



Sumario

I Resoluciones, recomendaciones y dictámenes

DICTÁMENES

Comité Económico y Social Europeo

525.º Pleno del CESE de los días 26 y 27 de abril de 2017

2017/C 246/01	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Las mujeres y el transporte — Plataforma para el cambio» (Dictamen exploratorio solicitado por la Comisión)	1
2017/C 246/02	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Digitalización y modelos económicos innovadores en el sector financiero europeo, consecuencias para el empleo y para la clientela» (Dictamen de iniciativa)	8

III Actos preparatorios

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

525.º Pleno del CESE de los días 26 y 27 de abril de 2017

2017/C 246/03	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 560/2014 del Consejo, de 6 de mayo de 2014, por el que se establece la Empresa Común para las Bioindustrias» [COM(2017) 68 final — 2017/0024 (NLE)] . . .	18
2017/C 246/04	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los controles de la entrada o salida de efectivo de la Unión y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1889/2005» [COM(2016) 825 final — 2016/0413 (COD)]	22
2017/C 246/05	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea un Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes (SEIAV) y por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/794 y (UE) 2016/1624 [COM(2016) 731 final-2016-357-COD]	28

2017/C 246/06	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la gobernanza de la Unión de la Energía, y por el que se modifican la Directiva 94/22/CE, la Directiva 98/70/CE, la Directiva 2009/31/CE, el Reglamento (CE) n.º 663/2009, el Reglamento (CE) n.º 715/2009, la Directiva 2009/73/CE, la Directiva 2009/119/CE del Consejo, la Directiva 2010/31/UE, la Directiva 2012/27/UE, la Directiva 2013/30/UE y la Directiva (UE) 2015/652 del Consejo y se deroga el Reglamento (UE) n.º 525/2013 [COM(2016) 759 <i>final</i> — 2016/0375/ (COD)]	34
2017/C 246/07	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 2012/27/UE, relativa a la eficiencia energética de los edificios» [COM(2016) 761 <i>final</i> — 2016/0376 (COD)]	42
2017/C 246/08	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 2010/31/UE, relativa a la eficiencia energética de los edificios» [COM(2016) 765 <i>final</i> — 2016/0381 (COD)]	48
2017/C 246/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (refundición)» [COM(2016) 767 <i>final</i> — 2016/0382 (COD)]	55
2017/C 246/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones — Energía limpia para todos los europeos» [COM(2016) 860 <i>final</i>]	64
2017/C 246/11	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta para Nuevo Consenso Europeo en materia de Desarrollo — Nuestro Mundo, nuestra Dignidad, nuestro Futuro» [COM(2016) 740 <i>final</i>]	71

I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

DICTÁMENES

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

525.º PLENO DEL CESE DE LOS DÍAS 26 Y 27 DE ABRIL DE 2017

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Las mujeres y el transporte — Plataforma para el cambio»**(Dictamen exploratorio solicitado por la Comisión)**

(2017/C 246/01)

Ponente: **Madi SHARMA**

Consulta	Comisión Europea, 13.10.2016
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	11.4.2017
Aprobado en el pleno	26.4.2017
Pleno n.º	525
Resultado de la votación	148/0/2
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) tiene una considerable experiencia en materia de políticas relativas al sector del transporte y desde hace poco toma en consideración la dimensión de género en este sector, dominado tradicionalmente por hombres (véase el Dictamen TEN/573 «Las mujeres y el transporte») ⁽¹⁾. Como institución de la UE que representa a la sociedad civil, tiene experiencia en el diálogo y en la consulta a las partes interesadas sobre las acciones legislativas.

1.2. El CESE reconoce que las plataformas de partes interesadas constituyen foros de cambio eficaces siempre que:

- permitan intercambiar buenas prácticas entre distintas instituciones, empresas y asociaciones que afrontan desafíos similares;
- animen a las partes interesadas a asumir responsabilidades y a abordar desafíos;
- tomen en consideración las causas fundamentales de los desafíos;

⁽¹⁾ DO C 383 de 17.11.2015, p. 1.

- persigan objetivos SMART (específicos, medibles, alcanzables, realistas y acotados en el tiempo);
- generen actividades basadas en pruebas para su divulgación;
- desarrollen herramientas y recursos para su adopción por parte de otras partes interesadas;
- reproduzcan las plataformas europeas a escala nacional e incluso regional, para abordar desafíos similares en todos los Estados miembros; y
- reciban información sobre iniciativas procedentes de otros sectores que afronten cuestiones similares.

1.3. El CESE propone la creación de una Plataforma Europea para el Cambio (en lo sucesivo, «la Plataforma»), con vistas a abordar **la igualdad de género en los transportes**, dando prioridad inicialmente al fomento de la empleabilidad de las mujeres en este sector. Este objetivo inicial podría ampliarse más adelante a «las mujeres como usuarias». El transporte incluye el transporte aéreo, la navegación marítima, el transporte por carretera y por ferrocarril y la navegación interior, así como la logística correspondiente. Entre los miembros podrían figurar, aunque no exclusivamente, organismos representativos de responsables políticos de la UE y de los Estados miembros, las industrias del transporte, sus sindicatos, medios de comunicación, organizaciones de pasajeros y ONG que estén dispuestos a comprometerse a emprender acciones concretas para abordar la desigualdad de género en el sector del transporte.

1.4. El CESE promovería los objetivos de aplicación de políticas que tengan en cuenta la dimensión de género mediante el establecimiento de objetivos claros: mandato y ámbito de aplicación definidos, incluidos indicadores, desarrollados por los miembros durante la fase de instauración de la Plataforma. Ello podría facilitar un modelo de trabajo en colaboración y una acción coordinada por parte de las partes interesadas del sector para transponer nuevas iniciativas en toda Europa.

1.5. El CESE recomienda que la Plataforma conserve la capacidad de ser flexible y de poder adaptarse a todas las facetas del sector y de las políticas. Debería insistirse en la transparencia y en la rendición de cuentas de sus miembros y de su funcionamiento. El seguimiento, la evaluación y los informes anuales constituyen herramientas esenciales para la credibilidad y el éxito de la Plataforma.

1.6. La Plataforma solo podrá tener éxito si sus miembros se la apropian plenamente. Por ello, el CESE propone crear un sitio web que enumere a los miembros y sus actividades y que aloje una base de datos de las acciones, las recomendaciones, el seguimiento y las evaluaciones, para que otras partes interesadas puedan reproducirlos o recabar información.

2. Antecedentes

2.1. La tasa de empleo de mujeres en el sector del transporte es especialmente baja. En 2013, el 78 % de los trabajadores del sector del transporte en la UE eran hombres. Atraer a más mujeres es fundamental para lograr un mayor equilibrio de género en este sector y hacerlo más accesible, compensando las carencias de mano de obra y los retos (un tercio del conjunto de los trabajadores en el sector del transporte tienen más de cincuenta años).

2.2. El 1 de julio de 2015, el CESE emitió un Dictamen exploratorio sobre «Las mujeres y el transporte» y, en abril de 2016, participó en un acto de seguimiento organizado por las comisarias Bulc y Jourová. A continuación, la DG MOVE realizó varias consultas con grupos de expertos en las que se debatió sobre los retos actuales y las posibles recomendaciones. La representante del CESE propuso implantar una «Plataforma para el cambio», que fue refrendada por la Comisión Europea, como una buena forma de promover acciones concretas y visibles en favor de la igualdad de género en el transporte. En su carta de 13 de octubre de 2016, el vicepresidente de la Comisión Europea, Frans Timmermans, señaló que «esta Plataforma podría lanzarse durante el segundo semestre de 2017 en un acto conjunto del CESE y de la Comisión».

3. Plataforma para el cambio

3.1. La Comisión dispone de numerosas herramientas de consulta a las partes interesadas y realiza muchas actividades. La Plataforma para el cambio podría centrarse en acciones mensurables y concretas de carácter voluntario que impulsen los objetivos de su creación. Otra plataforma de referencia es la Plataforma sobre Alimentación, Actividad Física y Salud, de la DG SANTE.

3.2. Además, el CESE propondría a la DG MOVE la creación de una plataforma de partes interesadas a escala de la UE que pueda emprender acciones basadas en compromisos en favor de **aumentar las oportunidades de empleo para mujeres y la igualdad de género en el sector del transporte**, para integrar mejor a las mujeres y generar más crecimiento económico, social y sostenible, en la que:

- sus miembros se adhieran a criterios definidos en materia de nombramiento y conducta;
- las acciones se definan de conformidad con los objetivos y el ámbito de aplicación establecidos por los miembros de la Plataforma al inicio;
- se realice un seguimiento, una evaluación y una divulgación de sus compromisos, fomentando de este modo el intercambio de información.

3.3. A la hora de establecer esta Plataforma, el CESE sugiere que la DG MOVE considere inicialmente los elementos y etapas siguientes:

- I. Fase I — Preparación — Identificar a las partes interesadas pertinentes que participarán en la Plataforma y entablar un diálogo para determinar intereses, objetivos clave, el mandato y el ámbito de aplicación;
- II. Fase II — Desarrollo — Establecer con las partes interesadas proyectos para su aprobación: carta de compromisos, mandato, ámbito de aplicación y objetivos. Además, identificar los plazos, los recursos financieros potenciales, la secretaría y las herramientas de apoyo informático.
- III. Fase III — Aplicación — Organizar un acto inaugural con la participación del comisario responsable de la Plataforma durante el cual los miembros acuerden las definiciones, el mandato y el ámbito de aplicación, además de formular recomendaciones concretas de actuación. Debatir sobre objetivos SMART, indicadores, comunicación que tenga en cuenta las cuestiones de género, seguimiento, evaluación, publicación y difusión.
- IV. Fase IV — Sostenibilidad — Definir los objetivos, los indicadores, los recursos, disponibles, la revisión anual y los mecanismos de intercambio de información. Buscar maneras de dar continuidad a los compromisos y atraer a miembros adicionales.

4. El papel de las instituciones de la UE

4.1. Junto al impulso dado por el presidente Juncker al crecimiento y al empleo, la igualdad de género figura entre las prioridades de la Presidencia maltesa. La Plataforma podría proporcionar un mecanismo de «valor añadido europeo» a la formulación tradicional de políticas, que se centre específicamente en un único desafío de la UE: **«oportunidades a través de la igualdad de género en el sector europeo del transporte»**. Este enfoque específico suscita la colaboración de partes interesadas relevantes que de otro modo no conectarían con la Comisión Europea. Por consiguiente, la Plataforma podría completar la labor de las instituciones de la UE.

4.2. Es muy importante que la DG MOVE lidere esta iniciativa y que el comisario responsable de la Plataforma apoye su funcionamiento, por ejemplo, asistiendo a la inauguración y, en general, a diversas reuniones de la Plataforma. Los miembros de la Plataforma, pese a que su compromiso tendrá carácter voluntario, considerarán no obstante un privilegio que se les pida que desempeñen dicho papel. Por tanto, la disponibilidad y la interacción con los altos responsables de la DG MOVE es fundamental. Del mismo modo, es importante que las instituciones de la UE que deseen formar parte de la Plataforma se comprometan también a proponer acciones específicas.

4.3. Las instituciones de la UE y los representantes de los Ministerios de Transportes (Estados miembros) desempeñan un papel fundamental en la divulgación de las principales conclusiones a escala de los Estados miembros. Por consiguiente, el CESE recomienda la creación de un Grupo de Alto Nivel (GAN), que proporcione una perspectiva general a los gobiernos, cree un mecanismo para la difusión de las mejores prácticas, refuerce las asociaciones entre partes interesadas y estreche los vínculos entre los responsables políticos y la Plataforma. Cuando dichas partes interesadas decidan entrar también a formar parte de la Plataforma, deberían comprometerse además a emprender acciones concretas.

4.4. El CESE desea que la DG MOVE sea responsable de la gestión de la Plataforma y se encargue de asignarle un presupuesto, una secretaría y algunos recursos. Otras instituciones de la UE podrían formular recomendaciones a las partes interesadas a través de sus redes y proporcionarle también salas de reuniones y servicios de traducción e interpretación. Otras alternativas para su financiación podrían ser los recursos de los miembros de la Plataforma.

4.5. Los gastos más cuantiosos corresponderán a la herramienta central de comunicación, al sitio web y a la base de datos, incluido su mantenimiento. Varios organismos de la UE han desarrollado recursos web de este tipo y se considera que la DG MOVE podrá adaptar un modelo ya existente.

5. Miembros

5.1. La Plataforma no debería ser un «foro de debate» sino un proceso en el que las partes interesadas se reúnan y debatan sobre los retos y oportunidades de las mujeres en el sector del transporte y, a continuación, se comprometan a llevar a cabo acciones auditables. El hecho de entender a qué tipo de parte interesada están adscritos los miembros ayudará a identificar su nivel de interés e influencia potenciales. Aquellas partes con mayor interés serán las que afronten directamente los actuales desafíos del sector.

5.2. La Plataforma podría agrupar las partes interesadas siguientes de ámbito europeo y nacional: el sector industrial, las asociaciones de pymes, los sindicatos (interlocutores sociales), incluidas las organizaciones que representan específicamente a las mujeres, administraciones públicas, incluidas las que influyen en las compras y las licitaciones, a saber: el BERD; ONG, incluida la organización central de defensa de los derechos de las mujeres y de la igualdad, los medios de comunicación, los grupos de reflexión, las universidades y los centros de investigación.

5.3. Además, podría considerarse la inclusión ocasional de 1) personas implicadas en el diseño de los compromisos que no sean miembros designados de la Plataforma; 2) responsables políticos y creadores de opinión, incluidas las instituciones de la UE y los representantes/autoridades públicas de los Estados miembros.

5.4. La participación en la Plataforma será gratuita y deberá ajustarse a un mandato y unos criterios determinados. No se prevén reembolsos por las actividades que realicen ni por los gastos en los que incurran los miembros de la Plataforma.

5.5. La condición de miembro estará regulada en función de una serie de criterios:

- participación integradora;
- transparencia, apertura y responsabilidad;
- aceptación de las diferencias y el respeto de la proporcionalidad;
- utilizar objetivos SMART para lograr coherencia.

6. Descripción del objetivo y ámbito de aplicación de la Plataforma

6.1. El objetivo general de esta Plataforma podría ser aumentar la participación de las mujeres y la igualdad de género en el sector de los transportes incrementando las oportunidades para las mujeres, las empresas propiedad de mujeres y las mujeres directivas y mejorando las condiciones laborales para todos dentro del sector, con efectos en última instancia en el empleo, la innovación, la sostenibilidad y el crecimiento. Debería hacerse hincapié en la igualdad de género, fomentando por tanto el empleo y abordando las carencias del sector. Para alcanzar este objetivo se ha de, entre otras cosas, mejorar la calidad del empleo y las condiciones laborales para todos; abordar el acoso y la violencia de género, mejorar el equilibrio entre vida laboral y vida privada y familiar, aumentar el número de mujeres en puestos de toma de decisiones y mejorar la imagen del sector para atraer a más trabajadoras, emprendedoras, académicas e innovadoras. Más adelante podría ampliarse el alcance de la Plataforma para abarcar cuestiones como mejorar la experiencia del usuario y centrarse en acciones que se centren en las mujeres en su calidad de usuarias.

6.2. El CESE preconiza la aplicación de políticas con perspectiva de género y la elaboración de presupuestos con perspectiva de género como herramienta clave para alcanzar los objetivos antes citados. A menudo se malinterpreta este nuevo concepto: no se trata de aumentar el gasto global, sino de establecer nuevas prioridades y de reorientar el gasto dentro de los programas, departamentos y servicios. La elaboración de presupuestos con perspectiva de género aporta claridad y crea mecanismos que permiten un enfoque global y transversal para fomentar una mayor igualdad de género.

6.3. El CESE recomienda que el ámbito de aplicación y las prioridades que deben contemplarse estén en consonancia con las políticas y la legislación de la UE, respetando al mismo tiempo el diálogo con los interlocutores sociales. La Plataforma debe combinar enfoques descendentes y ascendentes para apoyar al sector privado y las políticas públicas, evitando la necesidad de modificar la legislación. La Plataforma debería ser considerada por todos como una inversión positiva y necesaria.

6.4. El CESE hace hincapié en que los beneficios de la participación de las partes interesadas son:

- brindar a las partes interesadas oportunidades para compartir puntos de vista, necesidades y conocimientos;
- encontrar objetivos comunes para alcanzar metas comunes;
- permitir que los participantes influyan en los resultados mediante su inclusión en los procesos de configuración, desarrollo, identificación y ejecución de las acciones;
- mejorar el entendimiento entre los grupos de partes interesadas, reduciendo así los posibles conflictos o la divergencia de puntos de vista, y promoviendo una cooperación eficaz;
- generar el compromiso de las partes interesadas y un sentimiento de responsabilidad y apropiación;
- garantizar la sostenibilidad de los planes y de las decisiones conexas;
- aportar autonomía y flexibilidad al proceso de toma de decisiones y a la ejecución.

6.5. El CESE considera que el ámbito de aplicación de la Plataforma podría definir acciones clave para:

- recopilar datos y establecer indicadores clave para identificar y deconstruir los obstáculos y estereotipos;
- garantizar que las mujeres son visibles y activas en la política, la toma de decisiones y la planificación, más allá de las labores administrativas;
- implicar de manera activa a ambos sexos en la creación de un mejor entorno laboral: instalaciones de todo tipo, salario igual para un trabajo igual, formación, conciliación entre el trabajo, la vida privada y la familiar, etc.;
- actuar para atraer a las mujeres hacia oportunidades de empleo con medidas que mejoren tanto la calidad como la cantidad del empleo, en especial mediante la revisión de los procedimientos de contratación;
- revisar los obstáculos jurídicos que impiden a las mujeres acceder a todos los tipos de puestos de trabajo;
- lograr una mejor participación de las universidades y los servicios de orientación profesional para promover el conjunto del sector, incluida la tecnología, la I+D y la ingeniería, teniendo también en cuenta a las personas menos cualificadas para mejorar sus opciones de formación;
- promover de manera activa el papel de las mujeres en las empresas;
- capacitar a las mujeres y aumentar la inclusividad del sector;
- promover un énfasis en la educación y la formación profesional de las mujeres a lo largo de toda la vida; y
- evitar la violencia, el acoso y la discriminación en los lugares de trabajo.

6.6. Con la ampliación de la Plataforma, esta puede intentar centrarse en ámbitos clave que podrán no contar con la participación todos los miembros. La diversidad del sector de los transportes pueden desembocar en una situación de este tipo. Por lo tanto, podrían establecerse subcomités para centrarse en ámbitos de interés fundamentales.

7. Orientaciones para establecer prioridades y garantizar acciones adecuadas para las prioridades identificadas

7.1. El CESE reconoce que el proceso de establecimiento de las prioridades de la Plataforma solo puede ser completado por los propios miembros de la Plataforma. Las partes interesadas pueden aportar sus propios intereses creados. Lograr que se comprometan colectivamente con vistas a abordar desafíos comunes debe seguir siendo la prioridad para todas las partes. El compromiso con acciones para apoyar e impulsar el cambio es un factor que impulsará a las partes interesadas a asumir compromisos con sus organizaciones y la Plataforma.

