavía muy elevado para el consumidor europeo por las consecuencias sociales (riesgo de pobreza energética), económicas (afecta seriamente a las pymes) y de competitividad externa de las empresas (la energía es considerablemente más barata en otros mercados, como el de EE. UU.),
- mejorar la integración de los mercados aumentando la interconexión de las redes, y
- asumir un papel de liderazgo en la implementación de los objetivos de la COP 21 de París, para lograr con éxito el cambio radical que supone la transición gradual rentable hacia una economía hipocarbónica.

3.4.3. El CESE apoya a la Comisión en la firme aplicación de la normativa antimonopolio, que es fundamental para abordar los comportamientos abusivos de los operadores dominantes en el mercado. Cabe destacar el acuerdo jurídicamente vinculante establecido entre la Comisión y Bulgarian Energy Holding.

3.4.4. En 2012, el sector de la energía recibió apoyos públicos por 122 000 millones EUR (EU-28)<sup>(7)</sup>. Sin tales apoyos el ya elevado precio que la energía supone para los consumidores resultaría imposible de asumir. En la aplicación de las políticas sobre ayudas públicas<sup>(8)</sup>, la Comisión debe tener en cuenta que la producción de determinados tipos de energías renovables —las mayores receptoras de ayudas (44 000 millones EUR)— tienen elevados costes de producción, lo que impide a las empresas proveedoras ser competitivas en el mercado.

3.4.5. El CESE toma nota de que la adquisición de las divisiones energéticas de Alstom por la norteamericana General Electric (GE) ha sido aprobada por la Comisión<sup>(9)</sup>.

3.4.6. La Comisión afirma que «el control de las concentraciones siguió siendo un instrumento efectivo para mantener abierto el mercado de energía de la UE». Esto debe compatibilizarse con el hecho de que los bajos precios del petróleo pueden hacer inevitables las fusiones empresariales para reducir los costes de producción. Algunas previsiones indican que las empresas productoras de gas y de petróleo se reducirán en un tercio.

## 4. Reforzamiento del mercado único de la UE

### 4.1. Fiscalidad

4.1.1. El CESE está de acuerdo en que la transparencia y el reparto equitativo de la carga fiscal son imprescindibles para la existencia del mercado único. La evasión, el fraude y los paraísos fiscales suponen un alto coste para el contribuyente europeo al tiempo que distorsionan la competencia. Se estima que la UE pierde entre 50 y 70 000 millones EUR de ingresos fiscales cada año por la evasión de impuestos, lo que representa un poco más del 16 % de la inversión pública en la UE. Si se añaden las pérdidas de ingresos derivados de prácticas de ingeniería tributaria legales —o supuestamente legales— los perjuicios se acrecientan fuertemente<sup>(10)</sup>.

4.1.2. El plan de acción para la aplicación de un impuesto de sociedades justo y eficaz es un paso importante para reducir la planificación fiscal agresiva, un fenómeno que erosiona las bases imponibles de los Estados miembros y fomenta la competencia desleal<sup>(11)</sup>.

4.1.3. El CESE hace hincapié en la necesidad de que la Comisión continúe trabajando para fomentar la competencia, reduciendo las distorsiones por motivos impositivos que provocan las divergencias entre los veintiocho regímenes fiscales. El complejo sistema de precios de transferencia aplicado actualmente a las operaciones intragrupo resulta particularmente caro y gravoso para las empresas que operan en la UE, da lugar a litigios entre las administraciones de los Estados miembros y se traduce en una doble imposición de las sociedades. Es adecuado establecer una base imponible consolidada común del impuesto de sociedades (BICIS) para las empresas con actividades transfronterizas.

<sup>(6)</sup> DO C 383 de 17.11.2015, p. 84.

<sup>(7)</sup> «Subsidies and costs of EU energy», 11 de noviembre de 2014. <http://ec.europa.eu/energy/en/content/final-report-ecofys>.

<sup>(8)</sup> DO C 200 de 28.6.2014, p. 1.

<sup>(9)</sup> GE ha anunciado que —entre 2016 y 2017— suprimirá 6 500 empleos en Europa, de los cuales 765 en Francia. *Le Monde* 14.1.2016.

<sup>(10)</sup> Véase: «Bringing transparency, coordination and convergence to corporate tax policies in the European Union», septiembre de 2015.

<sup>(11)</sup> DO C 71 de 24.2.2016, p. 42.

4.1.4. La Comisión investiga los acuerdos fiscales entre algunos Estados miembros y grandes compañías multinacionales: Luxemburgo (Fiat, Starbucks, McDonald's, Amazon); los Países Bajos (Starbucks). En el caso de Apple, considera la Comisión que, gracias al tratamiento fiscal que le fue aplicado, esa compañía pudo evitar la tributación sobre la venta de la práctica totalidad de sus productos en el EEE, por lo que debe devolver a Irlanda una suma estimada en 13 000 millones EUR. Sin perjuicio de la decisión que finalmente se adopte, el Comité respalda a la Comisión en la investigación de acuerdos fiscales que pueden ser perjudiciales para la competencia.

#### 4.2. *Autoridades nacionales de competencia*

4.2.1. El Reglamento (CE) n.º 1/2003<sup>(12)</sup> ha reforzado las autoridades nacionales de competencia y ha contribuido al prestigio internacional que tiene la política de competencia de la UE. La Comisión ha sometido a consulta pública el refuerzo de las autoridades nacionales de competencia (ANC), sobre las que actualmente recae el mayor número de casos. La coordinación entre las ANC y de estas con la Comisión hacen más efectivas las actuaciones en el caso de operaciones transfronterizas.

#### 4.3. *Pagos con tarjeta*

4.3.1. Aunque los diversos sistemas electrónicos de pago se han generalizado, globalmente, los consumidores pagan el 85 % de sus compras en efectivo. En la UE, la situación es similar en varios Estados miembros, aunque en los países escandinavos solo llegan al 10 %. En cualquier caso, los pagos con tarjeta son claves en el funcionamiento del comercio y tienen gran importancia para los consumidores. El Reglamento (UE) 2015/751 impone límites en la cuantía de las tasas de intercambio<sup>(13)</sup>.

4.3.2. El pliego de cargos contra Mastercard se basa en que se impide a los bancos ofrecer tasas de intercambio inferiores a los minoristas establecidos en otro país del Espacio Económico Europeo (EEE) y en el cobro de tasas de intercambio más elevadas a las tarjetas emitidas en otras partes del mundo. Las asociaciones europeas de consumidores han denunciado reiteradamente prácticas abusivas de empresas emisoras como Visa y Mastercard, favorecidas por su dominio del mercado. El CESE expresa su deseo de que el resultado de las investigaciones conduzca a eliminar ese impedimento y a que los límites en las tasas de intercambio establecidos en la UE se apliquen con independencia del país en el que se emiten las tarjetas.

#### 4.4. *Ayudas estatales a los bancos*

4.4.1. La Comisión da cuenta de ayudas estatales aprobadas a diversos bancos de varios Estados miembros. Hasta la fecha, la crisis tiene un alto coste para el contribuyente europeo. Para evitar un colapso total del sistema bancario, los gobiernos acudieron al rescate de sus bancos con apoyo urgente, de una escala sin precedentes. En la zona del euro, entre 2008 y 2014, la asistencia pública a las entidades financieras llegó al 8 % del PIB, de lo que se ha recuperado un 3,3 %<sup>(14)</sup>.

4.4.2. Además del gran coste para el erario público, los rescates bancarios —que deben resolverse aplicando la normativa vigente desde el 1 de enero de 2015<sup>(15)</sup>— pueden suponer falseamiento de la competencia.

El CESE sostiene que debe:

- reducirse la exposición del contribuyente a los costes del rescate de los bancos,
- otorgarse a las autoridades públicas las competencias necesarias para tomar medidas preventivas, y
- conferirse a las autoridades de resolución la facultad de depreciar las deudas no garantizadas de una entidad en graves dificultades y convertir la deuda en capital<sup>(16)</sup>.

<sup>(12)</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: Diez años de aplicación de la normativa antimonopolio del Reglamento (CE) n.º 1/2003: logros y perspectivas futuras.  
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52014DC0453>.

<sup>(13)</sup> DO L 123 de 19.5.2015, p. 1.

<sup>(14)</sup> Boletín del BCE.

<sup>(15)</sup> DO L 173 de 12.6.2014, p. 190.

<sup>(16)</sup> DO C 44 de 15.2.2013, p. 68.

## 5. Competencia en la era de la globalización

5.1. La generalización de los sistemas de competencia como consecuencia de la globalización hace imprescindible la cooperación internacional. El CESE apoya calurosamente la activa participación de la Comisión en foros como la Comisión de Competencia de la OCDE, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y la Red Internacional de Competencia (RIC).

5.2. Actualmente, la voz de la UE es escuchada y respetada en esos foros. El Comité destaca la necesidad de mantener recursos materiales y humanos acordes con esa responsabilidad.

Bruselas, 19 de octubre 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 relativo al establecimiento de un programa de la Unión para apoyar actividades específicas de fomento de la participación de los consumidores y otros usuarios finales de servicios financieros en la formulación de políticas de la Unión en el ámbito de los servicios financieros durante el período 2017-2020**

[COM(2016) 388 final — 2016/0182 (COD)]

(2017/C 034/18)

Ponente: **Reine-Claude MADER**

Consulta	Parlamento Europeo, 22.6.2016  Consejo, 11.7.2016
Fundamento jurídico	Artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea  [COM(2016) 388 final — 2016/0182 (COD)]
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	4.10.2016
Aprobado en el pleno	19.10.2016
Pleno n.º	520
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	223/2/4

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge con satisfacción que la Comisión tome en consideración los intereses de los consumidores y de los ahorradores y el apoyo prestado a sus organizaciones. Considera, de hecho, que los servicios financieros deben ser objeto de una atención especial debido a su tecnicidad poco accesible para los no iniciados y a lo que está en juego.

1.2. El Comité apoya la iniciativa adoptada en el marco del proyecto piloto puesto en marcha a finales de 2011 por la Comisión, cuya finalidad era respaldar el desarrollo de un centro de especialización financiera en beneficio de los consumidores y usuarios finales para permitirles participar en la formulación de políticas de la Unión en el ámbito de los servicios financieros y conseguir restablecer la confianza en el sistema financiero.

1.3. El CESE constata que las dos ONG, Better Finance y Finance Watch, cumplen los requisitos de elegibilidad para las subvenciones de funcionamiento otorgadas por la Comisión Europea mediante convocatorias de propuestas abiertas y que, en 2015, sus acciones han sido objeto de una evaluación positiva en líneas generales.

1.4. Sin embargo, le parece útil insistir en un determinado número de requisitos que se deben reunir.

### Legitimidad

1.5. El CESE insiste en que la legitimidad de estas organizaciones debe basarse en los miembros que las componen y su gobernanza, pero también en las acciones emprendidas para que la ciudadanía pueda comprender la tecnicidad de la legislación financiera y los instrumentos financieros.

1.6. A ese respecto, el CESE considera que se debe realizar un esfuerzo especial para lograr realmente que los usuarios finales participen en los trabajos de dichas asociaciones. Esto debe materializarse en la composición y la gobernanza de Finance Watch y Better Finance y en nuevos métodos de trabajo adaptados.

### Independencia, transparencia y responsabilidad financieras

1.7. El CESE celebra la transparencia financiera de la que hace gala Finance Watch <sup>(1)</sup>; por otra parte, considera que esta última y Better Finance deben proseguir sus esfuerzos para alcanzar una mayor independencia financiera, incluida la de la Comisión Europea, ya que se trata de la credibilidad de sus acciones y de su legitimidad respecto a la ciudadanía.

1.8. En efecto, la Comisión Europea y el Tribunal de Cuentas están facultados para auditar, basándose en documentos y en controles sobre el terreno, a todos los agentes económicos interesados de forma directa o indirecta en las subvenciones otorgadas. Por su parte, la OLAF puede realizar controles y verificaciones *in situ* para esclarecer la existencia eventual de fraude, corrupción o cualquier otra actividad ilegal que suponga un perjuicio para los intereses financieros de la Unión <sup>(2)</sup>.

1.9. El CESE acoge con satisfacción el carácter plurianual de la dotación financiera prevista para la ejecución del programa de la Unión encaminado a fomentar la participación de los consumidores y otros usuarios finales de servicios financieros, pues permitirá garantizar una mayor estabilidad financiera a las organizaciones beneficiarias. Estas últimas podrán organizar su funcionamiento y concebir su programa a más largo plazo.

### Visibilidad ante la ciudadanía

1.10. El CESE señala que a pesar de los esfuerzos realizados en materia de comunicación y de visibilidad, en particular gracias a los artículos publicados en la prensa económica y la organización de conferencias, Finance Watch y Better Finance todavía siguen siendo muy desconocidas para la ciudadanía y las asociaciones nacionales de consumidores que deberían, por otra parte, recibir directamente sus boletines informativos.

1.11. Toma nota de los resultados de la evaluación *ex post* del proyecto piloto iniciado a finales de 2011 por la Comisión para respaldar el desarrollo de un centro de especialización financiera en beneficio de los consumidores y usuarios finales de servicios financieros <sup>(3)</sup>. Invita a estas ONG a que realicen un mayor esfuerzo para reforzar el papel, el interés y la información de los usuarios finales y de los consumidores en la elaboración de políticas de la Unión en el sector financiero.

### Equilibrio entre profesionales y usuarios

1.12. El CESE reconoce la necesidad de aumentar los conocimientos técnicos a fin de que los usuarios de servicios financieros puedan debatir en igualdad de condiciones con los especialistas de la industria financiera. Estos conocimientos técnicos especializados son una clave de la credibilidad de las actividades de las asociaciones en cuestión ante el mundo de las finanzas en el que los medios son más desarrollados.

1.13. El CESE pide un equilibrio justo que permita promover la idea de unas finanzas estables, sostenibles y concebidas a largo plazo.

## **2. Presentación de la propuesta de Reglamento <sup>(4)</sup>**

2.1. La propuesta forma parte de las iniciativas emprendidas por la Comisión Europea desde 2007 para restaurar la confianza de los consumidores tras la crisis financiera.

---

<sup>(1)</sup> Recursos totales para 2015 de Finance Watch: donantes y fundaciones: 32,1 %, proyectos de investigación: 7,4 %, subvenciones europeas: 56,4 %, organización de eventos: 1,3 %, contribuciones de los miembros: 2,7 %. Fuentes: <http://www.finance-watch.org/a-propos/gouvernance-et-financement>

<sup>(2)</sup> Véase el artículo 8 de la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al establecimiento de un programa de la Unión para apoyar actividades específicas de fomento de la participación de los consumidores y otros usuarios finales de servicios financieros en la formulación de políticas de la Unión en el ámbito de los servicios financieros durante el período 2017-2020, el Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de septiembre de 2013, relativo a las investigaciones efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) (DO L 248 de 18.9.2013, p.1) y el Reglamento (Euratom, CE) n.º 2185/96 del Consejo, de 11 de noviembre de 1996, relativo a los controles y verificaciones *in situ* que realiza la Comisión para la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas contra los fraudes e irregularidades (DO L 292 de 15.11.1996, p.2).

<sup>(3)</sup> [http://ec.europa.eu/finance/finservices-retail/docs/users/151222-staff-working-document\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/finance/finservices-retail/docs/users/151222-staff-working-document_en.pdf).

<sup>(4)</sup> Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al establecimiento de un programa de la Unión para apoyar actividades específicas de fomento de la participación de los consumidores y otros usuarios finales de servicios financieros en la formulación de políticas de la Unión en el ámbito de los servicios financieros durante el período 2017-2020-COM(2016) 388 final-2016/0182 (COD).

2.2. El objetivo de la Comisión consiste en procurar que el punto de vista de los consumidores se tenga más en cuenta, lo que dio lugar en 2010 a la creación del grupo de usuarios de servicios financieros (GUSF), la sistematización de la participación de los consumidores y de sus representantes de la sociedad civil en los grupos de expertos creados posteriormente en 2011 y la puesta en marcha de un proyecto piloto cuya finalidad era conceder subvenciones para respaldar el desarrollo de un centro de especialización financiera.

2.3. Se han escogido dos organizaciones sin ánimo de lucro tras la convocatoria de propuestas de la Comisión: Finance Watch, constituida en 2011 como asociación internacional sin ánimo de lucro al amparo de la legislación belga, cuya misión es representar los intereses de la sociedad civil en el sector financiero, y Better Finance, resultado de la reorganización de federaciones de inversores y partes interesadas existentes en Europa desde 2009 y destinada a instaurar un centro de especialización financiera constituido, en especial, por inversores privados, ahorradores y otros usuarios finales.

2.4. Estas organizaciones se han beneficiado de subvenciones de funcionamiento de la Comisión Europea entre 2012 y 2015. Finance Watch ha recibido 3,04 millones EUR entre 2012 y 2014, y Better Finance 0,90 millones EUR en tres años. Dichas subvenciones representan el 60 % de sus costes subvencionables.

2.5. La evaluación realizada en 2015 concluyó que se cumplían los objetivos estratégicos fijados por la Comisión, subrayando al mismo tiempo la necesidad de realizar mejoras en los ámbitos relacionados con la información de los consumidores y la toma en consideración de sus puntos de vista.

2.6. Asimismo, la Comisión señala que, a pesar de sus esfuerzos, estos organismos no han conseguido obtener una financiación estable y suficiente procedente de otros donantes independientes del sector financiero, lo cual hace indispensable la financiación de la Unión para la prosecución de sus actividades.

2.7. La propuesta de Reglamento define, para el período 2017-2020, un programa de investigación, de sensibilización, incluso para un público no especializado, y de actividades destinadas a reforzar la interacción entre los miembros de las organizaciones beneficiarias y las actividades de promoción para respaldar sus posiciones dentro de la Unión.

2.8. Los objetivos tienen como finalidad continuar aumentando la participación de los consumidores y de los usuarios finales de servicios financieros en la formulación de políticas de la Unión sobre ese ámbito y contribuir a su información sobre las cuestiones que se plantean en la regulación del sector financiero.

2.9. La financiación de Finance Watch y de Better Finance se ha fijado en un importe máximo de 6 000 000 EUR para el período comprendido entre el 1 de enero de 2017 y el 31 de diciembre de 2020.

2.10. Los beneficiarios deberán presentar anualmente una descripción de las acciones pasadas y futuras.

### 3. Observaciones generales y específicas

3.1. Con la crisis financiera, la Comisión Europea y el Parlamento Europeo han tomado conciencia del desequilibrio entre la representación de los profesionales del sector financiero ante las diferentes instancias y la representación de los usuarios de esos servicios.

3.2. A tenor del artículo 169, apartado 2, letra b), del TFUE, que prevé que le corresponde promover los intereses de los consumidores y garantizarles un alto nivel de protección, la Comisión Europea propone cofinanciar las acciones de las asociaciones especializadas en el ámbito de los servicios financieros.

3.3. El CESE no puede sino sumarse a este objetivo que él mismo fijó en muchos de sus dictámenes, en los que insistía sobre la necesidad de situar al consumidor en el centro de todas las políticas, lo cual implica poner recursos a disposición de sus representantes<sup>(5)</sup>.

3.4. El CESE apoya, en particular debido a la complejidad de las cuestiones tratadas en materia de ahorro e inversiones, el desarrollo de un centro de especialización financiera independiente de los medios financieros, a disposición de las organizaciones representativas de los intereses de los consumidores, de los ahorradores y de los usuarios finales que no disponen de conocimientos especializados en el ámbito financiero, habida cuenta de la tecnicidad poco accesible para los no iniciados y lo que está en juego.

---

<sup>(5)</sup> DO C 181 de 21.6.2012, p. 89.

- 3.5. A este respecto, considera que es conveniente estar muy atento a la ausencia de vínculos financieros o de otro tipo que puedan influir negativamente en la actuación de estas asociaciones.
- 3.6. El CESE insiste en que la legitimidad de estas organizaciones no solo debe basarse en los miembros que las componen y su gobernanza, sino también en las acciones emprendidas para que la ciudadanía pueda comprender la tecnicidad de la legislación financiera y los instrumentos financieros.
- 3.7. El CESE subraya que a pesar de los esfuerzos realizados en materia de comunicación y de visibilidad, en particular gracias a los artículos publicados en la prensa económica y la organización de conferencias, Finance Watch y Better Finance siguen siendo muy desconocidas para la ciudadanía y las asociaciones nacionales de consumidores que podrían recibir directamente sus boletines informativos.
- 3.8. El Comité considera que los expertos no tienen como objeto sustituir a los representantes de la sociedad civil, pero sí brindarles los medios necesarios para identificar los desafíos, valorar las medidas que se deben tomar y formular propuestas.
- 3.9. El CESE está de acuerdo con la Comisión Europea en la necesidad de fomentar la participación de los consumidores y de otros usuarios finales en la formulación de políticas de la Unión, restaurando al mismo tiempo su confianza en el sistema financiero europeo.
- 3.10. El Comité toma nota del programa de la Unión previsto en la propuesta de Reglamento y de sus objetivos, y desea subrayar la extrema dificultad que tienen las instituciones y organizaciones para interactuar con la ciudadanía.
- 3.11. El CESE observa que la creación de Finance Watch y de Better Finance coincide con la puesta en marcha del proyecto piloto <sup>(6)</sup> e insiste en la necesidad de garantizar la independencia de cada uno de los miembros con respecto a los medios industriales, comerciales o económicos.
- 3.12. El Comité considera que la duración y la forma de financiación adoptadas resultan adecuadas: acoge con satisfacción el carácter plurianual de la dotación financiera prevista para la ejecución del programa de la Unión Europea destinado a fomentar la participación de los consumidores y otros usuarios finales de servicios financieros, pues garantizará una mayor estabilidad financiera a las organizaciones beneficiarias. De este modo, estas últimas podrán organizar su funcionamiento y concebir su programa a más largo plazo, aunque el importe de la subvención prevista es modesto en relación con las ambiciones declaradas.
- 3.13. El CESE considera igualmente conveniente que estos organismos encuentren fuentes de financiación complementaria para garantizar su desarrollo, el equilibrio de las cuentas y su independencia, en particular, frente a la Comisión.
- 3.14. El CESE insiste en que se debe adoptar rápidamente el Reglamento para no interrumpir la dinámica iniciada por el proyecto piloto.
- 3.15. El CESE apoya el procedimiento de evaluación, indispensable para determinar si se alcanzan los objetivos y si se cumplen las normas de transparencia y responsabilidad financiera evocadas en el artículo 8 de la propuesta de Reglamento <sup>(7)</sup>.

Bruselas, 19 de octubre de 2016

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

---

<sup>(6)</sup> Se trata de un proyecto piloto iniciado en 2011 cuya finalidad era conceder subvenciones para respaldar el desarrollo de un centro de especialización financiera en beneficio de los usuarios finales y de las partes interesadas ajenas al sector, y mejorar la capacidad de estos agentes para participar en la formulación de políticas en el ámbito de los servicios financieros a escala de la Unión — Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al establecimiento de un programa de la Unión para apoyar actividades específicas de fomento de la participación de los consumidores y otros usuarios finales de servicios financieros en la formulación de políticas de la Unión en el ámbito de los servicios financieros durante el período 2017-2020. COM(2016) 388 final-2016/0182 (COD), página 2.

<sup>(7)</sup> Citado *supra*.

**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 (UE) 2015/849 relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifica la Directiva 2009/101/CE»**

[COM(2016) 450 final — 2016/0208 (COD)]

(2017/C 034/19)

Ponente: **Javier DOZ ORRIT**

Consulta	Consejo, 19.8.2016 Parlamento Europeo, 12.9.2016
Fundamento jurídico	Artículos 50 y 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea  [COM(2016) 450 final — 2016/0208 (COD)]
Sección competente	Unión económica y monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en sección	5.10.2016
Aprobado en el pleno	19.10.2016
Pleno n.º	520
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	182/0/1

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) considera que la lucha contra el terrorismo y su financiación y contra el blanqueo de capitales y otras formas de delincuencia económica conexas tienen que ser prioridades permanentes de la política de la UE.

1.2. El CESE manifiesta su acuerdo, en términos generales, con las medidas incluidas en la propuesta de modificación de la Directiva relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo <sup>(1)</sup> y con la urgencia de su transposición.

1.3. Dado el carácter mundial de estos fenómenos, el Comité pide a la UE y a los Estados miembros que, en el futuro, asuman un papel aún más destacado y desempeñen una función de liderazgo en las instancias y foros internacionales que son activos en el ámbito de la lucha contra el blanqueo de capitales y la delincuencia grave consustancial a él. Son necesarias actuaciones y medidas coordinadas a nivel internacional y mundial a fin de responder con decisión y obtener más resultados, y Europa puede desempeñar un papel de referencia al respecto.

1.4. El Comité es consciente del esfuerzo que supone para las empresas y entidades obligadas adaptarse a la directiva, así como para las autoridades controladoras. Sin embargo, es un esfuerzo necesario que todos deben hacer para lograr los objetivos plenamente compartidos, entre los que está la defensa del sistema financiero y de otras entidades obligadas frente a su utilización para la comisión de delitos. El Comité propone la realización de una evaluación del impacto de la aplicación de estas medidas.

<sup>(1)</sup> En adelante, 5AMLD, por sus siglas en inglés, COM(2016) 450 final.

1.5. El CESE manifiesta su preocupación por que una serie de factores pueden limitar seriamente la eficacia práctica de las 4.<sup>a</sup> y 5.<sup>a</sup> Directivas contra el blanqueo de capitales (AMLD). En primer lugar, la lista de terceros países de alto riesgo, publicada el 14 de julio de 2016, no incluye muchos países o jurisdicciones sobre los cuales hay fundados indicios de que están actuando como paraísos fiscales para el lavado de dinero y no incluye a ninguno de los 21 mencionados en los papeles de Panamá. Dado que las medidas reforzadas de diligencia debida de la 5<sup>a</sup> AMLD solo se aplican a los terceros países declarados de alto riesgo, el CESE propone que: o bien se elabore una nueva lista de terceros países de alto riesgo, o bien se amplíe el ámbito de aplicación de las medidas del artículo 18 bis de la 5<sup>a</sup> AMLD. El CESE considera una prioridad la creación de los registros nacionales públicos de los titulares reales de cuentas bancarias, empresas, fideicomisos y transacciones y el acceso a ellos por parte de las entidades obligadas.

1.6. El CESE insta a las instituciones europeas a reforzar sus políticas tendentes a acabar con los paraísos fiscales. En particular, considera necesario que todas las obligaciones que establece la 5<sup>a</sup> AMLD, y especialmente las de identificación de los titulares reales de cuentas bancarias, empresas, fideicomisos y transacciones, se extiendan a todos los territorios o jurisdicciones cuya soberanía depende de los Estados miembros.

1.7. Es necesario articular más profundamente la lucha contra el blanqueo de capitales con las medidas que hay que desarrollar contra el fraude y la elusión fiscales, la corrupción y otros delitos conexos —tráficos de armas, drogas, personas, etc.— y contra las organizaciones de la economía criminal. Hay que desarrollar nuevas iniciativas contra todos ellos y sus conexiones con el blanqueo. También sería necesario establecer medidas contra la competencia fiscal desleal.

1.8. La lucha contra el terrorismo y el blanqueo de capitales requieren de una más estrecha cooperación entre los distintos servicios de inteligencia y de seguridad de los Estados miembros, y de estos con Europol.

1.9. El CESE considera que los tratados de libre comercio y asociación económica deberían incluir un capítulo sobre medidas contra el fraude y la elusión fiscales, el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. El CESE pide a la Comisión que se incluya como propuesta de la UE en las negociaciones en curso, en particular en la de las ATCI, y en los tratados ya en vigor en el momento en que estos sean revisados.

1.10. La labor de las Unidades de Información Financiera (UIF) de los Estados miembros y su coordinación europea permanente es esencial. El CESE opina que sería conveniente crear un instrumento europeo de vigilancia, coordinación y anticipación de los cambios tecnológicos.

1.11. Dada la enorme importancia de la lucha contra el blanqueo de capitales y a fin de lograr una aplicación uniforme y eficaz de las normas en este ámbito en todos los Estados miembros, es fundamental que los textos y conceptos de las medidas propuestas sean lo más claros posibles. Ello va en beneficio de la seguridad jurídica necesaria para todos aquellos que deben aplicar estos textos.

1.12. Sería conveniente la armonización europea del tratamiento jurídico —definiciones y penas— del conjunto de delitos relacionados con el blanqueo de capitales, el fraude fiscal, la corrupción y la financiación del terrorismo y de sus conexiones. También, la armonización de las sanciones derivadas del incumplimiento de los preceptos de las Directivas AML.

1.13. El CESE propone que se establezcan medidas de control de las filiales de las entidades obligadas en terceros países de alto riesgo y que no se vigile solo a los clientes.

1.14. El CESE propone a la Comisión que estudie medidas adicionales de protección de los derechos de los ciudadanos frente a una utilización ilícita o abusiva de la información registrada por parte de las autoridades competentes o de las entidades obligadas.

1.15. El Comité valora positivamente la rapidez con que van a tramitarse estas propuestas y confía en que puedan entrar en vigor rápidamente en un breve plazo de tiempo, sin que ello vaya en detrimento de la calidad de los resultados. Por ello, es conveniente establecer un calendario realista y directrices claras para la transposición de la legislación y su aplicación en los Estados miembros.

## 2. Contexto y propuesta de la Comisión

2.1. Los brutales atentados terroristas en Francia, Bélgica y otros países europeos y las filtraciones sobre lavado de dinero procedente de actividades delictivas en paraísos fiscales, la última de las cuales ha sido la del ICIJ <sup>(2)</sup> sobre los papeles de Panamá, han llevado a la Comisión Europea a proponer nuevas medidas contra la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales y la financiación de terrorismo. El 5 de julio de 2016, la Comisión aprobó, junto a la propuesta de 5AMLD, otra para facilitar a las autoridades fiscales el acceso a la información sobre el blanqueo de capitales <sup>(3)</sup> y una Comunicación sobre medidas adicionales de transparencia y de lucha contra el fraude y la elusión fiscales <sup>(4)</sup>.

2.2. Un reciente estudio del Parlamento Europeo <sup>(5)</sup> señala: «Los papeles de Panamá han puesto de manifiesto el papel de los paraísos fiscales como facilitadores de la elusión fiscal, y la naturaleza agresiva de algunas prácticas de elusión fiscal donde la distinción entre fraude y evasión se enmascaran. En ese sentido, la opacidad resultante del secretismo, la falta de trazabilidad y la falta de intercambio de información fiscal han jugado un papel importante en los casos de incumplimiento de las sanciones económicas y oscurecido información útil y necesaria en relación con el crimen organizado, incluido el blanqueo de dinero relacionado con la actividad terrorista, la corrupción y el tráfico de drogas».

2.3. El ICIJ publicó los papeles de Panamá. Su base de datos —*Offshore Leaks Database* <sup>(6)</sup>— contiene referencias de 45 131 sociedades de la UE <sup>(7)</sup>. De los 21 territorios que el despacho Mossack Fonseca utilizaba para las operaciones de fraude y elusión fiscales y blanqueo de capitales, tres son Estados de la UE y otros tres son jurisdicciones dependientes de uno de ellos <sup>(8)</sup>.

2.4. La 5AMLD concreta una parte de las propuestas del Plan de acción para intensificar la lucha contra la financiación del terrorismo <sup>(9)</sup>: aquellas que implican una modificación de la 4.<sup>a</sup> Directiva (4AMLD) <sup>(10)</sup> y de la Directiva sobre las garantías exigidas a las sociedades para proteger los intereses de socios y terceros <sup>(11)</sup>. El Plan propone adelantar la fecha de transposición de la 4AMLD del 26 de junio de 2017 al 1 de enero de 2017, que será también fecha límite para la transposición de las dos propuestas de Directiva de 5 de julio de 2016.

2.5. El complejo marco político y legislativo de la 5AMLD incluye, solo en 2015, otras dos iniciativas: la *Agenda Europea de Seguridad* <sup>(12)</sup> y la propuesta de *Directiva relativa a la lucha contra el terrorismo* <sup>(13)</sup>, que establece una nueva tipificación de los delitos relacionados con la financiación del terrorismo.

2.6. El 14 de julio de 2016, la Comisión aprobó el Reglamento Delegado sobre identificación de terceros países de alto riesgo y una lista anexa <sup>(14)</sup> que recoge la aprobada por el GAFI en su reunión de Busan (Corea) de 24 de junio de 2016.

2.7. La propuesta de 5AMLD impone algunos nuevos compromisos de diligencia debida que deben aplicar las entidades obligadas —entidades financieras, profesionales relacionados, proveedores de servicios a fideicomisos y juegos de azar, agentes inmobiliarios, etc.— a sus clientes, nuevos y existentes. Y sobre todo prevé, en su artículo 18 bis, medidas reforzadas de diligencia debida con respecto a los clientes con actividad en terceros países de alto riesgo. Los Estados miembros podrán aplicar también contramedidas a las jurisdicciones de alto riesgo, incluida la prohibición de establecer en ellos sucursales u oficinas de representación o realizar transacciones financieras.

2.8. Una novedad es que las plataformas de cambio de monedas virtuales y los proveedores de servicios de custodia de monederos electrónicos se incluirán en su ámbito de aplicación y tendrán la consideración de entidades obligadas a los efectos de las medidas de diligencia debida. Se suprime el anonimato para el uso en línea de las tarjetas de prepago y se baja el umbral de obligación de identificación de 250 a 150 EUR en su uso presencial.

<sup>(2)</sup> International Consortium of Investigative Journalist.

<sup>(3)</sup> COM (2016) 452 final.

<sup>(4)</sup> COM (2016) 451 final.

<sup>(5)</sup> EPRS-EP: «The inclusion of financial services in EU free trade and association agreements: Effects on money laundering, tax evasion and avoidance. Ex-Post Impact Assessment» (La inclusión de los servicios financieros en los acuerdos de libre comercio y de asociación europeos: efectos sobre el blanqueo de capitales, la evasión fiscal y la elusión fiscal. Evaluación de impacto retrospectiva), p. 18.

<sup>(6)</sup> Offshore Leaks Database.

<sup>(7)</sup> EPRS, *op.cit.*; p. 19.

<sup>(8)</sup> EPRS, *op.cit.*; p. 21.

<sup>(9)</sup> COM(2016) 50 final.

<sup>(10)</sup> DO L 141 de 5.6.2015, p. 73.

<sup>(11)</sup> DO L 258 de 1.10.2009, p. 11.

<sup>(12)</sup> COM(2015) 185 final.

<sup>(13)</sup> COM(2015) 625 final, p. 2.

<sup>(14)</sup> C(2016) 4180 final.

2.9. La 5AMLD propone también reforzar las competencias de las UIF y promover la cooperación entre ellas; facilitar la identificación de los titulares de cuentas bancarias y de pago, estableciendo registros centrales automatizados nacionales de las mismas; y obligar a la identificación y registro de los titulares reales de las empresas (re bajando el umbral del 25 % al 10 % de la propiedad), de los fideicomisos y de las fundaciones y entidades similares, así como permitir el acceso público a esta información con determinadas condiciones.

### 3. Observaciones generales

3.1. Las diversas formas de delincuencia que utilizan el lavado de dinero y los paraísos fiscales en contra de los derechos fundamentales de toda la población son muy graves. El blanqueo de capitales no cesa de aumentar a pesar de los esfuerzos promovidos por las autoridades europeas y nacionales.

3.2. La liberalización de los flujos financieros en el mundo y la velocidad de aplicación de nuevas tecnologías digitales a sus transacciones dificultan la lucha contra la utilización del sistema financiero para fines criminales. Las investigaciones sobre los últimos atentados del terrorismo yihadista en Europa han proporcionado información sobre formas de financiación de los mismos no contempladas en la 4AMLD. Esto justifica proponer su modificación cuando todavía no ha entrado en vigor y adelantar la fecha límite para su transposición.

3.3. El CESE manifiesta su acuerdo, en líneas generales, con las medidas propuestas en la 5AMLD y cree que pueden ser útiles para ayudar a acabar con el terrorismo y el blanqueo de capitales.

3.4. Una salvedad podría derivarse de las consecuencias sobre los derechos fundamentales, en particular el de protección de los datos personales, de una inadecuada utilización por las autoridades competentes de un gran volumen de información sensible. La propuesta de 5AMLD establece algunas cautelas al respecto. El conocimiento de determinadas conductas gubernamentales que han puesto de manifiesto las revelaciones de WikiLeaks (2010 y 2012) y los papeles de Snowden (2013) nos llevan a proponer que la Comisión estudie la posibilidad de establecer medidas adicionales de protección de los derechos de los ciudadanos frente al uso abusivo de la información registrada. En particular, que analice la viabilidad de establecer algún tipo de calificación penal común para la utilización ilícita de informaciones y datos personales. El CESE podría colaborar en la realización de este estudio.

3.5. Sin perjuicio de las actuales propuestas y otras iniciativas y acciones a nivel europeo que el Comité propone en el presente Dictamen, es de suma importancia que la UE y los Estados miembros, en el futuro, asuman un papel aún más destacado y desempeñen una función de liderazgo en los organismos y foros internacionales que trabajan en el ámbito de la lucha contra el blanqueo de capitales y la delincuencia grave conexa, ya que se trata de fenómenos de alcance mundial que por lo general tienen carácter transfronterizo. Son necesarias actuaciones y medidas coordinadas a nivel internacional y mundial a fin de responder con decisión y obtener más resultados, y Europa puede desempeñar un papel de referencia al respecto.

3.6. Muchos ciudadanos europeos siguen sufriendo las consecuencias de la crisis, las políticas de ajuste y el incremento de la pobreza y la desigualdad, mientras llega a su conocimiento que grandes empresas multinacionales practican la elusión y el fraude fiscales y personalidades relevantes del mundo económico, político, cultural o deportivo evaden impuestos y lavan dinero en paraísos fiscales. Algunos de los procedimientos y jurisdicciones son también utilizados para financiar organizaciones terroristas capaces de cometer los crímenes más atroces en Europa y otras partes del mundo. Esta situación es insostenible. Hay que exigir a las autoridades europeas y nacionales eficacia para acabar con ella.

3.7. No obstante lo expresado en el punto 3.2, la consecución de los objetivos de las Directivas AML podría verse seriamente dificultada por las debilidades de la acción política para acabar con los paraísos fiscales, nodos imprescindibles para el blanqueo de capitales. También por una insuficiente articulación de las iniciativas contra el blanqueo de capitales con las relacionadas con la lucha contra los delitos que lo promueven (fraude fiscal, pertenencia a organizaciones terroristas o criminales, tráfico de armas, drogas y personas, etc.) en un contexto marcado por la pervivencia de prácticas de competencia fiscal desleal en la UE.

3.8. La lista de países de alto riesgo que la Comisión publicó el 14 de julio de 2016<sup>(15)</sup> no incluye a ninguno de la lista de los papeles de Panamá. Este hecho es paradójico ya que uno de los argumentos esgrimidos por la Comisión para proponer la 5AMLD son las revelaciones contenidas en dichos documentos. En la lista solo figura un país de alto riesgo que no colabora: Corea del Norte. En el Grupo II, que incluye a los países que se han comprometido a subsanar las deficiencias y han solicitado asistencia técnica para ejecutar el Plan de Acción del GAFI, está Irán. En el Grupo I de países que ya han elaborado el plan de acción que les permitirá salir de la lista en cuanto cumplan sus prescripciones figuran nueve países (cuatro de ellos en guerra: Afganistán, Irak, Siria y Yemen). Una parte del dinero que financia el terrorismo pasa por estos países. Sin embargo, lo que muestran todos los análisis e investigaciones sobre el tema es que el blanqueo de capitales procedentes de las demás formas de delincuencia no se realiza en ellos.

3.9. Hay que lamentar que un organismo como el GAFI, que realiza una labor tan importante en el análisis de la delincuencia financiera internacional y en la proposición de los medios para combatirla, no haya encontrado el modo adecuado para confeccionar sus listas de países de riesgo. Es lógico que la Comisión se sirva de las Recomendaciones<sup>(16)</sup> y otras propuestas del GAFI para combatir el blanqueo de capitales. Pero en este caso, el plegarse a sus propuestas puede anular parte de la eficacia de la 5AMLD, dado que las medidas reforzadas del artículo 18 bis solo se aplicarán a los terceros países de alto riesgo.

3.10. El CESE considera que la eficacia práctica de la 5AMLD requeriría: o bien revisar la lista de terceros países de alto riesgo para incluir en ella a los países o territorios donde se realizan las principales operaciones de blanqueo de capitales, o ampliar el ámbito de aplicación del artículo 18 bis a todas las entidades obligadas y jurisdicciones que, por las informaciones en poder de las UIF, sean sospechosas de realizar operaciones de blanqueo de capitales. El CESE propone también que se confeccione una lista única de jurisdicciones que no colaboran en la persecución de los delitos económicos.

3.11. El que una parte no desdeñable de las operaciones de blanqueo se realicen en jurisdicciones dependientes de Estados miembros debería llevar a todas las instituciones de la UE a establecer un compromiso político firme para acabar con los paraísos fiscales en su territorio. En concreto, las obligaciones de identificación de los titulares reales de las cuentas bancarias, de la propiedad de las empresas y de todas las partes de los fideicomisos y de las transacciones, que se exigen a las entidades obligadas de la UE en la propuesta de 5AMLD, deberían extenderse a todos los territorios cuya soberanía depende de los Estados miembros, incluyendo a aquellos que gozan de legislaciones fiscales especiales. En este orden de cosas, y a fin de cumplir con sus obligaciones, las entidades obligadas deberían tener la posibilidad de apoyarse también en los datos de los registros nacionales (oficiales). Igualmente, las medidas reforzadas del artículo 18 bis deberían aplicarse a las jurisdicciones dependientes de Estados de la UE que realizan operaciones de lavado de dinero.

3.12. El fraude y la elusión fiscales están muy relacionados con el blanqueo de capitales. Una parte del dinero blanqueado procede del fraude y la elusión fiscales. Es necesario coordinar la prevención y la represión de ambos tipos de delitos, tanto en el plano legislativo como en el de la acción política y en las actuaciones de los servicios de inteligencia, policiales y de los sistemas judiciales. El CESE ha valorado positivamente las últimas iniciativas de la Comisión para combatir el fraude y la elusión fiscales en la UE, pero siguen siendo insuficientes, por lo que serían necesarias otras adicionales que se articularan con las que se adopten contra el blanqueo de capitales.

3.13. La lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo requiere una estrecha cooperación entre los distintos servicios de inteligencia y de seguridad de los Estados miembros, y de estos con Europol. Hay que reconocer que los niveles actuales de cooperación son insuficientes. A pesar de las declaraciones públicas de los responsables nacionales y europeos y del apoyo ciudadano al refuerzo de esta cooperación, tras cada atentado terrorista salen a la luz pública importantes deficiencias de coordinación. En ocasiones los fallos de coordinación se detectan entre los distintos servicios de un mismo Estado. Hay que poner todos los medios para acabar con esta situación.

<sup>(15)</sup> Reglamento Delegado C(2016) 4180 y anexo con la lista de países: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2016/ES/3-2016-4180-ES-F1-1-ANNEX-1.PDF>.

<sup>(16)</sup> Estándares internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo y la proliferación.

3.14. En los últimos años la UE ha negociado o firmado importantes tratados de libre comercio y asociación económica. En estos momentos negocia un tratado de la importancia de la ATCI. Estos tratados deberían proporcionar una excelente ocasión para establecer medidas bilaterales o birregionales de lucha contra el fraude y la elusión fiscales, el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. El CESE pide a la Comisión que estudie el modo de introducir un capítulo de esta naturaleza en los tratados que se negocian en la actualidad y en la revisión de aquellos que ya están vigentes. El CESE coincide plenamente en este punto con las conclusiones del estudio del PE antes mencionado<sup>(17)</sup>.

#### 4. Observaciones específicas

4.1. Las UIF de los Estados miembros tienen que desarrollar una importante labor de información, vigilancia y prevención, incluida la anticipación de los rápidos cambios que se producen en las tecnologías susceptibles de ser utilizadas en el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. La rapidez en las respuestas nacionales y de la puesta en común europea de sus diferentes investigaciones es muy necesaria. La coordinación permanente y ágil de las UIF es fundamental. El CESE opina que sería conveniente crear un instrumento europeo de vigilancia, coordinación y anticipación tecnológica.

4.2. Las entidades obligadas, definidas en las 4.<sup>a</sup> y 5.<sup>a</sup> Directivas AML, tienen que realizar tareas de vigilancia y control de personas y movimientos sospechosos. Sin embargo, no se contemplan en estas Directivas requerimientos u obligaciones sobre las actividades de las entidades obligadas en terceros países de alto riesgo. Debería ponerse fin a esta situación en la que se vigila más a los clientes que a las propias entidades.

4.3. Del Dictamen del CESE CCMI/132 «Combatir la corrupción»<sup>(18)</sup> son especialmente útiles, en relación con el presente Dictamen las siguientes recomendaciones: a) elaborar una estrategia quinquenal de lucha contra la corrupción, coherente y global, con su subsiguiente plan de acción; b) crear una Fiscalía Europea y reforzar las capacidades de Eurojust, y c) obligar a las empresas multinacionales a comunicar los datos financieros claves sobre su actividad en todos los países en los que operan.

4.4. En opinión del CESE, sería necesario establecer una armonización europea del tratamiento penal —definiciones y penas— del conjunto de delitos relacionados con el blanqueo de capitales, el fraude fiscal, la corrupción y la financiación del terrorismo y de sus conexiones. La Comisión y la Autoridad Bancaria Europea deberían promover también la armonización de las sanciones por incumplimiento de las obligaciones por parte de las entidades obligadas.

4.5. La lucha contra el blanqueo de capitales es de gran importancia y debería llevarse a cabo con determinación, solidez y eficacia. Por lo tanto, es sumamente importante que los textos y los conceptos en las medidas propuestas sean lo más claros posibles. Ello va en beneficio de la seguridad jurídica necesaria para todos aquellos que deben aplicar estos textos y, al mismo tiempo, propicia una aplicación uniforme en toda la Unión.

4.6. El Comité valora positivamente la rapidez con que van a tramitarse estas propuestas y confía en que se adopten y entren en vigor en un breve plazo de tiempo. Sin embargo, ello no puede ir en detrimento de la calidad de los resultados. Por ello, es conveniente establecer un calendario realista y directrices claras para la transposición de la legislación y su aplicación en los Estados miembros.

Bruselas, 19 de octubre de 2016.

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

<sup>(17)</sup> EPRS, *op. cit.*, pp. 59.

<sup>(18)</sup> DO C 13 de 15.1.2016, p. 63.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2011/16/UE en lo que se refiere al acceso a la información por parte de las autoridades tributarias contra el blanqueo de capitales**

[COM(2016) 452 final — 2016/0209 (CNS)]

(2017/C 034/20)

Ponente: **Petru Sorin DANDEA**

Consulta	Consejo de la Unión Europea, 27.7.2016
Fundamento jurídico	Artículos 113 y 115 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
	[COM(2016) 452 final — 2016/0209 (CNS)]
Sección competente:	Sección de unión económica y monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en sección	05/10/2016
Aprobado en el pleno	19/10/2016
Pleno n.º	520
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	227/3/2

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge favorablemente la iniciativa de la Comisión y respalda sus esfuerzos por luchar contra la evasión fiscal y el blanqueo de capitales, una práctica que no solo conlleva la erosión de las bases imponibles de los Estados miembros sino que constituye, además, una de las principales fuentes de financiación de las organizaciones delictivas y terroristas a nivel mundial.

1.2. Dada la gravedad de las consecuencias del fraude y la elusión fiscales, el CESE aprueba las normas establecidas en la propuesta de Directiva que modifica la Directiva sobre cooperación administrativa. El hecho de incluir en las categorías de información objeto de intercambio entre los servicios fiscales de los Estados miembros los datos sobre los beneficiarios reales de las operaciones financieras que, sobre la base de los resultados de los controles, revisiones y auditorías, podrían resultar sospechosas en cuanto a su legalidad o incluso llegar a considerarse operaciones de blanqueo de capitales, permitirá reforzar la capacidad administrativa y la eficacia de la lucha contra el blanqueo de capitales.

1.3. Dado que la propuesta de Directiva por la que se modifica la Directiva sobre la cooperación administrativa solo podrá aplicarse plenamente si se aprueba la propia propuesta de Directiva por la que se modifica la Cuarta Directiva contra el blanqueo de capitales <sup>(1)</sup>, el CESE recomienda a los Estados miembros y al Parlamento Europeo que aprueben en su totalidad el conjunto de medidas reguladoras propuesto por la Comisión.

El CESE recomienda a los Estados miembros que garanticen los recursos humanos, financieros y logísticos necesarios a las administraciones fiscales para que puedan aplicar con éxito las nuevas normas en materia de lucha contra el blanqueo de capitales.

<sup>(1)</sup> COM(2016) 450 final.

## 2. Propuesta de la Comisión Europea

2.1. En el marco del programa de lucha contra el fraude fiscal y la evasión fiscal y del Plan de acción contra la financiación del terrorismo, la Comisión Europea presentó en julio de 2016 un paquete reglamentario para que las administraciones tributarias tengan mejor acceso a la información relativa a la lucha contra el blanqueo de capitales. Incluye asimismo la Propuesta de Directiva del Consejo <sup>(2)</sup> por la que se modifica la Directiva 2011/16/UE sobre la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad en lo que se refiere al acceso a la información por parte de las autoridades tributarias contra el blanqueo de capitales.

2.2. La propuesta de la Comisión modifica el artículo 22 de la Directiva sobre la cooperación administrativa para incluir también en el intercambio entre las administraciones fiscales de los Estados miembros la información específica relativa a las operaciones financieras que facilitan el blanqueo de dinero.

2.3. El objetivo de esta iniciativa es habilitar a las autoridades tributarias un acceso regular a los datos de blanqueo de capitales en el desempeño de sus funciones de seguimiento de la adecuada aplicación de la Directiva sobre cooperación administrativa por los organismos financieros.

2.4. En la propuesta de Directiva se establecen normas contra las prácticas de elusión fiscal que afectan directamente al funcionamiento del mercado interior. Asimismo, pretende garantizar a las administraciones fiscales el acceso a la información sobre los beneficiarios efectivos de las operaciones financieras que, sobre la base de los resultados de los controles, revisiones y auditorías, podrían resultar sospechosas en cuanto a su legalidad o incluso llegar a considerarse operaciones de blanqueo de capitales cuyos beneficiarios sean organizaciones delictivas o terroristas.

## 3. Observaciones generales y específicas

3.1. La propuesta de Directiva aboga por una aplicación uniforme en todos los Estados miembros de normas que regulen el intercambio, entre administraciones fiscales nacionales, de la información relativa a los beneficiarios efectivos de las operaciones financieras que puedan constituir operaciones de blanqueo de capitales. Como puso ya de relieve en dictámenes anteriores <sup>(3)</sup>, el CESE acoge favorablemente la iniciativa de la Comisión y respalda sus esfuerzos por luchar contra la evasión fiscal y el blanqueo de capitales, una práctica que no solo conlleva la erosión de las bases imponibles de los Estados miembros sino que constituye, además, una de las principales fuentes de financiación de las organizaciones delictivas y terroristas a nivel mundial.

3.2. El CESE está de acuerdo con las normas que regulan el acceso de las administraciones fiscales a los mecanismos, procedimientos, documentos y datos relativos a las operaciones financieras que pudieran ser operaciones de blanqueo de capitales. En su Declaración de 18 de abril, el G20 instó al Grupo de Acción Financiera Internacional a que presentara propuestas para mejorar la aplicación de las normas internacionales en materia de transparencia, incluidas las relativas a la disponibilidad y el intercambio internacional de información sobre la titularidad real. Además, el CESE pide a la Comisión y a los Estados miembros que redoblen sus esfuerzos de negociación en la esfera internacional, en el marco de organizaciones tales como la OCDE o el G20, para hacer posible la aplicación de dichas disposiciones a escala mundial.

3.3. Dado que la propuesta de Directiva por la que se modifica la Directiva sobre la cooperación administrativa solo podrá aplicarse plenamente en caso de que se apruebe la propuesta de Directiva por la que se modifica la Cuarta Directiva contra el blanqueo de capitales <sup>(4)</sup>, el CESE recomienda a los Estados miembros y al Parlamento Europeo que aprueben en su totalidad el conjunto de medidas reguladoras propuesto por la Comisión.

3.4. Dada la amplificación de las actividades terroristas a escala mundial y el aumento del número de atentados que han segado vidas humanas en varios Estados miembros, el CESE considera apremiante la aprobación de las normas propuestas por la Comisión. La promulgación de mejores disposiciones para luchar contra el blanqueo de capitales suprimirá una de las principales fuentes de financiación de las organizaciones terroristas.

---

<sup>(2)</sup> COM(2016) 452 final.

<sup>(3)</sup> DO C 271 de 19.9.2013, p. 31.

<sup>(4)</sup> COM(2016) 450 final.

El CESE recomienda a los Estados miembros que garanticen los recursos humanos, financieros y logísticos necesarios para la aplicación de las nuevas normas en materia de lucha contra el blanqueo de capitales que figuran en el paquete propuesto por la Comisión Europea. Por otra parte, el CESE considera que el desarrollo de programas para el intercambio de las mejores prácticas entre expertos de los servicios fiscales de los Estados miembros podría contribuir a la obtención de mejores resultados en la aplicación de las nuevas normas.

Bruselas, 19 de octubre de 2016.

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

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre las prácticas comerciales desleales en la cadena de suministro alimentario entre empresas»**

[COM(2016) 32 final]

(2017/C 034/21)

Ponente: **Peter SCHMIDT**

Consulta	Comisión Europea, 4.3.2016
Fundamento jurídico	Artículo 43, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
	[COM(2016) 32 final]
Sección competente	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobación en sección	30.9.2016
Aprobado en el pleno	19.10.2016
Pleno n.º	520
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	221/0/5

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE destaca que es preciso afrontar la débil posición de los operadores más vulnerables de la cadena de suministro alimentario poniendo fin a las prácticas comerciales desleales del sector minorista de la alimentación (nota: en el presente documento la expresión «sector minorista de la alimentación» se refiere al sector de la gran distribución) ya que estas prácticas aumentan el riesgo y la incertidumbre de todos los operadores de la cadena de suministro alimentario y, por consiguiente, generan costes innecesarios.

1.2. El CESE reconoce que el hecho de evitar tales prácticas, por sí solo, no permitiría resolver los problemas estructurales del mercado en la cadena de suministro alimentario, como los desequilibrios temporales en los mercados, la situación vulnerable de los agricultores, etc.

1.3. El CESE reitera las preocupaciones y recomendaciones que figuran en su anterior dictamen sobre el tema «Relaciones comerciales entre la gran distribución y los proveedores de productos alimenticios — Situación actual» <sup>(1)</sup>. En particular, el CESE pide una vez más a la Comisión que adapte la normativa europea a las particularidades de las diferentes partes del sector alimentario.

1.4. El CESE llama la atención sobre la existencia de deficiencias del mercado, ya que la situación sigue deteriorándose por un sistema regulado de manera insuficiente <sup>(2)</sup>.

1.5. El CESE respalda enérgicamente la Resolución del Parlamento Europeo, de 7 de junio de 2016 <sup>(3)</sup>, que subraya la necesidad de disponer de una legislación marco a escala de la UE para hacer frente a las prácticas comerciales desleales del sector minorista de la alimentación y algunas empresas transnacionales y garantizar que los agricultores y los consumidores europeos tengan la posibilidad de beneficiarse de condiciones justas de venta y compra. El CESE considera que la naturaleza de tales prácticas exige y justifica que la legislación de la UE las prohíba.

<sup>(1)</sup> DO C 133, 9.5.2013, p. 16.

<sup>(2)</sup> Véase la nota 1 a pie de página.

<sup>(3)</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 7 de junio de 2016, sobre prácticas comerciales desleales en la cadena de suministro alimentario [2015/2065(INI)].

1.6. El CESE pide a la Comisión y a los Estados miembros que tomen medidas con prontitud para evitar las prácticas comerciales desleales y creen una red armonizada de organismos de control a escala de la UE consagrados a este ámbito, al objeto de establecer la igualdad de condiciones en el mercado único.

1.7. El CESE acoge con satisfacción la creación de la Iniciativa de la Cadena de Suministro (ICS) en la UE y otros sistemas nacionales voluntarios, pero únicamente como complemento a mecanismos de aplicación eficaces y sólidos en los Estados miembros. No obstante, es preciso garantizar que todas las partes interesadas (por ejemplo, agricultores y sindicatos) puedan participar y que las denuncias puedan presentarse de forma anónima. Asimismo, es necesario establecer sanciones disuasorias. Además, este tipo de plataformas debería tener la capacidad de reaccionar de forma independiente. El CESE también propone crear la figura de un Defensor del Pueblo que goce de competencias normativas de mediación preventiva.

1.8. El CESE aboga por la prohibición de prácticas abusivas, como las enumeradas en el punto 3.3 de este dictamen.

1.9. En particular, el CESE recomienda que los proveedores (por ejemplo, los agricultores) reciban un precio no inferior al precio de coste. Asimismo, el CESE aboga por una prohibición de la venta con pérdidas por parte del sector minorista de la alimentación.

1.10. El CESE recomienda fomentar y apoyar los modelos empresariales alternativos que acortan la cadena de suministro entre los productores de alimentos y los consumidores finales, por ejemplo, a través de las políticas de contratación pública de los Estados miembros.

1.11. El CESE propone que se refuercen el papel y la posición de las cooperativas y organizaciones de productores a fin de restablecer el equilibrio de poderes, ya que este tipo de organizaciones constituyen una modalidad empresarial importante y adecuada, en cuyo marco los agricultores, en su calidad de propietarios, pueden mejorar de modo conjunto su posición en el mercado —también bajo las condiciones del mercado interior de la UE— y reequilibrar de forma activa la distribución del poder de negociación en la cadena alimentaria.