7.2. El CESE sugiere que los compromisos deben ser ambiciosos y desafiar el *statu quo*, y exigir una inversión de recursos propios de los miembros. Una comunicación clara y transparente de las acciones en la página web no solo aportará reconocimiento a los compromisos sino que también permitirá la supervisión por las partes interesadas. Por tanto, una buena comunicación y un buen diálogo entre los miembros de la Plataforma es vital para garantizar un compromiso continuado y evitar un desajuste de las expectativas. También se deberían promover actividades conjuntas.

7.3. El CESE recomienda que se establezcan también objetivos e indicadores para apoyar las acciones de la Plataforma. Estos objetivos e indicadores deberían contribuir a aplicar y evaluar las medidas encaminadas a brindar oportunidades de empleabilidad, igualdad y capacitación de las mujeres, incluido el modo en que se coloca en pie de igualdad a hombres y mujeres, independientemente de las tecnologías utilizadas. Los indicadores de desarrollo como herramientas de evaluación, que refuerzan los efectos y la integración de los resultados en un informe de situación, ayudarán a influir en la planificación política y estratégica mediante una labor de cartografía de los avances.

7.4. Eurostat facilita datos estadísticos generales. La DG MOVE podría trabajar con Eurostat y los miembros de la Plataforma para mejorar la recopilación de datos desglosados por género a fin de lograr una visión más completa.

7.5. Los datos, objetivos e indicadores deberían contribuir a la reflexión sobre la igualdad de género así como sobre los estereotipos y la discriminación. Sin carácter normativo, el objetivo es animar a que las organizaciones trasladen las cuestiones de género a una comunicación transparente y comprensible para sus organizaciones y el público, permitiendo al mismo tiempo un análisis interno de sus propias políticas y prácticas.

7.6. Podrían desarrollarse indicadores de base en los ámbitos siguientes:

- objetivos específicos establecidos por la Plataforma para lograr objetivos alcanzables;
- el porcentaje de mujeres por tipo de puesto, incluidas las mujeres miembros de los consejos de administración, propietarias, en puestos de liderazgo, miembros de sindicatos, en puestos administrativos o en puestos técnicos, etc.;
- revisiones e informes periódicos sobre las medidas adoptadas para garantizar la paridad de género en los niveles de toma de decisiones;
- políticas eficaces encaminadas a la igualdad salarial y a la reducción progresiva de la brecha de los salarios y las pensiones entre hombres y mujeres;
- políticas o medidas adoptadas con el fin de eliminar todos los obstáculos a la igualdad de oportunidades y promover el trabajo de las mujeres (guarderías en las empresas, equilibrio entre vida laboral y vida privada o familiar, marco transparente, etc.);
- presupuesto asignado específicamente al apoyo de la igualdad de oportunidades;
- revisión periódica de la contratación —condiciones, incluidas las ofrecidas por las agencias de colocación o las instituciones educativas—, transparencia, accesibilidad, comunicación con perspectiva de género;
- desarrollo de indicadores sobre el alcance, la prevalencia y la incidencia de la violencia, el acoso y la discriminación en el lugar de trabajo; y
- síntesis anual de los objetivos incluidos en el presupuesto con perspectiva de género.

8. Seguimiento y evaluación

8.1. El CESE propone que, para fomentar el trabajo en colaboración, los miembros podrían concebir compromisos y acciones que a continuación debatirían con otros miembros de la Plataforma antes de su aplicación. Al término de este proceso se elaboraría un informe de seguimiento que recoja las actividades, los calendarios, los datos obtenidos y las principales conclusiones, para que puedan ser analizados por la Plataforma. Estas revisiones deben presentarse de manera objetiva y sin sesgo, con pruebas y evaluaciones cualitativas, que reflejen la relevancia respecto de los objetivos de la Plataforma. A dicho fin se podría recurrirse a consultores externos, si los recursos lo permiten, como es el caso de la Plataforma de la DG SANTE (véase el *Informe de seguimiento anual 2016*).

8.2. El CESE sugiere que los compromisos estén bien concebidos desde un principio y que sean pertinentes para los objetivos establecidos. Los miembros deberían tener en cuenta compromisos SMART, que requieren una preparación en profundidad: calendarios, metas y objetivos, a fin de lograr informes eficaces, un seguimiento sencillo y la comunicación a su finalización.

8.3. Los compromisos requerirían una importante cantidad de trabajo y dedicación por parte de los miembros, rebasando sus tareas habituales. Esta inversión podría considerarse un valor añadido respecto de su trabajo interno, más allá de la responsabilidad social corporativa, y podría presentarse frente al exterior como su contribución a una mayor igualdad de género en el lugar de trabajo. Sus acciones deberían estar a disposición de otras partes interesadas para que puedan reproducirlas.

8.4. La revisión de las actividades de la Plataforma debería servir para establecer una mayor red de contactos y supone un impulso para colaborar y alcanzar los objetivos. Esto contribuye a aumentar el número de compromisos conjuntos, mediante:

- una mayor colaboración entre responsables políticos, el GAN y los miembros de la Plataforma y sus asociaciones, promoviendo sinergias para relaciones y acciones a largo plazo, que puedan desarrollarse y contribuir, si procede, a nuevas políticas;
- el desarrollo de cada vez más actividades de modo menos formal al margen de la estructura de la Plataforma, incluida la colaboración con aquellos que puedan no ajustarse a los criterios para ser miembros;
- la mejora de la visibilidad del sector y de sus esfuerzos por aumentar la igualdad en el mismo, con mejores condiciones para todos;
- la organización de actos externos para divulgar acciones y atraer a nuevos empleados, innovaciones o aportaciones al transporte; y
- el aprendizaje a partir de la mejora continua como colectivo y la aplicación de nuevas formas de trabajo y de promoción del sector.

Bruselas, 26 de abril de 2017.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Digitalización y modelos económicos innovadores en el sector financiero europeo, consecuencias para el empleo y para la clientela»

(Dictamen de iniciativa)

(2017/C 246/02)

Ponente: **Carlos TRIAS PINTÓ**

Coponente: **Pierre GENDRE**

Decisión del Pleno	22.9.2016
Fundamento jurídico	Artículo 29, apartado 2, del Reglamento interno
	Dictamen de iniciativa
Sección competente	Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales (CCMI)
Aprobado en la CCMI	7.4.2017
Aprobado en el pleno	26.4.2017
Pleno n.º	525
Resultado de la votación	150/1/3
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. En las últimas décadas, el sector bancario y de los seguros se está reinventando continuamente a través de la tecnología, la regulación y las cambiantes necesidades y expectativas de los clientes. Los nuevos modelos de inversión, ahorro, seguros y transferencia de fondos permiten a un abanico más amplio de personas participar en proyectos de diferentes tamaños.

1.2. Las tecnofinanzas (*FinTech*) y los tecnoseguros (*InsurTech*) actúan como **catalizadores** y son frecuentemente los **socios** de las instituciones financieras en la modernización de sus servicios, fusionando los puntos fuertes y débiles y generando sinergias entre sí. El CESE opina que el desarrollo de un ecosistema innovador de «comperación»⁽¹⁾ brinda grandes posibilidades para crear valor.

1.3. No cabe duda de que es necesario restablecer la confianza y la estabilidad en el sector financiero, a la vez que resulta crucial gestionar la transición desde el antiguo sistema (el sistema bancario tradicional) al nuevo. A este respecto, el CESE solicita la puesta en marcha de una legislación adecuada en el marco de un proceso integrador de la **Unión Bancaria** y el **mercado único digital** en la UE que posibilite el crecimiento y la innovación velando, al mismo tiempo, por la protección de los consumidores y los trabajadores del sector financiero.

1.4. Para alcanzar un **mercado financiero europeo** verdaderamente único, la política de la Comisión Europea debería apoyar la igualdad de oportunidades en materia de innovación. Como principio general, se necesitan unas condiciones ampliamente análogas tanto en términos de reglamentación como en lo referente a los derechos de los consumidores, las condiciones de trabajo y las obligaciones de supervisión —bien para el sector financiero tradicional, bien para las empresas *FinTech*—, con arreglo a la norma de que, a igualdad de actividad, igualdad también de regulación y de supervisión. En concreto:

1.4.1. Un planteamiento regulador basado en el riesgo deberá ser coherente a lo largo de todo el ciclo de innovación y ofrecer un marco normativo proporcionado y simplificado para que tanto los operadores tradicionales como los nuevos agentes experimenten con las nuevas tecnologías y modelos de negocio, en interacción con los reguladores. La creación de

⁽¹⁾ No solo competencia, sino también colaboración y asociación.

un marco de la UE para la experimentación, en colaboración con el sector y con las partes interesadas en general — incluidos los representantes de los consumidores y los trabajadores— proporcionaría herramientas para preparar el apoyo a la innovación en todas sus actividades («Sandbox» para la innovación en las tecnofinanzas o *FinTech*)⁽²⁾.

1.4.2. Para equiparar las condiciones a las de las terceras partes, es necesario plantearse que el tratamiento del *software* es un activo intangible, para evitar sustraer del capital propio básico las elevadas inversiones que las entidades con sede en la UE ya hacen en tecnologías de la información (siguiendo el ejemplo de los sistemas bancarios de los EE. UU. y Suiza, o del sector de los seguros)⁽³⁾.

1.4.3. La Comisión Europea, la Autoridad Bancaria Europea y los Estados miembros han de comprometerse firmemente con una aplicación armonizada y eficaz de la revisión de la Directiva sobre Servicios de Pago (DSP II) que introduzca unos requisitos de seguridad muy estrictos para iniciar y procesar los pagos electrónicos y para proteger los datos financieros de los consumidores, prestando especial atención a los gigantes tecnológicos en los ámbitos del comercio y los medios sociales.

1.4.4. Tanto el Plan de Acción de servicios financieros al por menor⁽⁴⁾ como el Grupo de Trabajo *FinTech* deben examinar cuidadosamente los desafíos y riesgos que plantea la digitalización de los servicios financieros, así como garantizar una estrecha coordinación entre la DG JUST y la DG FISMA, en particular en lo que se refiere a cuestiones relacionadas con la protección del consumidor como, por ejemplo, determinar qué tipo de datos deben utilizarse para evaluar la solvencia, cómo garantizar la comprensión de la información precontractual o cómo efectuar controles de identidad eficaces mediante procedimientos de escrutinio.

1.4.5. Se deben incorporar inmediatamente al ordenamiento nacional las medidas recogidas en la propuesta de modificación de la Directiva contra el blanqueo de capitales (DBC)⁽⁵⁾, especialmente aquellas destinadas a combatir los riesgos de financiación terrorista vinculados a monedas virtuales y los peligros relacionados con los instrumentos anónimos de prepago.

1.4.6. Se debe mejorar el *crowdfunding* (financiación colectiva) y las demás soluciones de economía colaborativa, analizando la posibilidad de crear un «distintivo de calidad» para establecer una relación de confianza con los usuarios que permita desarrollar mejor las comunidades virtuales y facilite la interacción entre los clientes cooperativos.

1.4.7. Hay que apoyar la introducción de soluciones de *software* de fuente abierta en el sector financiero a fin de potenciar una sana competencia en el mercado, reducir los costes y evitar la dependencia de un solo proveedor en el sector.

1.4.8. Hay que abordar al mismo tiempo las normas por las que se rigen los préstamos P2P para promover unos balances de cuentas más pequeños.

1.4.9. La Comisión Europea también deberá prestar su apoyo a los préstamos híbridos (impulsados por los requisitos de capital de Basilea III).

1.5. El CESE hace hincapié en que la digitalización no podrá suplir nunca el buen consejo personalizado de un asesor humano cualificado (¡no debe desaparecer la proximidad del sector bancario con ayuda de una red de agencias adaptadas!).

1.6. Comprender las tecnofinanzas (*FinTech*) exige nuevas capacidades a todos: reguladores, supervisores, partes interesadas del ecosistema financiero y ciudadanía en general. Para beneficiarse de una de las principales ventajas que pueden reportar las tecnofinanzas (*FinTech*) como promotoras de la inclusión financiera, los Estados miembros de la UE han de reforzar la educación financiera y la alfabetización digital en previsión de nuevas realidades. Todo ello ha de comenzar ya en la escuela, donde se debería incorporar información sobre los productos financieros atendiendo a su presentación en línea y su relación con el desarrollo de la Internet de los Objetos.

⁽²⁾ La Comisión está analizando la posibilidad de conceder una licencia única a escala de la UE que permita a las empresas tecnológicas del sector de los servicios financieros operar en toda Europa y la creación de un «Sandbox» paneuropeo, o marco regulatorio específico, para toda la Unión.

⁽³⁾ Véanse los requisitos de la Directiva Solvencia II.

⁽⁴⁾ El 23 de marzo se publicó el Plan de acción de los servicios financieros destinados a los consumidores [COM(2017) 139 final] y se lanzó una consulta pública sobre *FinTech*.

⁽⁵⁾ DO C 34 de 2.2.2017, p. 121.

1.7. La digitalización en el sector financiero representa una amenaza para numerosos puestos de trabajo, lo que obliga a los trabajadores a actualizar sus competencias y capacidades. El CESE aboga por garantizar que la adquisición de capacidades y el aprendizaje a lo largo de la vida se desarrolle a dos niveles. En un plano interno, se debería permitir a los trabajadores asumir nuevas tareas y proponer una solución de continuidad entre los trabajadores actuales de las «instituciones financieras tradicionales» y las empresas *FinTech* e *InsurTech* y, en un plano externo, preparar a los trabajadores que no puedan permanecer en ese sector para que se incorporen a otros ámbitos laborales.

1.8. El CESE pide al Fondo Social Europeo que ofrezca programas de formación específica en el marco de la nueva iniciativa emblemática «Coalición por las capacidades y los empleos digitales»⁽⁶⁾ para apoyar la mejora de las cualificaciones y el reciclaje de los trabajadores del sector financiero, a fin de prepararlos para las nuevas tecnologías digitales.

1.9. El CESE insta a las empresas a que reproduzcan los códigos de conducta y las mejores prácticas de aquellas normativas internas que limitan la obligación de los trabajadores a permanecer en línea a todas horas y a que formulen directrices para disuadir a los empleados de trabajar durante los fines de semana y los períodos de vacaciones. En caso de que no funcionen las iniciativas de carácter voluntario, el CESE solicita que se adopten normas vinculantes en este ámbito.

1.10. Para afrontar estos desafíos se revelan esenciales la información y la consulta en su momento debido, con arreglo a las Directivas relevantes de la UE en materia de información y consulta a los trabajadores. La Comisión Europea y los Estados miembros deben garantizar el cumplimiento de las disposiciones de la legislación aplicable y, en particular, los derechos de los representantes de los trabajadores a implicarse en los cambios internos de las empresas.

1.11. El CESE aboga por reforzar y completar la propuesta de Directiva sobre reestructuración preventiva y segundas oportunidades, ya que ello contribuirá a incrementar el mayor acceso a los procedimientos de reestructuración antes de declarar cualquier insolvencia empresarial.

2. Un sector concentrado y diversificado, en rápida mutación

2.1. El sector bancario y de seguros en Europa es diverso y se caracteriza por la existencia de grandes entidades de dimensión europea, incluso mundial, y estructuras regionales o locales con diverso grado de independencia, y con algunas peculiaridades nacionales. A pesar de que en la mayoría de Estados miembros se encuentra en fase de concentración, todavía sigue fragmentado a escala europea. Las antiguas líneas divisorias entre los grupos bancarios y las grandes compañías de seguros han desaparecido prácticamente en su totalidad como resultado de la creación de conglomerados financieros *de facto*.

2.2. En el nuevo contexto de volatilidad de los mercados y tipos de interés bajos, la fuerte presión reglamentaria, de supervisión y control —impuesta al sistema bancario a raíz de la crisis financiera—, combinada con el proceso de transformación digital y el aumento de la competencia (las nuevas empresas *FinTech*), así como las nuevas tendencias del consumo, siguen erosionando los resultados del sector bancario. Con la llegada de nuevos modelos no bancarios al mercado de la economía digital se hace necesario analizar la interacción de cuatro elementos: la banca tradicional, los nuevos agentes del sector digital, las autoridades reguladoras y los consumidores.

2.3. Con la generalización del uso de internet, los bancos crean filiales en línea y agencias virtuales en las que la clientela puede efectuar operaciones sencillas y ponerse en contacto con un asesor. Tanto las estrategias empresariales encaminadas a reducir de manera drástica la inversión en recursos humanos como el deterioro de las condiciones de atención al cliente se han traducido en una menor asistencia a las agencias y una importante reducción de su número en Europa.

2.4. Por lo que respecta a los seguros, coexisten varios modos de distribución: productores asalariados, corredores, agentes generales, bancaseguros (*bancassurance*), así como agentes autónomos para una sola empresa. La oferta de seguros se está desplazando a internet y a los teléfonos inteligentes. La primacía de cada una de estas redes de distribución multicanal varía dependiendo del Estado miembro y del producto. Los seguros de vida, por ejemplo, son distribuidos principalmente a través de las redes bancarias (lo que se conoce como bancaseguros).

⁽⁶⁾ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-skills-jobs-coalition>

2.5. Los medios de pago registran una evolución permanente, que tiende a intensificarse. La utilización de cheques y dinero en efectivo se ha reducido mucho desde principios de los años noventa del siglo pasado. Al mismo tiempo, se ha acelerado el aumento del número de pagos mediante tarjeta bancaria, domiciliación y transferencia, lo que garantiza una mayor rastreabilidad, control y seguridad, a la vez que menoscaba la economía informal. Los pagos electrónicos tienen margen para ampliar aún más su ámbito de aplicación, por ejemplo, en lo referente a las transferencias de fondos entre particulares y al pago de prestaciones sociales. Nuevos actores surgidos del dinero electrónico se asocian al comercio en línea, mientras que, además de las tarjetas bancarias, también evolucionan y aumentan las nuevas tecnologías, como los pagos sin contacto. Además, hay que prestar especial atención para seguir el desarrollo de los mercados de las criptomonedas (*bitcoin* y demás).

3. Progresos tecnológicos en el sector financiero y nuevos actores

3.1. La innovación en el sector financiero se está produciendo en internet, con la banca en línea, los macrodatos (*big data*), la inteligencia artificial, la tecnología de cadena de bloques (*blockchain*), la ciberseguridad, etc. Los datos se intercambian a gran velocidad, lo que hace posibles los análisis de riesgos y la toma de decisiones financieras a partir de algoritmos y macrodatos.

3.2. El cambio tecnológico y las dificultades de los bancos tradicionales, que se enfrentan a problemas de fondos propios y a una falta temporal de liquidez, así como el desarrollo de canales alternativos de ventas que no están sujetos a las obligaciones reguladoras del sector bancario, han facilitado la emergencia de las tecnofinanzas (*FinTech*), los tecnoseguros (*InsurTech*) y la tecnología de cadena de bloques, brindando nuevas oportunidades y, al mismo tiempo, generando nuevos riesgos para los consumidores.

3.3. Las empresas *FinTech* e *InsurTech*, cuyo número no deja de aumentar, asocian los conceptos de finanzas, seguros y tecnología. Estas empresas se sirven de la tecnología para vender productos financieros de manera innovadora. Se están desarrollando, en especial, en la gestión del ahorro, el préstamo a particulares, la financiación de empresas o los pagos en línea. Desempeñan un papel creciente en las actividades de financiación participativa —financiación colectiva (*crowdfunding*) y P2P— a través de plataformas específicas, y utilizan aplicaciones móviles, monedas virtuales y el pago electrónico por internet y a través de los teléfonos inteligentes. Ejercen una presión considerable en la banca y en las compañías de seguros al entrar en competencia con sus actividades tradicionales. Las mayores empresas de internet y, en particular, los cuatro grandes («GAFA», es decir, Google, Apple, Facebook y Amazon) también están llevando a cabo proyectos relacionados con el sector financiero a raíz del control que ejercen sobre los macrodatos.

3.4. Las aplicaciones basadas en la tecnología de «libros de contabilidad distribuidos» (DLT por sus siglas en inglés) podrían revelarse capaces de ofrecer un nuevo tipo de confianza en una amplia gama de servicios. La cadena de bloques funciona sin ningún órgano de control central de forma transparente y segura. Tanto las empresas como los particulares pueden utilizar este sistema para efectuar determinadas transacciones sin pasar por el sector financiero, en particular con el uso de criptomonedas.

Del mismo modo, el servicio PayPal ofrece la posibilidad de pagar las compras en divisas sin tener que comunicar los datos bancarios.

3.5. Las tecnologías financieras permiten, tanto a las empresas como a los particulares, recurrir a la financiación colectiva (*crowdfunding*), a través de plataformas especializadas, de proyectos concretos que requieren la recaudación de fondos en forma de donaciones o préstamos, incluso la adquisición de participaciones. Esas plataformas organizan los préstamos entre particulares, incluidos préstamos al consumo o préstamos de dinero, sin pasar por el banco, y les permiten financiar directamente a microempresas y pequeñas y medianas empresas. Dichas plataformas pueden completar o promover el capital riesgo destinado, en particular, a empresas innovadoras y, con las aplicaciones móviles vinculadas a las mismas, ofrecer a la clientela, en tiempo real, la información financiera que necesitan para gestionar sus gastos u opciones de inversión.

3.6. Estos nuevos agentes compiten con los modelos de negocio tradicionales de la banca y los seguros, pero tanto los bancos como las compañías de seguros están comenzando a coexistir con ellos. Algunos han iniciado ya un proceso de cooperación con las tecnofinanzas y los tecnoseguros, y otros tienen sus propias estructuras filiales. Por otra parte, las inversiones en tecnofinanzas (*FinTech*) han registrado un rápido incremento desde hace algunos años, y ese interés se ha propagado a los tecnoseguros (*InsurTech*).

4. ¿Salen ganando los clientes?

4.1. Para las grandes empresas, esta adaptación a la digitalización de los servicios financieros supone cambios que pueden integrar en su gestión cotidiana. La situación es diferente para muchas pymes clásicas y, sobre todo, para las microempresas, que no disponen internamente de los conocimientos y los recursos necesarios para integrarse con facilidad en un universo financiero en rápida mutación.

4.2. En la época de internet y los teléfonos inteligentes, los perfiles de los clientes ya no son los mismos, pero su interés por la banca y los seguros digitales depende de diversos factores, como la edad, el nivel de educación y la actividad profesional. Ahora bien, para el asesoramiento financiero sigue siendo necesario el contacto humano con el cliente, también en el caso de los jóvenes.

4.3. Las agencias virtuales, las filiales en línea de grupos bancarios o de seguros, ofrecen a la clientela acceso a ofertas de crédito, de préstamo y de seguros en internet y en los teléfonos inteligentes, utilizando nuevas aplicaciones. Estas ofertas van acompañadas de condiciones más favorables: tarjeta bancaria gratuita, tipos de interés bonificados, primas a la apertura de cuentas o descuento de varias mensualidades de cotización en el caso de los seguros y las mutualidades. Esas ventajas para los clientes se inscriben en el período de transición entre el modelo comercial tradicional de los bancos, las compañías de seguros y las mutualidades, y el que se impone con la digitalización.

4.4. A efectos de los consumidores, este nuevo panorama presenta tanto riesgos como oportunidades:

- un acceso más fácil a los productos, más y mejor variedad para elegir, posibilidades para comparar los precios a través de sitios web, más ofertas personalizadas a medida del cliente, una reducción de los costes de transacción (en tiempo y en dinero) y una mejora de la seguridad gracias a nuevos sistemas de autenticación biométrica,
- nuevos productos de utilidad (por ejemplo, *crowdfunding* o financiación colectiva), aunque acompañados de nuevos productos complejos, opacos, difíciles de entender y con riesgos, como los préstamos instantáneos,
- posibles desafíos a la hora de ofrecer información o divulgación precontractual a través de nuevos canales de ventas, como en los teléfonos inteligentes, por lo reducido de sus pantallas,
- información insuficiente sobre los riesgos asociados a los productos financieros,
- insuficiente supervisión y garantías en las actividades de los nuevos operadores en el sector de los servicios financieros,
- en algunos casos, inseguridad jurídica acerca de la legislación aplicable a los nuevos operadores,
- ámbitos no regulados (por ejemplo, el asesoramiento automatizado),
- una hipotética discriminación o exclusión injustificada vinculada al uso de macrodatos y la falta de competencias digitales, y
- ciberseguridad.

4.5. La digitalización debería hacer más transparente la difusión de los productos financieros, pero la simplificación aparente de las ofertas comerciales puede enmascarar una falta de equilibrio en la relación financiera global. La utilización de algoritmos no garantiza la ausencia de deficiencias ocultas ni la conformidad de las ofertas con las normas europeas. La educación financiera deberá incluir, por tanto, el conocimiento de los productos financieros en su representación digitalizada.

5. Otras fuentes de financiación y lugar de las finanzas éticas y responsables

5.1. La gran dependencia de las empresas respecto de la financiación bancaria (más del 75 % en Europa, frente a un 20 % en los EE. UU.) y la poca tradición del capital en Europa hacen vulnerables a las pymes (más del 98 % de todas las empresas en Europa, que emplean a 2 de cada 3 trabajadores y crean el 58 % de todo el valor añadido) frente al riesgo de contracción del crédito, tal como sucedió durante los años de la crisis financiera mundial. Así pues, se deben examinar las modalidades de financiación complementaria no bancaria y los riesgos que estas entrañan, especialmente en caso de crisis.

5.2. Para la financiación de las pymes, existe toda una serie de recursos alternativos, además de la ayuda procedente de los fondos europeos, que contribuye a mejorar el desarrollo de las empresas y a reducir los riesgos, a fin de estimular la creación de empleo y la competitividad reduciendo los costes de financiación habituales, tal como se prevé en el Plan Juncker.

5.3. Hay que reforzar un modelo bancario sostenible, transparente y socialmente responsable, así como un sistema financiero anclado en la economía real que aporte tanto estabilidad como cohesión social y territorial. Los bancos sostenibles adoptan un planteamiento intencional de triple negocio (que incluye medidas de rendimiento financiero, social y medioambiental para financiar proyectos sin externalidades negativas), centrándose en el establecimiento de sólidas relaciones con sus clientes y con el colectivo más amplio de partes interesadas.

5.4. Los bancos y las compañías de seguros cooperativos y mutualistas han hecho hincapié durante mucho tiempo en la creación de valor para todos los socios (el modelo *stakeholder value*) a la hora de desarrollar su actividad empresarial. No obstante, también han adoptado las prácticas de las entidades comerciales convencionales y no han escapado a las dificultades provocadas por la crisis financiera. La digitalización no parece ser, por el momento, un vector decisivo para el retorno a una actividad más ética que escuche las necesidades de la sociedad.

6. Consecuencias sobre el empleo y las condiciones de trabajo

6.1. Según la agencia Bloomberg, los bancos han suprimido unos 600 000 puestos de trabajo en todo el mundo desde la crisis económica de 2008. Esas reducciones masivas de personal han sido principalmente resultado de la crisis, aunque también del proceso de digitalización.

6.2. En Europa, los puestos de trabajo en los bancos y las compañías de seguros pueden cifrarse en casi cuatro millones, de los cuales tres corresponden a los bancos y casi un millón a las compañías de seguros. En opinión de CitiGroup, el sector bancario recortará 1,8 millones de puestos de trabajo en Europa y los Estados Unidos en los próximos diez años. Europa, cuyos bancos emplean a casi 2,9 millones de trabajadores en equivalentes a tiempo completo, solo conservaría 1,82 millones en 2025. Esta tendencia se ilustra con los numerosos recortes de empleo anunciados recientemente por algunos de los principales grupos bancarios europeos. En el sector financiero de algunos países se percibe una tendencia a recurrir al tiempo parcial y a otras modalidades de empleo.

6.3. Se necesitan medidas en favor de una política activa del mercado de trabajo para que los trabajadores afectados puedan hacer frente a las transformaciones actuales y futuras. Los interlocutores sociales, a todos los niveles, desempeñan un papel esencial a la hora de encontrar las soluciones adecuadas. En este sentido, Austria ofrece un ejemplo de buenas prácticas gracias a su fondo para el reciclaje profesional de todos los empleados de banca afectados en ese país, que ha sido posible gracias a la negociación colectiva a nivel sectorial, con financiación procedente tanto del sector como de las administraciones públicas.

6.4. La reducción continua de las redes de agencias bancarias va acompañada de una redefinición del concepto de agencia en función de la naturaleza de la clientela. Antes del cierre de las agencias, el personal ya había disminuido mucho debido a la automatización de las operaciones. En el sector de los seguros, la red de agentes generales y corredores resiste, a pesar de una clara tendencia a la retracción. Va a reducirse el número de productores asalariados.

6.5. En el parqué, la compraventa de acciones de empresas, divisas o también seguros de impago de deuda (productos derivados financieros mediante los cuales el vendedor garantiza al comprador en caso de incumplimiento de un tercero) se realiza cada vez más por ordenador.

6.6. Una nueva plataforma cognitiva, derivada de los macrodatos y ensayada por uno de los principales grupos bancarios, es capaz de responder a preguntas planteadas en un lenguaje natural en una infinidad de campos, así como de proponer modelos de respuestas preformateadas a los asesores de clientes. Esta tecnología puede utilizarse como asistente virtual tanto en el sector de la banca como en el de seguros. Los agentes comerciales podrían ser los primeros en acusar su impacto.

6.7. Las condiciones de trabajo se han vuelto inestables y las necesidades de formación han aumentado mucho, tanto para dotar a los trabajadores por cuenta ajena de las competencias digitales necesarias como para permitirles el acceso a otros empleos en caso de movilidad profesional.

6.8. Como quiera que los avances digitales exigirán un enorme cambio en los instrumentos, las capacidades y las competencias requeridas por los trabajadores, las empresas deben estar dispuestas a invertir en el desarrollo continuo de las capacidades y cualificaciones. La negociación colectiva y el diálogo social han de centrarse en la importancia de adaptar la formación profesional a las necesidades futuras y de posibilitar esta formación, además de explicar en detalle cómo se utiliza ya esta nueva tecnología en el sector. Hay que examinar caso por caso qué capacidades son necesarias para que los actuales trabajadores del sector financiero sigan siendo relevantes en el futuro y cómo pueden enseñarse dichas capacidades.

6.9. Aumenta la preocupación en lo concerniente a la duración y los horarios de trabajo ante el despegue del trabajo en línea y los recortes, ya en marcha, de numerosos puestos de trabajo. La realidad de una mayor deslocalización de las actividades financieras dentro de la UE y fuera de Europa, a países con bajos costes salariales y baja protección social, es ya patente.

6.10. Es importante que las soluciones digitales sirvan en todo momento a las personas y contribuyan a mejorar las normas sociales y las condiciones laborales. Es necesario profundizar a todos los niveles en el diálogo social sectorial, también a escala europea, para definir las soluciones más adecuadas y evitar así agitación social. A nivel sectorial y dentro

de cada empresa, los empleadores deben esforzarse por entablar negociaciones con los sindicatos representativos de los trabajadores a fin de garantizar la adopción de medidas eficaces en términos de ingresos, condiciones laborales, protección social, formación y apoyo a la movilidad geográfica y profesional interna y a la reconversión externa. Estas medidas han de ponerse en marcha cuanto antes, anticipándose a los procesos de reestructuración, sin esperar a que comiencen a desaparecer los puestos de trabajo.

6.11. Una digitalización controlada del sector financiero debe preservar un empleo de calidad y mejorar la relación con los clientes, manteniendo un acceso suficiente a un asesoramiento financiero personalizado. También ha de garantizar la seguridad efectiva de las transacciones y una protección eficaz de los datos personales, tanto de los clientes como de los trabajadores. Se debería hacer partícipes a los trabajadores y a los consumidores de productos financieros, a través de sus organizaciones representativas, para tener en cuenta sus conocimientos prácticos en la materia.

7. Reglamentación y supervisión

7.1. La creciente complejidad de los productos financieros y la rapidez de la gestión de datos —junto con el anonimato y la automatización de la mercadotecnia, el asesoramiento y los servicios de consultoría— crean situaciones de alto riesgo que, con frecuencia, quedan fuera del control o consideración del propietario de los fondos invertidos. El CESE constata con preocupación que los modelos de riesgo son inadecuados, al igual que su capacidad de evaluar adecuadamente los perfiles de riesgo de las distintas categorías de inversión no garantizada.

7.2. Según el gobernador del Banco de Francia, la aparición de las finanzas digitales ha de ir acompañada de una reglamentación que deberá adaptarse para no frenar la innovación y continuar garantizando un alto nivel de seguridad de las transacciones y de protección del consumidor. El CESE cree que el alto nivel de las normas debe aplicarse tanto al sector financiero tradicional de la industria como a las nuevas empresas o modelos de negocio *FinTech*.

7.3. MiFID II es una de las principales iniciativas de regulación que cambiarán la estructura de los mercados y los modelos de negocio. Las empresas deberán gestionar los requisitos reguladores como una oportunidad estratégica.

7.4. La nueva normativa sobre los pagos digitales (DSP II) busca aumentar los niveles de seguridad de las transacciones en línea a fin de reducir los niveles de fraude que presenta actualmente este canal.

7.5. Una nueva Directiva contra el blanqueo de capitales en la UE conllevará nuevos requisitos para el control de la diligencia debida con respecto al cliente, además de nuevas obligaciones de notificación de las operaciones sospechosas y conservación de los registros de los pagos.

7.6. La actualización del marco de cooperación en materia de protección de los consumidores (el Reglamento CPC) conferirá más competencias a las autoridades nacionales para velar por el cumplimiento de la legislación sobre protección de los consumidores y mejorará la coordinación necesaria entre los Estados miembros.

7.7. Con la aplicación de la legislación sobre los mecanismos Solvencia II para los seguros y las disposiciones de Basilea III/DRC IV para los bancos, se plantea la cuestión de cómo puede tomar en consideración un enfoque reglamentario complementario los riesgos que presentan los recién llegados al sistema financiero, y su repercusión en el sector en su conjunto.

7.8. Tras las pruebas de resistencia organizadas en 2016 por la Autoridad Bancaria Europea, la Comisión ha presentado unas propuestas que reflejan el debate encabezado por el Comité de Basilea sobre el refuerzo de los requisitos de fondos. Las normas universales elegidas deberían ser proporcionales a las dimensiones y la naturaleza de las entidades de crédito y las empresas emergentes del sector financiero. El CESE valora positivamente el último paquete de propuestas presentado por la Comisión ⁽⁷⁾.

7.9. En los últimos años, la crisis financiera ha supuesto un gran volumen de negocio para los fondos de inversión directa, el denominado sistema bancario en la sombra. El impacto de la digitalización en esos fondos no debería traducirse en una insuficiencia reglamentaria perjudicial para la estabilidad del sistema financiero.

⁽⁷⁾ Dictamen del CESE (ECO/424) acerca de la «Modificación del Reglamento sobre los requisitos de capital (RRC) para integrar las modificaciones necesarias en el marco de Basilea» (aún no publicado en el Diario Oficial).

7.10. Habida cuenta de las lagunas que presentan los modelos de evaluación de riesgo tradicionales, que son incapaces de evaluar correctamente los modelos de financiación no colaterales, las autoridades europeas de supervisión deberían intensificar los contactos con las empresas emergentes *FinTech*, conscientes de que las tecnofinanzas obligan al supervisor a adquirir nuevas capacidades.

Bruselas, 26 de abril de 2017.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

Glosario de términos

Inteligencia artificial. Máquina con capacidad de aprendizaje. Por «roboadvisor» se entiende la máquina capaz de ofrecer asesoramiento financiero como el cerebro humano.

Bancaseguro. Venta de productos de seguros a través de las redes de oficinas bancarias. Este tipo de asociación estratégica aporta la complementariedad de las redes y la creación de sinergias en el negocio.

Big data. Almacenamiento y procesamiento de muchos datos que se transmiten a gran velocidad. La «analítica» trata de convertir los datos en información mediante métodos matemáticos y estadísticos para la toma de decisiones en el sector financiero.

Bigtech. Gigantes tecnológicos como Google, Apple, Facebook y Amazon (GAFA) que comienzan a extender sus alargados tentáculos hacia el negocio bancario.

Bitcoin. Moneda virtual en fase experimental con una aceptación creciente en el mercado.

Blockchain. Plataforma tecnológica que respalda al *bitcoin*. Tiene una base de datos muy eficiente que se puede utilizar en las finanzas o en múltiples aplicaciones.

Nube. Modelos de prestación de servicios basados en internet.

Conectividad. Los avances tecnológicos permiten estar conectados en cualquier momento. Ello favorece la flexibilidad laboral del trabajador, que puede trabajar desde casa u otro lugar (teletrabajo, *smart working*) y a tiempo parcial. Las nuevas generaciones están asentadas en este concepto y se puede aprovechar el valor de la diversidad.

Microfinanciación colectiva (*crowdfunding*). La financiación se realiza a través de plataformas de internet que conectan emprendedores con inversores. Existen plataformas que obligan a los emprendedores a ofrecer una parte de la sociedad a cambio de la inversión (*equity crowdfunding*).

Crowdlending. Financiación a través de internet para emprendedores que reciben de muchas personas un préstamo que habrá que devolver a un interés determinado.

Customer experience. Conocer con profundidad a cada cliente de forma individual, personalizando su experiencia en todos los puntos de interacción con el banco. Las redes sociales y las plataformas web son elementos esenciales.

Ciberseguridad. Cubre los riesgos de ciberataques o robo de datos, a la vez que incrementa y garantiza la confianza de los clientes.

Digitalización. Concierno al conjunto de tecnologías (internet, móviles, *big data*, *blockchain*, inteligencia artificial, computación en la nube, robótica, ciberseguridad) aplicadas a nuevos modelos de relación con los clientes y a la gestión de las operaciones de los bancos y aseguradoras. La tecnología es un medio para conseguir la digitalización, pero no un fin por sí mismo.

Disrupción. La transformación digital no es posible sin un nuevo modelo organizativo y cultural. En este proceso integral del banco la innovación es clave para ser competitivo. Los cambios empiezan con las personas.

Banca exponencial. Es la que se apoya en las tecnologías exponenciales (surgidas de la revolución digital) para potenciar la variedad y la calidad de los servicios financieros y reducir su coste.

Fin Tech/Insur Tech. Innovadoras empresas emergentes que proponen, a coste reducido, novedosas soluciones de negocio bancario o de seguros.