1.12. El CESE insta a los operadores de la cadena alimentaria a desarrollar relaciones comerciales justas basadas en contratos estables y a largo plazo y a cooperar unos con otros para satisfacer las necesidades y expectativas de los consumidores.

1.13. El CESE pide que se ofrezca protección y se garantice el anonimato a los denunciantes de irregularidades que revelen prácticas comerciales desleales.

1.14. El CESE recomienda implantar el derecho de demanda colectiva.

1.15. El CESE propone lanzar una campaña de información y sensibilización a escala europea sobre «el valor de los alimentos», lo que permitiría modificar el comportamiento de los consumidores a largo plazo.

## 2. Introducción

2.1. La cadena agroalimentaria conecta diferentes sectores de gran importancia para la economía europea, que son fundamentales para el bienestar económico, social y medioambiental y para la salud de los ciudadanos europeos. Sin embargo, en los últimos años se ha producido un cambio en el poder de negociación dentro de la cadena de suministro, principalmente en beneficio del sector minorista y de algunas empresas transnacionales y a expensas de los proveedores, en especial los productores primarios.

2.2. Un pequeño número de empresas domina ahora la comercialización y venta de alimentos. Por ejemplo, en un número cada vez mayor de Estados miembros muchos mercados de productos de alimentación están mayoritariamente controlados por entre tres y cinco minoristas con una cuota de mercado colectiva de entre el 65 % y el 90 % entre los minoristas modernos <sup>(4)</sup> <sup>(5)</sup>.

2.3. La concentración del poder de negociación ha dado lugar a un abuso de posición dominante y ha provocado que los operadores débiles sean cada vez más vulnerables a las prácticas comerciales desleales. Esto transfiere el riesgo económico desde el mercado a los eslabones precedentes de la cadena de suministro y tiene un impacto especialmente negativo para los consumidores y algunos operadores, como los agricultores, los trabajadores y las pymes.

2.4. El CESE ya debatió la cuestión de las prácticas comerciales desleales en su dictamen sobre el tema «Relaciones comerciales entre la gran distribución y los proveedores de productos alimenticios — Situación actual», de febrero de 2013 <sup>(6)</sup>. Desde entonces, la situación de las prácticas comerciales desleales no ha mejorado mucho. Por el contrario, el poder del sector de la gran distribución incluso ha aumentado y esto puede conllevar un abuso contra algunos operadores, como los agricultores, los trabajadores y las pymes.

### 3. Prácticas comerciales desleales y sus consecuencias

3.1. Las prácticas comerciales desleales se pueden definir de forma general como las prácticas que se apartan manifiestamente de una buena conducta comercial y son contrarias a las exigencias de la buena fe <sup>(7)</sup>.

3.2. Las prácticas comerciales desleales pueden producirse en cualquier eslabón de la cadena de suministro y afectar a todos los operadores. Sin embargo, son más frecuentes en las fases posteriores de la cadena, en las que se concentra un mayor poder entre los minoristas y algunas empresas transnacionales. Si las prácticas comerciales desleales se producen en las fases iniciales de la cadena de suministro, a menudo se debe a que se transfiere a estas fases el riesgo de las prácticas comerciales desleales que pueden darse en eslabones posteriores.

3.3. Como ejemplos de tales prácticas pueden citarse, sin ningún ánimo de exhaustividad, los siguientes:

- transferencia desleal del riesgo comercial,
- cláusulas contractuales confusas o sin especificar,
- cambios unilaterales y retroactivos en los contratos, incluido el precio,
- calidad inferior de los productos o de la información al consumidor sin comunicación, consulta o acuerdo con los compradores,
- contribuciones a los costes promocionales o de comercialización,
- retrasos en los pagos,
- cánones de referenciación o lealtad,
- cargos por la colocación del producto en los estantes,
- reclamaciones por los productos perdidos o no vendidos,
- uso de especificaciones sobre el aspecto de los productos para rechazar partidas de alimentos o reducir el precio pagado,

<sup>(4)</sup> Amigos de la Tierra: *Eating from the Farm*, 2015.

<sup>(5)</sup> Consumers International: *La relación entre los supermercados y los proveedores: ¿cuáles son las consecuencias para los consumidores?*, 2012.

<sup>(6)</sup> Véase la nota 1 a pie de página.

<sup>(7)</sup> Comisión Europea: *Hacer frente a las prácticas comerciales desleales en la cadena de suministro alimentario entre empresas*, COM(2014) 472 final.

- presión para recortar los precios,
- cargos por servicios ficticios,
- cancelaciones de pedidos de última hora y deducciones del volumen previsto,
- amenazas de supresión de la referenciación,
- tasas fijas que aplican las empresas a los proveedores como requisito para formar parte de una lista de proveedores («pagar para estar»).

3.4. Las prácticas comerciales desleales tienen una gran repercusión para los operadores, los consumidores y el medio ambiente. Sin embargo, tales prácticas son rentables por su propia naturaleza y, en consecuencia, generan ganancias a corto plazo para aquellos que las utilizan en detrimento de otras partes interesadas de la cadena de suministro. A largo plazo, los operadores de la cadena alimentaria deben mantener relaciones estables con sus proveedores y evitar las interrupciones de la cadena, de modo que puedan ser competitivos y seguir satisfaciendo las cambiantes demandas de los consumidores.

### 3.5. Repercusión de las prácticas comerciales desleales para los proveedores

3.5.1. Las repercusiones de las prácticas comerciales desleales para los operadores que las sufren son diversas y de gran alcance y pueden conllevar la reducción de los ingresos de los proveedores, bien debido a la reducción de los precios, bien a causa de los mayores costes en los que se incurre como resultado de estas prácticas. Se ha estimado que las prácticas comerciales desleales cuestan a los proveedores entre 30 000 y 40 000 millones EUR <sup>(8)</sup>. Además de la presión constante sobre los precios a la que se enfrentan los proveedores, estas prácticas crean incertidumbre y, por consiguiente, provocan el estancamiento de la innovación y la inversión en la cadena de suministro y pueden hacer que los proveedores competentes y responsables se vean obligados a cesar su actividad.

3.5.2. La presión ejercida sobre los productores y las empresas elaboradoras de productos alimenticios y la consiguiente presión a la baja sobre los precios también provocan la reducción de los salarios tanto en el sector agrario como para los empleados de la industria de la alimentación. En el caso de los trabajos más estables, la carrera de mínimos hacia el precio más bajo también conlleva la reducción de los salarios para que los proveedores puedan obtener su margen.

3.5.3. Las pymes son a menudo el elemento más vulnerable a las prácticas comerciales desleales, por ejemplo, en el comercio mundial de plátanos, en el que la producción de los pequeños agricultores se suele usar para «completar» volúmenes de plantaciones mayores: estos pequeños agricultores corren el riesgo de ser los primeros en ser excluidos de una venta si se cancela un pedido sin previo aviso <sup>(9)</sup>.

3.5.4. Hay algunos ámbitos de la producción y la fabricación de alimentos donde ya no existe la libertad de contrato. En Alemania, los últimos acontecimientos muestran que los precios al por menor se han reducido unilateralmente sin negociar con los proveedores. En el Reino Unido, la leche suele ser un «artículo de reclamo» en el sector de la alimentación y los productores de leche británicos han visto cómo el precio que recibían por su leche disminuía cada vez más, en algunos casos por debajo del coste de producción. En España, en la industria de la transformación es legal pagar por debajo del precio de coste, lo que erosiona gravemente la fijación de precios a lo largo de la cadena.

3.5.5. El sector de los productos frescos es particularmente vulnerable a las prácticas comerciales desleales debido al marcado carácter perecedero de los productos que suministra al mercado europeo. Los agricultores disponen de un tiempo limitado para vender sus productos y garantizar un período de conservación adecuado para el cliente y el consumidor finales, de modo que los compradores comerciales de los minoristas y los intermediarios suelen aprovecharse de esta situación imponiendo reducciones no negociables de los precios al recibir la mercancía.

<sup>(8)</sup> Europe Economics: *Estimated costs of Unfair Trading Practices in the EU Food Supply Chain*.

<sup>(9)</sup> Make Fruit Fair: *Banana Value Chains in Europe and the Consequences of Unfair Trading Practices*, 2015 [http://www.makefruitfair.org/wp-content/uploads/2015/11/banana\\_value\\_chain\\_research\\_FINAL\\_WEB.pdf](http://www.makefruitfair.org/wp-content/uploads/2015/11/banana_value_chain_research_FINAL_WEB.pdf)

3.5.6. Varias investigaciones han puesto de manifiesto que determinados operadores disponen de un claro poder de la demanda que da lugar a abusos a través de prácticas comerciales desleales<sup>(10)</sup>. Estas prácticas abusivas pueden darse en cualquier eslabón de la cadena de suministro y son igualmente evidentes en la relación que se establece entre los agricultores y la industria alimentaria, ya que las empresas de este sector, dada la relativa concentración de poder, también disponen de «poder de la demanda»<sup>(11)</sup>.

3.5.7. El incremento de las ventas de productos de «marca propia» (marcas blancas o marcas propiedad del minorista) por parte de los minoristas les permite cambiar con frecuencia de proveedor si encuentran un productor más barato, incluso después de que un contrato haya entrado en vigor. No obstante, los productos de «marca propia» no son abusivos en sí mismos y pueden ayudar a las pymes a acceder al mercado y ofrecer a los consumidores una elección variada.

3.5.8. Si los minoristas, mediante una fórmula de integración vertical, comienzan a expandir sus actividades a la adquisición y la transformación, ello puede conducir a la subcotización de los precios. Esto constituye un ejemplo de cómo la concentración constante de poder conduce a un aumento de la capacidad de negociación.

3.5.9. La venta por debajo del coste de producción y el uso de productos agrícolas básicos, por ejemplo, leche, queso, frutas y hortalizas, como «artículos de reclamo» (es decir, por debajo del coste de adquisición) por parte de la gran distribución y algunas empresas transnacionales constituyen una amenaza para la sostenibilidad de la producción agrícola europea a largo plazo.

### 3.6. Repercusión de las prácticas comerciales desleales para los consumidores

3.6.1. Las prácticas comerciales desleales tienen una importante repercusión negativa en los consumidores europeos. Los grandes operadores suelen absorber los costes que conllevan las prácticas comerciales desleales, pero las pequeñas empresas se ven sometidas a una creciente presión y no pueden invertir e innovar, lo que las excluye de los mercados de gran valor<sup>(12)</sup>. Esto se traduce en una reducción de la disponibilidad de productos y de la posibilidad de elección del consumidor y, en definitiva, en un aumento de los precios al consumo.

3.6.2. La falta de transparencia de las etiquetas es perjudicial para los consumidores, que no pueden tomar decisiones de compra con pleno conocimiento de causa, a pesar de que, en repetidas ocasiones, han manifestado su deseo de favorecer los productos agroalimentarios de calidad, saludables y respetuosos con el medio ambiente que estén producidos en su zona. Esta opacidad repercute de forma negativa en la confianza de los consumidores, lo que agrava la crisis por la que atraviesa el sector agrícola.

3.6.3. La presión sobre los precios fuerza a las empresas elaboradoras de alimentos a producir de la forma más barata posible, lo que puede afectar a la calidad de los alimentos disponibles para los consumidores. Para reducir costes, en algunos casos las empresas utilizan materias primas más baratas que afectan a la calidad y el valor de los productos alimenticios; por ejemplo, en muchos productos las grasas trans sustituyen a los aceites y grasas saludables provenientes de Europa.

### 3.7. Repercusión de las prácticas comerciales desleales en el medio ambiente

3.7.1. Es preciso reconocer la repercusión que las prácticas comerciales desleales tienen en el medio ambiente. Estas prácticas fomentan la sobreproducción como medio usado por los proveedores para protegerse frente a la incertidumbre. Esta sobreproducción puede llevar al desperdicio de alimentos, lo que a su vez provoca el agotamiento innecesario de recursos como la tierra, el agua, los agroquímicos y los combustibles<sup>(13)</sup><sup>(14)</sup>.

<sup>(10)</sup> Weekly Report, Berlín, 13/2011, p. 4 y ss.

<sup>(11)</sup> Véase la nota 1 a pie de página.

<sup>(12)</sup> Oficina de Defensa del Comercio Justo: *Who's got the power? Tackling imbalances in agricultural supply chains*, 2014, p. 4.

<sup>(13)</sup> Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor (IMCO) del Parlamento Europeo, 2016. Informe sobre prácticas comerciales desleales en la cadena de suministro alimentario [2015/2065(INI)].

<sup>(14)</sup> Feedback: *Food Waste In Kenya: uncovering food waste in the horticultural export supply chain*, 2015.

#### 4. Resumen del informe de la Comisión sobre prácticas comerciales desleales en la cadena de suministro alimentario entre empresas

4.1. La Comisión ha elaborado un informe<sup>(15)</sup> que evalúa la existencia y eficacia de los marcos nacionales establecidos para aplicar medidas de lucha contra las prácticas comerciales desleales, así como el papel que desempeña la Iniciativa de la Cadena de Suministro (ICS) de la UE, de carácter voluntario, y sus plataformas nacionales voluntarias.

4.2. El informe de la Comisión de 2016 destaca que una gran mayoría de Estados miembros ya ha incorporado medidas reglamentarias y sistemas públicos de garantía de cumplimiento en relación con las prácticas comerciales desleales. Algunos Estados miembros han ido más lejos que otros, pero muchos siguen siendo incapaces de afrontar el «clima de temor» que sufren las víctimas de las prácticas comerciales desleales. Dado que existen diferentes enfoques que podrían servir para combatir las prácticas comerciales desleales de forma eficaz, la Comisión ha llegado a la conclusión de que, en este momento, una legislación específica de la UE no aportaría ningún valor.

4.3. La ICS<sup>(16)</sup> es una iniciativa conjunta de ocho asociaciones europeas que representan a la industria de alimentos y de bebidas, los fabricantes de productos de marca, el sector minorista, las pymes y los comerciantes agrícolas. La ICS fue lanzada en el marco del «Foro de Alto Nivel sobre la Mejora del Funcionamiento de la Cadena Alimentaria»<sup>(17)</sup> con el objetivo de ayudar a las partes interesadas a abordar la cuestión de las prácticas comerciales desleales.

4.4. El informe concluye que la ICS ha contribuido a la concienciación sobre las prácticas comerciales desleales y que puede ser una alternativa a los procedimientos judiciales más rápida y barata. También podría ayudar a resolver las cuestiones transfronterizas. Asimismo, la Comisión destaca una serie de ámbitos para la posible mejora de la ICS, como aumentar la imparcialidad de la estructura de gobernanza y permitir las denuncias confidenciales individuales.

#### 5. Observaciones generales

5.1. La postura del CESE sobre el informe de la Comisión está en consonancia con la Resolución del Parlamento Europeo sobre las prácticas comerciales desleales en la cadena de suministro alimentario, aprobada el 7 de junio de 2016 con un fuerte apoyo de todos los partidos<sup>(18)</sup>. El Parlamento destaca la necesidad de disponer de una legislación marco a escala de la UE y pide a la Comisión que presente propuestas destinadas a combatir las prácticas comerciales desleales en la cadena de suministro alimentario con el fin de garantizar unos ingresos justos para los agricultores y una elección variada para los consumidores. Asimismo, el Parlamento destaca que la ICS y otros sistemas voluntarios nacionales y europeos deben fomentarse no como alternativa sino «como complemento a mecanismos de aplicación eficaces y sólidos en los Estados miembros, garantizando el anonimato de las denuncias y la imposición de sanciones disuasorias, y unido a un procedimiento de coordinación europeo<sup>(19)</sup>».

5.2. La Comisión considera que la Iniciativa de la Cadena de Suministro es aún demasiado reciente para poder evaluar su éxito. Sin embargo, el CESE señala que la ICS no ha resultado eficaz a la hora de reducir las prácticas comerciales desleales y los abusos de poder de la demanda por los motivos que se exponen a continuación.

5.2.1. El liderazgo de la industria minorista en la ICS es un importante factor disuasivo para cualquier agricultor a la hora de participar en la plataforma, dada la desconfianza entre estas partes. Así pues, la ICS no ofrece a los proveedores el anonimato que necesitan para superar el «clima de temor». Además, la ICS no puede investigar de forma proactiva las cadenas de suministro y, por lo tanto, depende de que los operadores presenten denuncias, por lo que la carga de la prueba recae en las víctimas de las prácticas comerciales desleales.

<sup>(15)</sup> COM(2016) 32 final.

<sup>(16)</sup> <http://www.supplychaininitiative.eu/es/homepage>

<sup>(17)</sup> [http://ec.europa.eu/growth/sectors/food/competitiveness/supply-chain-forum\\_es](http://ec.europa.eu/growth/sectors/food/competitiveness/supply-chain-forum_es)

<sup>(18)</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 7 de junio de 2016, sobre prácticas comerciales desleales en la cadena de suministro alimentario [2015/2065(INI)].

<sup>(19)</sup> Resolución del Parlamento Europeo 2015/2065(INI), *ibidem*.

5.2.2. La Comisión propone que la ICS permita la autorregulación de las prácticas comerciales desleales. Sin embargo, la falta de sanciones económicas significa que los compradores no se ven disuadidos de emplear prácticas comerciales desleales que les resulten rentables. Por ejemplo, no hace mucho se descubrió que Tesco PLC estaba empleando prácticas comerciales desleales en el trato con sus proveedores a pesar de ser un miembro de la ICS. La legislación británica (*The Groceries Code Adjudicator*) impuso una sanción no económica a Tesco, pero la ICS no le ha aplicado ninguna. El único factor disuasivo del que dispone la ICS es la potestad de excluir de entre sus miembros a una empresa infractora, potestad que aún no se ha utilizado en el caso de Tesco PLC. Esto es un claro ejemplo de que la ICS no evita estas prácticas.

5.2.3. Asimismo, el CESE señala que en la ICS no participan agricultores ni sindicatos. Si bien algunas organizaciones nunca se han adherido a la iniciativa o a sus homólogos nacionales, el Sindicato Central de Productores Agrícolas y Forestales de Finlandia (MTK), miembro fundador de la plataforma nacional para la aplicación de la ICS en Finlandia, decidió abandonar la iniciativa argumentando que no funcionaba porque aumentaba el riesgo para los agricultores debido a la falta de anonimato.

## 6. Mecanismos coercitivos actuales para evitar las prácticas comerciales desleales en Europa

6.1. Veinte Estados miembros cuentan con disposiciones legislativas e iniciativas reglamentarias, pero su éxito aún es moderado<sup>(20)</sup>. De estos Estados miembros, quince han introducido medidas en los últimos cinco años, lo que demuestra el significativo predominio de las prácticas comerciales desleales en la cadena de suministro. Sin embargo, existe una gran disparidad entre los distintos niveles de regulación y muchos responsables nacionales no pueden imponer sanciones económicas o aceptar denuncias anónimas.

6.2. El Código de prácticas para el abastecimiento de productos alimenticios del Reino Unido (GSCOP)<sup>(21)</sup> se considera una de las medidas legislativas más progresistas para evitar las prácticas comerciales desleales<sup>(22)</sup>. Antes de la introducción de este código existía un código de conducta voluntario, pero resultó ineficaz para prevenir las prácticas comerciales desleales debido a su falta de reglamentación. El GSCOP está regulado por un órgano, el *Groceries Code Adjudicator* (GCA), que tiene competencia jurídica para recibir denuncias anónimas relativas a prácticas comerciales desleales, iniciar investigaciones de oficio, dar a conocer las prácticas abusivas llevadas a cabo por estas empresas e imponer multas a los minoristas de hasta el 1 % de su volumen de negocios anual por el incumplimiento del GCSOP. Sin embargo, a pesar de sus logros, el GCA puede regular únicamente la relación entre los minoristas y sus proveedores directos (en su mayoría ubicados en el Reino Unido). Esta cuestión presenta «riesgos morales», ya que tanto los minoristas como sus proveedores directos pueden traspasar el riesgo a proveedores indirectos mediante prácticas comerciales desleales.

6.3. Se han llevado a cabo investigaciones similares a la de la Comisión de Competencia del Reino Unido en España<sup>(23)</sup>, Finlandia<sup>(24)</sup>, Francia<sup>(25)</sup>, Italia<sup>(26)</sup> y Alemania, y en todas se ha observado un gran predominio de las prácticas comerciales desleales en la cadena de suministro alimentario.

6.4. Muchos de los operadores europeos comercian en varios Estados miembros y tienen, por lo tanto, la oportunidad de recurrir a la «búsqueda del órgano jurisdiccional más ventajoso», lo que socava la legislación nacional. El panorama legislativo no armonizado en la UE ha creado unas condiciones de competencia desiguales en el seno del mercado único. Además, cuando la legislación solo regula las relaciones entre los proveedores directos y los minoristas, el uso de organizaciones intermediarias por parte de los minoristas para la compra de alimentos reduce la eficacia de tal legislación, como en el caso del Reino Unido. Esto hace aún más evidente la necesidad de una legislación europea.

<sup>(20)</sup> Véase la nota 15 a pie de página.

<sup>(21)</sup> Gobierno del Reino Unido, 2016 ([www.gov.uk/government/publications/groceries-supply-code-of-practice](http://www.gov.uk/government/publications/groceries-supply-code-of-practice)).

<sup>(22)</sup> Este código se creó a raíz de una investigación llevada a cabo por la Comisión de Competencia del Reino Unido, que observó que los minoristas tenían un poder desproporcionado en la cadena de suministro que hacía que el riesgo se transfiriese a los eslabones anteriores.

<sup>(23)</sup> Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia: *Informe sobre las relaciones entre fabricantes y distribuidores en el sector alimentario*, 2011.

<sup>(24)</sup> Autoridad finlandesa encargada de la competencia (FCA): «FCA study shows that daily consumer goods trade uses its buying power in several ways that are questionable for competition», 2012.

<sup>(25)</sup> Autoridad francesa encargada de la competencia (Autorité de la Concurrence): *Avis n.º 12-A-01 du 11 janvier 2012 relatif à la situation concurrentielle dans le secteur de la distribution alimentaire à Paris*.

<sup>(26)</sup> Autoridad italiana encargada de la competencia (Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato): «Indagine conoscitiva sul settore della Grande Distribuzione Organizzata», 2013.

6.5. Los proveedores extranjeros normalmente abastecen a los minoristas de la UE de forma indirecta, a través de importadores y otros intermediarios. La existencia de tales instancias<sup>(27)</sup> es muy poco conocida y los agentes que sí las conocen no tienen la posibilidad de acceder a la mayoría de órganos coercitivos para denunciar las prácticas comerciales desleales.

## 7. Necesidad de una red europea de supervisores nacionales para impedir las prácticas comerciales desleales

7.1. Teniendo en cuenta las observaciones formuladas anteriormente, el CESE aboga por crear una red europea de órganos coercitivos para impedir las prácticas comerciales desleales. La naturaleza de las prácticas comerciales desleales exige y justifica que la legislación de la UE las prohíba, de modo que se proteja a todos los proveedores de alimentos donde quiera que se encuentren, incluso en terceros países. Para que sea eficaz, los órganos coercitivos de la red deben tener las siguientes funciones:

- libre acceso para todos los agentes y las partes interesadas de la cadena europea de suministro alimentario con independencia de su ubicación geográfica,
- medidas destinadas a proteger de manera eficaz el anonimato y la confidencialidad de las partes interesadas que deseen presentar denuncias sobre prácticas comerciales desleales,
- capacidad para investigar de oficio a las empresas en relación con abusos del poder de la demanda,
- capacidad de imponer sanciones económicas y no económicas a las empresas infractoras,
- coordinación a escala de la UE entre los supervisores de los Estados miembros,
- potencial para la cooperación internacional con órganos coercitivos no europeos a fin de impedir que las prácticas comerciales desleales se den tanto dentro como fuera del mercado único.

7.2. Todos los Estados miembros deberían marcarse el objetivo de crear órganos coercitivos nacionales para tramitar las denuncias sobre prácticas comerciales desleales. Estos órganos deberían diseñarse, como mínimo, con las funciones antes mencionadas.

7.3. Las medidas legislativas destinadas a evitar las prácticas comerciales desleales pueden y deben ser rentables.

7.4. La Resolución del Parlamento Europeo también insta a la Comisión a garantizar el funcionamiento de mecanismos efectivos de ejecución, por ejemplo mediante el desarrollo y la coordinación de una «red de autoridades nacionales que gocen de un reconocimiento mutuo a escala de la Unión»<sup>(28)</sup>.

7.5. El Instituto Británico de Derecho Internacional y Comparado (BIICL) ha recomendado que la UE apruebe una directiva consagrada a establecer objetivos comunes para los órganos coercitivos de los Estados miembros, a fin de impedir las prácticas comerciales desleales e incorporar normas para la coordinación europea de estos órganos<sup>(29)</sup>.

## 8. Buenas prácticas actuales de la industria para impedir las prácticas comerciales desleales

8.1. Los contratos de precio fijo o precio mínimo garantizado basados en negociaciones justas entre compradores y proveedores ofrecen a los segundos un mayor grado de seguridad que al vender sus productos en el mercado abierto. Sin embargo, aunque estos tipos de contrato garantizan a los proveedores unos precios fijos, esta práctica mejoraría si los volúmenes de producción fueran estables o gozaran de garantías mínimas. En la actualidad, los volúmenes pueden ser modificados con carácter retroactivo y los productos pueden ser rechazados por los compradores si la demanda del mercado cambia, a veces en el último minuto, lo que provoca unos costes imprevistos relacionados con la recomercialización, el reempaquetado o la eliminación de los alimentos

<sup>(27)</sup> Feedback, 2015, *ibídem*.

<sup>(28)</sup> Resolución del Parlamento Europeo 2015/2065(INI), *ibídem*.

<sup>(29)</sup> [http://www.biicl.org/documents/872\\_biicl\\_enforcement\\_mechanisms\\_report\\_-\\_final\\_w\\_exec\\_sum.pdf?showdocument=1](http://www.biicl.org/documents/872_biicl_enforcement_mechanisms_report_-_final_w_exec_sum.pdf?showdocument=1)

8.2. Algunos proveedores que suministran a la UE han empezado a emplear agentes independientes para inspeccionar los productos a su llegada al país de destino a fin de impedir que los importadores rechacen la mercancía por falsos motivos. Tales rechazos ocurren cuando cambian la oferta y la demanda previstas, lo que aumenta el riesgo para los compradores en los últimos eslabones de la cadena de suministro. Esta cuestión tiene un componente estacional, ya que cuando la oferta es alta y, por lo tanto, los precios son bajos, los proveedores corren un mayor riesgo de que se rechace su mercancía en comparación con la situación cuando la oferta es escasa. Si bien es cierto que el uso de agentes independientes reduce la frecuencia con la que se rechaza la mercancía de los exportadores, estos servicios suponen un coste adicional para el proveedor, lo que limita aún más su capacidad de invertir e innovar en su empresa. Además, los pequeños proveedores no suelen poder permitirse esta asistencia, por lo que no se benefician de esta práctica.

## 9. Cadenas de suministro alimentario alternativas

9.1. Hay muchos ejemplos de cadenas de suministro alternativas en las que existen unas prácticas comerciales más justas y se da un equilibrio del reparto o la redistribución más justo. También hay algunos planteamientos prometedores en el ámbito de las cooperativas, pero están cada vez más amenazados por el poder creciente de los grupos empresariales y las empresas multinacionales.

9.2. Para hacer más equitativa la cadena de suministro alimentario de la UE, es necesario combinar las medidas destinadas a contrarrestar el poder de las grandes empresas en la cadena de suministro (impidiendo así las prácticas comerciales desleales) y reforzar el poder de la competencia fomentando la creación de cooperativas y canales alternativos para la distribución de alimentos.

9.3. Las cooperativas y las asociaciones de agricultores de Europa y del extranjero permiten a los proveedores agregar sus volúmenes de producción para aumentar el poder de venta, acceder a los mercados principales y negociar mejores precios. Estos modelos de negocio hacen posible que los pequeños proveedores tengan un mayor control sobre la producción y la comercialización de sus productos y ofrecen una alternativa a las operaciones a gran escala, cuyo número aumenta. El Parlamento Europeo ha pedido a la Comisión que fomente la adhesión a estos modelos de negocio con el fin de reforzar su poder de negociación y su posición en la cadena de suministro alimentario<sup>(30)</sup>. Además, es necesario reforzar la cooperación sectorial y regional entre los productores y las cooperativas<sup>(31)</sup>.

9.4. Los regímenes de agricultura apoyada por la comunidad y otras cooperativas de agricultores y consumidores permiten a estos últimos contribuir directamente a la producción de los alimentos que consumen. Los últimos datos parecen indicar que en la actualidad funcionan en Europa 2 776 de estos regímenes, que suministran alimentos a 472 055 consumidores<sup>(32)</sup>. Los modelos más amplios de «reparto de cajas» de productos también se sirven de las cadenas de suministro cortas para entregar los productos directamente en los hogares de los consumidores o en puntos de recogida centralizados.