Préstamos híbridos. Se trata de una combinación de préstamos por parte de bancos y de clientes particulares del sector bancario. Esto permite a los bancos preservar mantener un mayor volumen de negocio sin incrementar considerablemente sus balances de cuentas, a la vez que satisface a sus clientes y sus coinversores.

Knowmad. Son los nuevos profesionales que consideran que sus conocimientos son su principal activo y que, por consiguiente, priman la libertad para gestionar trabajo y tiempo.

Millennials. Primera generación de nativos digitales, los nacidos entre 1980 y 2000, que compondrán el 75 % de la fuerza laboral en 2025. No suelen ir a la agencia bancaria.

Multicanalidad. Combinación eficiente de la usabilidad de los canales de la banca digital y presencial. El cliente es el foco del negocio.

Neobancos. Para operar no necesitan una licencia financiera: lo que hacen es desarrollar un *software* sobre la infraestructura de un banco ya existente.

Medios de pago. Como tendencia del comercio electrónico, la forma de pago por móvil más extendida en el mundo es el pago en TPV. En este ecosistema también se incluyen la opción PayPal y los operadores tecnológicos Samsung Pay, Apple Pay, etc. Los servicios de pagos de persona a persona (P2P) son una alternativa real para la población en países poco bancarizados. Hoy en día, las «apps» de la banca móvil son un hecho incontestable.

RegTech. Tecnologías innovadoras para facilitar el cumplimiento regulatorio reduciendo el coste y los recursos asignados a estas tareas. La regulación y supervisión digitales constituyen un reto del sector financiero (es necesario asegurar la igualdad de condiciones).

STEM. Es el acrónimo en inglés de los estudios de ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas. Las profesiones en alza están relacionadas con estas disciplinas y las habilidades digitales son un requisito indispensable en todos los sectores. La formación es, por lo tanto, una prioridad.

III

(Actos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

525.º PLENO DEL CESE DE LOS DÍAS 26 Y 27 DE ABRIL DE 2017

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 560/2014 del Consejo, de 6 de mayo de 2014, por el que se establece la Empresa Común para las Bioindustrias»

[COM(2017) 68 final — 2017/0024 (NLE)]

(2017/C 246/03)

Ponente general: **Mihai MANOLIU**

Consulta	Consejo, 21.3.2017
Fundamento jurídico	Artículos 187 y 188 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Decisión de la Mesa	28.3.2017
Aprobado en el pleno	27.4.2017
Pleno n.º	525
Resultado de la votación	160/0/4
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE considera que la propuesta de modificación objeto de examen pretende mejorar las disposiciones del Reglamento del Consejo y racionalizarlas a fin de que puedan alcanzar los objetivos de la Empresa Común para las Bioindustrias («Empresa Común BBI»). La propuesta es coherente con los objetivos iniciales y con las disposiciones de las políticas vigentes.

1.2. El CESE considera que la Empresa Común BBI busca desarrollar sinergias con otros programas de la Unión relativos, por ejemplo, a la política de cohesión, la educación, el medio ambiente, las pymes, la competitividad o la política de desarrollo rural, consolidando a escala regional y nacional la capacidad de investigar e innovar en el contexto actual de las estrategias y políticas de especialización inteligente.

1.3. La Comisión Europea lleva a cabo constantemente intercambios operativos con el Consorcio de Bioindustrias («BIC»), lo cual incluye rondas de consulta y debates sobre el modo de pago de la contribución financiera por parte de los miembros de la Empresa Común BBI. La presente propuesta de modificación no tiene ningún otro efecto adicional al que preveía producir originalmente el propio Reglamento del Consejo. Las modificaciones que se plantean tienen mero carácter técnico, de forma que no requieren una evaluación de impacto de la presente iniciativa.

1.4. El CESE acoge favorablemente que la presente propuesta reduzca la carga administrativa para **el BIC en lo que se refiere a su papel de intermediación entre los miembros del BIC, que tienen la obligación de realizar contribuciones financieras, y los participantes en proyectos**. El BIC será responsable, en última instancia, de suministrar los datos agregados de la contribución financiera de sus miembros.

1.5. El CESE manifiesta su acuerdo en lo que se refiere a las clarificaciones esenciales que contiene el nuevo Reglamento:

- la entrega de las aportaciones financieras podrá realizarse de dos maneras: mediante su transferencia del BIC a la Empresa Común BBI (como ya sucedía anteriormente), y a través de su transferencia directa por parte de un miembro del BIC a otro beneficiario de un proyecto,
- ampliación de las partes que pueden efectuar la aportación financiera (entidades que integran el BIC),
- mantenimiento del compromiso de cumplir el objetivo financiero global,
- posibilidad de que los miembros del BIC notifiquen las aportaciones financieras realizadas por ellos a nivel de proyecto.

2. Observaciones generales

2.1. El CESE considera que el concepto de bioindustria forma parte del concepto más amplio de la bioeconomía, definida como la producción y extracción de los recursos biológicos renovables y su conversión en productos basados en elementos biológicos como alimentos, forrajes y bioenergía. Tres cuartas partes del territorio cultivable de la UE se utilizan para tal fin y entre 17 y 19 millones de habitantes participan en este sector económico, que genera un volumen de negocio de 2 billones EUR. Las empresas del ámbito del conocimiento en la bioeconomía suponen un volumen de negocio de 57 000 millones EUR y emplean a casi 305 000 personas (datos de 2009).

2.2. Para Europa, la bioeconomía puede generar desarrollo, valor añadido y nuevos puestos de trabajo seguros y decentes, puede reducir de manera considerable la dependencia de las importaciones, contribuye de manera óptima al uso racional de los recursos biológicos limitados pero renovables, y puede hacer una importante contribución al comercio mundial.

2.3. Muchas veces se constata una competencia a diferentes niveles, entre las diversas tecnologías y usos de los recursos biológicos. Este problema se ve agravado por el hecho de que los recursos biológicos tienen una disponibilidad limitada. Por un lado, la bioeconomía puede contribuir de manera significativa a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, que pueden mejorar la salud pública. Por otro lado, también podría afectar de manera adversa y desencadenar nuevas emisiones de gases de efecto invernadero, con consecuencias medioambientales que no se pueden soslayar.

2.4. El marco político europeo para la bioeconomía está dividido en diversas políticas sectoriales: agricultura, pesca, bosques, clima, economía circular e investigación. Estos ámbitos de actividad son objeto de diversos actos legislativos y políticas sectoriales ⁽¹⁾.

2.5. Con todo, en 2012 se lanzó una estrategia global relativa a la bioindustria para asegurar una cierta coherencia política. No obstante, aún persisten algunas incoherencias. La UE financia actividades innovadoras relacionadas con la bioeconomía mediante el programa marco de investigación Horizonte 2020, así como muchos otros instrumentos de financiación. El CESE considera que es necesario garantizar la sostenibilidad y una política coherente en este ámbito.

2.6. Muchas comunicaciones de la Comisión subrayan la importancia de considerar **una asociación público-privada para la bioindustria** en tanto que iniciativa tecnológica ⁽²⁾.

2.7. La base jurídica de la presente propuesta de modificación la constituyen los artículos 187 y 188 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). La UE es la única que puede modificar el marco jurídico de la Empresa Común, ya que los Estados miembros no pueden actuar individualmente. Mediante la presente propuesta se pretenden adaptar las disposiciones del Reglamento del Consejo a fin de ofrecer a los miembros del BIC la posibilidad real de cumplir su obligación de pago de la contribución financiera. La propuesta respeta el principio de proporcionalidad. La modificación también era necesaria porque no existía ninguna posibilidad de interpretar el Reglamento del Consejo de forma que fuera factible el pago de la contribución a **nivel de proyecto**.

⁽¹⁾ La política agrícola común (PAC), la Estrategia Forestal de la Unión Europea, la política pesquera común (PPC), la Estrategia Europa 2020, el plan de acción de la Unión Europea para la economía circular, cincuenta redes del espacio de investigación de la Unión y tres iniciativas de programación conjunta.

⁽²⁾ COM(2012) 60 final: «La innovación al servicio del crecimiento sostenible: una bioeconomía para Europa»; COM(2014) 14 final: «Por un renacimiento industrial europeo»; COM(2013) 494 final: «Las asociaciones público-privadas en Horizonte 2020: una potente herramienta para la innovación y el crecimiento en Europa»; COM(2012) 79 final: «Sobre la cooperación de innovación europea "Productividad y sostenibilidad agrícolas"».

3. Observaciones específicas

3.1. En 2012, la Comisión Europea adoptó una estrategia de bioeconomía basada en el programa marco de investigación de la UE. Esta estrategia tiene por objeto garantizar la coherencia política entre las distintas políticas relevantes y sus objetivos, tanto en el plano de la UE como en el nacional. Este enfoque resultaba necesario para ampliar la financiación pública, así como las inversiones privadas que afectan a la bioeconomía. Se definieron modelos de gobernanza participativa. Esta estrategia ha sentado las bases de un plan de acción que contiene doce medidas agrupadas en torno a tres temas principales:

- inversiones en investigación, innovación y desarrollo de capacidades,
- interacción política reforzada, así como la participación de las partes interesadas,
- condiciones propicias para el mercado y la competitividad en el marco de la bioeconomía.

3.2. Las medidas tomadas han tenido como objetivo la creación de una asociación de partes interesadas en el ámbito de la bioeconomía, así como de un observatorio de actividades de bioeconomía, y han promovido la aparición de mercados nuevos mediante el desarrollo de normas, en particular en lo que se refiere a la durabilidad y sostenibilidad, sentando la base de conocimiento necesaria para una intensificación sostenible de la producción primaria. Se ha previsto una revisión y una actualización de esta estrategia en 2017.

3.3. La propuesta de la Comisión contiene una enmienda técnica al documento en vigor, el Reglamento (UE) n.º 560/2015 del Consejo por el que se establece la Empresa Común para las Bioindustrias.

3.3.1. La Empresa Común para las Bioindustrias es una entidad a la que se ha encomendado la ejecución de una asociación público-privada cuyos miembros son, por una parte, la Unión Europea (representada por la Comisión) y, por otra, el Consorcio de Bioindustrias. Esta Empresa Común se ha creado con vistas a aplicar la Iniciativa Tecnológica Conjunta para las Bioindustrias («Iniciativa BBI») hasta el 31 de diciembre de 2024.

3.3.2. Teniendo en cuenta la dificultad del BIC para efectuar su aportación financiera en la forma prevista por el Reglamento del Consejo, la Comisión Europea propone añadir, junto al modo de contribución actual a nivel de programa, la posibilidad de efectuar aportaciones financieras a nivel de proyecto. Esta solución permite solventar eficazmente el problema y redundará en el logro de los objetivos iniciales del Reglamento del Consejo, al permitir que los miembros del BIC cumplan su compromiso inicial. Se trata de una solución similar a la adoptada en el caso de la Empresa Común IMI2 (Empresa Común para la Iniciativa sobre Medicamentos Innovadores 2), en la que los miembros distintos de la Unión pueden realizar aportaciones financieras tanto a nivel de programa —opción habitualmente utilizada por fundaciones y entidades benéficas— como de proyecto —opción a la que recurren las entidades mercantiles—. Esta modificación no forma parte del programa de adecuación y eficacia de la reglamentación (REFIT).

3.4. La Empresa Común BBI tiene como objetivo la ejecución de una asociación público-privada constituida, por una parte, por la Unión Europea (representada por la Comisión) y, por otra, por el Consorcio de Bioindustrias instituido en virtud del Reglamento (UE) n.º 560/2014 del Consejo. Esta asociación aspira a aplicar la Iniciativa Tecnológica Conjunta para la Bioindustria, de conformidad con el estatuto de la Empresa Común BBI, hasta el 31 de diciembre de 2024.

3.5. El artículo 3 del Reglamento del Consejo define concretamente las contribuciones de cada parte a la Empresa Común, los gastos administrativos y de funcionamiento, gastos compartidos a los que se añade también una suma no especificada en concepto de contribuciones en especie para la ejecución de acciones indirectas (CEGE), así como aportaciones en especie para llevar a cabo actividades adicionales (CEAA). De la interpretación del estatuto resulta que esta contribución por parte del BIC debe introducirse en el presupuesto de la Empresa Común BBI **a nivel de programa**. Las entidades que integran miembros distintos de la Unión, que son las que participan en la ejecución de las acciones indirectas financiadas por la Empresa Común BBI, deben realizar aportaciones financieras directas a dichas acciones indirectas **a nivel de proyecto**.

3.6. Muchos miembros del BIC han tenido dificultades con respecto al modo de pago. Consideran que resulta inviable desde el punto de vista comercial efectuar una contribución financiera a nivel de programa, dado que esta modalidad no ofrece ningún tipo de beneficio garantizado a cambio (en particular con respecto a los resultados de los proyectos y los derechos de propiedad intelectual e industrial conexos) y que contribuir a nivel de programa podría desembocar en que un miembro del BIC aporte dicha contribución a sus propios competidores. Se propone una modalidad alternativa, el pago de la contribución financiera **a nivel de proyecto**, donde se benefician de los resultados del proyecto los participantes que contribuyen financieramente. Esta modalidad no afecta a los intereses de la Unión. Se desea mantener los intereses de las cadenas de valor bioeconómico, incluidas las pymes, los centros de investigación y de tecnología, así como las universidades.

3.7. La contribución financiera por parte de los miembros distintos de la Unión debe respetar los siguientes requisitos:

- la aportación financiera a nivel de programa es un rasgo exclusivo de la Empresa Común BBI,
- el modelo actual de empresa es adecuado para mejorar la cooperación con las fundaciones y entidades benéficas,
- es preciso introducir ajustes en el marco jurídico de la Empresa Común BBI a fin de facilitar la colaboración con las empresas comerciales.

3.8. En consonancia con la presente propuesta, los miembros del BIC tendrán la posibilidad de continuar realizando sus aportaciones financieras **a nivel de programa**. Además de esta modalidad, podrán transferir la contribución financiera directamente a otro participante del **proyecto**, de conformidad con las normas mutuamente acordadas (el acuerdo del consorcio), respetando el marco jurídico aplicable [(transferencia de miembros del BIC al BIC) y (transferencias financieras de miembros del BIC a los beneficiarios de los proyectos)], sus legislaciones nacionales y sus prácticas contables habituales. El BIC tendrá la obligación de informar, en forma de datos agregados, acerca de las contribuciones financieras recibidas.

3.9. El modelo de acuerdo de subvención de la Empresa Común BBI se modificará en consecuencia. Cabe señalar que la propuesta de modificación no incide en la protección de los derechos fundamentales ni tiene repercusiones presupuestarias. Se considera que un recorte presupuestario afectaría a las instituciones académicas y a las pymes de que se trata, dado que la aportación financiera de la Unión estaba reservada, en particular, para acciones de investigación e innovación.

3.10. La modificación será obligatoria en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro. No se necesita ningún documento explicativo.

Bruselas, 27 de abril de 2017.

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 a los controles de la entrada o salida de efectivo de la Unión y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1889/2005»

[COM(2016) 825 final — 2016/0413 (COD)]

(2017/C 246/04)

Ponente: **Javier DOZ ORRIT**

Coponente: **Mihai IVAȘCU**

Consulta	Parlamento Europeo, 19.1.2017 Consejo de la Unión Europea, 19.1.2017
Fundamento jurídico	Artículos 114 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Unión económica y monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en sección	6.4.2017
Aprobado en el pleno	27.4.2017
Pleno n.º	525
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	154/4/4

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El 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 con las medidas incluidas en la propuesta de la Comisión por la que se deroga el anterior Reglamento, de 2005, para adaptar el marco regulador a la actualidad y hacer frente a las carencias detectadas en diferentes estudios sobre su aplicación.

1.3. El CESE considera que la ampliación del ámbito de los controles y de las competencias de las autoridades para realizar controles y embargar, siempre que exista una sospecha razonable de actividades ilícitas, facilitará la detección de más casos de fraude y permitirá recabar más información.

1.4. El CESE opina que es necesario mejorar la cooperación entre las autoridades competentes y entre los Estados miembros, para lograr la máxima eficacia en la aplicación del nuevo Reglamento. El CESE pide a todos los Estados miembros que pongan a disposición de Europol sus bases de datos antiterroristas. La Comisión también debería promover medidas de cooperación para que todos los Estados miembros tuvieran los medios necesarios para un control eficaz de los diferentes tipos de efectivo y sus medios de transporte.

1.5. El CESE propone que, tras realizar amplias consultas y un estudio, la Comisión elabore un Plan para reducir el uso del dinero efectivo en la UE. En ese contexto, se deberá evaluar si el umbral de 10 000 EUR para efectuar la declaración obligatoria es el adecuado.

1.6. El CESE opina que la Comisión debe ir más allá en la definición de las sanciones por incumplimiento de la obligación de declarar. La armonización de las sanciones entre los Estados miembros y la comunicación coherente a la Comisión de las mismas son necesarias para no crear un efecto de oportunidad para los defraudadores.

1.7. El CESE reitera su preocupación, ya expresada en el Dictamen ECO/408 ⁽¹⁾, de que una serie de factores puedan limitar seriamente la eficacia del Reglamento. El principal es que los paraísos fiscales en donde se realizan las operaciones de blanqueo de capitales más importantes —cuyos flujos de efectivo con la UE deberían ser especialmente controlados— no figuran en la lista de países y territorios considerados de alto riesgo por la Comisión en su propuesta de Reglamento de 14 de julio de 2016.

1.8. La investigación de los flujos delictivos de dinero efectivo se relaciona con la de otros delitos, en particular con los delitos fiscales. Por ello, el CESE propone que las autoridades fiscales puedan acceder también a la información recogida en el control de los flujos de efectivo.

1.9. El CESE considera que, además del oro, otras «materias primas preciosas de elevada liquidez» deberían incluirse en la definición del dinero efectivo, desde el mismo momento de la aprobación del nuevo Reglamento.

1.10. Aunque reconoce el valor social de las tarjetas prepagadas en toda la UE, el CESE llama la atención sobre el peligro de que los delincuentes y los terroristas sigan usándolas para financiar de forma encubierta sus actividades.

1.11. Debido al incremento de datos recolectados e intercambiados entre autoridades, se recomienda reforzar la protección de los mismos, y estudiar la aplicación de sanciones administrativas y penales más severas a los funcionarios y particulares que los utilicen de un modo inadecuado o ilícito.

1.12. La dimensión del problema es internacional, por lo que las instituciones de la UE tienen que participar plenamente en las organizaciones internacionales activas en la misma línea.

1.13. El CESE acoge favorablemente la retirada de la circulación de los billetes de 500 EUR, cuya utilización para el pago en efectivo de tráfico ilícito está ampliamente documentada, justamente por la facilidad que ofrecen para transportar y almacenar grandes cantidades de dinero en volúmenes reducidos.

1.14. El CESE recuerda a la Comisión que la protección de los ciudadanos europeos debe seguir siendo una prioridad de máximo nivel, independientemente del coste y de los esfuerzos necesarios.

2. Contexto y propuesta de la Comisión

2.1. De acuerdo con el Plan de acción ⁽²⁾ para intensificar la lucha contra la financiación del terrorismo, la Comisión propone un nuevo Reglamento relativo a los controles de entrada o salida de efectivo de la Unión desde o hacia terceros países, por el que se deroga el actual Reglamento de 2005 ⁽³⁾.

2.2. En mayo de 2015 se adoptó el 4.º paquete de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, que comprendía, entre otras iniciativas, la 4.ª Directiva sobre prevención de la utilización del sistema financiero para tales fines ilícitos (4.ª AMLD) y un Reglamento sobre la información que acompaña a las transferencias de fondos ⁽⁴⁾, actualmente en fase de transposición. El CESE emitió su opinión sobre el paquete legislativo en su dictamen sobre el Paquete de lucha contra el blanqueo de capitales ⁽⁵⁾.

2.3. En febrero de 2016, la Comisión publicó su Plan de Acción para intensificar la lucha contra la financiación del terrorismo ⁽⁶⁾ que, en su aspecto legislativo, se ha desarrollado en dos fases. En la primera (julio de 2016), la Comisión propuso dos Directivas: la 5.ª AMLD, que modifica diversos aspectos de la 4.ª AMLD, la Directiva relativa al acceso a la información por parte de las autoridades tributarias contra el blanqueo de capitales ⁽⁷⁾, y el Reglamento Delegado de la Comisión ⁽⁸⁾ de identificación de los terceros países de alto riesgo (paraísos fiscales), a los efectos de las disposiciones de la 4.ª y 5.ª AMLD ⁽⁹⁾. El CESE aprobó los dictámenes sobre la 5.ª AMLD y el Reglamento y sobre la segunda Directiva ⁽¹⁰⁾.

⁽¹⁾ DO C 34 de 2.2.2017, p. 121.

⁽²⁾ COM(2016) 50 final.

⁽³⁾ Reglamento (CE) n.º 1889/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 309 de 25.11.2005, p. 9).

⁽⁴⁾ Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 141 de 5.6.2015, p. 73) y Reglamento (UE) 2015/847 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 141 de 5.6.2015, p. 1).

⁽⁵⁾ DO C 271 de 19.9.2013, p. 31.

⁽⁶⁾ COM(2016) 50 final.

⁽⁷⁾ COM(2016) 450 final, 2016/0208 (COD) y COM(2016) 452 final, 2016/0209 (CNS).

⁽⁸⁾ Reglamento Delegado (UE) 2016/1675 (DO L 254 de 20.9.2016, p. 1).

⁽⁹⁾ DO C 34 de 2.2.2017, p. 121.

⁽¹⁰⁾ DO C 34 de 2.2.2017, p. 127.

2.4. En la segunda fase (diciembre de 2016), además de la propuesta de Reglamento a que se refiere el presente Dictamen, la Comisión propuso una Directiva sobre la lucha contra el blanqueo de capitales mediante el Derecho penal ⁽¹¹⁾ y un Reglamento sobre el reconocimiento mutuo de las resoluciones de embargo y decomiso ⁽¹²⁾.

2.5. El Reglamento de 2005 completa la Directiva contra el blanqueo de capitales, estableciendo controles de efectivo para importes iguales o superiores a 10 000 EUR. La actual propuesta de la Comisión ⁽¹³⁾ pretende superar las carencias de la legislación vigente a la luz de las investigaciones de las autoridades aduaneras, policiales y judiciales, desarrollar y complementar las Directivas 4.^a AMLD ⁽¹⁴⁾ y 5.^a AMLD ⁽¹⁵⁾ contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo y adaptar la legislación europea a los estándares y recomendaciones internacionales, en particular a la Recomendación n.º 32 del GAFI.

2.6. La propuesta objeto de examen aborda la cobertura imperfecta de los movimientos de efectivo transfronterizos, las dificultades en el intercambio de información entre autoridades, la imposibilidad de retener los importes que no alcancen el umbral fijado (10 000 EUR), la definición imperfecta de «efectivo», la disparidad de las sanciones aplicadas por los Estados miembros en caso de incumplimiento de la obligación de declarar y los diferentes niveles de ejecución.

2.7. La propuesta de nuevo Reglamento, y de derogación del vigente, amplía y precisa la **definición de efectivo** en cuatro modalidades: dinero en metálico, efectos negociables al portador (cheques, cheques de viaje, pagarés y órdenes de pago), materias primas utilizadas como depósitos de valor de elevada liquidez (monedas de oro y lingotes) y tarjetas de prepago.

2.8. Se introduce la obligación de declarar el efectivo no acompañado, es decir, el enviado por **correo, mensajería o flete**, por importes iguales o superiores a 10 000 EUR. Algunos Estados miembros también llevan a cabo controles de efectivo dentro de la Unión.

2.9. Se autoriza a las autoridades competentes a llevar a cabo controles de los envíos de efectivo por importe inferior a 10 000 EUR, así como a notificar e investigar siempre que existan indicios sólidos de actividad delictiva.

2.10. Se permite la **retención del dinero** en el caso de **declaración omitida** de envíos de efectivo iguales o superiores a 10 000 EUR, o de cualquier importe si hay **indicios de actividad delictiva**.

2.11. Se mejora el **intercambio de información** con una comunicación activa a las UIF, que hasta ahora era una simple puesta a disposición. La información de las operaciones irregulares debe también ponerse a disposición de las autoridades competentes de los demás Estados miembros y de la Comisión en caso de indicios de delito. También se permite comunicar estas informaciones a terceros países, cumpliendo determinados requisitos.

2.12. Se promueve el establecimiento de sanciones en todos los Estados miembros en el caso de incumplimiento de la obligación de declarar, al margen de las sanciones judiciales por las actividades delictivas. Las sanciones en cada Estado miembro deben comunicarse a la Comisión.

3. Observaciones generales

3.1. El CESE celebra los esfuerzos continuos de la Comisión en la lucha mundial contra el blanqueo de capitales y el terrorismo. Asimismo, manifiesta su acuerdo con las modificaciones incluidas en la presente propuesta, encaminadas a mejorar la legislación en vigor.

3.2. La Comisión y las demás instituciones europeas tienen que esforzarse en transmitir adecuadamente a la opinión pública europea su voluntad de luchar contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo con todos los instrumentos legales y todas las acciones policiales, de inteligencia y judiciales necesarios. El conocimiento de que sus actuaciones en este ámbito son de todos los Estados miembros reforzará su credibilidad y legitimidad. Aunque no todos pueden ser publicados, un conjunto de indicadores sobre blanqueo de capitales y financiación del terrorismo son ya utilizados.

⁽¹¹⁾ COM(2016) 826 — 2016/0414 (COD).

⁽¹²⁾ COM(2016) 819 — 2016/0412 (COD).

⁽¹³⁾ COM(2016) 825 final — 2016/0413 (COD).

⁽¹⁴⁾ Directiva (UE) 2015/849 (DO L 141 de 5.6.2015, p. 73).

⁽¹⁵⁾ 5.a propuesta de Directiva AMLD.

3.3. El Comité pide a la Unión y a los Estados miembros que continúen cooperando a escala internacional para luchar contra el terrorismo, el blanqueo de capitales y los graves delitos asociados a estos. Todas las instituciones de la UE deben esforzarse por garantizar que las medidas propuestas por la Comisión se adopten también a nivel internacional. Esta será una forma de aumentar su eficacia.

3.4. La propuesta de nuevo Reglamento pretende combatir los flujos ilícitos de efectivo de la UE con terceros países. Para que tenga éxito, la Comisión Europea debería cooperar con los Estados miembros para que sus autoridades competentes cuenten con los medios técnicos, humanos y de cualquier otro tipo (por ejemplo, con la ayuda de perros entrenados) más eficaces para lograrlo.

3.5. Los sistemas de financiación del terrorismo pueden ser muy diversos, y van desde el abuso de negocios legales u organizaciones legítimas sin ánimo de lucro hasta actividades delictivas o abuso del sistema de comercio internacional. Las organizaciones terroristas actualizan continuamente sus métodos de financiación para evitar las disposiciones legislativas en vigor, por lo que está claro que es necesario actualizar continuamente el marco jurídico. A menudo los delincuentes y terroristas aprovechan las diferencias en la legislación en los distintos Estados miembros, y eligen aquellos países en los que la legislación es más laxa para llevar a cabo sus operaciones financieras.

3.6. El desarrollo de la Agenda Europea de Seguridad ⁽¹⁶⁾ y la respuesta a los atentados terroristas en Europa y otras regiones del mundo, así como el conocimiento público de relevantes operaciones de blanqueo de capitales, fraude y elusión fiscal a través de los paraísos fiscales, han llevado a la Comisión Europea a adoptar numerosas iniciativas legislativas en los últimos dos años.

3.7. Según el informe del GAFI ⁽¹⁷⁾, el efectivo se utiliza de manera generalizada en la economía delictiva y sigue siendo el recurso más importante para la financiación del terrorismo. Resulta difícil calcular el volumen de dinero «blanqueado» de este modo, pero el informe del GAFI estima que está entre cientos de miles de millones y un billón de dólares estadounidenses al año.

3.8. Un análisis de la eficacia del Reglamento vigente ha mostrado que el nivel de envíos de efectivo que entran y salen de la Unión sigue siendo elevado. Sin embargo, los controles de efectivo son escasos (unos 100 000 anuales en el conjunto de la Unión), varían de un país a otro y el número de casos sospechosos investigados es muy variable. En la última consulta al respecto solo participaron nueve países y los datos transmitidos sobre el número de casos y el análisis de los mismos fueron escasos y dispares.

3.9. Las carencias del actual Reglamento permiten la circulación de efectivo sin suficientes controles específicos a través de vías como los envíos por correo, mensajería o fletes. En varias ocasiones las autoridades competentes carecían de las herramientas necesarias para realizar los controles adecuados.

3.10. La ampliación de las vías a controlar y la posibilidad de que las autoridades competentes puedan establecer controles y embargar en caso de sospecha de actividad delictiva, aun por debajo del umbral de 10 000 EUR, permitirá descubrir más casos fraudulentos y recopilar más información. Actualmente la utilización de la información obtenida no es satisfactoria. Se basa en una puesta a disposición de la información de forma pasiva en ciertos Estados miembros, y no existen medidas para garantizar un correcto tratamiento de la misma. Es necesario agilizar la comunicación entre autoridades competentes: entre las autoridades aduaneras —que son las que por lo general realizan los controles— y las UIF que deben recibir la información y analizarla; entre estas y los fiscales y jueces; y entre las autoridades competentes de los Estados miembros y las de terceros países, especialmente aquellos que son responsables de un mayor flujo de efectivo ilícito desde y hacia la Unión, como es el caso de los paraísos fiscales.

3.11. Las sanciones aplicadas de acuerdo con el Reglamento vigente por no declarar el efectivo no están armonizadas y las evaluaciones realizadas parecen indicar que no tienen el efecto disuasorio buscado. El nuevo Reglamento exige que los Estados miembros sancionen el incumplimiento de la obligación de declarar sin necesidad de que haya indicios de delito, y sin que el efectivo tenga relación con una eventual investigación por otro tipo de infracción o delito, e introduce la obligación de comunicar las sanciones a la Comisión. El CESE sugiere que debería establecerse un procedimiento de comunicación común para todos los Estados miembros. No obstante, deja libertad a cada Estado miembro para definir estas sanciones. Las sanciones a las que hace referencia el artículo 13 deben armonizarse para no crear ventanas de oportunidad a los delincuentes que operan a través de determinados países.

⁽¹⁶⁾ COM(2015) 185 final.

⁽¹⁷⁾ Informe del GAFI «Money Laundering: Through the Physical Transportation of Cash» (Blanqueo de capitales mediante el transporte físico de efectivo) (2015).

3.12. La aplicación del Reglamento y de las demás medidas ya mencionadas contra el blanqueo de capitales aumentará en gran medida los datos personales recopilados, almacenados y puestos a disposición de las autoridades y órganos competentes en la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. Para respetar los derechos fundamentales de los ciudadanos, en particular con respecto a la protección de datos personales, es importante evaluar la necesidad de nuevos mecanismos de protección, y en su caso establecerlos, y de promover un endurecimiento de las sanciones penales para los particulares o funcionarios públicos que utilizaran esta información de manera ilícita.

3.13. El tipo de vías y procedimientos utilizados en la persecución del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, incluidos los envíos ilícitos de efectivo, ha llevado a la Comisión, con todo acierto, a adoptar medidas legislativas que se aplican a ambos delitos. En los dos casos estos delitos están relacionados con otros de igual o mayor envergadura. La estrecha coordinación entre todas las autoridades y órganos nacionales implicados y los Estados miembros, a través de unos mecanismos adecuados, es esencial para garantizar una eficaz aplicación del Reglamento y de las demás medidas legislativas pertinentes. Cabe señalar que la colaboración entre las diversas autoridades e instituciones —policiales y de inteligencia, judiciales, aduaneras y fiscales— de los Estados miembros dista mucho de alcanzar unos niveles óptimos. Al CESE le preocupa, en particular, la falta de cooperación entre las policías nacionales y Europol, como demuestra el hecho de que la mayoría de los Estados miembros no hayan puesto a disposición del organismo policial europeo sus bases de datos antiterroristas. El CESE pide, por tanto, a las autoridades de la Unión y a los Estados miembros que pongan fin a esta situación.

3.14. Otro gran obstáculo para la aplicación eficaz del Reglamento y de las demás disposiciones legislativas pertinentes para combatir el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo es la falta de voluntad política real para erradicar la existencia de los paraísos fiscales. La mayor muestra de esta afirmación es la lista de «terceros países de alto riesgo con deficiencias estratégicas» que aparece en el anexo del Reglamento (UE) 2016/1675, complementario de las 4.^a y 5.^a AMLD. En ella no aparece ni uno solo de los paraísos fiscales que concentran la mayor parte de operaciones ilícitas, en particular los flujos de efectivo sobre los que trata la propuesta de Reglamento. El CESE tiene que reiterar la petición realizada en el Dictamen ECO/408: la Comisión debe proponer una nueva lista de paraísos fiscales e integrarla en una única lista de terceros países y territorios que no colaboran en la persecución de los delitos económicos y la financiación del terrorismo.

4. Observaciones específicas

4.1. La financiación del terrorismo tiene un componente claramente globalizado, lo que significa que las operaciones terroristas en un país a menudo se financian mediante actividades delictivas en otro. Se requieren controles del efectivo y modificaciones legislativas profundas al objeto de bloquear los movimientos de efectivo, realizar un seguimiento de las operaciones financieras y limitarlas, y facilitar información importante sobre los terroristas y sus financiadores. El CESE, plenamente consciente de la dimensión exterior de la financiación del terrorismo, recomienda que todas las instituciones de la Unión participen plenamente en todas las organizaciones internacionales pertinentes en las que tengan representación, con el fin de que se puedan aplicar medidas similares en todo el mundo.

4.2. La utilización de efectivo sigue siendo la principal vía para el blanqueo de capitales y otras actividades financieras delictivas⁽¹⁸⁾. El CESE recomienda que la Comisión, tras llevar a cabo un estudio exhaustivo, haber consultado a todas las partes interesadas y haber establecido una estrecha relación de trabajo con los Estados miembros, el BCE y los bancos centrales de cada país, elabore un plan para reducir el uso de efectivo en la Unión. La eliminación de los billetes de 500 EUR constituye un paso en la buena dirección. En el marco de este estudio, debería evaluarse si el límite de 10 000 EUR para la obligación de declarar es el adecuado.

4.3. El CESE pide a la Comisión Europea que redoble sus esfuerzos para que los resultados del Convenio de Varsovia⁽¹⁹⁾ se ratifiquen en toda la Unión de manera coherente. Hasta la fecha lo han firmado veintiséis Estados miembros, pero solo lo han ratificado diecisiete.

4.4. El CESE reconoce que la propuesta de Reglamento acarrearía importantes mejoras en los instrumentos que se utilizan para combatir la financiación del terrorismo, con efectos mínimos sobre las pymes europeas.

⁽¹⁸⁾ «Why is cash still king? A strategic report on the use of cash by criminal groups as a facilitator for money laundering» (Por qué el efectivo sigue siendo el rey: informe estratégico sobre el uso de efectivo por parte de grupos delictivos como facilitador del blanqueo de capitales), Financial Intelligence Group, Europol, 2015.

⁽¹⁹⁾ Convenio del Consejo de Europa relativo al blanqueo, seguimiento, embargo y decomiso de los productos del delito y a la financiación del terrorismo, 2005.

4.5. El CESE considera que es esencial desarrollar políticas de cooperación en materia financiera con los países vecinos y con los demás países que presentan importantes flujos migratorios hacia la Unión, con el fin de facilitar y abaratar las transferencias financieras no opacas. Los obstáculos y elevados costes para transferir dinero desde y hacia estos países promueven el uso de envíos de efectivo y transacciones opacas, y con ello se facilita la utilización de estos métodos para fines delictivos.

4.6. Los recientes ataques perpetrados en territorio de la Unión demuestran que los terroristas han utilizado tarjetas de prepago para pagar, por ejemplo, habitaciones de hotel (como en los ataques de París del 13 de noviembre de 2015). Si bien es obvio el valor social de estos instrumentos, ya que permiten a personas vulnerables o excluidas realizar pagos en línea y fuera de línea, el CESE llama la atención sobre la amenaza que supone que los delincuentes o terroristas sigan utilizando estos instrumentos.

4.7. El transporte de efectivo no legal está ligado a la comisión de otro tipo de delitos: fiscales, de blanqueo de capitales o de financiación del terrorismo. La propuesta de Reglamento de la Comisión no permite el intercambio de los datos incluidos en las declaraciones de efectivo a efectos fiscales. El CESE considera que la persecución de estos delitos debe realizarse de un modo integral. En particular, opina que debería permitirse la realización del citado intercambio, habida cuenta de la clara relación existente entre el fraude fiscal y el blanqueo de capitales, en muchos casos mediante el traslado de efectivo.

4.8. Aunque el artículo 2, apartado 2, y el artículo 14 de la propuesta de Reglamento otorgan a la Comisión poderes para adoptar actos delegados que modifiquen el anexo, y en particular el apartado donde se especifican cuáles son las «materias primas utilizadas como depósitos de valor de elevada liquidez» que tienen la consideración de efectivo, el CESE opina que, de entrada, no hay por qué reducir al oro esta categoría de efectivo. En la primera lista que aprueben el Parlamento y el Consejo podrían incluirse otras materias primas especialmente valiosas, como los metales preciosos o las piedras semipreciosas, tanto en bruto como talladas.

4.9. El CESE reitera que una de las principales preocupaciones de la Unión y de los Estados miembros debe seguir siendo garantizar la seguridad de nuestros ciudadanos, sin que importe el esfuerzo que se requiera.

Bruselas, 27 de abril de 2017.

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 crea un Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes (SEIAV) y por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/794 y (UE) 2016/1624

[COM(2016) 731 final-2016-357-COD]

(2017/C 246/05)

Ponente: **Jan SIMONS (NL-I)**

Consulta	Comisión Europea, 17.2.2017 Parlamento Europeo, 19.1.2017
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en sección	3.4.2017
Aprobado en el pleno	27.4.2017
Pleno n.º	525
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	184/0/4

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE considera que la intención de crear un Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes (SEIAV), cuyo fin es identificar los riesgos ligados a los visitantes exentos de visado que viajan al espacio Schengen, constituye un paso actualmente inevitable que corresponde a las amenazas provocadas por las circunstancias externas e internas.