9.5. La venta directa de productos agroalimentarios por parte de los agricultores (por ejemplo, *mercados de agricultores*) tiene una doble ventaja: los productores pueden beneficiarse de la ausencia de prácticas abusivas, de un mayor grado de autonomía y de un aumento de ingresos, mientras que los consumidores pueden acceder a productos frescos, auténticos y sostenibles cuyo origen conocen. En un estudio<sup>(33)</sup> se observó que los productores obtenían unos ingresos mucho mayores por sus productos usando estas cadenas de suministro que mediante los mercados tradicionales. Tales iniciativas deberían recibir más apoyo de los fondos públicos (por ejemplo, a través de los pagos del segundo pilar de la PAC), ya que generan crecimiento y empleo y responden a las necesidades de los consumidores.

9.6. Al aplicar nuevas directivas sobre contratación pública, los Estados miembros deberían desarrollar formas de mejorar la situación de los agricultores y las empresas alimentarias locales mediante contratos directos con los entes públicos, y no solo intentar conseguir el máximo descuento posible.

<sup>(30)</sup> Resolución del Parlamento Europeo 2015/2065(INI), *ibidem*.

<sup>(31)</sup> DO C 303 de 19.8.2016, p. 64.

<sup>(32)</sup> European CSA Research Group: *Overview of Community Support Agriculture in Europe*, 2015. <http://urgenci.net/wp-content/uploads/2016/05/Overview-of-Community-Supported-Agriculture-in-Europe.pdf>

<sup>(33)</sup> [http://www.foeeurope.org/sites/default/files/agriculture/2015/eating\\_from\\_the\\_farm.pdf](http://www.foeeurope.org/sites/default/files/agriculture/2015/eating_from_the_farm.pdf)

9.7. Asimismo, debería ponerse en marcha una campaña paneuropea de información y sensibilización sobre el valor de los alimentos. Cada vez es más necesario que los consumidores conozcan la importancia de la producción de alimentos y los valoren en mayor medida, y ello podría contribuir a unas prácticas comerciales más equitativas.

Bruselas, 19 de octubre 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 definen las características de los barcos de pesca (texto refundido)**

[COM(2016) 273 final — 2016/0145 (COD)]

(2017/C 034/22)

Ponente: **Gabriel SARRÓ IPARRAGUIRRE**

Consulta	Consejo, 1/6/2016 Parlamento Europeo, 6/6/2016
Fundamento jurídico	Artículo 43, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea  [COM(2016) 273 final — 2016/0145 (COD)]
Decisión de la Mesa del Comité	14/6/2016
Sección competente	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en sección	30/9/2016
Aprobado en el pleno	19/10/2016
Pleno n.º	520
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	222/0/2

### 1. Conclusiones

1.1. El CESE manifiesta su conformidad con la presente propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se definen las características de los barcos de pesca (texto refundido), por considerarlo necesario y muy conveniente para el Derecho de la Unión.

### 2. Antecedentes

2.1. El objeto de la propuesta de la Comisión es proceder a la codificación del Reglamento (CEE) n.º 2930/86 del Consejo, de 22 de septiembre de 1986, por el que se definen las características de los barcos de pesca, modificado por el Reglamento (CE) n.º 3259/94 del Consejo, de 22 de diciembre de 1994.

2.2. Esta codificación es consecuencia de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Edimburgo, en diciembre de 1992, que confirmó la decisión de la Comisión de proceder a la codificación de todos los actos (original y modificaciones posteriores) como máximo tras su décima modificación.

2.3. La codificación es necesaria para la simplificación, claridad y transparencia del Derecho de la Unión, que de esta forma resulta más accesible y comprensible para el ciudadano, abriéndole nuevas posibilidades y reconociéndole derechos concretos que puede invocar.

2.4. La codificación debe llevarse a cabo respetando íntegramente el procedimiento de aprobación de los actos de la Unión.

### 3. Observaciones generales

3.1. La propuesta de la Comisión respeta en su totalidad el contenido de los textos codificados.

3.2. No obstante, la propuesta lleva a cabo una serie de modificaciones en el contenido del artículo 5, apartado 3, del Reglamento (CEE) n.º 2930/86 con el fin de delegar poderes a la Comisión para la adaptación al progreso técnico de los requisitos por los que se determina la potencia continua del motor. Por consiguiente, la propuesta se presenta en forma de refundición.

3.3. La propuesta de refundición se ha elaborado sobre la base de una consolidación previa del texto del Reglamento (CEE) n.º 2930/86 y del acto modificador, efectuada en 23 lenguas oficiales, a través del sistema informático de la Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

3.4. La propuesta contiene tres anexos, que recogen la modificación del anexo (adaptado) del Reglamento (CE) n.º 3259/94 y la correlación, en el caso de cambio de numeración de los artículos, entre los números antiguos y los nuevos de la propuesta.

#### **4. Observaciones específicas**

4.1. El CESE expresa su conformidad con las modificaciones introducidas en el contenido del artículo 5, apartado 3, que faculta a la Comisión para adoptar actos delegados para la adaptación al progreso técnico de los requisitos por lo que se determina la potencia continua del motor de conformidad con las especificaciones adoptadas por la Organización Internacional de Normalización en su norma internacional recomendada ISO 3046/1, segunda edición de octubre de 1981.

Bruselas, 19 de octubre 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 establecen las medidas de gestión, conservación y control aplicables en la zona del Convenio de la Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico (CICAA) y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 1936/2001, (CE) n.º 1984/2003 y (CE) n.º 520/2007 del Consejo**

[COM(2016) 401 final — 2016/0187 (COD)]

(2017/C 034/23)

Ponente: **Thomas McDONOGH**

Consulta	Parlamento Europeo, 22.6.2016 Consejo, 30.6.2016
Fundamento jurídico	Artículos 43.2 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea [COM(2016) 401 final — 2016/0187 (COD)]
Decisión de la Mesa del Comité	12.7.2016
Sección competente:	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en sección	30/9/2016
Aprobado en el pleno	19/10/2016
Pleno n.º	520
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	224/1/3

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge con satisfacción la incorporación al Derecho de la Unión de las medidas adoptadas desde 2008 por la Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico (CICAA). El Comité insta a la Comisión Europea a que desempeñe un papel más asertivo en esta y en otras organizaciones regionales de ordenación pesquera (OROP).

1.2. El CESE insta a todas las partes interesadas a que velen por el cumplimiento de estas y otras medidas de conservación con el máximo rigor. La mayoría de los pescadores respetan las reglas del juego y merecen ser tratados en igualdad de condiciones.

1.3. El CESE pide a la Comisión Europea que compruebe y, si es necesario, suprima el artículo 7, apartado 2, y cambie también, de acuerdo con las recomendaciones del presente dictamen, el artículo 9, apartado 1, los artículos 31, 32, 34 a 36 y el artículo 38, apartado 4. También debe reevaluarse debidamente la excepción para los transbordos en el mar que se propone en los artículos 52 a 59 y, en su caso, suprimirse si se considera que prevalece la obligación general de efectuar los transbordos en puerto.

## 2. Contexto

2.1. Además de acuerdos bilaterales, como los acuerdos de colaboración en materia de pesca sostenible o los acuerdos de reciprocidad, la política pesquera común (PPC) atribuye a la UE la facultad de celebrar acuerdos multilaterales en las organizaciones regionales de ordenación pesquera. El objetivo de estos acuerdos es reforzar la cooperación regional a fin de garantizar la conservación y la explotación sostenible de los recursos pesqueros.

2.2. La CICAA es responsable de la conservación del atún y especies afines (unas 30 en total) en el Océano Atlántico y mares adyacentes. La UE es parte contratante desde 1997, en sustitución de los distintos Estados miembros.

2.3. La CICAA tiene competencia para adoptar recomendaciones vinculantes que deben incorporarse al Derecho de la UE en la medida en que no estén cubiertas por otra legislación previa.

### 3. Observaciones

3.1. El artículo 7, apartado 2, de la propuesta, que limita la sustitución a buques de capacidad equivalente o inferior, se basa en la Recomendación 14-01 de la CICAA, que ya no está en vigor. La Recomendación 15-01 (nueva Recomendación sobre el atún tropical) no incluye, en su forma actual, ninguna limitación por lo que se refiere a las sustituciones.

3.2. El artículo 9, apartado 1, sobre los planes de gestión de los dispositivos de concentración de peces (DCP) fija el plazo para su transmisión a la secretaría de la CICAA a más tardar el 1 de julio de cada año, la fecha fijada en la Recomendación 14-01. El límite fijado en la Recomendación 15-01 es el 31 de enero; esta fecha se aplica a la Comisión, de modo que a los Estados miembros habría que asignarles una fecha anterior, por ejemplo, el 15 de enero.

3.3. Los artículos 31, 32, 34, 35 y 36, que imponen una prohibición de desembarque de los tiburones no autorizados, podrían incluir una referencia al artículo 15, apartado 4, del Reglamento de base de la PPC <sup>(1)</sup>, que establece excepciones a la regla general de prohibición de los descartes.

3.4. El artículo 38, apartado 4, debería comenzar, como ocurre en la Recomendación 07-07 de la CICAA, con la expresión «cuando sea factible». Ello no impide la negociación de un compromiso más vinculante con la CICAA.

3.5. Los artículos 54 y 55 tienen por objeto introducir las excepciones de la CICCIA en el caso de los buques palangreros en relación con los transbordos en el mar, pero en el caso de la flota de la UE debería aplicarse la norma general de que todas las operaciones de transbordo se realicen en puerto.

Bruselas, 19 de octubre de 2016.

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

---

<sup>(1)</sup> Reglamento (UE) n.º 1380/2013.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (texto refundido)»**

[COM(2016) 270 final — 2016/0133(COD)]

**sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la Agencia de Asilo de la Unión Europea y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 439/2010**

[COM(2016) 271 final-2016/0131(COD)]

**y sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del [Reglamento (UE) n.º 604/2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida] y de la identificación de un nacional de un tercer país o un apátrida en situación ilegal, y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley (refundición)**

[COM(2016) 272 final — 2016/0132(COD)]

(2017/C 034/24)

Ponente: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Consulta	Consejo de la Unión Europea, 15.6.2016
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea  [COM(2016) 270 final — 2016/0133(COD)], [COM(2016) 271 final-2016/0131(COD)], [COM(2016) 272 final — 2016/0132(COD)]
Sección competente	Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en sección	27.9.2016
Aprobado en el pleno	19.10.2016
Pleno n.º	520
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	215/1/4

## 1. Conclusiones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) considera imprescindible una reforma eficaz y efectiva del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) y una mejora de las vías legales de acceso a la Unión Europea, desde la perspectiva del respeto a los derechos de las personas que sufren persecución.

1.2. En esa línea debería proponerse un verdadero sistema común y obligatorio para todos los Estados miembros que armonizase todas las legislaciones nacionales o —en su defecto— haber introducido al menos un sistema común de reconocimiento mutuo de resoluciones en materia de asilo entre todos los países miembros de la UE que permitiera un verdadero Sistema Común Europeo de Asilo (SECA).

1.3. En todo caso, el CESE valora positivamente el objetivo propuesto de mejorar y agilizar los procedimientos de determinación en aras de una mayor eficacia, pero considera que deben clarificarse e incluirse previsiones garantistas relativas a cuestiones de procedimiento, tratamiento individualizado de las solicitudes, mantenimiento de las cláusulas discrecionales, mantenimiento del plazo de cese de obligatoriedad de asunción por parte de un Estado miembro, los derechos de los solicitantes y la limitación al mecanismo de asignación correctora.

1.4. Es necesario asegurar la consistencia de las previsiones propuestas en el reglamento con las previsiones existentes en esta área y las medidas relacionadas que la Comisión Europea (la Comisión) planea desarrollar como parte del cambio esencial del SECA así como la consistencia con otras políticas de la Unión.

1.5. Todos los Estados miembros deben ser responsables de proporcionar al solicitante información detallada y actualizada sobre los procedimientos derivados del Sistema de Dublín en línea con los requisitos fijados en el artículo 4.

1.6. El principio de proporcionalidad debe ser garantizado para sostener una efectiva sostenibilidad del sistema, en relación con el acceso rápido de los solicitantes al procedimiento de asilo y la capacidad de las administraciones de los Estados miembros para aplicar el sistema.

## 2. Antecedentes

2.1. El 6 de abril de 2016 la Comisión publicó una Comunicación en la que constata las deficiencias en la concepción y la aplicación del Sistema Europeo Común de Asilo, en particular de las «disposiciones de Dublín», y define cinco ámbitos prioritarios para mejorar esta situación.

2.2. La Comisión propone reformar el Sistema Europeo Común de Asilo para crear un sistema más equitativo, eficiente y sostenible mediante la modificación del actual Reglamento (UE) n.º 604/2013 por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional.

2.3. La Comisión constata que el Sistema de Dublín no fue concebido para garantizar un reparto de responsabilidad sostenible, equitativo y eficaz en relación con los solicitantes de protección internacional en toda la UE. El denominado Sistema de Dublín no ha funcionado adecuadamente ni tampoco de forma homogénea: la experiencia de los últimos años ha demostrado que, en caso de flujos migratorios masivos, un número limitado de Estados miembros tiene que examinar una mayoría de solicitudes de protección internacional, lo que lleva en ocasiones al incumplimiento creciente de las normas de asilo de la Unión Europea.

2.4. Para paliar esas deficiencias, la Comisión propone modificar el Reglamento con los siguientes objetivos:

- reforzar la eficacia del sistema determinando un único Estado miembro responsable del examen de las solicitudes de protección internacional,
- desincentivar los abusos del sistema de asilo y prevenir desplazamientos secundarios de los solicitantes dentro de la UE,
- establecer un sistema más justo de reparto mediante un mecanismo corrector que detectará automáticamente si un Estado miembro se enfrenta a un número desproporcionado de solicitudes de asilo,
- proporcionar una clarificación de las obligaciones de los solicitantes de asilo en la Unión Europea así como de las consecuencias del incumplimiento de dichas obligaciones,
- modificar el Reglamento Eurodac para que se adapte a las modificaciones del Sistema de Dublín y asegure una correcta aplicación de este,
- reforzar el mandato de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) estableciendo la Agencia de Asilo de la Unión Europea.

## 3. Análisis

### 3.1. Criterios de Dublín propuestos para determinar la responsabilidad del Estado miembro

En el actual Reglamento (UE) n.º 604/2013, el criterio general más extendido para determinar la transferencia se refiere a la documentación y lugar de entrada, lo que da lugar a una importante asunción de responsabilidad por parte de los Estados miembros con frontera exterior. Los datos que constan en Eurodac y el Sistema de Información de Visados (VIS) son aceptados como prueba por la mayoría de los Estados miembros, sin embargo, en ocasiones no se consideran suficiente evidencia.

En la propuesta, el criterio de determinación del Estado miembro será aplicado una sola vez y el artículo 9 prevé que un solicitante debe solicitar en el primer Estado miembro de entrada con independencia de si la entrada fue irregular o de permanencia legal. Los criterios de jerarquía descritos en los artículos 10 a 17 mantienen disposiciones similares:

3.1.1. **Menores:** La propuesta de reforma mantiene las consideraciones establecidas pero solo para menores no acompañados que son solicitantes de protección internacional.

3.1.2. **Miembros de la familia:** La propuesta amplía la definición de miembros en dos sentidos: la extiende a los hermanos y se tienen en consideración las familias formadas antes de la llegada al Estado miembro, no necesariamente en el país de origen tal y como contemplaba el Reglamento Dublín III. Ambas consideraciones son de vital importancia, y hacemos especial hincapié en las situaciones de desamparo que *de facto* se producen en relación con la consideración de los hermanos como «no miembros de familia» y que en muchas ocasiones afectan a menores no acompañados, cuyos únicos vínculos familiares en un Estado miembro son los hermanos.

3.1.3. **Documento de residencia o visado:** La propuesta mantiene la responsabilidad del Estado miembro para examinar la solicitud de protección internacional en los casos de emisión de dichos documentos, si bien introduce consideraciones a fin de clarificar los criterios de responsabilidad.

3.1.4. **Entrada irregular por un Estado miembro:** La propuesta elimina las disposiciones relativas al cese de responsabilidad doce meses después de la fecha en que se produjo el cruce por frontera no habilitada.

3.1.5. **Clausulas discrecionales:** La propuesta limita la capacidad de los Estados miembros y establece solo la posibilidad de asumir la responsabilidad de una solicitud de protección internacional de la que no es responsable basándose en relaciones familiares no contempladas en la definición de miembros de la unidad familiar.

3.1.6. En relación con las personas dependientes, no existe modificación en la propuesta, y así, cuando un solicitante dependa de la asistencia de hijos, hermanos o padres que residen legalmente en uno de los Estados miembros por razones de embarazo, nacimiento reciente de un hijo, enfermedad grave, discapacidad importante o edad avanzada o cuando los mismos dependan de la asistencia del solicitante, los Estados miembros reunirán o agruparán al solicitante siempre que los lazos existieran en el país de origen y puedan prestar dicha asistencia y así lo manifiesten por escrito.

## 3.2. *Procedimiento de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional*

3.2.1. La propuesta de reforma del Reglamento de Dublín tiene como objetivo establecer un sistema más justo y sostenible, simplificando el procedimiento y aumentando la efectividad, pero las modificaciones introducidas no siempre están dirigidas a la consecución de estos objetivos.

El artículo 3 de la propuesta de reforma introduce el análisis de criterios de admisibilidad de una solicitud de protección internacional, de manera previa a la determinación del Estado miembro responsable sin entrar a valorar todavía la existencia de familiares en otro Estado miembro o las necesidades de los menores.

Los criterios de admisibilidad que pueden valorarse con carácter previo son los conceptos de tercer país seguro, primer país de asilo, país de origen seguro, y el concepto jurídico indeterminado de «peligro para la seguridad».

En la propuesta se introducen modificaciones en cuanto a los plazos, reduciéndolos significativamente, y se agilizan los procedimientos de readmisión.

3.2.2. La reforma elimina los supuestos de cese de responsabilidad del actual artículo 19 (que el solicitante salga de manera voluntaria del territorio de la UE más de tres meses, o haya sido expulsado). Supone que el mismo Estado miembro será responsable de cualquier solicitud que presente una persona en cualquier momento, aunque haya regresado a su país de origen durante períodos prolongados de tiempo, sus circunstancias personales y familiares hayan cambiado en ese ínterin o las condiciones de ese Estado miembro se hayan modificado sustancialmente.

### 3.3. **Garantías procedimentales y respeto de derechos fundamentales en el procedimiento de determinación del Estado miembro responsable**

3.3.1. **Derecho de información:** El artículo 6, apartado 1, refuerza el derecho a la información de los solicitantes de protección internacional sometidos a procedimientos de determinación del Estado responsable, y detalla la información que ha de ofrecerse.

3.3.2. **Derecho a un recurso efectivo:** El artículo 27 de la reforma obliga a que la notificación de la decisión de transferencia al Estado miembro responsable se realice por escrito al solicitante sin demora, informando en la misma sobre la posibilidad de recurrir la decisión, y el artículo 28 garantiza el efecto suspensivo de los recursos contra las decisiones de transferencia de los solicitantes de protección internacional, estableciendo plazos, aunque demasiado breves (solo siete días para la interposición del recurso), para este procedimiento de revisión.

3.3.3. **Derecho a la libertad de movimientos y detención de solicitantes sometidos a procedimientos de determinación del Estado responsable:** El artículo 29 de la propuesta reduce a la mitad los plazos de los procedimientos en caso de que la persona solicitante se encuentre bajo detención. Igualmente reduce de seis a cuatro semanas el tiempo para que se ejecute la transferencia, o en caso contrario, se ponga en libertad.

### 3.4. **Obligaciones y sanciones**

3.4.1. La propuesta introduce de manera explícita las obligaciones de los solicitantes de protección internacional:

- presentar la solicitud de protección internacional en el primer país por el que se ha entrado de manera irregular o en el país donde tenga autorizada la estancia legal,
- presentar toda la información y todos los elementos de prueba lo antes posible, y como muy tarde durante la entrevista de determinación del Estado responsable, así como cooperar con las autoridades del Estado miembro encargado de la determinación del Estado miembro responsable,
- estar presente y a disposición de las autoridades del Estado miembro que está llevando a cabo la determinación del Estado miembro responsable,
- cumplir con el traslado al Estado miembro responsable.

3.4.2. En caso de incumplimiento, el artículo 5 establece unas consecuencias procedimentales y de acogida desproporcionadas, que chocan con los estándares de las actuales Directivas relativas al procedimiento (Directiva 2013/32/UE) y a la acogida (Directiva 2013/33/UE), y con la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE:

- En caso de que no se presente la solicitud en el Estado miembro donde tiene autorizada la estancia, o en el Estado miembro por el que se entró de forma irregular, el estudio de la solicitud se realizará mediante el procedimiento acelerado, según el artículo 31, apartado 8, de la Directiva 2013/32/UE. Sin embargo, en dicho artículo no se contempla este supuesto, lo que supone una ampliación de los casos en los que se aplica un procedimiento que, en la práctica, supone una reducción de los plazos en el estudio del fondo de la solicitud, disminución de las garantías y mayores dificultades de, en estos breves plazos, identificar perfiles vulnerables. Esto cobra especial relevancia con la obligación que establece el artículo 24, apartado 3, de la Directiva 2013/32/UE de no aplicar procedimientos acelerados en casos de solicitantes especialmente vulnerables.
- Solo se tendrá en cuenta la información y documentación aportada hasta el momento de la entrevista de determinación del Estado responsable. Sin embargo, la acreditación de los vínculos familiares en muchas ocasiones necesita pruebas de filiación que pueden demorarse.
- La exclusión de las condiciones de acogida establecidas en los artículos 14 a 19 de la Directiva 2013/33/UE en cualquier otro Estado miembro: entre estas condiciones de acogida que quedarían excluidas está la escolarización de los menores de edad (artículo 14 de la Directiva 2013/33/UE) en clara vulneración del derecho a la educación de los menores (artículos 14 y 24 de la Carta de los Derechos Fundamentales), asistencia sanitaria más allá de la de urgencias (artículo 19 de la Directiva 2013/33/UE) o un nivel de vida adecuado que les garantice la subsistencia y la protección de su salud física o psíquica (artículo 17 de la Directiva 2013/33/UE).

- Se excluye la posibilidad de recurso contra la denegación de una solicitud de protección internacional a los solicitantes a los que se haya denegado y que se hayan trasladado a otro Estado miembro (artículo 20, apartado 5, de la propuesta). Esta previsión puede vulnerar el artículo 46 de la Directiva 2013/32/UE y el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales.

### 3.5. *Mecanismo de asignación correctora*

Se establece un mecanismo correctivo ante la posible desproporción en el número de solicitudes que cada Estado miembro asume según los anteriores criterios. Para determinar dicha situación, se calcula, según el PIB y la población, un valor de referencia del número de solicitudes y reasentados que cada Estado miembro tiene capacidad de asumir. Si se supera en un 150 % esta cifra, se activa el mecanismo correctivo de manera automática, reubicando a los solicitantes de protección internacional de ese Estado miembro (beneficiario) a otros Estados miembros (de asignación) que soporten una carga menor.

### 3.6. *Refuerzo del sistema Eurodac*

La propuesta de la Comisión incluye adaptar el sistema Eurodac y tiene por objetivo mejorar el sistema creado en 2000 para la organización y el uso de una base de datos europea en la que están registradas las impresiones dactilares de los solicitantes de protección internacional y de varias categorías de emigrantes en situación ilegal. La finalidad de este sistema es facilitar la aplicación del Reglamento de Dublín, al permitir determinar qué Estado miembro ha sido el primer punto de entrada en la UE de un solicitante de protección internacional. Se prevé la posibilidad de ampliar el ámbito de actuación e incluir y almacenar datos de personas procedentes de terceros Estados que no sean solicitantes de protección internacional y residan de forma irregular en la UE.

### 3.7. *Nuevo mandato para la agencia de asilo de la UE*

La Comisión propone modificar el mandato de la EASO para facilitar el funcionamiento del Sistema Europeo Común de Asilo y del Reglamento de Dublín.

La Comisión contempla la transformación de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo ampliando su mandato para aumentar sus funciones y velar por una aplicación efectiva del Sistema Europeo Común de Asilo.

## 4. *Recomendaciones específicas*

### 4.1. *Menores no acompañados*

Las disposiciones contradicen «el interés superior del menor» teniendo en cuenta que son numerosos los casos de menores no acompañados que, por circunstancias diversas, no acceden al procedimiento de protección internacional, y tampoco garantizan una valoración de sus necesidades individuales.

### 4.2. *Entrada irregular por un Estado miembro*

La eliminación del cese de responsabilidad de doce meses después de la fecha en que se produjo el cruce por frontera no habilitada parece alejarse de uno de los objetivos prioritarios de la reforma, a saber, garantizar un reparto sostenible de responsabilidades y un sistema más equitativo. La eliminación de la cesación no garantizará dicha equidad a los Estados miembros que son frontera exterior.

### 4.3. *Cláusulas discrecionales*

4.3.1. El CESE no comparte la limitación de la cláusula solo en supuestos de vínculos familiares distintos a la definición de miembros de familia dado que es fundamental tomar en consideración que pueden producirse disfunciones en algún Estado miembro no solo cuantitativas —por el número de solicitantes de protección internacional— sino cualitativas, que afectan a cuestiones que tienen relación con la aplicación efectiva de la Directiva 2013/32/UE sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional respecto al acceso al procedimiento de asilo a los solicitantes de protección internacional, información y asesoramiento, garantías procedimentales y procedimientos especiales para las personas que lo precisen. También la Directiva 2013/33/UE refundida, sobre condiciones de acogida, contiene normas comunes para garantizar a los solicitantes de protección internacional unas condiciones de vida comparables en todos los Estados miembros, así como el pleno respeto de sus derechos fundamentales.

4.3.2. Pueden producirse situaciones en las que algún Estado miembro no esté en condiciones de garantizar las disposiciones contenidas en dichas Directivas, por lo que es necesario mantener la redacción del Reglamento Dublín III en relación con la decisión de cualquier Estado miembro de proceder a examinar una solicitud de protección internacional que le sea presentada aun cuando este examen no le incumba.

4.3.3. Asimismo, debe tenerse en cuenta que muchos solicitantes de protección internacional se encuentran en situación de enfermedad grave y/o discapacidad importante, y no tienen vínculos familiares en ningún Estado miembro: sin embargo, en razón de sus circunstancias particulares, no se encuentran en situación —por motivos médicos— de ser transferidos al Estado miembro responsable, lo que establece su relación de dependencia con el Estado miembro donde formuló su solicitud de protección internacional. Se hace necesario incluir estos supuestos en la nueva propuesta de redacción de las cláusulas discrecionales.

4.3.4. Es imprescindible mantener la asunción de responsabilidad por razones humanitarias o culturales para garantizar la atención a personas solicitantes de protección internacional en situación de especial vulnerabilidad, según las disposiciones de la Directiva 2013/32/UE y el tratamiento diferenciado en atención a la valoración de sus circunstancias específicas.

#### **4.4. Procedimiento de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional**

4.4.1. La valoración de la admisibilidad sin analizar previamente la existencia de familiares en otro Estado miembro o las necesidades de los menores, cuando resulta en la no admisión de una solicitud de protección internacional, puede entrar en colisión con el derecho a la vida familiar reconocido en el artículo 7 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE y el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

4.4.2. El automatismo en la aplicación de los conceptos de tercer país seguro, primer país de asilo, país de origen seguro y el concepto jurídico de peligro para la seguridad puede llevar a situaciones discriminatorias según la nacionalidad o las rutas de huida. Además, en el caso de país de origen seguro y riesgo para la seguridad, el artículo 3, apartado 3, establece que se aplicará un procedimiento acelerado. Esta tramitación acelerada no puede en ningún caso menoscabar las garantías procedimentales debido a la celeridad de los plazos. Tampoco puede traducirse en una valoración no individualizada de estas solicitudes de protección internacional, prohibida por el artículo 10, apartado 3, letra a), de la Directiva 2013/32/UE.

4.4.3. El artículo 33 de la propuesta no introduce ninguna mejora respecto a la transmisión entre Estados miembros de información sobre casos vulnerables, situaciones médicas y otras particularidades de los solicitantes que van a ser transferidos, a pesar de que es una de las mayores deficiencias observadas en la aplicación práctica del Sistema de Dublín.

4.4.4. La disposición respecto al cese de responsabilidad cuando el solicitante salga de manera voluntaria de la UE más de tres meses o haya sido expulsado puede llevar a situaciones en las que no se tengan en cuenta los lazos familiares creados en el país de origen después de una primera solicitud de protección internacional en la UE o a que no se garanticen en el momento de la segunda solicitud las condiciones de acogida y de procedimientos en el Estado miembro responsable que en el momento de la primera solicitud sí cumplía.

#### **4.5. Garantías procedimentales**

4.5.1. Respecto al derecho a la información, la disposición sobre la transmisión de información mediante un folleto informativo no tiene en cuenta que en la mayoría de los Estados miembros este contiene solo información general, en un lenguaje poco o nada inteligible para los solicitantes. Esta información debe ofrecerse siempre en la entrevista.