1.2. El Comité acoge con satisfacción el hecho de que el SEIAV se encuadre en la estrategia general de la UE en el ámbito de la migración y la seguridad definida por la Comisión en su programa de fronteras inteligentes de 2011, así como el hecho de que la información recopilada a través del sistema permita la verificación previa de los posibles riesgos de seguridad o migración irregular con miras a proteger a los ciudadanos de la UE de las personas que entren con intenciones hostiles.

1.3. El Comité hace especial hincapié en que el SEIAV debe respetar plenamente los derechos fundamentales de los solicitantes y evitar todo tipo de discriminación. Todos los datos, especialmente los relativos a información delicada sobre salud, educación, delincuencia, etc., recopilados por el sistema se han de proteger, y el acceso a ellos debe estar estrictamente limitado a las autoridades que investiguen las actividades delictivas, el terrorismo, la inmigración ilegal y otras amenazas. El SEIAV también debe respetar el derecho de los solicitantes a recurrir la decisión de denegarles la autorización de viaje o de retirársela.

1.4. El Comité es consciente de la necesidad de resolver numerosos problemas técnicos en lo que respecta al SEIAV, sobre todo en cuanto a la interoperatividad y la interconectividad con otros sistemas de recopilación de datos y la gobernanza. El SEIAV debe basarse en un equilibrio justo entre los riesgos y la seguridad, y evitar al mismo tiempo el aumento de la carga administrativa y los obstáculos para los visitantes que viajen con frecuencia a la UE por motivos de negocios, estudios, tratamientos médicos, etc.

1.5. La Comisión y el Consejo han de prestar atención asimismo a los aspectos políticos del establecimiento del SEIAV. Los países pertinentes han de ser informados de los motivos de la obligación de obtener una autorización de viaje a pesar de la existencia de un régimen de exención de visado y de las ventajas de facilitar un cruce de fronteras fluido y rápido para los viajeros con autorización de viaje. Asimismo, la Comisión debería velar por que toda futura medida recíproca de los países pertinentes para los ciudadanos de la UE sea proporcional a las medidas de la UE.

1.6. El SEIAV debería tener en cuenta a las personas que no pueden realizar una solicitud en línea y ofrecer «ventanillas para solicitantes» en los principales aeropuertos y puertos de salida, así como en los principales pasos fronterizos terrestres. Todos los solicitantes deben estar autorizados a acudir a los servicios de intermediarios, como agencias de viajes o empresas de transportes. No obstante, las delegaciones de la UE en los terceros países deberían controlar y evaluar el coste de los servicios prestados por estos intermediarios.

1.7. También será necesario definir debidamente los criterios para las categorías propuestas de nacionales de terceros países que estarán exentos de la obligación de obtener una autorización de viaje, teniendo en cuenta los riesgos en materia de migración, seguridad o salud.

1.8. El Comité pide que se encuentren soluciones para los Estados miembros que aún no han aplicado plenamente el acervo de Schengen (Bulgaria, Croacia, Chipre y Rumanía) y, en consecuencia, carecen de acceso al SIS, al VIS y al SES.

2. Contexto

2.1. Los ciudadanos de la Unión Europea esperan que las autoridades garanticen su seguridad en una Europa abierta. Confían en que las fronteras exteriores del espacio Schengen se gestionen de manera eficaz a fin de prevenir la migración irregular, garantizar tanto una mayor seguridad interior como la libre circulación dentro del espacio Schengen y facilitar el cruce de las fronteras exteriores de la UE en un mundo caracterizado por la movilidad.

2.2. En la actualidad, aproximadamente 1 400 millones de personas de unos 60 países de todo el mundo ⁽¹⁾ pueden beneficiarse de la posibilidad de viajar exentas de visado a la Unión Europea y del principio de la reciprocidad, que también beneficia a los ciudadanos de la UE al facilitar la posibilidad de viajar al extranjero sin visado. El número de nacionales de terceros países exentos de la obligación de visado que visitan los países Schengen seguirá creciendo, y se prevé que el número de estas personas que cruzan la frontera Schengen aumente más de un 30 % de aquí a 2020, pasando de 30 millones en 2014 a 39 o 40 millones en 2020 ⁽²⁾.

2.3. Estas cifras ponen de manifiesto la necesidad de instaurar un sistema de autorización similar a los ya existentes en algunos países [EE. UU. ⁽³⁾ desde 2009, Australia ⁽⁴⁾ desde 1996 o Canadá ⁽⁵⁾ desde 2016], cuyo fin es evaluar y gestionar los posibles riesgos en materia de seguridad y de migración irregular que representan los nacionales de terceros países que visitan la UE, pero de forma más ligera y fácil para los visitantes que la que supone el régimen normal de visados, en consonancia con los objetivos de la política de liberalización de visados de la UE.

2.4. En comparación con los nacionales de terceros países a quienes se exige visado, las fuerzas de seguridad y las autoridades de fronteras competentes tienen poca información sobre los nacionales de terceros países exentos de la obligación de visado, antes de su llegada a la frontera Schengen, en lo que respecta a los riesgos que puedan plantear. Incorporar estos datos que faltan y esta evaluación de riesgo sobre los visitantes exentos de la obligación de visado aportaría un importante valor añadido a las medidas existentes para mantener y reforzar la seguridad del espacio Schengen y permitiría a los visitantes exentos de la obligación de visado disfrutar de su estatus.

2.5. En su programa de fronteras inteligentes de 2011, la Comisión expuso la necesidad de una gestión más moderna y eficiente del flujo de viajeros en las fronteras exteriores de la UE mediante el uso de nuevas tecnologías para simplificar la vida de los extranjeros que viajan con frecuencia a la UE y hacer un mejor seguimiento de los nacionales de terceros países que cruzan las fronteras.

⁽¹⁾ Albania, Andorra, Antigua y Barbuda, Argentina, Australia, Bahamas, Barbados, Bosnia y Herzegovina, Brasil, Brunéi, Canadá, Chile, Ciudad del Vaticano, Colombia, Corea del Sur, Costa Rica, Dominica, El Salvador, Emiratos Árabes Unidos, Estados Unidos de América, Granada, Guatemala, Honduras, Hong Kong, Islas Salomón, Islas Marshall, Israel, Japón, Kiribati, Macao, Macedonia, Malasia, Mauricio, México, Micronesia, Moldavia, Mónaco, Montenegro, Nueva Zelanda, Nicaragua, Palaos, Panamá, Paraguay, Perú, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Samoa, San Marino, Serbia, Seychelles, Singapur, Taiwán, Timor Oriental, Tonga, Trinidad y Tobago, Tuvalu, Uruguay, Vanuatu, Venezuela, y ciudadanos británicos del Reino Unido que no tienen la condición de nacionales del Reino Unido a efectos de la legislación de la Unión Europea.

⁽²⁾ En la actualidad, el régimen de exención de visado está en fase de acuerdo o negociación con Ucrania, Georgia, Kosovo y Turquía.

⁽³⁾ 30 millones de solicitudes al año.

⁽⁴⁾ 1 millón de solicitudes al año.

⁽⁵⁾ 3 millones de solicitudes al año.

2.6. Las nuevas amenazas y retos surgidos en los años subsiguientes exigieron una revisión del programa inicial de fronteras inteligentes, y, tras varios estudios técnicos y un proceso de consulta, se publicó en 2016 una nueva propuesta legislativa de un Reglamento por el que se estableció un Sistema de Entradas y Salidas. El CESE aprobó su dictamen sobre el SES en septiembre de 2016 ⁽⁶⁾. La modificación propuesta recientemente del Código de fronteras Schengen ⁽⁷⁾ para reforzar los controles mediante la consulta de las bases de datos pertinentes (SIS, la base de datos de Interpol sobre documentos de viaje perdidos o robados y otras bases de datos europeas) en las fronteras exteriores tiene el objetivo de introducir el control obligatorio de todos los nacionales de terceros países, así como de los ciudadanos de la UE, tanto al entrar como al salir de la Unión Europea.

2.7. Para completar este proceso de revisión, la Comisión publicó una propuesta de crear un Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes (SEIAV) a fin de reforzar los controles de seguridad de los viajeros exentos de la obligación de visado ⁽⁸⁾. Será un sistema informático automatizado creado para identificar cualquier riesgo asociado con los visitantes exentos de la obligación de visado que viajen a la zona Schengen, con una previsión de cuarenta millones de solicitudes a partir del inicio en 2021 ⁽⁹⁾.

2.8. La información recabada a través del sistema permitirá la verificación previa de los posibles riesgos en materia de seguridad o de migración irregular, respetando plenamente los derechos fundamentales y la protección de datos.

2.9. La autorización SEIAV no constituye un visado. Los nacionales procedentes de países exentos de la obligación de visado podrán seguir viajando sin visado, pero se les exigirá, como condición obligatoria para la entrada en el espacio Schengen a través de un medio de transporte aéreo, marítimo o terrestre, obtener una autorización de viaje antes del desplazamiento, previo pago de una tasa (el importe propuesto es de 5 EUR). A fin de decidir si expedir o denegar la solicitud de viajar a la UE, el sistema llevará a cabo un control automático (se prevé un 95 % de resultados positivos) o, en caso de ser necesario, se efectuarán controles manuales previos de carácter adicional y, a continuación, se expedirá o denegará la autorización de viaje. El resultado de este procedimiento se comunicará al solicitante en un plazo de tiempo muy breve (unos minutos o un máximo de 72 horas si se necesitan controles adicionales). La decisión final de conceder o denegar la entrada será tomada siempre por la guardia de fronteras nacional que lleve a cabo los controles fronterizos en virtud del Código de fronteras Schengen.

2.10. Sin embargo, la verificación previa de los viajeros de terceros países exentos de la obligación de visado facilitará los controles fronterizos y garantizará una evaluación de riesgos coordinada y armonizada de los nacionales de terceros países, además de reducir significativamente el número de denegaciones de entrada en los puestos fronterizos. Aunque la autorización de viaje tenga una validez de cinco años, o hasta que caduque la validez del documento de viaje, podrá ser revocada o anulada si dejan de cumplirse las condiciones para su expedición.

2.11. El Reglamento propuesto incluye el principio general de que el SEIAV se basa en la interoperatividad de los sistemas de información que deben consultarse y en la reutilización de los componentes desarrollados para esos sistemas de información, en particular el Sistema de Entradas y Salidas de la UE (SES). Este enfoque logrará también un ahorro considerable de los costes para la puesta en marcha y funcionamiento del SEIAV. El SEIAV y el SES compartirán un depósito común de datos personales de los nacionales de terceros países, con un almacenamiento separado de los datos adicionales de las solicitudes SEIAV (como información sobre la residencia, respuestas a preguntas sobre antecedentes, dirección IP, etc.) y los registros de entradas y salidas del SES, pero vinculados a este expediente de identificación común y único. Este enfoque se ajusta plenamente a la estrategia de interoperatividad e incluiría todas las salvaguardias apropiadas en materia de protección de datos.

2.12. Europol participará en el diseño de las normas de detección sistemática SEIAV y la lista de alerta rápida SEIAV, que constará de los datos relativos a personas que sean sospechosas de haber cometido o haber participado en la comisión de una infracción penal o personas sobre las que existan indicios concretos o motivos razonables para pensar que podrían cometer infracciones penales graves o representar cualquier otro riesgo en materia de seguridad o salud.

⁽⁶⁾ Dictamen sobre el «Sistema de Entradas y Salidas»; ponente: Cristian Pirvulescu (DO C 487 de 28.12.2016, p. 66).

⁽⁷⁾ COM(2015) 670.

⁽⁸⁾ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea un Sistema Europeo de Información y Autorización de Viaje (SEIAV) y por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/794 y (UE) 2016/1624 [COM(2016) 731 final de 16 de noviembre de 2016].

⁽⁹⁾ La cantidad diaria prevista, estimada por la Comisión Europea se eleva a aproximadamente 107 000 solicitudes, de las que el 5 % se ha de tramitar manualmente. Entre el 3 y el 5 % de estos casos se podrían resolver en la unidad central, mientras que el resto se derivarían a las unidades nacionales.

2.13. Eu-LISA, la Agencia Europea para la Gestión Operativa de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, desarrollará el sistema de información SEIAV y será responsable de su gestión técnica. Los costes de desarrollo del sistema SEIAV se estiman en 212,1 millones EUR, y el coste medio anual de funcionamiento, en 85 millones EUR. Se espera que el SEIAV sea operativo a principios de 2020.

3. Observaciones generales

3.1. El CESE considera que la intención de crear el SEIAV constituye un paso actualmente inevitable que corresponde a las amenazas provocadas por las circunstancias externas e internas. Puede que los viajeros de terceros países exentos de la obligación de visado no acojan con agrado este paso, pero se encuadra dentro de la estrategia general de la UE en materia de migración y seguridad definida por la Comisión en 2011 en su programa de fronteras inteligentes.

3.2. El Comité señala que la propuesta del SEIAV tiene el objetivo de colmar las lagunas en la gestión de las fronteras exteriores de la UE que permiten a los ciudadanos de países exentos de la obligación de visado cruzar las fronteras de la UE sin que haya información adecuada sobre estos nacionales de terceros países antes de su llegada a la frontera Schengen en relación con los riesgos que puedan plantear.

3.3. La propuesta del SEIAV se centra en los aspectos técnicos del sistema, su gobernanza, las tecnologías de la información necesarias y la interoperatividad e interconectividad con otros sistemas de recopilación y análisis de datos ⁽¹⁰⁾. El Comité es consciente de la extrema complejidad de estas cuestiones y la necesidad de resolver numerosos aspectos técnicos para que el sistema puede ser plenamente operativo tras su puesta en marcha, prevista para 2021. El SEIAV debe basarse en un equilibrio justo entre los riesgos y la seguridad, evitando al mismo tiempo el aumento de la carga administrativa y los obstáculos para todas aquellas personas que viajan con frecuencia a la UE, en particular, por motivos de negocios, trabajo, investigación o estudios.

3.4. El Comité está convencido de que la Comisión y el Consejo deberían prestar también atención a los aspectos políticos de la creación del SEIAV y explicar a los países pertinentes los motivos para su creación, incluidas las ventajas de facilitar un cruce de fronteras fluido y rápido para los viajeros con una autorización de viaje y garantizar un nivel de seguridad adecuado, logrando al mismo tiempo que los requisitos de información para esta autorización sean más livianos y menos gravosos que en el procedimiento normal de visado. Asimismo, la Comisión debería velar por que, si los países pertinentes adoptan cualquier medida recíproca de cara a los ciudadanos de la UE, esta sea proporcional a las medidas de la UE.

3.5. El Comité recomienda que se informe oportunamente a los países pertinentes sobre el sistema propuesto y que se organicen las campañas de comunicación necesarias para que los viajeros estén debidamente informados, así como que el sistema se introduzca gradualmente, empezando por que sea opcional antes de volverse obligatorio, una vez esté correctamente implantado y sea técnicamente viable.

3.6. El Comité pide a la Comisión que defina junto con los servicios de seguridad de la UE las posibles formas de cooperación y que aproveche sus conocimientos técnicos para crear perfiles de riesgo y elaborar la lista de alerta rápida SEIAV.

3.7. En su dictamen sobre el paquete de propuestas sobre fronteras inteligentes, el Comité hizo hincapié en la necesidad de respetar estrictamente los derechos fundamentales y el principio de no discriminación y de usar medios procedimentales e institucionales para garantizar que todos los datos recopilados y almacenados en el sistema están protegidos y se usan debidamente ⁽¹¹⁾. Esto atañe en concreto a los datos personales delicados sobre educación, salud, delincuencia, etc. En este sentido, el Comité reitera su petición e insiste en que el acceso a los datos vinculados a las autorizaciones de viaje debería estar estrictamente limitado a las autoridades que investiguen las actividades delictivas, el terrorismo, la inmigración ilegal y otras amenazas.

⁽¹⁰⁾ SIS II, VIS, SES, Eurodac, ECRIS, Europol, bases de datos de Interpol (SLTD, TDAWN).

⁽¹¹⁾ DO C 271 de 19.9.2013, p. 97.

3.8. El Comité apoya la estructura propuesta para el SEIAV, que consistirá en un sistema de información, una unidad central SEIAV, dependiente de la Guardia Europea de Fronteras y Costas, y unidades nacionales. Será necesario supervisar la aplicación uniforme e integral del SEIAV por parte de todos los Estados miembros. El Comité apoya la creación de un comité de gestión del programa, que es necesario para garantizar la interacción eficaz entre el equipo de desarrollo central y los Estados miembros y que demostró ser muy útil durante el desarrollo del SIS II.

3.9. El Comité insta enérgicamente a que el SEIAV sea plenamente interoperativo con otros sistemas de información europeos y que esté interconectado con las bases de datos de Interpol y a que se utilicen los componentes de otros sistemas europeos, en concreto el SES, al mismo tiempo que se respetan debidamente los derechos fundamentales y la protección de los datos personales.

3.9.1. A este respecto, el Comité pide a la Comisión y a los colegisladores que tengan en cuenta las observaciones y recomendaciones del Supervisor Europeo de Protección de Datos en su dictamen sobre la propuesta de SEIAV ⁽¹²⁾, en particular la necesidad de respetar las diferencias sustanciales entre el sector de la migración y el de la política de seguridad, en el sentido de limitar la accesibilidad de los datos personales, considerar la fiabilidad y utilidad de la recogida de datos sanitarios, definir mejor el perfil de los instrumentos destinados a la revisión automática de las solicitudes y otros.

3.10. La lista de alerta rápida SEIAV constará de los datos relativos a personas que sean sospechosas de haber cometido o haber participado en la comisión de una infracción penal grave, tal como se define en la propuesta, o personas sobre las que existan indicios concretos o motivos razonables para pensar que podrían cometer infracciones penales graves o que representen cualquier otro riesgo en materia de seguridad o salud. El Comité sugiere que, de conformidad con las normas europeas, los solicitantes tengan el derecho a saber los motivos de la denegación y tengan la posibilidad de recurrir.

4. Observaciones específicas

4.1. El Comité está de acuerdo con que el período de conservación de datos sea de cinco años, como en el caso del Reglamento del SES.

4.2. El Comité insiste en que el SEIAV ha de poder responder de manera flexible y eficiente a los cambios en los patrones migratorios, la seguridad y los riesgos en materia de salud, sin necesidad de pasar por largos procedimientos legislativos, mediante el uso de actos de ejecución y delegados, siempre y cuando esté sometido a una supervisión democrática.

4.3. El SEIAV debe tener en cuenta a las personas que no puedan presentar una solicitud en línea por cualquier motivo de peso. El Comité apoya la intención de facilitar «ventanillas para solicitantes» en los principales aeropuertos y puertos de salida, así como en los principales pasos fronterizos terrestres. Todos los solicitantes estarán autorizados a acudir a los servicios de intermediarios, como agencias de viajes o empresas de transportes. No obstante, las delegaciones de la UE en los terceros países deberían controlar y evaluar el coste de los servicios prestados por estos intermediarios.

4.4. En vista del aumento previsto en la frecuencia del cruce de las fronteras exteriores de la UE (sobre todo en el caso de sus fronteras terrestres), se ha de aprovechar toda oportunidad de reforzar la eficacia de los controles fronterizos, como se dispone en los objetivos del Reglamento. Por tanto, el Comité sugiere que determinada información contenida en la solicitud de una autorización de viaje se ponga a disposición de las autoridades fronterizas.