4.5.2. Con relación al derecho a un recurso efectivo, entendemos que no debe limitarse el mencionado recurso solo a los tres supuestos contemplados, dado que limitaría el acceso a una tutela judicial efectiva:

- riesgo de trato inhumano o degradante en el Estado miembro responsable por fallos en el sistema de asilo,
- decisiones de transferencia basadas en el criterio relativo a los menores (artículo 10), en el criterio familiar (artículos 11, 12 y 13) y en el criterio de personas dependientes (artículo 18),
- decisiones de asunción de la responsabilidad del examen (no transferencia), cuando no se han aplicado los criterios familiares.

4.5.3. Sobre el derecho a la libertad de movimiento y la posibilidad de detención de solicitantes sometidos a procedimientos de determinación del Estado responsable, la limitación del tiempo de detención (dos semanas) no introduce novedades respecto a en qué casos excepcionales se ha de ordenar la detención. Dada la divergencia de prácticas estatales observadas por la propia Comisión, es recomendable establecer criterios claros y precisos sobre la excepcionalidad de la detención y la valoración de la necesidad y proporcionalidad de la medida.

#### 4.6. Mecanismo de asignación correctora

4.6.1. Utilizar un criterio tan elevado, el 150 % de la capacidad del Estado miembro en cuestión, puede comprometer las condiciones de acogida y de procedimiento a las que se enfrentan los solicitantes de protección internacional que ya se encuentran en ese Estado hasta que se alcanza esa cifra. Si, según los criterios, se ha establecido una capacidad de acogida, parece lógico activar este mecanismo cuando se supere esa capacidad y no esperar hasta el 150 %. Además, para que este mecanismo sea eficaz, la asignación debe aplicarse a todas las personas que tienen derecho a solicitar asilo, independientemente del país de origen.

4.6.2. Este mecanismo se aplica de manera previa a la determinación del Estado miembro responsable, que se realiza posteriormente por el Estado miembro donde han sido asignados. Esto supone que, después de ser transferido del Estado miembro beneficiario al Estado miembro de asignación, el solicitante de protección internacional puede volver a ser transferido a un tercer Estado miembro donde se encuentren sus familiares, lo que redundaría en una falta de eficacia del sistema y en un mayor retraso en el acceso al procedimiento de determinación del estatuto de protección internacional.

4.6.3. Además, al ser automático, no se tienen en cuenta las circunstancias individuales de los solicitantes de protección internacional ni las necesidades especiales como las situaciones de vulnerabilidad, que pueden desaconsejar la transferencia al Estado miembro de asignación.

4.6.4. El mecanismo correctivo no tiene en cuenta a los solicitantes de protección internacional que hayan llegado antes de la entrada en vigor de esta reforma y quedan excluidos de la asignación los solicitantes no admitidos previamente a la aplicación de los criterios de determinación del Estado miembro responsable, según el artículo 3, y los solicitantes llegados al Estado miembro antes de alcanzar ese 150 % de capacidad. Todo ello puede desfigurar el objetivo último de este mecanismo y tener un efecto muy limitado en el reparto de la responsabilidad del examen de las solicitudes y en la acogida.

4.6.5. La posibilidad de que los Estados miembros se descuelguen de este mecanismo correctivo pagando una cantidad por cada solicitante de protección internacional no asignado en su territorio puede llevar a situaciones discriminatorias, permitiendo que los Estados miembros elijan por razón de religión, etnia o nacionalidad qué solicitantes de protección internacional acepta en su territorio y cuáles no.

#### 4.7. Sistema Eurodac

Cualquier consideración en relación con la adaptación del Reglamento debe justificar la necesidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas en atención a la sensibilidad de los datos incluidos, especialmente en relación con los solicitantes de protección internacional y la confidencialidad del procedimiento.

#### 4.8. Mandato de la agencia de asilo de la UE

Desde el CESE compartimos las propuestas planteadas dado que desde la puesta en marcha de la EASO no se han cumplido las expectativas previstas. Creemos necesario reforzar y desarrollar en la nueva propuesta el papel del foro de consulta de las organizaciones que existe actualmente y cuyas facultades en la práctica se encuentran muy mermadas. La futura agencia debe contar con la información de dichas organizaciones y el trabajo que desarrollan en cada uno de los Estados para una monitorización de la correcta aplicación del Sistema Europeo Común de Asilo y su implementación.

Bruselas, 19 de octubre 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 — Estrategia de la UE relativa a la calefacción y la refrigeración»**

[COM(2016) 51 final]

(2017/C 034/25)

Ponente: **Baiba MILTOVIČA**

Consulta	Comisión Europea, 16.2.16
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
	[COM(2016) 51 final]
Sección competente	Sección de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	6.10.2016
Aprobado en el pleno	19.10.2016
Pleno n.º	520
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	229/3/3

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. Una estrategia centrada en la calefacción y la refrigeración, habida cuenta de su impacto directo en el día a día de todos los ciudadanos de la Unión, era necesaria desde hace tiempo, por lo que el Comité la acoge con satisfacción. Si se siguen las mejores prácticas y se instaura un marco de actuación coherente respaldado por la financiación disponible se crearán numerosas oportunidades de mejora en toda Europa.

1.2. Esta estrategia global de la Unión es extremadamente ambiciosa. Implica que alcanzar los objetivos climáticos y energéticos de la Unión dependerá, en gran medida, de que esta estrategia se aplique con coherencia y eficacia en cada Estado miembro. Sugiere que reforzar el papel de las energías renovables en el ámbito de la calefacción y la refrigeración podría ser, por sí mismo, el mayor impulso para alcanzar los objetivos a medio y largo plazo y debería reconocerse como tal en el programa en curso de la Unión de la Energía.

1.3. Por consiguiente, el CESE recomienda que el informe anual sobre el estado de la Unión de la Energía incluya una sección específica que exponga los avances realizados en esta estrategia.

1.4. El Comité valora los esfuerzos de la Comisión por seleccionar y cotejar datos relativos a la calefacción y la refrigeración, ya que dichos datos son cruciales. Eurostat debería dar prioridad a las labores encaminadas a recopilar un conjunto de datos más integral, en concreto por lo que respecta a la energía utilizada para calefacción.

1.5. El papel que deben desempeñar los consumidores para hacer que toda estrategia general sea eficaz es crucial, y el Comité insta a que se continúe desarrollando su propuesta de diálogo global europeo sobre la energía para aumentar en mayor medida la sensibilización y la creación de incentivos claros para los consumidores con vistas a fomentar cambios de comportamiento. Tales incentivos no deben ser solo de tipo financiero, sino que también deberían hacer hincapié en el impacto social positivo de la diversidad de medidas incluidas en la estrategia, y dirigirse a las personas vulnerables y en situación de pobreza energética.

1.6. El Comité recomienda que se lleve a cabo con urgencia un análisis comparativo de los sistemas del sector público y privado concebidos para apoyar programas de calefacción y refrigeración eficientes y con bajas emisiones.

1.7. Ha de adoptarse un nuevo enfoque con respecto a la política de ordenamiento urbano, coherente con la estrategia propuesta, a escala regional y municipal en los distintos Estados miembros para garantizar que la estrategia dé sus frutos. El Comité pone de relieve el papel del Pacto de los Alcaldes a este respecto.

1.8. Los objetivos de alto nivel de la Unión en materia de clima y energía deben traducirse en contribuciones concretas por parte de los Estados miembros con una aplicación en planes nacionales a través, por ejemplo, de objetivos quinquenales, específicos por sector y con indicadores concebidos especialmente para la calefacción y la refrigeración.

## 2. Introducción

2.1. La estrategia relativa a la calefacción y la refrigeración brinda la primera evaluación específica a escala de la Unión para todo el sector en su conjunto. La calefacción y la refrigeración suponen cerca del 50 % del consumo energético total de la Unión, y seguirán siendo el mayor motor a largo plazo de la demanda energética, en la que la calefacción de los edificios ocupa el mayor sector en solitario. Las tecnologías de calefacción para los edificios, gracias a su carácter perdurable, desempeñarán un papel importante que determinará si la Unión es capaz de alcanzar sus objetivos climáticos y energéticos a medio y largo plazo. La calefacción de locales y la generación de agua caliente de los edificios de viviendas supone en la actualidad uno de los mayores usos energéticos sectoriales, y es el que más problemas presenta en cuanto a la descarbonización. Hoy en día la calefacción proviene principalmente de energía procedente de combustibles fósiles directamente distribuida a los edificios, lo que genera problemas de emisiones y de seguridad local.

2.2. La estrategia afecta a todos los sectores de la sociedad civil. Los requisitos energéticos de la mayoría de las grandes industrias de transformación en las que se utiliza calor extensivamente afectan directamente a su competitividad; la refrigeración es esencial en la mayor parte de la cadena alimentaria de tratamiento, distribución y venta al por menor y almacenamiento, al tiempo que el coste y la eficiencia de la calefacción y la refrigeración domésticas conciernen a todos.

2.3. Cada vez es mayor el número de hogares de todos los Estados miembros que destinan un porcentaje mayor de su renta a la energía, lo que aumenta el nivel de pobreza energética. En concreto, las personas mayores y vulnerables y los grupos de rentas bajas son susceptibles a esta situación, y el CESE ha recomendado la creación de un observatorio de la pobreza energética para analizar y atajar este problema<sup>(1)</sup>. Hace falta una combinación de medidas sociales, financieras y técnicas que, en sinergia, contribuyan a obtener resultados eficaces. Hacer más hincapié en la recogida de datos precisos en materia de calefacción ayudará a combatir la pobreza energética.

2.4. La calefacción y la refrigeración, como tales, no se pueden transportar con facilidad o de manera económica. Esto se traduce en «mercados» muy localizados y fragmentados. La refrigeración supone apenas el 5 % de la demanda energética, mientras que la calefacción supone el 95 %, superando la demanda de refrigeración, aunque en los Estados miembros de clima más cálido la refrigeración es esencial. Las inversiones de capital en sistemas de calefacción y refrigeración suelen hacerse a medio o largo plazo, pero el desarrollo tecnológico y la innovación en este sector son muy rápidos.

2.5. En anteriores dictámenes<sup>(2)</sup>, el CESE ha abogado por un enfoque político integrado y coherente en todo el sector energético, y también por que la sociedad civil desempeñe un papel de mayor calado en estas cuestiones entablando un diálogo con ella. Ahora se ha dado oficialmente prioridad a este enfoque a través del paquete de la Unión de la Energía, y considerar la calefacción y la refrigeración como un sector crucial brinda la oportunidad de introducir referencias cruzadas y coherencia en el elevado volumen de paquetes legislativos en proceso de desarrollo que existen en el ámbito del clima y la energía.

## 3. Síntesis de la Comunicación de la Comisión y observaciones

3.1. La Comunicación evalúa el potencial del sector para contribuir a los objetivos estratégicos de la Unión en el ámbito del clima y la energía y se basa en un documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto que proporciona las bases analíticas y científicas. Su objetivo es priorizar la calefacción como ámbito de actuación para la eficiencia energética y alienta un debate informado y un consenso sobre este tema y las cuestiones asociadas de la descarbonización y la reducción de la demanda energética.

<sup>(1)</sup> DO C 341 de 21.11.2013, p. 21.

<sup>(2)</sup> DO C 383 de 17.11.2015, p. 84; DO C 198 de 10.7.2013, p. 56; DO C 318 de 29.10.2011, p. 155; DO C 277 de 17.11.2009, p. 75.

3.2. Este marco estratégico selecciona cuatro ámbitos de actuación fundamentales. La eficiencia térmica de los edificios; la tecnología de calefacción eficiente y sostenible; la integración del potencial sin usar de la industria al tiempo que se mejora su eficiencia; y una sinergia más estrecha con el sistema de electricidad, en el que las bombas de calor y otros sistemas de energía renovable (SER) tienen una función muy importante. Se esbozan muchas acciones posibles, pero las soluciones detalladas se presentarán como parte del paquete legislativo de revisión que incluye la Unión de la Energía.

3.3. La visión dominante pasa por la descarbonización de los edificios a través de la renovación, por unos sistemas de calefacción y refrigeración más eficientes, por la expansión de la calefacción urbana y por una transición de los combustibles fósiles a fuentes de energía con bajas emisiones de carbono. Los edificios residenciales conforman la mayor parte del parque de edificios de Europa, y entre el 60 y el 70 % del parque de viviendas data de 1980 o antes, al tiempo que los hogares muestran el mayor consumo específico (kWh/m<sup>2</sup>/año). Los bajos índices de remodelación de edificios aumentan la elevada carga financiera para los consumidores. Por término medio, los hogares de la Unión dedican un 6,4 % [COM(2014) 520 final] de la renta disponible al uso energético relacionado con el hogar, aproximadamente dos tercios para calefacción y un tercio para otros usos. Cada vez es mayor el número de hogares que tiene problemas para hacer frente a los costes de la energía. Es fundamental que la calefacción y la refrigeración sean asequibles para que los consumidores domésticos mantengan una buena calidad de vida.

3.4. Puesto que no todas las industrias pueden seguir una ruta energética hipocarbónica, principalmente porque muchas de las industrias transformadoras requieren combustibles fósiles con alta densidad energética, será esencial utilizar una proporción mucho mayor del calor residual producido por algunas instalaciones industriales y de producción de energía como subproducto. El documento de trabajo reconoce el uso del calor residual producido por la industria en los sistemas de calefacción urbana, así como el papel cada vez mayor de las nuevas tecnologías y los combustibles fósiles con su potencial de hacer una contribución significativa.

3.5. La estrategia pone de relieve varios retos significativos. Los combustibles fósiles suponen más del 80 % de la energía utilizada, lo que hace que este sector sea clave para alcanzar los objetivos de bajas emisiones y la transición hacia un sistema energético más eficiente y seguro. Dos tercios de los edificios de la Unión —la mayoría de los cuales seguirá estando en uso en 2050— se construyeron antes de la introducción de los requisitos de eficiencia energética. Los incentivos para «mejorar» pueden verse fragmentados por los acuerdos de titularidad o arrendamiento y debilitados por la ausencia de sistemas de financiación apropiados. El sector de la calefacción carece de una competencia orientada al mercado, de formación y experiencia entre constructores e instaladores, y de sensibilización con respecto a las posibles ventajas entre los consumidores domésticos. El índice de renovación de edificios es bajo (0,4-1,2 % pa) y, además, la pobreza energética es un problema cada vez más frecuente en toda la Unión.

3.6. Cerca del 50 % de los edificios tienen calderas con una eficiencia inferior al 60 % en comparación con los niveles tecnológicos actuales (ahora obligatorios legalmente en el momento de la sustitución) que superan en un 90 %. Por otro lado, la calefacción de los hogares (fósil y biomasa) incide en gran medida en la contaminación atmosférica en ciertas partes de Europa. Sin embargo, una parte considerable de las calderas sigue en funcionamiento aun habiendo superado con creces su vida útil. El coste sigue siendo un factor decisivo a la hora de la sustitución, y aunque en todos los casos los reembolsos son muy buenos, resulta difícil encontrar el capital inicial, especialmente cuando se opta por una fuente renovable de calefacción como la solar o la geotérmica, o las bombas de calor. Durante este siglo la industria ha hecho grandes ahorros en eficiencia energética, pero las PYME en particular tienen problemas para priorizar y financiar las mejoras.

3.7. La calefacción urbana, que actualmente supone el 9 % de la calefacción de la Unión, ha sido destacada como capaz de una expansión considerable, y mediante el uso del calor residual, en mejores condiciones para pasar a utilizar fuentes de calor renovables o mixtas con respecto a los hogares individuales. De igual forma, la cogeneración está infradesarrollada y el potencial de los edificios inteligentes, sean domésticos, de servicios o industriales, en combinación con una red inteligente ofrece buenas perspectivas en términos de eficiencia y la posibilidad de que los hogares tengan un mayor participación en calidad de «prosumidores». La estrategia sugiere indirectamente que se desarrolle el «prosumismo» a escala de cada hogar a través de nuevas tecnologías de calefacción y mayor sensibilización.

3.8. Se proponen herramientas y soluciones. La integración, revisión y aplicación coherentes de los instrumentos de la UE dentro del programa en desarrollo de la Unión de la Energía aportarán los elementos constituyentes de la estrategia. En concreto, cabe destacar la Directiva relativa a la eficiencia energética, la Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios, el marco de la UE sobre diseño ecológico y etiquetado energético, la Directiva sobre energía renovable y el régimen de comercio de derechos de emisión (RCDE). La estrategia debe ser el instrumento para una coordinación eficaz de tales medidas.

3.9. Se detallan las acciones concretas que la Comisión emprenderá para dar respuesta a los desafíos expuestos y para respaldar las medidas legislativas ya dispuestas. Entre ellas se encuentra la promoción de la energía renovable, incentivar la participación de los ciudadanos, una mayor cooperación con las asociaciones de consumidores, un compromiso reforzado con la innovación mediante el Plan Estratégico Europeo de Tecnología Energética (Plan EETE), entre otros, y el fomento de nuevos enfoques para la financiación de las medidas. La estrategia debe tener a los consumidores como eje y hacer hincapié en el salto a sistemas descarbonizados basados en energías renovables y calor residual.

#### 4. Observaciones generales

4.1. La calefacción y la refrigeración desempeñan un papel crucial en la industria, el tratamiento y almacenamiento de alimentos y en el sector terciario. También afectan a todos los ciudadanos de la Unión por el deseo universal de contar con unas condiciones de vida y de trabajo confortables. El coste y la disponibilidad de la calefacción y la refrigeración no solo determinan la medida en que está presente la pobreza energética en una sociedad, sino también la competitividad de sectores de negocio completos. Por consiguiente, el CESE acoge con satisfacción este primer examen estratégico de la calefacción y la refrigeración en la Unión.

4.2. La visión del documento es que la aplicación de las estrategias expuestas será fundamental para conseguir reducir los gastos, mejorar la seguridad energética, disminuir la dependencia de las importaciones y alcanzar los objetivos climáticos. El Comité respalda plenamente esta visión, pero pone de relieve el alcance y la complejidad de los desafíos presentes en la estrategia, algunos de ellos infravalorados, como, por ejemplo, las considerables demandas que tendrán que asumir los Estados miembros, los cambios que deberán producirse en el comportamiento de los ciudadanos, la eficacia de los sistemas de ayuda financiera, el retroceso ante la incertidumbre en los precios de la energía, así como la definición y aplicación de las soluciones técnicas más efectivas.

4.3. En muchos Estados miembros los consumidores disfrutan de sistemas de calefacción urbana que pueden ofrecer ventajas considerables por lo que respecta al coste, la eficiencia y el uso del calor residual. El Comité insta a las instituciones de la Unión a que reconozcan el énfasis claro y positivo que la estrategia da a este sector y a que apoyen el desarrollo y la mejora de los sistemas municipales de calefacción urbana a través de medidas financieras y la realización de renovaciones y mejoras técnicas. La modernización de las centrales térmicas puede brindar beneficios significativos por lo que respecta a las emisiones y el uso de la energía, y las nuevas reglas de configuración del mercado en proceso de desarrollo deberían exigir la aplicación de las mejores tecnologías disponibles. En concreto, debería fomentarse la posible sinergia entre la generación de energía a partir de residuos, con su considerable potencial, y la calefacción urbana.

4.4. Podría prestarse más atención en la estrategia al papel de los consumidores, y en particular a la importancia de la educación y la formación para que se produzcan cambios de comportamiento. La concienciación sobre los costes y el uso de la calefacción en los bloques de apartamentos representa un desafío importante. Los edificios y la calefacción inteligentes requieren ocupantes que también lo sean, con capacidades efectivas en materia de alfabetización digital. La estrategia no hace suficiente hincapié en el papel que desempeña el consumidor para lograr que cualquier estrategia global sea eficaz. La tendencia a cambiar ahorro energético por «comodidad», y la reticencia de los consumidores a alterar considerablemente su estilo de vida para aprovechar al máximo los beneficios de las nuevas tecnologías requieren reconocimiento investigando más en profundidad sobre los mecanismos que generan cambios de comportamiento.

4.5. La estrategia deja claro que los paquetes financieros específicos serán esenciales para fomentar las necesarias inversiones públicas y privadas. El CESE señala que únicamente una pequeña parte de la financiación aprobada del BEI destinada al sector energético a través del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas está dirigida a proyectos de calefacción y refrigeración pertinentes. El documento de trabajo no presenta ningún ejemplo ni análisis de los sistemas pertinentes en los Estados miembros, de los cuales solo unos pocos han tenido éxito a la hora de promover la inversión.

4.6. Dada la enorme importancia de la calefacción y la refrigeración para alcanzar los objetivos climáticos y energéticos de la Unión, el CESE sugiere que el informe anual del estado de la Unión de la Energía incluya una sección específica que señale los avances y el camino a seguir sobre la base de los desafíos expuestos en la sección tercera de la estrategia. Esto presentaría dos ventajas importantes:

— indicaría el papel central de la calefacción en la consecución de los objetivos y exigiría que todos los aspectos del programa de la Unión de la Energía lo reconociesen,

- proporcionaría al informe una atención concreta sobre el consumidor y apoyaría la aspiración de colocar a los consumidores y a los grupos vulnerables en el centro.

## 5. Observaciones particulares

5.1. El documento de trabajo anexo utiliza datos de numerosas fuentes para dibujar una imagen de cómo se aplica la energía a la calefacción y la refrigeración en toda la Unión. Permite realizar cálculos e inferencias razonables, pero la imagen que se obtiene se corresponde, en gran medida, a la del sector en 2012/2013. Hubiese resultado útil disponer de más datos sobre las tendencias en los últimos diez años. Eurostat debería dar prioridad a las labores encaminadas a recopilar un conjunto de datos más global, en concreto por lo que respecta a la energía utilizada para calefacción <sup>(3)</sup>.

5.2. Asimismo, cabe destacar que si el 90 % del supuesto crecimiento de la energía procedente de fuentes renovables utilizada para calefacción de aquí a 2020 proviene de la biomasa, la reducción de las emisiones de partículas y gas del proceso de combustión de la biomasa sigue suponiendo un desafío. Las conclusiones de la política actualizada de la Unión sobre bioenergía sostenible para el período 2020-2030 serán especialmente importantes (formarán parte del paquete de la Unión sobre energías renovables previsto para antes de que finalice 2016) y deberían tener en cuenta, junto con otras cuestiones, los efectos perjudiciales para la salud de ciertos tipos de biomasa.

5.3. Existen considerables diferencias entre Estados miembros por lo que respecta a los sistemas energéticos, las estructuras jurídicas, las técnicas de construcción y los modelos de negocio. Los futuros paquetes legislativos pertinentes para la consecución de la estrategia deben dejar margen para introducir ajustes nacionales.

5.4. Al reconocer la diversidad de los Estados miembros es importante que, una vez fijados los objetivos necesarios, se mantenga la neutralidad tecnológica sobre la mejor manera de alcanzarlos a escala nacional y local. La amplia experiencia con que cuentan las ciudades y los entes locales en el desarrollo de planes energéticos sostenibles, articulados a través del Pacto de los Alcaldes, ofrece valiosas perspectivas.

5.5. La estrategia sugiere que los bancos minoristas concedan financiación a través de préstamos especiales destinados a la renovación de edificios arrendados por particulares, pero las entidades de préstamos hipotecarios europeas [The European Mortgage Federation-European Covered Bond Council (Federación Hipotecaria Europea-Consejo Europeo de Bonos Garantizados)] cuentan con planes para permitir que los propietarios de una vivienda puedan beneficiarse de tasas de amortización reducidas por sus hipotecas si acometen renovaciones en materia de eficiencia energética, con tipos de interés más bajos en los préstamos para financiarlas. El CESE insta a los reguladores europeos a considerar sin demora y positivamente esta iniciativa.

5.6. El Comité ha señalado en diversos dictámenes el crecimiento de las empresas de suministros energéticos <sup>(4)</sup> y el papel que pueden desempeñar en promover la elección y eficiencia energéticas entre los consumidores. Si bien acoge con satisfacción esta contribución, el CESE insta a la Comisión a que anime a los Estados miembros a garantizar la correcta supervisión y control de las empresas de suministros energéticos u órganos privados similares en aras de la protección de los intereses del consumidor. Que los consumidores confíen en tales servicios y en otros programas consultivos en materia energética es una cuestión esencial <sup>(5)</sup>.

5.7. El CESE valora muy positivamente la iniciativa de la Comisión Europea con el Foro de los Ciudadanos y la Energía celebrado en Londres e insta a que los ciudadanos participen más activamente con el respaldo de una cooperación mayor con las asociaciones europeas de consumidores. Los complejos avances legislativos, reglamentarios, tecnológicos, sociales y de comportamiento que apuntalan la transición energética exigirán la comprensión y responsabilización del público para explotar todo su potencial. La necesidad de hacer mayor hincapié en la participación ciudadana se recoge en la propuesta del CESE relativa al diálogo europeo sobre la energía, que favorece dichas aspiraciones.

<sup>(3)</sup> DO C 264 de 20.7.2016, p. 117.

<sup>(4)</sup> DO C 120 de 20.5.2005, p. 115; DO C 162 de 25.6.2008, p. 62; DO C 24 de 28.1.2012, p. 134.

<sup>(5)</sup> DO C 383 de 17.11.2015, p. 84.

5.8. Esta estrategia exige que se conceda la máxima prioridad a un enfoque radical y coordinado de la calefacción y la refrigeración. En las revisiones y paquetes legislativos actuales debe incluirse un enfoque de este tipo. Por consiguiente, las revisiones de la Directiva 2012/27/UE sobre eficiencia energética, la Directiva 2010/31/UE sobre la eficiencia energética de los edificios, la nueva Directiva sobre energía renovable para el período 2020-2030 y la nueva política actualizada de la Unión en materia de sostenibilidad de la bioenergía deben hacer referencia explícitamente a la importancia de la calefacción y la refrigeración, y adoptar las medidas de coordinación que se proponen en la estrategia.

5.9. Por tanto, el Comité señala con inquietud la oportunidad que se ha perdido para dar prioridad a la eficiencia energética en la propuesta de Reglamento de reparto del esfuerzo recientemente publicada [COM(2016) 482 final]. Los Estados miembros del este de Europa podrían hacer un uso mayor de la renovación de los edificios como solución a los problemas de contaminación, dependencia energética y pobreza energética, y este Reglamento podría canalizar los recursos para hacerlo posible.

Bruselas, 19 de octubre de 2016.

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

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2010/13/UE, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual, a la vista de la evolución de las realidades del mercado**

[COM(2016) 287 final — 2016/0151 (COD)]

(2017/C 034/26)

Ponente: **Raymond HENCKS**

Consulta	Comisión Europea, 6/7/2016
Fundamento jurídico	Artículo 53, apartado 1, y artículo 62 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea [COM(2016) 287 final — 2016/0151 (COD)]
Sección competente	Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	6/10/2016
Aprobado en el pleno	19/10/2016
Pleno n.º	520
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	218/2/7

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE reconoce que, frente a la evolución del mercado audiovisual resultante de la emergencia de nuevas formas de servicios, la aparición de nuevos operadores y el desarrollo de nuevas formas de consumo «a la carta», la adaptación del marco normativo europeo de los servicios de comunicación audiovisual se ha hecho imprescindible. Apoya a la Comisión Europea en sus gestiones para actualizar la Directiva de servicios de comunicación audiovisual (DSCA) de 2010, sin perjuicio de las observaciones que siguen.

1.2. Los servicios de comunicación audiovisual no deben tratarse como si solo tuviesen un valor comercial. El CESE considera que las medidas de protección de menores y adolescentes, así como las medidas dirigidas a garantizar la participación de las personas con discapacidad, las personas de edad avanzada, los desfavorecidos o excluidos de la vida social y cultural, no pueden estar subordinadas a consideraciones económicas.

1.3. El CESE toma nota de la prevista supresión del actual artículo 7 de la DSCA relativo a la accesibilidad de las personas con discapacidad, que será sustituido por la propuesta de Directiva relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros por lo que se refiere a los requisitos de accesibilidad de los productos y los servicios [COM(2015) 615 final]. Si no se materializara esta propuesta de la Comisión, habría que revalorizar dicho artículo 7 obligando a los Estados miembros a promover, de manera no exhaustiva, el lenguaje de signos, el subtítulo, la audiodescripción y los menús de navegación fáciles de comprender.

1.4. El CESE acoge favorablemente el hecho de que, en aras de la diversidad cultural, la Unión favorezca la difusión de obras europeas y que los grandes prestadores de servicios de comunicación audiovisual se vean obligados a proponer una cuota determinada de las mismas en sus programas o catálogos. Sin embargo, propone revisar al alza la cuota mínima del 20 % de obras europeas impuesta a los grandes proveedores de vídeo a la carta hasta llegar a un 50 %, a semejanza de la cuota mínima fijada para la radiodifusión televisiva. También propone prever una cuota mínima del 20 % para los proveedores con un bajo volumen de negocios o una baja audiencia, precisando qué es lo que hay que entender por «bajo volumen de negocios» y «baja audiencia».

1.5. El CESE se pronuncia contra la opción facultativa concedida a los Estados miembros de imponer a los servicios a la carta que sean de su competencia, así como a los situados fuera de sus fronteras y dirigidos a su público nacional, contribuciones financieras en forma de inversiones directas en obras o pagos a los fondos cinematográficos nacionales, lo que podría falsear la competencia en función de si un Estado miembro introduce o no dichas contribuciones y penalizar a los servicios audiovisuales de un Estado miembro destinados a sus ciudadanos establecidos en otro Estado miembro.

1.6. En cuanto a la protección de los menores, el CESE aprueba que la propuesta de Directiva prevea alinear las normas de protección aplicables a los proveedores de plataformas de distribución de vídeos con las aplicables a la radiodifusión televisiva. Sin embargo, pide que se aproveche la ocasión para aclarar la disposición del artículo 27 de la DSCA (2010/13/UE), que dispone que los Estados miembros tomen medidas para que las emisiones de televisión no incluyan, durante las horas en que los menores se encuentren en el campo de difusión, ningún programa que pueda perjudicar seriamente su desarrollo físico, mental y moral. El CESE propone fijar un horario preciso e incluir en ese horario una prohibición de la publicidad de bebidas alcohólicas.

1.7. El CESE aprueba la modificación propuesta del nuevo artículo 6, que precisa que los servicios de comunicación audiovisual no pueden contener incitaciones a la violencia o al odio dirigidos contra un grupo de personas o un miembro de tal grupo, definido en relación con el sexo, el origen racial o étnico, la religión o creencia, la discapacidad, la edad o la orientación sexual. Sin embargo, hace hincapié en que en el nuevo artículo 28 bis, relativo a las plataformas de distribución de vídeos, se ha olvidado la referencia al sexo, la orientación sexual y la discapacidad y que la terminología utilizada es a veces diferente. Se propone recoger en el artículo 28 bis, apartado 1, letra b), las mismas formulaciones que en el artículo 6.

1.8. En el marco de la protección de todos los ciudadanos contra los contenidos que supongan una incitación a la violencia o al odio y de la protección de los menores contra los contenidos perjudiciales para su desarrollo, el CESE aprueba el fomento de la corregulación y la autorregulación por medio de códigos deontológicos, siempre y cuando se constituya efectivamente el Grupo de entidades reguladoras europeas para los servicios de comunicación audiovisual (ERGA) y se le dote de los medios necesarios para el ejercicio efectivo de sus competencias, especialmente la prevista en el artículo 30 bis, apartado 3, letra c).

1.9. El CESE se pronuncia contra la propuesta de la Comisión Europea de reservar más espacio y flexibilidad a la publicidad de los servicios de comunicación audiovisual en detrimento de los consumidores, que sufrirán un mayor número de interrupciones de programas para la inserción de publicidad de más larga duración durante las horas punta y de máxima audiencia. Estas nuevas normas sobre las interrupciones publicitarias también podrían ir en detrimento de la integridad de las obras y el derecho moral de los autores.

1.10. El CESE considera que las normas de supervisión por las autoridades reguladoras nacionales son ineficaces en el caso de las empresas ficticias de un Estado miembro que utilizan los satélites de un tercer país para llegar a una gran audiencia en otro Estado miembro, y que deberán revisarse y completarse con una disposición que someta a cualquier operador que disponga de una licencia audiovisual en un Estado miembro, pero que ofrezca servicios audiovisuales en otro Estado miembro, a las disposiciones de ambos.

## 2. Introducción

2.1. Desde 1989, las normas europeas regulan los medios audiovisuales y garantizan la diversidad cultural y la libre circulación de los contenidos en la UE. La Directiva de servicios de comunicación audiovisual (DSCA), que se ha actualizado en reiteradas ocasiones en función de la evolución tecnológica y comercial, armoniza a nivel europeo todas las legislaciones nacionales relativas a los medios audiovisuales. Actualmente, abarca las emisiones de televisión y los servicios de vídeo a la carta.

2.2. Ahora bien, el paisaje audiovisual está transformándose a un ritmo acelerado, debido a la creciente convergencia entre la televisión y los servicios distribuidos a través de internet. Aparecen nuevos modelos económicos, mientras que nuevos instrumentos tecnológicos de comunicación y nuevos actores, como los proveedores de vídeo a la carta y las plataformas de distribución de vídeos, ofrecen contenidos audiovisuales en internet.

2.3. La radiodifusión televisiva y el vídeo a la carta están sujetos a normativas diferentes y a niveles de protección de los consumidores desiguales. Por ello, la Comisión se propone lograr un mayor equilibrio de las normas que se impongan a los organismos tradicionales de radiodifusión televisiva, los proveedores de vídeo a la carta y las plataformas de distribución de vídeos.

### 3. Síntesis de la propuesta de la Comisión

3.1. En el marco de su estrategia para un mercado único digital, la Comisión propone una actualización de la DSCA a fin de crear un entorno más equitativo para todos los agentes del mercado, fomentar la diversidad cultural europea y las películas europeas, proteger mejor a los menores, combatir los discursos de incitación al odio y a la violencia, garantizar la independencia de las autoridades reguladoras del sector audiovisual y ofrecer una mayor flexibilidad a los organismos de difusión en materia de publicidad. La DSCA modificada se aplicará también a las plataformas en línea y los sitios web para la distribución de vídeos y contenidos.

3.2. La Comisión propone las siguientes medidas:

#### 3.2.1. *Actitud responsable de las plataformas de distribución de vídeos*

Las plataformas de distribución de vídeos deberán proteger a los menores de los contenidos nocivos y proteger a todos los ciudadanos de la incitación a la violencia, el odio o el racismo. La Comisión invitará a todas las plataformas de distribución de vídeos a cooperar en la Alianza para una mejor protección de los menores en línea, a fin de elaborar un código de conducta para la industria. Las autoridades reguladoras nacionales del sector audiovisual tendrán competencias para hacer cumplir las normas, lo que, según la legislación nacional aplicable, también podrá dar lugar a la imposición de multas. Las medidas de protección de los consumidores previstas en la Directiva sobre el comercio electrónico también serán aplicables a las plataformas de distribución de vídeos.

#### 3.2.2. *Un mayor papel para las autoridades reguladoras nacionales del sector audiovisual*

A partir de ahora la Directiva garantizará la independencia de las autoridades reguladoras nacionales. El papel del Grupo de entidades reguladoras europeas para los servicios de los medios de comunicación audiovisual (ERGA), compuesto por el conjunto de las 28 autoridades nacionales del sector audiovisual, se definirá en la legislación de la UE. El ERGA evaluará los códigos de conducta en materia de corregulación y asesorará a la Comisión Europea.

#### 3.2.3. *Una creatividad europea más desarrollada*

La Comisión desea que los organismos de radiodifusión televisiva sigan dedicando al menos la mitad del tiempo de visionado a obras europeas y obligará a los prestadores de servicios a la carta a garantizar un porcentaje mínimo del 20 % de los contenidos europeos en sus catálogos. La propuesta también establece que los Estados miembros podrán pedir a los servicios a la carta disponibles o distribuidos en su territorio contribuir financieramente a la producción de obras europeas.

#### 3.2.4. *Una mayor flexibilidad para la publicidad difundida por los organismos de radiodifusión televisiva*

La nueva normativa audiovisual no aumenta, para los organismos de radiodifusión televisiva, la duración total del tiempo de publicidad admisible durante el período comprendido entre las 7:00 y las 23:00 horas, pero les otorga una mayor flexibilidad al permitirles elegir el momento en el que programar los anuncios. Así, se propone suprimir la limitación horaria e introducir un límite diario de un 20 % de publicidad en el período comprendido entre las 7:00 y las 23:00 horas. Los organismos de radiodifusión y los prestadores de servicios a la carta gozarán también de una mayor flexibilidad para recurrir al emplazamiento de productos y el patrocinio.

### 4. Observaciones generales

4.1. El CESE expresa su compromiso con la diversidad de servicios de comunicación audiovisual (SCA), que promueve la libre circulación de la información, el desarrollo de la cultura y la libre formación de opinión, en condiciones que permitan proteger el pluralismo de la información, así como la diversidad cultural y lingüística.

4.2. Asimismo, aprueba que la Directiva sometida a examen preste atención al respeto de los derechos fundamentales y la observancia de los principios consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, como el derecho a la libertad de expresión, la libertad de empresa, el derecho a un recurso jurisdiccional y la promoción del respeto de los derechos del niño.

4.3. Asimismo, apoya a la Comisión en su objetivo de valorizar el patrimonio europeo, desarrollar la creación audiovisual de Europa y aumentar la producción y circulación de programas europeos de alta calidad, respetando los principios de la dignidad humana y asegurando un alto nivel de protección de los menores, los consumidores y los datos personales, así como una competencia justa y leal.

4.4. El CESE reconoce que, frente a la evolución del mercado audiovisual resultante de la emergencia de nuevas formas de servicios y de nuevos instrumentos tecnológicos de comunicación, de la aparición de nuevos operadores y del desarrollo de nuevas formas de consumo «a la carta», la adaptación del marco normativo europeo de los servicios de comunicación audiovisual se ha hecho imprescindible.

4.5. Dada la complejidad de las disposiciones legislativas relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual, el CESE considera que, en aras de la claridad y la racionalidad, sería oportuno recoger en un texto consolidado las modificaciones y añadidos que la Directiva sometida a examen pretende introducir en la Directiva 2010/13/UE de 10 de marzo de 2010 sobre los SCA.

4.6. Los servicios de comunicación audiovisual son servicios públicos esenciales de carácter económico, social y cultural, portadores de valores y de sentido que, en gran parte, pertenecen a la esfera de los derechos humanos y que no deben tratarse como si solo tuviesen un valor comercial. Esto vale sobre todo para los menores y adolescentes, cuya formación y educación dependen cada vez más de los medios de comunicación, teniendo en cuenta la influencia de los servicios de comunicación audiovisual en la manera en que los auditores se forman una opinión, pero también para las personas con discapacidad, las personas de edad avanzada, los desfavorecidos o los excluidos, que deberían participar e integrarse en la vida social y cultural, algo indisociable de la prestación de unos servicios de comunicación accesibles y asequibles.

4.7. El CESE toma nota de que el actual artículo 7 de la DSCA, sumamente vago y poco explícito, se ha suprimido y ha de ser sustituido por la Directiva relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros por lo que se refiere a los requisitos de accesibilidad de los productos y los servicios [COM(2015) 615 final], que por el momento solo se encuentra en la fase de propuesta de Directiva.

4.8. Si no prosperase la iniciativa de la Comisión consistente en establecer, mediante un acto legislativo europeo, un marco general sobre la accesibilidad de los productos y servicios, de conformidad con la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, habría que recoger en un nuevo artículo 7 de la DSCA disposiciones legislativas más vinculantes que obligaran a los Estados miembros a promover, de manera no exhaustiva, el lenguaje de signos, el subtítulo, la audiodescripción y menús de navegación fácilmente comprensibles, conforme al considerando 46 de la DSCA de 2010. En este contexto, el CESE señala que en los Estados miembros en los que, por regla general, las emisiones audiovisuales son subtituladas, el número de ciudadanos bilingües o multilingües es particularmente elevado.

4.9. El CESE acoge favorablemente el hecho de que, en aras de la diversidad cultural, la Unión favorezca la difusión de obras europeas y que los grandes prestadores de servicios de comunicación audiovisual se vean obligados a proponer una cuota determinada de las mismas en sus programas o catálogos.

4.10. En cuanto a la cuota mínima del 20 % de obras europeas impuesta a los grandes proveedores de servicios de vídeo a la carta, esta obligación no les exigirá esfuerzos adicionales puesto que ya la cumplen (véanse las estadísticas del Observatorio Europeo del Sector Audiovisual). Por otra parte, esta cuota es muy modesta en relación con la aplicable a las cadenas lineales de radiodifusión televisiva, que siguen estando obligadas a respetar una proporción mínima del 50 % de obras europeas. Por consiguiente, la cuota mínima para los servicios de vídeo a la carta debería ser igual a la impuesta a la radiodifusión televisiva.

4.11. El CESE emite sus reservas sobre la posibilidad de conceder a las pequeñas y medianas empresas con un bajo volumen de negocios o una baja audiencia excepciones a la difusión de obras europeas, ya que ello podría constituir una nueva forma de competencia desleal. Considera que procede fijar una cuota mínima del 20 % y solicita que se precise qué debe entenderse por «bajo volumen de negocios» y «baja audiencia.»

4.12. Los Estados miembros serán autorizados a imponer a los servicios a la carta que sean de su competencia, así como a los establecidos fuera de sus fronteras y dirigidos a su público nacional, contribuciones financieras en la forma de inversiones directas en obras o pagos a los fondos cinematográficos nacionales.

4.13. El CESE se pronuncia contra el carácter facultativo de esa medida, ya que podría falsear las normas de competencia en función de que un Estado miembro introduzca o no dichas contribuciones y podría penalizar a los servicios audiovisuales de un Estado miembro destinados a sus ciudadanos establecidos en otro Estado miembro.

4.14. En cuanto a la protección de los menores, el CESE aprueba que la propuesta de Directiva prevea alinear las normas de protección aplicables a los proveedores de plataformas de distribución de vídeos con las aplicables a la radiodifusión televisiva. Sin embargo, el CESE pide que se aproveche la ocasión para aclarar la disposición del artículo 27 de la DSCA (2010/13/UE), que dispone que los Estados miembros tomen medidas para que las emisiones de televisión no incluyan, durante las horas en que los menores se encuentren en el campo de difusión, ningún programa que pueda perjudicar seriamente su desarrollo físico, mental y moral. El CESE propone fijar un horario preciso e incluir en ese horario una prohibición de la publicidad de bebidas alcohólicas, así como de fármacos de venta libre y bienes alimentarios considerados nocivos por sus efectos en el aumento de la obesidad infantil.

4.15. En el marco de la protección de todos los ciudadanos contra los contenidos que supongan una incitación a la violencia o al odio y de los menores contra los contenidos perjudiciales para su desarrollo, el CESE aprueba el fomento de la corregulación y la autorregulación por medio de códigos deontológicos que deberán concebirse de manera que sean ampliamente aceptados por los principales operadores. El CESE recuerda <sup>(1)</sup> que, para que esos instrumentos de regulación sean válidos y reconocidos en cualquier ordenamiento jurídico, su configuración y ámbito de aplicación deben definirse en disposiciones expresas y explícitas de la legislación vinculante y deben ser judicialmente aplicables, tanto a nivel nacional como de la UE; dichas disposiciones deberán respetar, al mismo tiempo, la propia naturaleza de estos instrumentos, en especial el acuerdo voluntario de los participantes. En este contexto asume particular importancia la necesidad de instituir el ERGA y de dotarlo con los medios necesarios para el ejercicio efectivo de sus competencias, especialmente la prevista en el artículo 30 bis, apartado 3, letra c).

4.16. La Comisión Europea desea dar más espacio y flexibilidad a la publicidad para todos los servicios de comunicación audiovisual. Así, la transmisión de películas realizadas para la televisión, obras cinematográficas y programas informativos podrá ser interrumpida por publicidad televisiva o televenta una vez por cada período programado de veinte minutos como mínimo, mientras que en la fase actual ese período es de treinta minutos como mínimo, lo que significa que a partir de ahora podrá haber una interrupción adicional por hora. Además, la duración máxima de publicidad permitida por período programado de una hora, que actualmente se sitúa en el 20 %, es decir, doce minutos por hora, se sustituye por una proporción diaria de anuncios publicitarios o de anuncios de televenta del 20 % durante el período comprendido entre las 7:00 y las 23:00 horas, es decir, 192 minutos en total. Además, se autorizarán los anuncios aislados, mientras que las disposiciones relativas al patrocinio y el emplazamiento de productos serán más flexibles.

4.17. Por consiguiente, las difusiones en cuestión podrán interrumpirse con mayor frecuencia y durante más tiempo durante horas elegidas por los organismos de radiodifusión televisiva en el respeto del máximo de 192 minutos de publicidad entre las 7:00 y las 23:00 horas.

4.18. Es evidente que, a partir de ahora, las interrupciones de programas para insertar publicidad se realizarán de manera sostenida durante las horas punta y de gran audiencia, mientras que temprano por la mañana y tarde por la noche la publicidad será poco frecuente, a fin de crear el margen de maniobra necesario para respetar la cuota del 20 % de publicidad al día. Estas nuevas normas sobre las interrupciones publicitarias también podrían ir en detrimento de la integridad de las obras y el derecho moral de los autores.

4.19. El CESE se pronuncia en contra de estas nuevas normas de publicidad y pide que se mantengan las disposiciones actualmente en vigor, o incluso que se refuercen, como ya recomendó el CESE anteriormente.

4.20. La diferenciación entre «servicios lineales» y «servicios no lineales», que ha quedado desfasada por la evolución digital, podría abandonarse.

4.21. El CESE aprueba las medidas adoptadas para garantizar la independencia de la autoridad nacional de regulación audiovisual, teniendo en cuenta que, en algunos Estados miembros, la separación jurídica y funcional de cualquier otra entidad pública o privada no estaba garantizada y estaba sujeta a abusos.

4.22. El CESE considera que las normas de supervisión por las autoridades reguladoras nacionales son ineficaces en el caso de las empresas ficticias de un Estado miembro que utilizan los satélites de un tercer país para llegar a una gran audiencia en otro Estado miembro. Para evitar este tipo de prácticas abusivas, el CESE recomienda completar la Directiva sometida a examen con una disposición por la que se someta a cualquier operador que disponga de una licencia audiovisual en un Estado miembro, pero que ofrezca servicios audiovisuales en otro Estado miembro, a las disposiciones de ambos.

Bruselas, 19 de octubre de 2016.

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

---

<sup>(1)</sup> DO C 248, 25.8.2011, p. 118.

**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 531/2012 en lo que se refiere a las normas relativas a los mercados mayoristas de itinerancia**

[COM(2016) 399 final — 2016/185 (COD)]

(2017/C 034/27)

Ponente: **Raymond HENCKS**

Consulta	Parlamento Europeo, 4/7/2016 Consejo Europeo, 7.7.2016
Fundamento jurídico	Artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea [COM(2016) 399 final — 2016/185 (COD)]
Sección competente	Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	6/10/2016
Aprobado en el pleno	19/10/2016
Pleno n.º	520
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	224/3/4

### 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE siempre ha sido un firme defensor de la supresión de todo precio específico para las comunicaciones móviles de itinerancia. Apoya a la Comisión en sus iniciativas destinadas a alcanzar *la itinerancia con tarifas nacionales* a partir del 15 de junio de 2017 y eliminar antes los fallos del mercado mayorista de itinerancia que puedan comprometer ese objetivo.

1.2. Paralelamente a la supresión de las tarifas de itinerancia, será necesario tomar medidas preventivas para evitar que los operadores compensen la disminución de los ingresos que resulta de la supresión de los precios de itinerancia con un aumento de las tarifas nacionales o con otras medidas abusivas. Asimismo, habrá que velar por que las tarifas nacionales, sobre todo las ofertas a tanto alzado, sean más transparentes y que las autoridades reguladoras elaboren, en colaboración con las organizaciones de consumidores, un modelo de información normalizada sobre la composición de los precios.

1.3. El CESE considera que las tarifas al por mayor medias y máximas que el operador visitado puede solicitar al proveedor de servicios de itinerancia, propuestas por la Comisión para el suministro de una llamada, un mensajes SMS y servicios de datos itinerantes, son razonables y deberían dejar un margen suficiente para una competencia sana entre los proveedores al por mayor de servicios móviles en itinerancia.

1.4. En cambio, el CESE emite grandes reservas sobre la nueva posibilidad que la propuesta de Reglamento sometida a examen brinda a los operadores de negociar los «sistemas de fijación de precios al por mayor innovadores» al margen de los precios (máximos) regulados y que no estén vinculados directamente a los volúmenes realmente consumidos. Las negociaciones comerciales basadas en tarifas a tanto alzado, en compromisos previos o en la capacidad, pueden dar lugar a acuerdos y abusos de posición dominante por parte de los grandes operadores y de los que puedan valerse de una red con cobertura nacional, en detrimento de los pequeños operadores y los operadores de redes móviles virtuales, lo que no hará sino reforzar los oligopolios existentes y los acuerdos de itinerancia bilaterales que la Comisión considera que son la causa de las actuales deficiencias del mercado.

1.5. El CESE aprueba la propuesta del Reglamento sometido a examen en el sentido de que, en caso de litigio entre operadores respecto a los mercados mayoristas de itinerancia, las autoridades nacionales de reglamentación deben estar obligadas a recabar el dictamen del ORECE sobre las medidas que deban tomarse, lo que llevará a una mayor coherencia de los enfoques reguladores aplicados por dichas autoridades nacionales. El CESE propone completar las disposiciones que tratan de los litigios e instar a las autoridades nacionales a animar, cuando proceda, a las partes en cuestión a recurrir en primer lugar a la resolución de litigios por el procedimiento extrajudicial.

## 2. Introducción

2.1. El objetivo de la Unión de hacer de Europa un continente conectado, basado en una infraestructura de vanguardia y con precios asequibles de los servicios fijos e inalámbricos, se encuentra, entre otras cosas, con precios excesivos de las comunicaciones móviles europeas en itinerancia y muy superiores a las tarifas facturadas por el mismo servicio dentro de un país.

2.2. Como los reiterados llamamientos efectuados por la Comisión desde 2006 instando a los operadores de telefonía móvil a reducir sus tarifas excesivas para las comunicaciones móviles en itinerancia resultaron infructuosos, la Unión empezó en 2007 a introducir un límite máximo de precios (eurotarifa) para el mercado mayorista y minorista de las llamadas vocales intereuropeas, de los SMS y finalmente para la transmisión de datos en itinerancia, con la esperanza de ver desarrollarse una sana competencia y de que los usuarios ya no se vean obligados a pagar precios excesivos.

2.3. Por consiguiente, los precios máximos de itinerancia para las comunicaciones de voz, el envío de mensajes SMS y la utilización de los servicios de datos, incluidos los MMS, han tenido que bajar sucesivamente (véase el cuadro infra) para el objetivo final de lograr la supresión completa de los gastos de itinerancia y adaptar las tarifas de las comunicaciones intereuropeas a las tarifas aplicadas a nivel nacional.

	Llamadas vocales euros/minuto sin IVA			SMS euros/SMS sin IVA		Datos euros/MB sin IVA	
	Precio al por mayor	Precio al por menor por llamada efectuada	Precio al por menor por llamada recibida	Precio al por mayor	Precio al por menor	Precio al por mayor	Precio al por menor
Precio <b>medio</b> antes del 1.9.2007		0,7692	0,417	—	—	—	—

### Reglamento (CE) n.º 717/2007

Precio máx. 1.9.2007-31.8.2008	0,30	0,49	0,24	—	—	—	—
Precio máx. 1.9.2008-30.6.2009	0,28	0,46	0,22	—	—	—	—
Precio máx. 1.7.2009-30.6.2010	0,26	0,43	0,19	0,04	0,11	1,00	—

### Reglamento (CE) n.º 544/2009

Precio máx. 1.7.2010-30.6.2011	0,22	0,39	0,15	0,04	0,11	0,80	—
Precio máx. 1.7.2011-30.6.2012	0,18	0,35	0,11	0,04	0,11	0,50	—
Precio máx. 1.7.2012-30.6.2013	0,14	0,29	0,08	0,03	0,09	0,25	0,70

### Reglamento (CE) n.º 531/2012

Precio máx. 1.7.2013-30.6.2014	0,10	0,24	0,07	0,02	0,08	0,15	0,45
Precio máx. 1.7.2014-30.6.2015	0,05	0,19	0,05	0,02	0,06	0,05	0,20
Precio máx. 1.7.2015-30.6.2017	0,05	0,19	0,05	0,02	0,06	0,05	0,20
Precio máx. 1.7.2015-30.6.2022	0,05			0,02		0,05	

2.4. Ninguna red móvil cubre todos los Estados miembros de la Unión. Como consecuencia, para poder prestar servicios de comunicaciones móviles a sus clientes nacionales que viajen de un Estado miembro a otro, los proveedores de servicios de itinerancia tienen que comprar tales servicios al por mayor a los operadores activos en el país visitado o intercambiar con ellos tales servicios.

2.5. La limitación de las tarifas en la Unión fue acompañada de medidas estructurales, como el mercado mayorista de itinerancia <sup>(1)</sup>. Así, los operadores de redes móviles visitados deberán:

- atender todas las solicitudes razonables de acceso a los servicios de itinerancia y solo podrán denegar las solicitudes de acceso a los servicios de itinerancia al por mayor sobre la base de criterios objetivos;
- publicar una oferta de referencia suficientemente detallada, teniendo en cuenta las directrices del Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas (ORECE) y transmitirla a las empresas que soliciten el acceso a los servicios de itinerancia al por mayor;
- proporcionar a la empresa que solicite el acceso un proyecto de contrato relativo a dicho acceso, a más tardar en el plazo de un mes a partir de la recepción inicial de la solicitud por el operador de la red móvil. Se concederá el acceso a los servicios de itinerancia al por mayor dentro de un plazo razonable que no excederá de tres meses a partir de la celebración del contrato;
- responder en un plazo no superior a dos meses a la solicitud de un operador de entablar negociaciones comerciales para incluir también elementos no cubiertos por la oferta de referencia.

2.6. Por último, el Reglamento (UE) n.º 2015/2120 prevé que, con efectos a partir del 15 de junio de 2017, pero a reserva de una utilización razonable y un resultado positivo de una revisión del funcionamiento adecuado del mercado, los proveedores de itinerancia no aplicarán recargo alguno respecto del precio al por menor nacional a los clientes itinerantes en cualquier Estado miembro por cualquier llamada itinerante regulada efectuada o recibida, por cualquier mensaje SMS itinerante regulado enviado ni por cualquier servicio regulado de itinerancia de datos utilizado, ni tampoco recargo alguno a fin de permitir la utilización en el extranjero del equipo terminal o servicio.

2.7. Sin embargo, en circunstancias particulares y excepcionales, a fin de garantizar la viabilidad de su modelo de tarificación nacional, si un proveedor de servicios de itinerancia no puede cubrir todos los costes reales y previstos generados por la prestación de servicios de itinerancia regulados, puede solicitar autorización para aplicar un recargo. Dicho recargo se aplicará solo en la medida necesaria para recuperar los costes generados por la prestación de servicios regulados de itinerancia al por menor, teniendo en cuenta las tarifas máximas al por mayor aplicables.

2.8. Ahora bien, del informe sobre la revisión del mercado mayorista de itinerancia (COM(2016) 398) se deduce que las medidas estructurales previstas siguen siendo insuficientes en el mercado interior de los servicios de itinerancia para reforzar la competencia y lograr un mercado interior de los servicios de comunicaciones móviles sin diferenciación entre las tarifas nacionales y las tarifas de itinerancia.

2.9. Este análisis de los mercados ha demostrado que el funcionamiento de los mercados mayoristas sigue mostrando una serie de fallos debidos a las situaciones oligopolísticas, combinados con acuerdos de itinerancia bilaterales, a falta de productos de sustitución a nivel mayorista y a precios claramente superiores a los costes estimados, especialmente para los servicios de datos.

2.10. Dada la estrecha correlación entre los mercados mayorista y minorista, y a falta de un margen suficiente entre los precios al por mayor y al por menor, el objetivo de una «itinerancia a precios nacionales» es irrealizable y estructuralmente inviable, sobre todo para los pequeños operadores, los operadores de redes virtuales móviles y los que tienen un gran tráfico itinerante saliente.

2.11. Por ello la Comisión se ve obligada a proponer una nueva intervención reguladora de la UE en los mercados mayoristas de itinerancia.

---

<sup>(1)</sup> DO L 172 de 30.6.2012, p. 10.

2.12. El artículo 6 quinquies del Reglamento (UE) n.º 2015/2120, por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 531/2012, pide a la Comisión que presente, antes del 15 de diciembre de 2016, entre otras cosas, un acto de ejecución que establezca normas detalladas sobre la aplicación por parte de los operadores de una política «de utilización razonable» en materia de consumo de servicios de itinerancia al por menor regulados prestados a la tarifa al por menor nacional aplicable. Por el momento, dicho acto de ejecución queda en suspenso después de que la Comisión retirase una primera propuesta al respecto.

### 3. Síntesis de la propuesta de la Comisión

3.1. La propuesta de revisión del Reglamento (UE) n.º 531/2012 prevé:

- la reducción, para el período del 15 de junio de 2017 al 30 de junio de 2022, de la tarifa máxima al por mayor de los servicios itinerantes:
  - de una llamada: de 0,05 EUR por minuto a 0,04 EUR por minuto;
  - de un SMS: de 0,02 EUR a 0,01 EUR;
  - de un servicio de datos: de 0,05 EUR por MB a 0,0085 EUR por MB;
- la posibilidad de que las dos partes que celebren un acuerdo de suministro de itinerancia al por mayor puedan acordar expresamente no someter la aplicación del acuerdo al precio mayorista máximo previsto en el Reglamento durante un período determinado;
- en el caso de litigio entre los operadores de la red visitada y los otros operadores sobre los servicios de itinerancia al por mayor, la obligación de las autoridades nacionales de reglamentación de consultar al ORECE en relación con las medidas que deban adoptarse;
- la elaboración por la Comisión de un informe que deberá presentar, cada dos años a partir del 15 de junio de 2017, al Parlamento Europeo y al Consejo, sobre la base de los datos recogidos por el ORECE acerca de la evolución de la competencia en los mercados de itinerancia de la Unión.