4.5. El Comité desea evitar la posible congestión en el SEIAV como resultado de disponer un período muy breve para la evaluación manual de las peticiones de autorización de viaje, ya que se ha de efectuar un control de calidad de los solicitantes que podría implicar consultas con otros Estados miembros y Europol. El Comité propone, por tanto, prorrogar los períodos para la evaluación manual y establecer criterios estrictos en la materia.

4.6. También será necesario definir debidamente los criterios para las categorías propuestas de nacionales de terceros países que estarán exentos de la obligación de obtener la autorización de viaje, teniendo en cuenta los riesgos en materia de migración, seguridad o salud.

⁽¹²⁾ Dictamen 3/2017 del SEPD sobre la propuesta de establecimiento de un Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes, 6 de marzo de 2017.

4.7. En cuanto a la tasa propuesta por la solicitud de autorización de viaje, el Comité pide que se cumplan los criterios siguientes: la tasa por la tramitación de las solicitudes y los medios para recaudarla no deberían ser un impedimento para que determinados grupos de personas soliciten la autorización de viaje; la tasa debería funcionar también como un filtro para evitar la presentación de múltiples solicitudes de autorización de viaje.

4.8. Debe haber suficientes garantías de que el SEIAV es inmune a fraudes de identidad, incluida la posibilidad de usar en el futuro datos biométricos.

4.9. El Comité apoya el derecho de los solicitantes a recurrir la denegación de una autorización de viaje, o su revocación o anulación.

4.10. El Comité llama la atención sobre el hecho de que hay Estados miembros que aún no han aplicado plenamente el acervo de Schengen (Bulgaria, Croacia, Chipre y Rumanía) y, en consecuencia, carecen de acceso al SIS, al VIS y al SES. En la propuesta de Reglamento no se menciona la cuestión de cómo funcionará el SEIAV en estos países, y el Comité pide que se hallen soluciones para estos Estados miembros.

4.11. El Comité desea señalar que, en el caso del transporte de pasajeros por vías navegables —como los cruceros por el Danubio, que podrían admitir a bordo, en un país no perteneciente a la UE o al espacio Schengen, a nuevos pasajeros que no necesitan visado para entrar en la UE—, deberá aplicarse el SEIAV al cruce de las fronteras Schengen por agua.

Bruselas, 27 de abril de 2017.

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 a la gobernanza de la Unión de la Energía, y por el que se modifican la Directiva 94/22/CE, la Directiva 98/70/CE, la Directiva 2009/31/CE, el Reglamento (CE) n.º 663/2009, el Reglamento (CE) n.º 715/2009, la Directiva 2009/73/CE, la Directiva 2009/119/CE del Consejo, la Directiva 2010/31/UE, la Directiva 2012/27/UE, la Directiva 2013/30/UE y la Directiva (UE) 2015/652 del Consejo y se deroga el Reglamento (UE) n.º 525/2013

[COM(2016) 759 final — 2016/0375/(COD)]

(2017/C 246/06)

Ponente: **Brian CURTIS**

Consulta	Parlamento Europeo, 16.1.2017 Consejo de la Unión Europea, 20/01/2017
Fundamento jurídico	Artículos 191, 192 y 194 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	11.4.2017
Aprobado en el pleno	26.4.2017
Pleno n.º	525
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	103/0/1

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Reglamento relativo a la gobernanza no solo tiene por objeto presentar la totalidad del marco mediante el cual se gestionarán los numerosos aspectos de la Unión de la Energía, sino también establecer responsabilidades de notificación claras y un proceso que permita alcanzar todos los objetivos de la UE en materia de clima y energía en un futuro previsible. Se trata de un acto legislativo complejo, de amplio alcance y suma importancia.

1.2. No es exagerado afirmar que, a falta de un proceso de gobernanza sólido, la Unión de la Energía se derrumbará y se reducirán en gran medida las posibilidades de que la UE cumpla sus propios compromisos y los contraídos en el marco del Acuerdo de París. El éxito de este proceso pasa por la participación y la adhesión de la sociedad civil, la cooperación y el apoyo de los Estados miembros y el acuerdo y el compromiso de los interlocutores sociales. En particular, debe quedar claro que el Reglamento facilita una transición energética justa, especialmente en términos de empleo y de costes de energía para los hogares y las empresas.

1.3. El CESE respalda el Reglamento de gobernanza propuesto, puesto que elabora un marco que permite a los Estados miembros elegir las opciones menos costosas para sus propios planes nacionales en materia de energía y clima y reduce los riesgos de activos de infraestructura obsoletos. Sin embargo, difícilmente podrá alcanzarse este objetivo si no se modifica el Reglamento. Deben preverse medidas de apoyo asociadas que permitan alcanzar un consenso social, a nivel nacional, regional y local, sobre la mejor forma de abordar las consecuencias socioeconómicas y técnicas de la consecución de una transición energética justa.

1.4. La solidaridad y seguridad energéticas son de vital importancia y, si bien constituyen uno de los cinco ámbitos principales de notificación y evaluación del Reglamento, debe prestarse especial atención al establecimiento de una diplomacia y una política energéticas claras y comunes con respecto a terceros países.

1.5. A no ser que se refuerce el Reglamento de gobernanza propuesto, todo el concepto de la Unión de la Energía se verá amenazado por el debilitamiento de la legitimidad del mandato de la UE para liderar la transición energética. Además, a falta de medidas tangibles para hacer partícipes a los ciudadanos y exigir la rendición de cuentas, existe un grave riesgo de que se acentúe la percepción de la UE como entidad tecnocrática y distante.

- 1.6. En el artículo relativo a las «Definiciones» del Reglamento, deben aclararse otros términos, en particular, «objetivos», «metas», «contribución nacional», «consulta», «pobreza energética» y «regional».
- 1.7. El Reglamento debería afirmar claramente que se aplicará más allá de 2030 y mencionar el compromiso explícito de la UE con su objetivo de reducción de las emisiones de GEI para 2050 e, idealmente, su nuevo compromiso internacional con unas emisiones netas cero para 2050.
- 1.8. El anexo del Reglamento debería contener valores de referencia indicativos para 2030 (mejores estimaciones de la Comisión) para las contribuciones nacionales de los Estados miembros en materia de energía renovable y eficiencia energética.
- 1.9. El Reglamento debería obligar a los Estados miembros a incorporar sus contribuciones acordadas para 2030 a su legislación nacional.
- 1.10. Debería especificar claramente que incumbe a cada uno de los Estados miembros contribuir a la consecución de los objetivos generales de la UE de manera a la vez adecuada y proporcional.
- 1.11. Cabe subrayar que los datos facilitados por los Estados miembros deben corresponder al período de notificación y estar actualizados, y que deben preverse recursos suficientes y sistemas de apoyo para garantizar que así sea.
- 1.12. Los planes nacionales para 2030 deberían desarrollarse sobre la base de los conocimientos y las orientaciones extraídas de las estrategias a largo plazo, a fin de obtener el mayor número posible de ventajas (por ejemplo, las opciones a corto plazo serían más rentables si se eligieran con arreglo a la estrategia a largo plazo).
- 1.13. El Reglamento debería incluir una cláusula de «trinquete» como mecanismo para contribuir al ambicioso objetivo del Acuerdo de París de que el calentamiento no supere 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales.
- 1.14. El anexo debería contener una «definición de referencia» de la pobreza energética para permitir un análisis comparable y coherente de los datos.
- 1.15. El Reglamento debería aclarar que los Estados miembros tienen la obligación de publicar los proyectos de planes nacionales de energía y clima en la fase más temprana posible y que todas las iteraciones posteriores del plan evolutivo, incluidas las observaciones y respuestas de la Comisión, los socios regionales y los Estados miembros, serán de dominio público.
- 1.16. Deben proporcionarse más detalles sobre la evaluación de las contribuciones financieras de compensación y la naturaleza de la «plataforma de financiación», así como la posibilidad de utilizarla para movilizar financiación adicional. Debería ampliarse el ámbito de aplicación de los fondos para incluir medidas de eficiencia energética.
- 1.17. La definición de cooperación «regional» no debería limitarse a la proximidad geográfica, sino incluir agrupaciones de Estados con recursos energéticos complementarios, incluidos los terceros países.
- 1.18. El anexo debería contener disposiciones específicas relativas a la naturaleza, el alcance y los recursos de la consulta pública para garantizar que los ciudadanos estén sensibilizados y comprometidos de manera coherente y con conocimiento de causa en toda la UE.
- 1.19. Debe estudiarse la posibilidad de crear una Unidad Europea de Información Energética específica dentro del EEE.
- 1.20. Deberían desarrollarse dos hipótesis —la del Brexit y la de una Unión de 28 Estados miembros—, que se examinarían paralelamente durante la fase de evaluación de las contribuciones nacionales.

2. Introducción

2.1. Ya sea en el plano político, económico o técnico, Europa se enfrenta actualmente a numerosos retos que afectan a los ciudadanos y determinan, en consecuencia, la naturaleza y el futuro de nuestra democracia. Durante muchos años, la energía ha sido un ámbito en el que han actuado poderosas fuerzas políticas, técnicas y económicas. La Unión de la Energía, con su visión de futuro y estrategia cohesiva, es el principal instrumento de la UE para garantizar que Europa disponga de una energía segura, asequible y respetuosa con el clima.

2.2. La gobernanza eficaz de la Unión de la Energía no solo consiste en fomentar la confianza de los consumidores e inversores para generar un beneficio máximo al menor coste posible; es esencial para demostrar el compromiso de la Unión con la aplicación del Acuerdo de París y encauzarla para que supere los objetivos en materia de clima y energía para 2050. Por lo tanto, el éxito del Reglamento de gobernanza brindaría a Europa una gran oportunidad para demostrar el valor añadido que aporta a los ciudadanos, los Estados miembros y el resto del mundo. Se trata de un aspecto de vital importancia, puesto que se superarían las divergencias entre el régimen de comercio de derechos de emisión y el Reglamento de reparto del esfuerzo en cuanto al modo de lograr que los Estados miembros planifiquen la descarbonización de la economía en su conjunto.

2.3. En abril de 2015, el CESE aprobó un Dictamen exploratorio, solicitado por la Comisión Europea, sobre «El desarrollo del sistema de gobernanza propuesto en el contexto del marco de actuación en materia de clima y energía hasta el año 2030»⁽¹⁾. En el período intermedio, se ha hecho patente la necesidad cada vez más apremiante de actuar en los ámbitos de la energía y el clima y de adoptar una perspectiva a más largo plazo sobre la gobernanza de la transición a una economía hipocarbónica. La propuesta de Reglamento sometida a examen establece los requisitos aplicables a los planes nacionales integrados en materia de energía y clima, así como un proceso de establecimiento y supervisión racionalizado. Sin embargo, en los dos últimos años, la erosión de la confianza de los ciudadanos en el liderazgo político e institucional y la cohesión política en el conjunto de la UE ha hecho que la cuestión de la gobernanza sea a la vez más necesaria y más difícil.

2.4. Además, el Acuerdo de París de diciembre de 2015, fue firmado a nivel mundial, de manera conjunta y solidaria, por la UE y sus Estados miembros, que se comprometieron a aportar contribuciones determinadas a nivel nacional, que pueden considerarse coincidentes con las del Reglamento sometido a examen. Además, se acordó realizar un esfuerzo para limitar el aumento de la temperatura mundial a 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales, una aspiración que requiere planificación a largo plazo y objetivos exigentes, potencialmente más ambiciosos que los acordados hasta ahora por la UE para 2050.

2.5. En su dictamen de 2015, el CESE anticipó estas tendencias y adoptó un enfoque pragmático, habida cuenta de la necesidad de educar, informar y comprometer a los ciudadanos de manera amplia y profunda antes de presentar una propuesta de gobernanza fructífera. Existen pocos indicios de que esto haya ocurrido. La gobernanza –con sus implicaciones para los requisitos vinculantes relativos a la acción soberana nacional– es un ámbito sensible, sobre todo en materia de energía, donde las circunstancias de los Estados miembros difieren en gran medida. Además, el proceso debe ir acompañado de medidas no legislativas y acciones para garantizar su éxito.

2.6. En 2001, la Comisión Europea adoptó un Libro Blanco sobre gobernanza⁽²⁾. En él se establecen cinco principios de buena gobernanza que siguen siendo válidos (aunque no siempre se aplican):

- apertura;
- participación;
- rendición de cuentas;
- eficacia;
- coherencia.

Reflejan los principios y valores que respalda el CESE, que no obstante añadiría otro principio, el de «transición justa», en el contexto del Reglamento propuesto.

2.7. El sistema de gobernanza también debe permitir la expresión permanente de opiniones, preferencias, percepciones y valores para fundamentar continuamente las decisiones y ajustar las políticas. La gobernanza debe consistir en garantizar procesos sólidos y legítimos de toma de decisiones, pero también permitir que estas opciones se adapten a las circunstancias nacionales y a los acontecimientos imprevistos que vayan surgiendo con el paso del tiempo. Esto no implica cambios frecuentes de rumbo. Al contrario, garantiza el mantenimiento del rumbo general mediante el compromiso con metas a corto y largo plazo coherentes con la ciencia climática y un proceso estable de toma de decisiones relativas a la forma de alcanzar estas metas; en realidad, se trata de una mayor coherencia y una dinámica inclusiva.

⁽¹⁾ DO C 291 de 4.9.2015, p. 8.

⁽²⁾ COM(2001) 428 final.

3. Síntesis de la propuesta de la Comisión

3.1. El Reglamento de gobernanza propuesto, que tiene por objetivo garantizar que las políticas y medidas relativas a la Unión de la Energía sean coherentes, complementarias y suficientemente ambiciosas, se basa en dos componentes cohesivos. El primero busca racionalizar e integrar mejor las obligaciones de planificación, notificación y seguimiento en los planes nacionales de energía y clima y la elaboración de planes para 2050 y los posteriores informes de situación, con una capa de seguimiento integrado de la Comisión a nivel europeo. El segundo sugiere un proceso de gobernanza política entre la Comisión y los Estados miembros sobre la elaboración y aplicación de los planes nacionales. Si se aprueba la propuesta tal como está definida (una nueva medida legislativa y revisiones de la legislación secundaria existente), representaría un nuevo mecanismo de cooperación entre los Estados miembros y la Comisión.

3.2. En definitiva el Reglamento propuesto proporciona una base legislativa en la que se integran (31) o derogan (23) más de 50 obligaciones existentes de planificación, notificación y seguimiento del acervo en materia de energía y clima. Se aplica a cinco vertientes de la Unión de la Energía: solidaridad y seguridad energética, mercado de la energía, eficiencia energética, descarbonización e investigación, innovación y competitividad. Define con cierto detalle el contenido de los planes nacionales de energía y clima integrados que, a partir de 2019 y cada diez años posteriormente, se exigirán a los Estados miembros en relación con estas cinco vertientes. Se requiere una consulta pública y cooperación regional, junto con una actualización quinquenal de la primera vertiente, y planes posteriores. Los principales resultados son contribuciones nacionales en energía renovable y eficiencia energética y la producción de planes de descarbonización económica para 2050.

3.3. Se prevé que la Comisión evalúe los planes, sus actualizaciones y las consiguientes medidas tomadas por los Estados miembros a raíz de las recomendaciones formuladas por ella. Se establece una estructura de notificación bienal detallada que deberán observar los Estados miembros con requisitos detallados sobre las políticas, medidas y previsiones de gases de efectos invernadero, las acciones nacionales de adaptación, el apoyo financiero y tecnológico prestado a países en desarrollo, los ingresos procedentes de las subastas, la energía renovable, la eficiencia energética, la seguridad energética, el mercado interior de la energía y la investigación, la innovación y la competitividad. Se propone una «plataforma de notificación electrónica» para estos informes.

3.4. El Reglamento contiene cláusulas detalladas sobre evaluación, seguimiento y un mecanismo de recomendación y respuesta cuando se considere que la ambición o los avances son insuficientes. La previsión de un marco amplio y obligatorio para los planes nacionales de energía y clima ayuda a garantizar la comparabilidad y la coherencia. Se prevé un requisito para que los Estados miembros realicen una contribución financiera a una plataforma de financiación que cubra las lagunas en las metas de referencia de energía renovable acordadas. El informe anual sobre el estado de la Unión de la Energía contendrá informes completos sobre estos ámbitos. Se asigna a la Agencia Europea del Medio Ambiente una función específica y trascendental de asistencia a la Comisión.

3.5. El Reglamento es complementario al Semestre Europeo y coherente con él y, cuando las cuestiones de la política específica de clima y energía son relevantes para las reformas macroeconómicas o estructurales, pueden seguir abordándose en las recomendaciones específicas por países en el proceso del Semestre Europeo.

4. Observaciones generales y específicas

4.1. *Objetivos, metas y contribuciones*

4.1.1. El Reglamento de gobernanza proporciona un marco detallado para los planes nacionales de energía y clima y el posterior proceso de notificación, evaluación y ajuste. Se articula en torno al establecimiento de objetivos, la supervisión de metas y la consecución de contribuciones. Sin embargo, las explicaciones de estos términos no se encuentran en el artículo 2 (Definiciones), una omisión que debe corregirse.

4.1.2. El CESE apoya y respalda los marcos detallados previstos en el anexo 1 para el plan nacional de energía y clima obligatorio. Estos sustituyen a los planes separados para eficiencia energética y energías renovables. Es especialmente esencial la obligación de que cada Estado miembro establezca contribuciones nacionales en estos ámbitos, que, al agregarse, deberían alcanzar, como mínimo, las metas generales acordadas a nivel de la UE.

4.1.3. El CESE ha defendido de manera firme y sistemática en sus anteriores dictámenes el establecimiento de objetivos nacionales de carácter vinculante ⁽³⁾. Lo ha hecho debido a los numerosos fracasos de políticas energéticas anteriores como consecuencia de una aplicación deficiente. Si se aplican, ajustan y cumplen de manera rigurosa, las contribuciones de los planes nacionales de energía y clima podrían lograr un resultado equivalente a metas vinculantes. Sin embargo, para que se haga realidad, deben corregirse una serie de deficiencias en la presente propuesta.

4.1.4. La base de referencia para las contribuciones nacionales sobre eficiencia energética y energía renovable son los compromisos acordados ya indicados por los Estados miembros que deben cumplirse a más tardar en 2020. Sin embargo, el Reglamento se reforzaría si incluyese valores de referencia indicativos para las contribuciones de los Estados miembros hasta 2030. Tendrán que determinarse en todo caso como base para el diálogo de ajuste y agilizarán el proceso iterativo que se prevé si se presentan y se hacen públicas en una etapa inicial.

4.1.5. Algunos países han establecido sus metas de energía para 2020 en la legislación nacional. El CESE considera que el Reglamento debería obligar a los Estados miembros a consignar sus contribuciones acordadas para 2030 en la legislación nacional para dar peso a las metas mediante el imperativo legislativo. Sin embargo, la experiencia demuestra que incluso las obligaciones legales no pueden garantizar necesariamente el cumplimiento, por lo que el CESE hace hincapié en la importancia de la buena gobernanza como proceso estable para asegurar los avances y, más adelante en el presente dictamen, destaca especialmente la importancia de establecer disposiciones mucho más sólidas que permitan y garanticen la implicación de las partes interesadas en la gobernanza.