### 4. Observaciones generales

4.1. En anteriores dictámenes, el CESE siempre ha aprobado las propuestas de la Comisión dirigidas a limitar los precios de la itinerancia, considerando que van en la buena dirección consistente en la desaparición, a medio plazo, de toda forma específica de precios de las comunicaciones móviles de itinerancia. Por tanto, no puede sino aprobar las nuevas propuestas de la Comisión dirigidas a subsanar las deficiencias del mercado mayorista de itinerancia que puedan comprometer la realización de «la itinerancia a precios nacionales» a partir del 15 de junio de 2017.

4.2. Por lo que se refiere a «la itinerancia a precios nacionales», el CESE recuerda que siempre ha advertido de posibles efectos contraproducentes y que ha solicitado a las autoridades reguladoras que tomen medidas preventivas para evitar que los operadores compensen la disminución de los ingresos que resulta de la supresión de los precios de itinerancia con un aumento de las tarifas nacionales o con otras medidas abusivas en detrimento del consumidor como, por ejemplo, una facturación del acceso a la red sin que se establezca una comunicación (tasa de activación).

4.3. Para que los consumidores puedan beneficiarse efectivamente de la «itinerancia a precios nacionales» y verificar que no hay aumento de las tarifas nacionales, el CESE reitera su propuesta de que las autoridades reguladoras elaboren, en colaboración con las organizaciones de consumidores, un modelo de información normalizada sobre la composición de los precios, a fin de lograr una mayor transparencia de las tarifas y, en particular, de las ofertas a tanto alzado.

4.4. El CESE es muy consciente de que los precios al por mayor máximos deberán permitir que los operadores puedan recuperar sus costes dejando un margen de beneficio razonable. Ahora bien, como reconoce la Comisión <sup>(2)</sup>, la evaluación del coste de la prestación de servicios de itinerancia al por mayor es una tarea compleja, que implica un gran número de opciones e hipótesis y no está exenta de dudas.

4.5. Teniendo en cuenta los diversos elementos que forman parte integrante del coste de la prestación de servicios de itinerancia al por mayor (tarifa de terminación móvil en el país de origen y en el país de destino), así como otros costes, en especial los costes de tránsito no regulados, los límites propuestos por la Comisión parecen razonables y deberían dejar un margen suficiente para una competencia sana entre proveedores de servicios de itinerancia al por mayor.

<sup>(2)</sup> COM(2016) 398 final.

4.6. El CESE emite grandes reservas sobre la nueva posibilidad que la propuesta de Reglamento sometida a examen brinda a los operadores de negociar los «sistemas de fijación de precios al por mayor innovadores» al margen de los precios (máximos) regulados y que no estén vinculados directamente con los volúmenes realmente consumidos. Las negociaciones comerciales basadas en tarifas a tanto alzado, en compromisos previos o en la capacidad, pueden dar lugar a acuerdos y abusos de posición dominante por parte de los grandes operadores y de los que puedan valerse de una red con cobertura nacional, en detrimento de los pequeños operadores y los operadores de redes móviles virtuales.

4.7. El CESE aprueba la propuesta de que, en caso de litigio entre operadores respecto a los mercados mayoristas de itinerancia, las autoridades nacionales de reglamentación deben estar obligadas a recabar el dictamen del ORECE sobre las medidas que deban tomarse, lo que llevará a una mayor coherencia de los enfoques reguladores aplicados a nivel de dichas autoridades nacionales. El CESE propone completar las disposiciones que tratan de los litigios e instar a las autoridades nacionales a animar, cuando proceda, a las partes en cuestión a recurrir en primer lugar a la resolución de litigios por el procedimiento extrajudicial.

Bruselas, 19 de octubre de 2016.

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

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2009/45/CE sobre reglas y normas de seguridad aplicables a los buques de pasaje»**

[COM(2016) 369 final — 2016/170 (COD)]

(2017/C 034/28)

Ponente: **Tomas ABRAHAMSSON**

Consulta	Parlamento Europeo: 9.6.2016
	Consejo de la Unión Europea: 22.6.2016
Fundamento jurídico:	Artículo 100, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
	[COM(2016) 369 final — 2016/170 (COD)]
Sección competente:	Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	6.10.2016
Aprobado en el pleno	19.10.2016
Pleno n.º	520
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	229/0/3

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. En general, el CESE acoge con satisfacción la propuesta de la Comisión por la que se modifica la Directiva 2009/45/CE sobre reglas y normas de seguridad aplicables a los buques de pasaje. Según el informe de adecuación [REFIT, Adaptar el rumbo: Control de adecuación de la legislación de la UE sobre seguridad de los buques de pasaje, COM(2015) 508 final], la Directiva 2009/45/CE carece en algunas partes de claridad en varias definiciones y requisitos y contiene requisitos anticuados o redundantes, lo que ha dado lugar a una aplicación incoherente del marco jurídico de los buques de pasaje. Las modificaciones propuestas están destinadas a simplificar la legislación, eliminar solapamientos y repeticiones y precisar los requisitos y el ámbito de aplicación, manteniendo el nivel actual de seguridad.

1.2. La legislación de la UE en materia de seguridad de los buques de pasaje reviste gran importancia, puesto que los buques de pasaje nacionales transportan cada año a 120 millones de personas. Sin embargo, la propuesta por la que se modifica la Directiva 2009/45/CE excluye los buques pequeños de menos de 24 metros del ámbito de aplicación de esta, mientras que actualmente solo se excluyen los buques de pasaje existentes, pero no los nuevos.

1.3. La motivación de esta propuesta es, en primer lugar, que la Directiva 2009/45/CE solo se aplica actualmente a 70 de 1 950 pequeños buques y, en segundo lugar, el principio de subsidiariedad, en el sentido de que estos buques se construyen para una amplia gama de servicios y será muy difícil establecer un conjunto común de normas. Así pues, los Estados miembros estarían en mejores condiciones para legislar en la materia.

1.4. El CESE toma nota de la motivación, pero recomienda que, en aras de la seguridad de los pasajeros, se mantenga la aplicación a los buques nuevos de menos de 24 metros de eslora.

1.5. La propuesta por la que se modifica la Directiva 2009/45/CE precisa que, a efectos de dicha Directiva, el aluminio es un material equivalente al acero, por lo que deben aplicarse las correspondientes normas de seguridad contra incendios. Actualmente, no todos los Estados miembros certifican buques de aluminio en virtud de dicha Directiva, lo que crea una situación desigual. El CESE acoge favorablemente esta precisión.

1.6. El CESE acoge con satisfacción la importancia que la actual normativa de la UE sobre seguridad de los buques de pasaje concede a la accesibilidad de las personas con movilidad reducida (apartado 17 de los considerandos de la Directiva 2009/45/CE) y expresa su satisfacción por el hecho de que las normas de la UE representan un importante valor añadido en comparación con las normas internacionales, que no incluyen ninguna disposición obligatoria a este respecto. El CESE valora muy positivamente este requisito y considera que debería aplicarse a todo tipo de buques de pasaje nacionales.

1.7. El CESE felicita a la Comisión por la aclaración aportada en la nueva letra z bis). Esta letra precisa el significado de «material equivalente»: aleaciones de aluminio o de cualquier otro material incombustible, que mantiene unas propiedades estructurales y de integridad equivalentes a las del acero después de la exposición pertinente al ensayo estándar de exposición al fuego gracias al aislamiento previsto. Dado que algunos Estados miembros no han estado certificando buques de aluminio con arreglo a la presente Directiva, en principio el CESE acoge favorablemente esta precisión. Sin embargo, el CESE recomienda aclarar en mayor medida la correspondiente norma técnica incluida en el anexo a la Directiva 2009/45/CE en cooperación con expertos nacionales.

## 2. Introducción y antecedentes

2.1. La configuración geográfica de Europa como una extensa península da una idea de la importancia decisiva que revisten los servicios de transporte marítimo, incluido el transporte de pasajeros. Más de 400 millones de personas transitan cada año por los puertos de la UE, de las cuales 120 millones se desplazan en buques de pasaje nacionales. De ahí la importancia de garantizar las más estrictas normas de seguridad en las aguas de la UE, dado que la legislación sobre seguridad de los buques tiene un impacto considerable, especialmente en el medio ambiente, la legislación laboral, la movilidad de los ciudadanos de la UE y la facilitación del comercio en los buques de pasaje, ya que estos últimos cumplen las mismas normas en toda la UE.

2.2. Tras el desastre del *Estonia*, la Organización Marítima Internacional adoptó una serie de enmiendas al Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar (SOLAS, por sus siglas en inglés), mediante las cuales se establecieron requisitos adicionales para mejorar la estabilidad de los buques de carga rodada en caso de avería.

2.3. Sin embargo, siguen produciéndose incidentes, razón por la cual, en las dos últimas décadas, Europa ha establecido nuevas normas en materia de seguridad de los buques de pasaje, en particular, una serie de normas específicas, como el registro de personas a bordo, y las disposiciones del Convenio SOLAS para las travesías internacionales, que también son aplicables a los desplazamientos entre dos o más Estados miembros, así como muchas otras normas de la UE para los trayectos nacionales.

2.4. Las propuestas proceden del programa REFIT llevado a cabo por la Comisión en relación con la legislación sobre seguridad de los buques de pasaje. La abreviatura REFIT corresponde a Programa de Adecuación y Eficacia de la Reglamentación.

2.5. Su objetivo consiste en simplificar y racionalizar, en la medida de lo posible, las normas de la UE existentes en materia de seguridad de los buques de pasaje, a fin de:

- mantener las normas de la UE únicamente cuando sean necesarias y proporcionadas,
- garantizar una aplicación correcta y uniforme,
- eliminar cualquier duplicación o contradicción.

En estos objetivos se ven reflejadas las recomendaciones sobre REFIT formuladas por el CESE en un reciente dictamen exploratorio (SC/044, de 26 de mayo de 2016).

2.6. Este coherente paquete de propuestas contribuirá a la consecución de estos objetivos. El paquete de seguridad de los buques de pasaje incluye propuestas de revisión de casi toda la reglamentación europea en la materia, exceptuando por supuesto la Directiva 2003/25/CE, de carácter puramente técnico, sobre las prescripciones específicas de estabilidad aplicables a los buques de pasaje de transbordo rodado.

2.7. El paquete consta de las siguientes tres propuestas:

- delimitar y aclarar el ámbito de aplicación de la Directiva 2009/45/CE (requisitos técnicos para los buques de pasaje en travesías nacionales),

- mejorar y aclarar los requisitos de información establecidos por la Directiva 98/41/CE (sobre el registro de las personas que viajan a bordo de buques de pasaje) en relación con otros instrumentos (Directiva 2010/65/UE sobre las formalidades informativas y Directiva 2002/59/CE sobre el sistema comunitario de seguimiento y de información), así como la supresión de redundancias en estos ámbitos,
- aclarar y simplificar régimen de la UE de reconocimientos e inspecciones de los transbordadores de carga rodada (transbordadores capaces de transportar automóviles y trenes, así como pasajeros) y las naves de pasaje de gran velocidad.

2.8. La primera propuesta es el objeto del presente Dictamen.

2.9. La Directiva 2009/45/CE, de 6 de mayo de 2009, es una refundición de la Directiva 98/18/CE, derogada en aras de la claridad. Introduce un nivel armonizado de seguridad para los buques de pasaje que realizan travesías nacionales. Sin embargo, después de quince años, la Comisión consideró necesario revisar la Directiva tras haber efectuado un control de adecuación que hizo hincapié —con el firme respaldo del CESE— en la necesidad de simplificar y aclarar los requisitos actuales.

2.10. El CESE ha participado activamente en el ámbito de la legislación sobre seguridad marítima, emitiendo varios dictámenes. En lo que respecta a la cuestión concreta de la seguridad de los buques de pasaje, cabe señalar que el 29 de mayo de 1996 el Comité emitió un dictamen sobre las reglas y normas de seguridad aplicables a buques de pasaje<sup>(1)</sup>, al que siguió otro dictamen, el 11 de diciembre de 2002, sobre las prescripciones específicas de estabilidad aplicables a los buques de pasaje de transbordo rodado, y sobre la revisión de la Directiva 98/18/CE sobre las reglas y normas de seguridad aplicables a los buques de pasaje. Además, cabe destacar que más recientemente, el 16 de enero de 2008, el Comité apoyó sin reservas la propuesta sobre la anteriormente mencionada refundición de la Directiva 98/18/CE.

2.11. Dada la importancia del ejercicio de revisión que está llevando a cabo actualmente la Comisión, el CESE hace hincapié en la gran importancia que otorga a la mejora continua de la seguridad de los buques de pasaje que intervienen en el comercio interior.

### 3. Síntesis de la propuesta de la Comisión

3.1. La Directiva 2009/45/CE sobre las reglas y normas de seguridad aplicables a los buques de pasaje se refiere a los buques de acero o materiales equivalentes, así como a las naves de gran velocidad, cualquiera que sea su eslora. Esta Directiva, aplicada a escala de la UE únicamente a las travesías nacionales, establece requisitos técnicos para la construcción, la estabilidad, la protección contra incendios y los equipos de salvamento de los buques, sobre la base de las disposiciones del Convenio SOLAS (Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar, 1974, modificado) y algunos requisitos impuestos por una serie de accidentes navales que ocasionaron la pérdida de vidas humanas; de ahí la necesidad de abordar el carácter un tanto fragmentado de la legislación.

3.2. Tras el control de adecuación efectuado en el espíritu del programa REFIT (Programa de Adecuación y Eficacia de la Reglamentación de la Comisión Europea) y el programa «Legislar mejor», la Comisión concluyó que había margen para seguir mejorando el nivel de seguridad, eficiencia y proporcionalidad que ofrece dicha Directiva. Por tanto, la revisión propuesta está destinada a simplificar y racionalizar el marco reglamentario vigente que, a pesar de cumplir sus objetivos y conservar toda su importancia, requiere la supresión de algunos requisitos y definiciones anticuados, ambiguos o redundantes.

3.3. La Comisión propone un número limitado de modificaciones a la actual Directiva en los siguientes ámbitos:

- excluir los buques de pasaje de menos de 24 metros de eslora del ámbito de aplicación de la Directiva en cuestión, dado que los buques pequeños se construyen principalmente con materiales distintos del acero y ya están certificados con arreglo a la legislación nacional,
- aclarar el ámbito de aplicación de la Directiva especificando que el aluminio es un material equivalente al acero (lo cual incidirá en los requisitos de aislamiento contra el fuego) y aclarando que se excluyen los buques que prestan servicios en parques eólicos, al igual que los buques tradicionales,
- precisar y simplificar la determinación de zonas marítimas en la Directiva 2009/45/CE, suprimiendo al mismo tiempo la mención «donde pueden refugiarse los pasajeros en caso de naufragio» y el concepto de «abrigo».

<sup>(1)</sup> DO C 212 de 22.7.1996, p. 21.

3.4. Además, el informe REFIT recomienda elaborar directrices o normas técnicas para los buques pequeños o los construidos con materiales distintos del acero o equivalentes a este, sobre la base de criterios funcionales y dentro de un marco normativo orientado a la consecución de unos objetivos.

3.5. Por último, cabe señalar que la propuesta de la Comisión pretende mantener el actual nivel común de seguridad establecido por la Directiva 2009/45/CE para los buques que efectúen travesías nacionales en aguas de la UE, lo que facilita la transferencia de buques entre registros nacionales y permite una competencia en igualdad de condiciones para las travesías nacionales.

#### 4. Observaciones generales

4.1. El CESE toma nota de que el control de adecuación efectuado sobre las reglas y normas de seguridad aplicables a los buques de pasaje puede haberse visto afectado por la falta de información, por lo que pide que en el futuro se realicen avances en la recopilación de datos y los sistemas de control a fin de reforzar las evaluaciones posteriores a la aplicación de la UE.

4.2. El CESE toma nota de los motivos de la exclusión de los buques pequeños (de menos de 24 metros de eslora) del ámbito de aplicación de la Directiva, pero considera que esta normativa debe seguir aplicándose a los nuevos buques de menos de 24 metros de eslora.

4.3. En el informe REFIT, así como en el considerando 17 de la Directiva 2009/45/CE, se señala que las normas de la UE prevén el acceso de las personas con movilidad reducida a los servicios de comercio nacional de los transbordadores de pasaje, lo cual recomiendan, pero no imponen, las normas internacionales. El CESE valora muy positivamente este requisito y considera que debería aplicarse a todo tipo de buques de pasaje nacionales.

4.4. Asimismo, el CESE considera esencial que todos los pasajeros reciban información sobre las medidas de seguridad a bordo de los buques. Es de vital importancia garantizar que las personas con discapacidad dispongan también de esos detalles.

#### 5. Observaciones específicas sobre las propuestas de modificación de la Directiva 2009/45/CE

##### 5.1. Artículo 2: Definiciones

5.1.1. Letra h) — La definición de «buque nuevo», como buque cuya quilla estuviese colocada o cuya construcción se hallase en una fase equivalente el 1 de julio de 1998 o posteriormente, está anticuada, pero no se propone ninguna modificación.

5.1.2. Letra u) — No se explica el cambio de «Estado de acogida» por «Estado rector del puerto». El CESE recomienda que la Comisión explique este cambio terminológico y el posible cambio en el contenido.

Además, a este respecto, la Directiva parece no distinguir entre los pabellones de los Estados miembros de la UE y los de terceros países, lo que podría ser importante, ya que se trata de buques de cabotaje [Reglamento (CEE) n.º 3577/92 del Consejo, de 7 de diciembre de 1992, por el que se aplica el principio de libre prestación de servicios a los transportes marítimos dentro de los Estados miembros (cabotaje marítimo)].

5.1.3. Nueva letra z bis) — Esta letra aclara el significado de «material equivalente»: aleaciones de aluminio o de cualquier otro material incombustible, que mantiene unas propiedades estructurales y de integridad equivalentes a las del acero después de la exposición pertinente al ensayo estándar de exposición al fuego gracias al aislamiento previsto. Dado que algunos Estados miembros no han estado certificando buques de aluminio con arreglo a esta Directiva, en principio el CESE acoge favorablemente esta precisión. Sin embargo, el CESE recomienda aclarar en mayor medida la correspondiente norma técnica incluida en el anexo a la Directiva 2009/45/CE en cooperación con expertos nacionales.

Por último, el CESE considera que la nueva definición de «material equivalente», especialmente la referencia a «cualquier otro material incombustible» puede ser confusa, pues no especifica adecuadamente qué tipo de material debe ser equivalente para quedar comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva modificada.

5.1.4. Nueva letra z quinquies) — Esta es la definición propuesta para «yates y embarcaciones de recreo»: naves que no transportan ninguna carga ni más de 12 pasajeros y que no están al servicio de una actividad económica, con independencia de su medio de propulsión. El CESE considera que, en aras de la claridad, debería mantenerse la redacción actual «pasajeros con fines comerciales».

## 5.2. Artículo 3 — *Ámbito de aplicación:*

5.2.1. Apartado 1, letra a) — [La presente Directiva se aplicará a] «los buques de pasaje nuevos o existentes de eslora igual o superior a 24 metros». La propuesta por la que se modifica la Directiva 2009/45/CE excluye, por tanto, los buques pequeños, mientras que la normativa actual solo excluye los buques existentes y no los buques «nuevos» de menos de 24 metros de eslora. Véase en el punto 5.1.1 *supra* la definición de «buque nuevo».

5.2.2. La justificación de la exclusión es que la Directiva 2009/45/CE solo se aplica en la actualidad a 70 de 1 950 buques pequeños.

5.2.3. Otra justificación para la exclusión propuesta se fundamenta en el principio de subsidiariedad, dado que estos buques se construyen para una amplia gama de servicios y será muy difícil establecer un conjunto común de normas, de modo que los Estados miembros estarán en mejor situación para regular.

5.2.4. Al CESE le cuesta entender estos razonamientos. Teniendo en cuenta que la Directiva no se aplica al 96 % de la flota de buques pequeños puesto que se fabrican con materiales distintos del acero o equivalentes o son buques utilizados exclusivamente en zonas portuarias, etc., la exención de los buques de menos de 24 metros no resulta favorable para los mismos. Sin embargo, ¿qué sucede con el 4 % restante?

5.2.5. En caso de que las normas armonizadas no resulten adecuadas para determinados buques de menos de 24 metros, los Estados miembros ya tienen libertad para aplicar las exenciones contempladas en el artículo 9 de la Directiva. No obstante, si se acepta la propuesta por la que se modifica la Directiva en este punto, esta dejará de aplicarse a algunos buques de hasta 24 metros de eslora.

5.2.6. Un buque de pasaje de 24 metros no es precisamente un buque desdeñable, puesto que puede dar cabida a 250 pasajeros. Se podría argüir que los pasajeros deben tener los mismos derechos a efectos de seguridad, ya sean buques de 23,9 o de 24,1 metros de eslora. Por estos motivos, el CESE cree que la aplicación a los buques nuevos de menos de 24 metros de eslora debe mantenerse y que los Estados miembros pueden seguir admitiendo exenciones si lo consideran conveniente.

## 5.3. Artículo 5

Por lo que respecta a la enmienda al artículo 5, apartado 3, sobre inspección, a juicio del CESE, también habría que hacer referencia a los transbordadores de carga rodada y naves de pasaje de gran velocidad en travesías nacionales en servicio regular, tal como se definen en el ámbito de aplicación de la nueva propuesta de Directiva [COM(2016) 371 final] por la que se deroga la Directiva 1999/35/CE (véase el artículo 1). A fin de seguir racionalizando la labor de inspección de las administraciones nacionales y, por lo tanto, maximizar el momento en el que el buque puede explotarse comercialmente y eliminar los posibles solapamientos entre las inspecciones específicas de conformidad con la nueva propuesta de Directiva [COM(2016) 371 final] por la que se deroga la Directiva 1999/35/CE y las inspecciones exigidas de conformidad con el artículo 12, se propone:

- sustituir el término «inspección» por «reconocimiento», con arreglo al artículo 5, y
- hacer una referencia clara a los requisitos de inspección en virtud del artículo 5 de conformidad con la nueva propuesta de Directiva [COM(2016) 371 final] por la que se deroga la Directiva 1999/35/CE.

Bruselas, 19 de octubre 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 98/41/CE del Consejo, sobre el registro de las personas que viajan a bordo de buques de pasaje procedentes de puertos de los Estados miembros de la Comunidad o con destino a los mismos y la Directiva 2010/65/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre las formalidades informativas exigibles a los buques a su llegada o salida de los puertos de los Estados miembros**

[COM(2016) 370 final] [2016/171(COD)]

(2017/C 034/29)

Ponente: **Vladimír NOVOTNÝ**

Consulta	Parlamento Europeo: 9/6/2016 Consejo de la Unión Europea: 22/6/2016
Fundamento jurídico	Artículo 100, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea [COM(2016) 370 final] [2016/171(COD)]
Sección competente	Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	6/10/2016
Aprobado en el pleno	19/10/2016
Pleno n.º	520
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	205/9/15

## 1. Conclusiones y recomendaciones

- 1.1. El CESE considera que la modificación propuesta dará lugar a una mayor seguridad del transporte marítimo, y especialmente en beneficio de los viajeros en aguas de la Unión, y contribuirá a hacer más eficiente el salvamento en caso de catástrofe.
- 1.2. El CESE respalda la adición de la nacionalidad a la información registrada para que, en caso de catástrofe marítima, pueda informarse con mayor rapidez a las familias sobre sus allegados que se encontraban a bordo y se evite la incertidumbre sobre su suerte.
- 1.3. El CESE, en consonancia con los resultados de la consulta de trabajo de la Comisión, señala la cuestión de los pequeños transportistas y la necesidad de protegerlos contra la creciente burocracia. En opinión del Comité, la propuesta garantiza que la competencia en aguas de la Unión pueda continuar en igualdad de condiciones para todos los operadores.
- 1.4. El CESE valora positivamente que la propuesta de directiva vaya acompañada de un plan de ejecución que enumera las acciones necesarias para aplicar las medidas de simplificación y define los principales escollos técnicos, jurídicos y temporales relacionados con la implantación de estos nuevos procedimientos.
- 1.5. El CESE acoge favorablemente la propuesta de modificar la Directiva 98/41/CE del Consejo como contribución significativa a la aplicación del programa de adecuación y eficacia de la reglamentación (REFIT) de la Comisión y el programa para mejorar el entorno regulador de la Unión.

## 2. Introducción

- 2.1. A raíz del control de adecuación de la seguridad de los buques de pasaje de la Unión, la Comisión Europea presenta un conjunto de propuestas para simplificar y racionalizar el marco normativo vigente para la seguridad de dichos buques, con el fin de evitar un posible solapamiento de obligaciones e incoherencias entre distintos actos legislativos, manteniendo al mismo tiempo las normativas de la Unión y garantizando su correcta aplicación.

2.2. El objetivo de este paquete de propuestas, que incluye una modificación de la Directiva 2009/45/CE sobre los requisitos técnicos aplicables a los buques de pasaje, una propuesta de directiva para sustituir a la Directiva 1999/35/CE sobre los buques de pasaje que prestan un servicio regular y, lo más importante, una modificación de la Directiva 98/45/CE sobre el registro de personas que viajan a bordo de buques de pasaje, es proporcionar un marco claro, simple y actualizado que sea fácil de utilizar, supervisar y aplicar, aumentando así el nivel general de seguridad en el sector del transporte marítimo.

2.3. Las modificaciones propuestas se basan en el programa de adecuación y eficacia de la reglamentación (REFIT) de la Comisión y contribuyen a la realización del programa para mejorar el entorno regulador de la Unión.

2.4. La propuesta responde al programa «Legislar mejor» de la Comisión, velando por que la legislación vigente sea clara y sencilla, no suponga una carga innecesaria y se mantenga al paso de la evolución política, social y tecnológica. Procura responder, asimismo, a las metas de la estrategia de transporte marítimo hasta 2018, garantizando la calidad de los servicios regulares de transbordadores para transporte de pasajeros dentro de la Unión.

### 3. El documento de la Comisión

3.1. La Directiva 98/41/CE del Consejo establece el recuento y el registro de los pasajeros y la tripulación a bordo de los buques de pasaje procedentes de puertos de la Unión o con destino a los mismos. De acuerdo con la normativa actualmente vigente, esta información debe almacenarse en el sistema de información de la compañía y estar disponible en todo momento para su transmisión a la autoridad encargada de la búsqueda y salvamento. Los datos registrados no siempre incluyen información sobre la nacionalidad (además del nombre, edad y sexo), dificultando la prestación de asistencia a las potenciales víctimas y sus allegados.

3.2. Como consecuencia de ello, los operadores que ya comunican estos datos a la ventanilla única nacional están expuestos a una duplicación del régimen de información. Las normas vigentes no tienen en cuenta el desarrollo de sistemas tales como SafeSeaNet y la ventanilla única nacional y obligan a la autoridad nacional competente a ponerse en contacto con la compañía naviera si se presenta una emergencia. Esta propuesta coincide plenamente con el programa REFIT de la Comisión y tiene por objeto hacer uso del potencial que ofrece la digitalización para el registro, transmisión, acceso y protección de datos.

3.3. Para que las operaciones de búsqueda y salvamento sean eficaces, es necesario tener acceso inmediato a datos exactos de las personas que se encuentran a bordo. La formulación actual de la directiva no lo garantiza de forma suficiente. Por lo tanto, la Comisión propone actualizar, aclarar y simplificar los requisitos vigentes de recuento y registro de pasajeros y tripulación a bordo de buques de pasaje, con el fin de aumentar el nivel de seguridad garantizado por ellas.

3.4. Se considera que el requisito previsto en la propuesta de registrar información sobre las personas a bordo en un sistema electrónico existente (que en caso de emergencia permita el acceso inmediato a los datos por parte de la autoridad competente) constituye un gran paso adelante en comparación con el actual nivel de seguridad, sin que ello genere unos costes significativos para los operadores o las administraciones autorizadas.

3.5. La Comisión Europea propone eliminar la duplicación de las obligaciones de información sobre los pasajeros y hacer que sean iguales para todos los operadores, permitiendo registrar en un sistema electrónico existente la información sobre el número de personas a bordo. Esto permite, en caso de emergencia o accidente, transmitir inmediatamente los datos a la autoridad competente en lugar de extraerlos del sistema de la compañía, antes de la salida o la llegada a cualquier puerto de la Unión. También garantiza que la información necesaria sobre la tripulación y los pasajeros —en todo viaje superior a veinte millas náuticas— se registre en el mismo sistema electrónico en vez de en el sistema de la compañía, antes de la salida o la llegada a un puerto de la Unión.

3.6. Propone asimismo las siguientes disposiciones: evitar las duplicaciones y exigir que, para todo viaje superior a 20 millas náuticas, se registre la nacionalidad de los pasajeros y se transmita a la autoridad competente utilizando los mismos medios y criterios utilizados para el registro y transmisión de datos como nombre, edad, etc. (algo que ya se exige); precisar la definición de las obligaciones de registro de los pasajeros en la Directiva 98/41/CE, por ejemplo respecto a la duración del viaje; eliminar de la Directiva 98/41/CE la obligación de aprobación de los sistemas de registro de los pasajeros; y agilizar el mecanismo de comunicación de exenciones y equivalencias considerado en las Directivas 2009/45/CE y 98/41/CE. La propuesta también puntualiza las definiciones y requisitos correspondientes de la Directiva 98/41/CE.

3.7. La propuesta garantiza que pueda seguir habiendo competencia en condiciones de igualdad en aguas de la Unión para todos los operadores.

#### 4. Observaciones generales

4.1. El CESE acoge favorablemente la propuesta de modificar la Directiva 98/41/CE del Consejo como contribución significativa a la aplicación del programa de adecuación y eficacia de la reglamentación (REFIT) de la Comisión y el programa para mejorar el entorno regulador de la Unión.

4.2. El Comité considera que el uso propuesto de métodos modernos de comunicación electrónica de la información es adecuado y aumentará la eficiencia y la eficacia del sistema de registro e información de personas que viajan a bordo de buques de pasaje.

4.3. El CESE considera que la modificación propuesta dará lugar a una mayor seguridad del transporte marítimo en aguas de la Unión y contribuirá a hacer más eficiente el salvamento en caso de catástrofe.

4.4. El CESE respalda la propuesta de añadir la nacionalidad a la información registrada para que, en caso de catástrofe marítima, pueda informarse con mayor rapidez a las familias sobre sus allegados que se encontraban a bordo y se evite la incertidumbre sobre su suerte.

4.5. El CESE acoge favorablemente el enfoque de la Comisión Europea, que durante la preparación de la modificación propuesta de la directiva ha llevado a cabo consultas con profesionales que trabajan en el sector del transporte marítimo y representantes de los viajeros. Los resultados de las consultas se resumen y evalúan en el documento de trabajo de la Comisión, que se adjunta a la propuesta de modificación de la Directiva 98/41/CE. Las conclusiones de las consultas se incorporan en la directiva propuesta.

4.6. El CESE considera necesario reforzar la protección de los datos personales sujetos a registro y modernizar completamente la Directiva 98/41/CE en consonancia con la evolución jurídica en la esfera de protección de datos, en concreto el Reglamento (UE) 2016/679.

#### 5. Observaciones particulares

5.1. El CESE coincide con la Comisión Europea en que la protección de la información personal debería equilibrarse con los requisitos relativos a la accesibilidad restringida a estos datos, previa petición, por parte de las autoridades nacionales competentes (el mecanismo de comunicación en caso de emergencia o después de un accidente es el sistema SafeSeaNet, contemplado en la Directiva 2002/59/CE). Del mismo modo que la ventanilla única nacional, SafeSeaNet se basa en la legislación de la Unión en materia de protección de datos personales y se caracteriza por sus condiciones de seguridad y sus derechos de acceso claramente determinados. El CESE recomienda especificar de manera detallada en la propuesta de directiva el período de conservación.

5.2. Considera que la propuesta de transmisión a la ventanilla única nacional debería garantizar rigurosamente el cumplimiento de los requisitos de confidencialidad (recogidos en el artículo 8 de la Directiva 2010/65/UE) y la conformidad de la transmisión de datos con la legislación de la Unión en materia de datos personales.

5.3. El CESE, en consonancia con los resultados de la consulta de trabajo de la Comisión, señala la cuestión de los pequeños transportistas y la necesidad de protegerlos contra la creciente burocracia. Por este motivo, el CESE respalda la propuesta de la Comisión, que debería permitir a los pequeños transportistas cumplir los requisitos de registro utilizando una conexión a internet como opción más barata y flexible o eligiendo transmitir el número de personas a bordo a través del sistema de información automática, un sistema marítimo de radiodifusión basado en la transmisión de señales de radio de muy alta frecuencia. Esto permitiría que el centro de búsqueda y salvamento conozca el número de personas a bordo en cualquier momento, independientemente de si dispone de una persona de contacto.

5.4. El CESE valora positivamente que la propuesta de directiva vaya acompañada de un plan de ejecución que enumera las acciones necesarias para aplicar las medidas de simplificación y define los principales escollos técnicos, jurídicos y temporales relacionados con la implantación de estos nuevos procedimientos.

Bruselas, 19 de octubre de 2016.

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

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre un sistema de inspecciones para garantizar la seguridad en la explotación de transbordadores de carga rodada y naves de pasaje de gran velocidad en servicio regular y por la que se modifica la Directiva 2009/16/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el control de los buques por el Estado rector del puerto y se deroga la Directiva 1999/35/CE del Consejo»**

[COM(2016) 371 final — 2016/0172 (COD)]

(2017/C 034/30)

Ponente: **Jan SIMONS**

Consulta	Parlamento Europeo, 9.6.2016 Consejo de la Unión Europea, 22.6.2016
Fundamento jurídico	Artículo 100, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea  [COM(2016) 371 final — 2016/0172 (COD)]
Sección competente	Sección de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	6.10.2016
Aprobado en el pleno	19.10.2016
Pleno n.º	520
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	222/2/6

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge con satisfacción el conjunto de los propósitos del programa de adecuación y eficacia de la reglamentación (REFIT) de la Comisión con el objetivo general de proporcionar un marco jurídico claro, simple y coherente sobre la seguridad de los buques de pasaje que sea más fácil de aplicar, supervisar y hacer ejecutar y que permita así garantizar un nivel de seguridad general para los pasajeros y la tripulación de los buques.

1.2. Para el CESE es especialmente importante contar con un sistema europeo de inspección aplicable a los buques de pasaje que realizan trayectos tanto nacionales como internacionales manteniendo unas condiciones de competencia equitativas en las aguas de la Unión para todos los buques de pasaje con independencia del pabellón que enarbolan. No obstante, el CESE considera que la Unión debería tratar ante todo de mantener unas normas apropiadas de seguridad marítima y protección del entorno marino a escala mundial, que a su vez se apliquen a los buques que operan en las aguas de la Unión.

1.3. El CESE considera que se necesitan más aclaraciones y disposiciones adicionales en el marco de la nueva Directiva propuesta a fin de evitar toda redundancia en las inspecciones o la imposición de una carga adicional innecesaria a las administraciones de los Estados miembros que obstaculice las actividades comerciales de los buques o provoque un cansancio adicional a la tripulación. Esto incluye la necesidad de:

- evitar toda posible redundancia en las inspecciones entre la nueva propuesta de Directiva y la Directiva 2009/16/CE sobre el control de los buques por el Estado rector del puerto,
- una coordinación apropiada entre las autoridades competentes de los Estados miembros para la programación de las inspecciones.

1.4. Si bien acoge favorablemente el objetivo de la nueva propuesta de Directiva de reducir el cansancio de las tripulaciones, el CESE considera esencial, en términos de seguridad marítima, el cumplimiento de los requisitos mínimos aplicables a los marineros para trabajar a bordo de buques, incluida la titulación médica y de formación con arreglo al Convenio STCW (Convenio Internacional sobre Normas de Formación, Titulación y Guardia para la Gente de Mar). El cumplimiento de estos requisitos debe garantizarse de conformidad con los convenios internacionales existentes, como el Convenio sobre el trabajo marítimo de 2006, que se incorporó al Derecho de la UE mediante la Directiva 2009/13/CE del Consejo.

1.5. En vista de lo anterior, el CESE reconoce que la cantidad de disposiciones aclaratorias exigirá que tanto los Estados miembros como las compañías navieras ajusten sus procesos actuales. En consecuencia, el CESE apoyaría la función de la Agencia Europea de Seguridad Marítima (AESM) y el recurso al Grupo de expertos sobre seguridad de los buques de pasaje ya existente en el seno del Grupo sobre seguridad marítima, a fin de facilitar los procesos de aplicación y transposición en colaboración con los grupos de expertos correspondientes encargados de las inspecciones de control del Estado rector del puerto y la aplicación de la «ventanilla única» nacional.

1.6. El CESE formula siete observaciones específicas de carácter técnico (véase el punto 5 del presente dictamen).

## 2. Introducción

2.1. La configuración geográfica de Europa como una extensa península da una idea de la importancia decisiva que revisten los servicios de transporte marítimo, incluido el transporte de pasajeros. Más de 400 millones de personas transitan cada año por los puertos de la Unión, de los cuales 120 millones se desplazan en buques de pasaje nacionales. De ahí la importancia de garantizar las más estrictas normas de seguridad en las aguas de la Unión, habida cuenta de que la legislación sobre seguridad de los buques tiene un impacto considerable, especialmente en el medio ambiente, la legislación laboral, la movilidad de los ciudadanos de la Unión y la facilitación del comercio en los buques de pasaje, ya que estos últimos cumplen las mismas normas en toda la Unión.

2.2. Permanecen en la memoria colectiva —sobre todo en la de las partes interesadas del transporte marítimo— los trágicos accidentes de dos transbordadores marítimos: el *Herald of Free Enterprise*, al zarpar del puerto de Zeebrugge (Bélgica) en 1987, y el *Estonia*, en su travesía de Tallin a Estocolmo, frente a la costa finlandesa, la noche del 27 al 28 de septiembre de 1994. En el primero, embarrancado en un banco de arena, perdieron la vida 193 personas; en el segundo, se alcanzó la cifra récord de 852 víctimas. Ambos accidentes fueron provocados por las puertas de proa, por las que entran y salen las personas y los vehículos (*roll-on-roll-off*, de ahí que a estos transbordadores también se les denomine RO-RO); en un caso no se habían cerrado correctamente y en el otro cedieron en medio de una fuerte tormenta. Como consecuencia de ello, se produjo una entrada masiva de agua, que hizo que los transbordadores escoraran y zozobran rápidamente, en menos de media hora.

2.3. Tras el desastre del *Estonia*, la Organización Marítima Internacional adoptó una serie de enmiendas al Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar (SOLAS), mediante las cuales se establecieron requisitos adicionales para mejorar la estabilidad de los buques de carga rodada en caso de avería.

2.4. Sin embargo, siguen produciéndose incidentes, razón por la cual, en las dos últimas décadas, Europa ha introducido nuevas normas en materia de seguridad de los buques de pasaje, en particular, una serie de normas específicas, como el registro de personas a bordo, y las disposiciones del Convenio SOLAS para las travesías internacionales, que también son aplicables a los desplazamientos entre dos o más Estados miembros, así como muchas otras normas de la UE para los trayectos nacionales.

2.5. Las propuestas se derivan del programa REFIT, que aplica la Comisión Europea a la legislación en materia de seguridad de los buques de pasaje. La abreviatura REFIT se refiere al Programa de adecuación y eficacia de la reglamentación.

2.6. Su objetivo consiste en simplificar y racionalizar, en la medida de lo posible, las normas de la UE existentes en materia de seguridad de los buques de pasaje, a fin de:

— mantener las normas de la UE únicamente cuando sean necesarias y proporcionadas,

— garantizar una aplicación correcta y uniforme,

— eliminar cualquier duplicación o contradicción.

En estos objetivos se ven reflejadas las recomendaciones sobre REFIT formuladas por el CESE en un reciente dictamen exploratorio (SC/044, de 26 de mayo de 2016).

2.7. Este coherente paquete de propuestas contribuirá a la consecución de estos objetivos.

El paquete de seguridad de los buques de pasaje incluye propuestas de revisión de casi toda la reglamentación europea en la materia, exceptuando por supuesto la Directiva 2003/25/CE, de carácter puramente técnico, sobre las prescripciones específicas de estabilidad aplicables a los buques de pasaje de transbordo rodado.

2.8. El paquete consta de las siguientes tres propuestas:

- delimitar aclarar el ámbito de aplicación de la Directiva 2009/45/CE (requisitos técnicos para los buques de pasaje en travesías nacionales),
- mejorar y aclarar los requisitos de información establecidos por la Directiva 98/41/CE (sobre el registro de las personas que viajan a bordo de buques de pasaje) en relación con otros instrumentos (Directiva 2010/65/UE sobre las formalidades informativas y Directiva 2002/59/CE sobre el sistema comunitario de seguimiento y de información), así como la supresión de duplicaciones en estos ámbitos,
- aclarar y simplificar el régimen de la UE de reconocimientos e inspecciones de los transbordadores de carga rodada (transbordadores capaces de transportar automóviles y trenes, así como pasajeros) y las naves de pasaje de gran velocidad.

2.9. Esta última propuesta es el objeto del presente dictamen.

### 3. Síntesis de la propuesta de la Comisión relativa a un sistema de inspección

3.1. La propuesta pretende aclarar y simplificar el régimen de la UE de reconocimientos e inspecciones de los transbordadores de carga rodada y las naves de pasaje de gran velocidad, que actualmente se rigen por la Directiva 1999/35/CE (reconocimientos obligatorios para garantizar la seguridad en la explotación de servicios regulares de transbordadores de carga rodada y naves de pasaje de gran velocidad) y la Directiva 2009/16/CE (control de los buques por el Estado rector del puerto).

3.2. La propuesta se ajusta a las Directivas 2009/21/CE y 2009/45/CE (reconocimiento por el Estado de abanderamiento de las naves de transporte marítimo internacional y nacional respectivamente). También en este caso parece ser que la aplicación de las directivas varía de un Estado miembro a otro.

3.3. La propuesta contempla la supresión del concepto de «Estado de acogida» (conforme a la Directiva 1999/35/CE, el Estado de acogida, es decir, el país en cuyas aguas opera la nave bajo el pabellón de otro país, debe inspeccionar los transbordadores de carga rodada). Las inspecciones se integrarán en las del Estado de abanderamiento y las del Estado del puerto. Por último, se aclarará cuándo deben efectuarse las dos inspecciones anuales que contempla la actual Directiva 1999/35/CE.

3.4. Por consiguiente, se propone modificar la Directiva 2009/16/CE, derogar la Directiva 1999/35/CE, y sustituirlas por una nueva directiva. Los principales aspectos de esta nueva directiva son:

- limitar el ámbito de aplicación de la Directiva a los buques que prestan servicios regulares de transbordadores de carga rodada y las naves de pasaje de gran velocidad entre puertos situados en un mismo Estado miembro o entre un puerto situado en un Estado miembro y un puerto de un tercer Estado cuando el pabellón del buque es el mismo que el del Estado miembro de que se trate,
- eliminar una serie de definiciones y referencias redundantes como «pasajero», «Estado de acogida», «viajes internacionales» o «certificado de exención» y suprimir la referencia a la investigación de siniestros marítimos, que ya está cubierta por la Directiva 2009/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo,
- prever un sistema de inspecciones (basado en los buques y no en la compañía) previas al inicio de un servicio regular. El buque deberá someterse a una inspección de conformidad con el anexo II y también deberá verificarse una serie de cuestiones relacionadas con la gestión de la seguridad que figuran en el anexo I,
- disponer que los buques comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva deberán inspeccionarse dos veces al año con un cierto intervalo de tiempo entre las inspecciones y que una de estas inspecciones deberá ser una inspección en servicio durante una travesía regular,

- prever que los Estados miembros, si lo desean, puedan combinar la inspección con el reconocimiento del Estado de abanderamiento que habría que realizar para cada buque con periodicidad anual,
- armonizar las disposiciones relativas a los informes de inspección, las prohibiciones de salida, las vías de recurso, los costes, la base de datos de inspecciones y las sanciones con las previstas en la Directiva 2009/16/CE,
- armonizar la Directiva con las disposiciones del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en lo que respecta a las competencias de la Comisión en relación con los actos delegados,
- modificar la Directiva 2009/16/CE para garantizar que se mantienen el contenido y la frecuencia actuales de las inspecciones de los transbordadores de carga rodada y las naves de pasaje de gran velocidad,
- prever las disposiciones relativas a la evaluación de la Directiva por parte de la Comisión.

#### 4. Observaciones generales

4.1. El CESE acoge con satisfacción el conjunto de los propósitos del programa de adecuación y eficacia de la reglamentación (REFIT) de la Comisión con el objetivo general de proporcionar un marco jurídico claro, simple y coherente sobre la seguridad de los buques de pasaje que sea más fácil de aplicar, supervisar y hacer ejecutar y que permita así garantizar un nivel de seguridad general para los pasajeros y la tripulación de los buques. Por consiguiente, estas medidas REFIT y las evaluaciones también complementan los objetivos de la estrategia europea de transporte marítimo (COM/2009/8 final) orientada a explotar todo el potencial de la creciente demanda de transporte marítimo de corta distancia y de servicios de transporte marítimo para las empresas y los ciudadanos en Europa.

4.2. Como muestran las estadísticas sobre accidentes, gracias al marco normativo existente, se ha logrado un elevado nivel de seguridad para los buques de pasaje en aguas de la Unión. El CESE respalda el énfasis renovado que se ha puesto en abordar las características específicas relacionadas con la seguridad de los transbordadores de carga rodada y las naves de pasaje de gran velocidad a través de esta propuesta de nueva Directiva por la que se modifica la Directiva 2009/16/CE. El resultado del programa REFIT aclara y simplifica los requisitos existentes en el marco de los reconocimientos, las inspecciones ampliadas del Estado rector del puerto y los reconocimientos anuales del Estado de abanderamiento con arreglo a la actual Directiva 1999/35/CE, encuestas, el incremento de las inspecciones de control por el Estado rector del puerto y los reconocimientos anuales del Estado de abanderamiento, manteniendo al mismo tiempo el mismo nivel de seguridad para los pasajeros de los transbordadores de carga rodada y las naves de pasaje de gran velocidad en servicio regular en las aguas de la UE.

4.3. Para el CESE es especialmente importante contar con un sistema europeo de inspección aplicable a los buques de pasaje que realizan trayectos tanto nacionales como internacionales manteniendo unas condiciones de competencia equitativas en las aguas de la Unión para todos los buques de pasaje con independencia del pabellón que enarbolan.

4.4. El CESE acoge con satisfacción el hecho de que la simplificación prevista no solo proporcionará una mayor claridad jurídica, sino que también permitirá una mayor racionalización de la cantidad de inspecciones que deben llevar a cabo las administraciones nacionales y, al mismo tiempo, maximizará las operaciones comerciales de los buques.

4.5. Desde 2009, el nuevo régimen de inspecciones (NRI) en el marco del MA de París se ha centrado en el rendimiento de los buques mediante el incremento del número de inspecciones para los buques de baja calidad y el incremento del intervalo para los buques de alta calidad. El CESE reconoce estos logros del NRI, sobre todo si se tiene en cuenta que la carga administrativa ha sido una preocupación creciente para los buques de comercio marítimo de corta distancia y que esta carga aumenta con cada inspección adicional.

4.6. El CESE subraya que el cumplimiento de los requisitos mínimos para trabajar a bordo de un buque, incluida la titulación médica y de formación con arreglo al convenio STCW, es fundamental desde el punto de vista de la seguridad marítima, por lo que deben garantizarse de conformidad con los convenios internacionales vigentes, como el Convenio sobre el trabajo marítimo de 2006, que se incorporó al Derecho de la UE mediante la Directiva 2009/13/CE del Consejo. Esta Directiva también ha modificado la legislación específica relativa al tiempo de trabajo de los marineros, es decir, la Directiva 1999/63/CE, que tiene por objeto proteger la salud y la seguridad de la gente de mar mediante el establecimiento de requisitos mínimos en materia de tiempo de trabajo. Además, la Directiva 1999/95/CE está destinada a mejorar la seguridad en el mar, luchar contra la competencia desleal de armadores de terceros países y proteger la salud y la seguridad de los marineros a bordo de los buques que utilizan puertos de la UE.

4.7. El CESE reconoce que la cantidad de disposiciones aclaratorias exigirá que tanto los Estados miembros como las compañías navieras ajusten sus procesos actuales. En consecuencia, el CESE apoyaría la función de la Agencia Europea de Seguridad Marítima (AESM) y el recurso al Grupo de expertos sobre seguridad de los buques de pasaje ya existente en el seno del Grupo sobre seguridad marítima, a fin de facilitar los procesos de aplicación y transposición en colaboración con los grupos de expertos correspondientes encargados de las inspecciones de control del Estado rector del puerto y la aplicación de la «ventanilla única» nacional. El CESE se congratula de la oportunidad brindada recientemente a las organizaciones de partes interesadas de participar en el Grupo de expertos sobre seguridad de los buques de pasaje, ya que tales plataformas de debate, que siguen el ejemplo del Foro Europeo de Navegación Sostenible (ESSF), pueden resultar muy útiles al permitir el acercamiento entre la Comisión Europea, las partes interesadas del sector y las ONG y las autoridades competentes de los Estados miembros.

4.8. En cuanto a las inspecciones periódicas previstas en el artículo 5, puede ocurrir que un buque de servicio regular sujeto a inspecciones en virtud del ámbito de aplicación de la nueva Directiva propuesta también esté sujeto al mismo tiempo a inspecciones de control del Estado rector del puerto llevadas a cabo según lo dispuesto en la Directiva 2009/16/CE modificada por la nueva Directiva a través del artículo 14 relativo a la inspección de los transbordadores de carga rodada y las naves de pasaje de gran velocidad que realizan servicios regulares. La nueva Directiva propuesta debería evitar, en aras de la racionalización, la posible redundancia de las inspecciones entre las dos Directivas mencionadas.

4.8.1. A pesar de que los parámetros de riesgo del actual sistema de control del Estado rector del puerto pueden implicar que el buque no sea admisible para una inspección ampliada de control del Estado rector del puerto en el momento en que se programe la inspección prevista por la nueva Directiva propuesta, será necesaria una coordinación apropiada entre los Estados miembros a fin de que se respete el intervalo de tiempo entre las dos inspecciones, tal y como lo exige el artículo 5, apartado 1, letra b).

4.8.2. En el artículo 10 de la nueva propuesta de Directiva, se pide a la Comisión que cree una base de datos de inspecciones. Debería aclararse si tal base de datos de inspecciones se mantendrá en paralelo al sistema del Memorando de Acuerdo de París-AESM THETIS y, en particular, hasta qué punto las inspecciones llevadas a cabo con arreglo a esta nueva Directiva influirán en el perfil de riesgo del buque en virtud del Memorando de Acuerdo de París.

4.8.3. En cuanto al artículo 1, apartado 1, se debería aclarar si «tercer Estado» se refiere solo a un país no perteneciente a la Unión o tanto a un Estado miembro de la Unión como a un país no perteneciente a la Unión. La interpretación del CESE es que «tercer Estado» se debería definir como un país no perteneciente a la Unión a fin de evitar la confusión con los transbordadores de carga rodada y naves de pasaje de gran velocidad sujetos a las inspecciones de control del Estado rector del puerto previstas en el artículo 14 de la nueva Directiva propuesta.

4.9. El CESE opina que la Unión tiene ante todo la función de garantizar que toda modificación de los instrumentos internacionales mencionados en el artículo 2 de la nueva Directiva propuesta mantendrá un nivel adecuado de seguridad marítima y protección del entorno marino a escala mundial. Por consiguiente, el CESE considera que las disposiciones sobre una posible futura desviación de la legislación internacional, contenidas en los artículos 12 y 13 de la nueva propuesta de Directiva, deberían utilizarse como último recurso y deberían implicar, en su caso, una acción europea destinada a garantizar que cualquier conflicto entre la legislación marítima europea y los instrumentos internacionales dé lugar, ulteriormente, a una solución compatible a nivel internacional.

## 5. Observaciones específicas

5.1. En cuanto a la definición de «servicio regular» en el artículo 2, apartado 5, letra a), y en el artículo 14 de la nueva Directiva propuesta, el CESE sugiere que se aclare la definición del siguiente modo: «con arreglo a un listado de horas de salida y de llegada públicamente disponible o planificado».

5.2. Hay exigencias redundantes y confusas entre las «Inspecciones preliminares» en virtud del artículo 3, apartado 2, y las «Excepciones a la obligación de la inspección preliminar» en virtud del artículo 4, apartado 1. El CESE propone fusionar estos dos apartados en un nuevo artículo 4, apartado 1, a fin de hacer una referencia coherente a los requisitos que deben satisfacerse para que un buque pueda quedar dispensado de las inspecciones, siempre que el Estado miembro considere satisfactorios los reconocimientos e inspecciones realizados previamente. Este nuevo apartado también debe hacer referencia a las inspecciones preliminares exigidas para los transbordadores de carga rodada y las naves de pasaje de gran velocidad en el marco de la Directiva 2009/16/CE modificada por el artículo 14 de la nueva Directiva propuesta.

5.3. Aunque la nueva Directiva propuesta establece un procedimiento en caso de que a raíz de circunstancias imprevistas se deba utilizar rápidamente un transbordador o una nave para sustituir a otro (artículo 4, apartado 3), el CESE propone introducir un procedimiento específico para el uso de un buque de sustitución durante un período limitado, si el apartado 1 del artículo 4 no es aplicable, en caso de que se trate del mantenimiento rutinario del buque que efectúa el servicio regular.

5.4. La periodicidad de las dos inspecciones anuales, conforme a lo dispuesto en el artículo 5, apartado 1, letra b), debería especificarse igualmente en el artículo 14 *bis*, apartado 2, a fin de garantizar con el tiempo un nivel de seguridad común entre la nueva Directiva y la Directiva 2009/16/CE. Además, no se especifica la periodicidad de las dos inspecciones anuales que deberán llevarse a cabo durante un período de doce meses en el caso de los buques que prestan servicios de temporada, por lo que también debe aclararse esta cuestión.

5.5. La mención en el artículo 5, apartado 1, letra b), de que la inspección durante un servicio regular incluirá «un número suficiente de los elementos enumerados en los anexos I y II» se presta a confusión. El CESE sugiere que el inspector use su criterio profesional para decidir qué elementos deben inspeccionarse, y en qué medida, a fin de comprobar la condición general con respecto a tales elementos y evitar repetir la inspección de elementos que tal vez ya se hayan comprobado con carácter obligatorio en el marco de otras reglamentaciones internacionales. Se propone la misma modificación para el artículo 14 *bis*, apartado 2, letra b). Además, en aras de la claridad, el artículo 5, apartado 1, letra b), y el anexo III podrían indicar que se trata de una inspección en servicio que tendrá lugar durante una travesía regular. En concreto, las inspecciones en servicio en rutas marítimas muy cortas deberían contemplarse teniendo en cuenta tanto la practicidad como el escaso tiempo disponible durante la travesía.

5.6. Aunque se inspira claramente en el artículo 19 sobre rectificación de deficiencias e inmovilización de la Directiva 2009/16/CE, la nueva Directiva propuesta debería especificar que «cuando se realice la inspección en virtud de la presente Directiva, se harán todos los esfuerzos posibles para evitar inmovilizar o retrasar un buque indebidamente».

5.7. Dado que los transbordadores de carga rodada y las naves de gran velocidad se definen por separado en el artículo 2 de la nueva Directiva propuesta, el CESE sugiere que, por motivos de claridad, se haga referencia siempre y de manera exclusiva a «transbordador de carga rodada y nave de pasaje de gran velocidad». Por consiguiente, habría que modificar en consecuencia el considerando 6 de la propuesta de Directiva.

Bruselas, 19 de octubre 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 (CE) n.º 1920/2006 en lo relativo al intercambio de información, al sistema de alerta rápida y al procedimiento de la evaluación del riesgo de las nuevas sustancias psicotrópicas**

[COM(2016) 547 final — 2016/0261 (COD)]

(2017/C 034/31)

Consulta	Consejo: 7/9/2016
Fundamento jurídico	Artículo 148, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea [COM(2016) 547 final — 2016/0261 (COD)]
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en el pleno	19/10/2016
Pleno n.º	520
Resultado de la votación	228/2/5
(a favor/en contra/abstenciones)	

Considerando que el contenido de la propuesta es plenamente satisfactorio y que, además, esta había sido examinada en su Dictamen sobre «Nuevas sustancias psicotrópicas» (EESC-2013-06166-00-00-AC-TRA), aprobado el 21 de enero de 2014,<sup>(1)</sup> el Comité, en su 520.º Pleno celebrado los días 19 y 20 de octubre de 2016 (sesión del 19 de octubre de 2016), decidió emitir un dictamen favorable sobre la propuesta y remitirse a la posición mantenida en el documento mencionado más arriba.

Bruselas, 19 de octubre de 2016.

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

---

<sup>(1)</sup> Dictamen del CESE sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las nuevas sustancias psicotrópicas COM(2013) 619 final — 2013/0305 (COD) — COM(2013) 618 final — 2013/0304 (COD) (DO C 177 de 11.6.2014, p. 52).



ISSN 1977-0928 (edición electrónica)  
ISSN 1725-244X (edición papel)



**Oficina de Publicaciones de la Unión Europea**  
2985 Luxemburgo  
LUXEMBURGO

**ES**