4.1.6. Para reforzar la importancia de las «contribuciones» nacionales, el Reglamento debería aclarar, tanto para la eficiencia energética como para las energías renovables, que incumbe a cada Estado miembro contribuir a las metas generales de la UE de forma adecuada y proporcional. Actualmente, esta obligación es una responsabilidad colectiva.

4.2. *Proceso de notificación*

4.2.1. El CESE acoge favorablemente el proceso de notificación exigido a los Estados miembros y el papel analítico/crítico que se confiere a la Comisión junto con la Agencia Europea del Medio Ambiente en estos informes. Será esencial un análisis preciso, firme y audaz para que surtan efecto las consiguientes recomendaciones y opiniones de la Comisión. También es esencial que los datos correspondan al período de notificación y estén actualizados, como se destacó en el dictamen del CESE sobre el Estado de la Unión de la Energía 2015 ⁽⁴⁾.

4.2.2. Aunque los datos requeridos en el proceso de notificación están armonizados con los que se necesitan en virtud del Acuerdo de París sobre el cambio climático, los planes nacionales de energía y clima se actualizarán antes de que finalice el balance global quinquenal del Acuerdo de París, lo que retrasaría considerablemente la respuesta a un aumento de las contribuciones determinadas a nivel nacional de la UE. Se trata de un menoscabo inaceptable de la gobernanza armonizada, teniendo en cuenta que la UE ha firmado ahora el Acuerdo de París. Debe aprovecharse la oportunidad para garantizar una secuenciación adecuada de las revisiones de las contribuciones determinadas a nivel nacional en las Naciones Unidas y en la UE.

4.2.3. A este respecto, el Reglamento debería incluir una disposición «trinquete» como mecanismo para contribuir al ambicioso objetivo de 1,5 °C de calentamiento con respecto a los niveles preindustriales. Esto podría realizarse mediante un proceso de adopción de presupuestos de carbono en cinco a diez fases en las que la UE se comprometiera a alcanzar unas emisiones netas de cero carbono para 2050.

4.2.4. El Reglamento exige que los planes nacionales de energía y clima contengan, entre otras cosas, una evaluación de impacto en asuntos sociales y específicamente objetivos nacionales en materia de pobreza energética y un programa de acción. El CESE se ha mostrado especialmente preocupado por esta cuestión y acoge con satisfacción su inclusión. Sin embargo, los planes nacionales de energía y clima son libres de determinar su propia definición de pobreza energética, lo

⁽³⁾ DO C 424 de 26.11.2014, p. 39 y DO C 75 de 10.3.2017, p. 103.

⁽⁴⁾ DO C 264 de 20.7.2016, p. 117.

que imposibilitará la comparación de datos entre Estados miembros, minando así las posibilidades de la UE de lograr una transición justa y la probabilidad de oposición pública a la propia transición. Por lo tanto, recomendamos que el Reglamento incluya una definición de referencia simple. No sería vinculante para que los Estados miembros la adopten con fines internos, pero establecería un criterio conforme al cual se exigiría la notificación de los planes nacionales de energía y clima. Un ejemplo de definición establecería que existe pobreza energética cuando un hogar gasta más del 10 % de la renta disponible en energía para calefacción o refrigeración a un nivel adecuado. Esta definición ha permitido a algunos países evaluar los avances —o retrocesos— en la lucha contra la pobreza energética, pero la naturaleza de múltiples factores del problema puede requerir una definición que incluya otros elementos.

4.3. *Transparencia, rendición de cuentas y aplicación*

4.3.1. El Comité observa que gran parte de la anterior legislación relacionada con la energía ha sufrido retrasos o imprecisiones en su transposición y aplicación. Por lo tanto, los Estados miembros deben esforzarse al máximo, en un espíritu de solidaridad y compromiso, por poner voluntad política y recursos administrativos para la aplicación eficaz del Reglamento. El calendario es excepcionalmente exigente. Los proyectos de planes nacionales de energía y clima, que anteriormente habrán sido sometidos a un proceso de consulta y diálogo regional eficaz, tienen que entregarse a la Comisión el 1 de enero de 2018, lo que implica que los planes y los diálogos asociados con las partes interesadas y socios regionales ya están en marcha. El CESE se congratula de que las exigencias de un nuevo marco y nuevas metas para el período 2020-2030 estén impulsando este proceso, pero le preocupa que, sin una comprensión e implicación ciudadana esenciales, pueda menoscabarse la legitimidad de la política energética de la UE, especialmente entre consumidores que se enfrentan a una subida de precios de la energía.

4.3.2. El proceso de gobernanza previsto contempla pocas sanciones manifiestas por falta de ambición o incumplimiento. La transparencia y la rendición de cuentas son esenciales para que las partes interesadas, sobre todo los ciudadanos, ejerzan influencia. Por lo tanto, el CESE sugiere que se cree un órgano de partes interesadas independiente para garantizar una representación y consulta efectiva de las partes interesadas en cada Estado miembro y que este órgano publique su propio informe anual sobre el proceso de gobernanza y el diálogo que lo acompaña. (Véase el apartado 4.6)

4.3.3. La transparencia se menciona con frecuencia en el Reglamento, pero al CESE le preocupa que no se deje claro si es obligatoria la pronta publicación y el acceso público en cada fase de elaboración de los planes nacionales de energía y clima. Se hace referencia en el preámbulo —pero no en los artículos del Reglamento— al Convenio de Aarhus, pero el Comité lo considera inadecuado. El Reglamento debería aclarar que los Estados miembros tienen la obligación de publicar los proyectos de planes nacionales de energía y clima en la fase más temprana posible y que todas las iteraciones posteriores del plan evolutivo, incluidas las observaciones y respuestas de la Comisión, los socios regionales y los Estados miembros, serán de dominio público.

4.3.4. Teniendo en cuenta el papel esencial de la transición a la energía renovable, es necesaria una mayor claridad sobre la naturaleza y el funcionamiento de la «plataforma de financiación» (artículo 27) y la forma en que se fijará el valor económico de cualquier déficit en el suministro de energía renovable. Por ejemplo, ¿se prevé que esta plataforma movilice dinero del sector privado basado en las «contribuciones» de los Estados miembros? Se sugiere que los recursos acumulados en esta plataforma se apliquen a medidas de eficiencia energética y al suministro de energía renovable.

4.3.5. Subsiste cierta incertidumbre en torno a la forma en que se aplicarán las recomendaciones de la Comisión, posteriores al proceso anual de notificación, si los Estados miembros no responden pronto a ellas. Si se hace a través del procedimiento de infracción habitual, seguramente será demasiado lento para que sea efectivo dentro del plazo.

4.4. El Comité respalda plenamente las disposiciones relativas a la cooperación regional obligatoria entre los Estados miembros para mejorar la eficacia y la eficiencia de las medidas y fomentar la integración de mercados y la seguridad energética. Sin embargo, propone que el término «regional» se incluya en el artículo 2 (Definiciones) para que la Comisión pueda sugerir y hacer cumplir el compromiso cuando no esté aplicándose. Actualmente existe la posibilidad de que «regional» se entienda como intraestatal en lugar de interestatal o que «región» se defina geográficamente en oposición a un grupo de Estados con recursos energéticos complementarios.

4.5. En particular, al CESE le decepciona extremadamente observar que el artículo 10 sobre la consulta pública no es específico, es inadecuado y se queda muy corto con respecto a su propuesta de un Diálogo Europeo sobre la Energía (DEE) de amplio alcance, que llegue de forma directa y coherente a los ciudadanos/consumidores y ofrezca una educación y compromiso de base en lo que, en muchos Estados miembros, será un paquete difícil de vender. Este diálogo es demasiado importante para ser tratado, si es que lo es, en el título de «medidas no legislativas» y se le debería dotar de contenido a través de una cláusula adicional al artículo 10. Este artículo tampoco cumple las normas de la Directiva sobre evaluación ambiental estratégica que fija las normas para una gobernanza medioambiental transparente y participativa de la que forma una parte esencial la planificación en materia de clima y energía.

4.6. Por lo tanto, el Comité reitera que, en su opinión, el proceso de gobernanza establecido en este Reglamento no será capaz de cumplir los planes nacionales de energía y clima sin la participación y el apoyo de la sociedad civil en toda Europa. Para ganarse la confianza y la participación de los ciudadanos, este diálogo debe ser independiente del gobierno y el proceso de los planes nacionales. Debe centrarse en informar a los consumidores, ayudar a los proveedores de energía a colaborar y fomentar la confianza y ofrecer un canal para las numerosas preocupaciones de distintos grupos sobre la seguridad energética, la asequibilidad y la sostenibilidad. El CESE ha manifestado su voluntad de tomar parte en este proceso que ha denominado DEE organizando algunos aspectos de las consultas nacionales y participando en ellos. Sin embargo, el alcance de este diálogo debe basarse en recursos más amplios y un compromiso nacional extenso. En resumen, sería necesario que se dieran los pasos siguientes:

- Se pondrá en marcha un mecanismo para crear un fondo común independiente y sin sesgos que procederá principalmente de las partes interesadas a lo largo de la cadena de producción y suministro de energía, y se completará con las ayudas adecuadas de la UE y los gobiernos de los Estados miembros. En general, el DEE será un medio muy rentable para implicar a los consumidores de todo tipo en la modulación energética, y para reconocer y fomentar la contribución de los productores-consumidores.
- En paralelo a las orientaciones sobre la estructura de los planes nacionales, el DEE, en consulta con la Comisión y todas las partes interesadas pertinentes, desarrollará directrices sobre el establecimiento de diálogos nacionales sobre energía.
- Se creará una estructura coordinadora del DEE independiente para alentar la acción y la aplicación en todos los Estados miembros. Esta estructura debería contribuir, entre otras cosas, a la revisión necesaria por parte de la Comisión del contenido y la ambición de los planes nacionales y su aplicación. Con ello se hará hincapié en la contribución que pueden realizar las partes interesadas a la formulación de políticas y se cumplirá el requisito de consulta eficaz que figura en el Reglamento.
- Se procederá a discutir el plan nacional y a entablar debates regionales con grupos de diálogo sobre la energía de los países vecinos. A continuación, todos los grupos del diálogo sobre la energía entablarán debates en el nivel de la UE. Estos debates, canalizados a través de la estructura independiente de coordinación, tendrán carácter consultivo para las instituciones de la UE y mejorarán la relación coste-eficacia de la UE y los Estados miembros.

4.7. El CESE sugiere que se cree una Unidad Europea de Información Energética específica dentro de la AEMA que asuma la responsabilidad de la recogida de datos y los procesos de evaluación relacionados con el Reglamento de gobernanza. Debería trabajar en estrecha colaboración con el observatorio de la pobreza energética propuesto y prestar servicios de información al Diálogo Europeo sobre Energía a nivel nacional.

4.8. La seguridad energética es uno de los cinco ámbitos de notificación y evaluación en el Reglamento y este ámbito requerirá, en particular, un diálogo regional amplio. El Comité ya ha señalado que la UE necesita una diplomacia y una política energéticas claras y comunes con respecto a terceros países⁽⁵⁾. La Comisión indica que la seguridad y la solidaridad energéticas son el primer pilar de una Unión de la Energía común, pero este resultado no puede lograrse sin sólidos acuerdos y asociaciones con los principales actores mundiales y sin una política energética común.

⁽⁵⁾ DO C 264 de 20.7.2016, p. 117.

4.9. El CESE muestra su inquietud por la repercusión de la salida del Reino Unido de la Unión en el proceso de gobernanza. En primer lugar, el proceso contemplado por el Reglamento actualmente presupone la adhesión del Reino Unido y las contribuciones determinadas a nivel nacional se evaluarán sobre esta base. Los planes nacionales de energía y clima definitivos se determinarán antes de que el Reino Unido abandone formalmente la UE, pero, en este punto, pueden resultar necesarios importantes ajustes para permitir que se resten de la contribución global de la UE las contribuciones determinadas a nivel nacional del Reino Unido. El Comité sugiere que la Comisión elabore una hipótesis de Brexit junto con la hipótesis de una Unión de 28 Estados miembros y que ambas se debatan en paralelo. En segundo lugar, la salida del Reino Unido podría tener una repercusión importante en el equilibrio político y la estrategia diplomática pertinente para cada una de las cinco categorías del ámbito de aplicación del Reglamento, en particular la seguridad energética.

Bruselas, 26 de abril de 2017.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
George 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 2012/27/UE, relativa a la eficiencia energética de los edificios»

[COM(2016) 761 final — 2016/0376 (COD)]

(2017/C 246/07)

Ponente: **Mihai MANOLIU**

Consulta	Consejo, 9.12.2016 Parlamento Europeo, 12.12.2016
Fundamento jurídico	Artículo 194, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	11.4.2017
Aprobado en el pleno	26.4.2017
Pleno n.º	525
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	115/1/2

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. Es necesario que los ciudadanos europeos participen activamente en la promoción de la eficiencia energética, que tomen iniciativas y cooperen en proyectos comunes, y que luchen por eliminar los obstáculos económicos, administrativos y reglamentarios. La meta común es la consecución de los objetivos contraídos en la COP21, lo cual supone numerosas ventajas: la realización de nuevas inversiones generadoras de empleo (renovación de edificios, mejora del nivel de confort, medición inteligente y equitativa), el descenso del nivel de pobreza energética, la reducción de la contaminación y la mejora de la salud de la población o, incluso, la reducción de la dependencia de las importaciones de energía. El CESE pide que los Estados miembros se comprometan firmemente a aplicar la Directiva relativa a la eficiencia energética, dado que los nuevos objetivos propuestos para 2030 son más ambiciosos que los fijados para 2020.

1.2. La eficiencia energética es una cuestión fundamental para el futuro del sistema energético europeo. Mejorar la eficiencia energética en todos los ámbitos de utilización de la energía puede ser un medio poderoso para reducir los costes para la economía europea y el principio de «primero, eficiencia energética» puede contribuir a mejorar la accesibilidad financiera. Este principio conlleva la necesidad de reducir la demanda de sustitución de infraestructuras con un coste elevado. Las obligaciones de ahorro energético son compatibles con el desarrollo sostenible (situación sostenible y segura), y las sinergias deben aprovecharse para respaldar una transición eficaz hacia un sistema energético resistente, con bajas emisiones de carbono e inteligente (sistemas de suministro, de gestión de la demanda y de almacenamiento suprarregionales).

1.3. El CESE toma nota de la propuesta de la Comisión de establecer un objetivo de eficiencia energética vinculante del 30 % de aquí a 2030, pero considera que todo aumento del objetivo del 27 % debe justificarse debidamente, demostrando tanto los beneficios económicos esperados como el nivel de inversiones necesario para alcanzar estos objetivos. Es imprescindible que la evaluación de impacto tenga en cuenta todas las medidas que figuran en los paquetes legislativos para la energía y el clima.

1.4. El CESE solicita que, a fin de eliminar los principales obstáculos para la aplicación del artículo 7 de la Directiva relativa a la eficiencia energética, se incremente el grado de concienciación de los consumidores finales mediante la promoción y la difusión de información sobre los programas de eficiencia energética, así como las medidas alternativas. Se necesitan inversiones adicionales y cada Estado miembro deberá invertir en medidas creíbles de información, comunicación, educación y asistencia, a fin de animar a los ciudadanos y las empresas a acelerar la consecución del objetivo político en materia de cambio climático y eficiencia energética.

1.5. El CESE pide a los Estados miembros que presten mayor atención a los hogares afectados por la pobreza energética y las viviendas sociales, a los que deberían garantizar permanentemente un suministro energético más económico. Un objetivo importante es mejorar la eficiencia energética de los edificios residenciales, así como establecer normas mínimas para las viviendas alquiladas (auditorías energéticas).

1.6. El CESE llama la atención sobre el objetivo fundamental de educar a los consumidores finales en cuanto a las técnicas de producción combinada de energía eléctrica y térmica (cogeneración, climatización), la medición inteligente del consumo y los planes de renovación. Esto es esencial para que los inversores, las autoridades públicas y las empresas gocen de la confianza necesaria para realizar proyectos con gran potencial de eficiencia y se impliquen en la financiación para la investigación y el desarrollo (I+D).

1.7. El CESE confía en que las disposiciones por las que se rigen los instrumentos financieros europeos (préstamos, garantías, capital propio para atraer fondos, subvenciones) sean capaces también de atraer fondos privados para los proyectos energéticos. No deben descuidarse las subvenciones para los proyectos con un marcado impacto social. Estos regímenes financieros deben concederse a proyectos destinados también a consumidores con escasos recursos financieros. En cuanto a los planes nacionales, el CESE recomienda elaborar directrices en materia de transparencia y comparabilidad. El CESE considera prioritario apoyar a los hogares afectados por la pobreza energética, garantizando al mismo tiempo que los Estados miembros dispongan de un marco político estable a largo plazo para un desarrollo sostenible a escala local.

1.8. El CESE considera que esto podrá lograrse ofreciendo asistencia técnica en la fase de aplicación de la Directiva relativa a la eficiencia energética, mediante unos sistemas de financiación innovadores y basados en el mercado. La auditoría energética (definición de pymes, supresión de la doble certificación, adopción de un planteamiento uniforme para el umbral mínimo ampliado) es un elemento cuantitativo que no solo reviste una gran importancia desde el punto de vista de la concesión de incentivos financieros, sino que constituye también un instrumento para reforzar la eficiencia energética y una ventaja en términos competitividad. También es necesario disponer de programas nacionales de formación para proveedores de servicios de eficiencia energética y de un enfoque adecuado del aseguramiento de la calidad.

1.9. A fin de aumentar la eficiencia energética para los consumidores, el CESE recomienda que se lleven a cabo análisis de coste-beneficio a nivel nacional, que desembocarán una reducción de los costes.

1.10. El CESE aboga por adoptar un enfoque global y mejorar la eficiencia energética de todo el sistema de transporte que está basado en continuos avances tecnológicos de los vehículos y los sistemas de propulsión, la transición a modos de transporte eficientes desde el punto de vista energético y sistemas de transporte inteligente (STI) que aumenten la tasa de utilización de las capacidades disponibles. Esto también debe tenerse en cuenta en el caso de la aviación y del transporte marítimo. Los usuarios deberán ser informados acerca del consumo de combustible de cada modo de transporte, incluidos los límites correspondientes en cuanto a las emisiones de CO₂.

2. Observaciones generales

2.1. El CESE está de acuerdo en que el principio de **primero, la eficiencia energética** es un elemento clave de la Unión de la Energía y que la propuesta de modificación sometida a examen tiene por objeto ponerlo en práctica. *La energía más barata, más limpia y más segura es la que no se consume. La eficiencia energética es una de las maneras más rentables de apoyar la transición hacia una economía hipocarbónica y de generar crecimiento, empleo y oportunidades de inversión.*

2.2. No obstante, si bien el objetivo en materia de eficiencia energética se ha fijado en un 20 % de aquí a 2020, se han analizado otros objetivos porcentuales para 2030 (entre el 27 % y el 40 %). El más ambicioso es el de la Resolución del Parlamento Europeo, que preconiza un objetivo vinculante del 40 %. Tras analizar las ventajas en términos de empleo y crecimiento económico, seguridad del abastecimiento, reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, salud y medio ambiente, la Comisión propone un objetivo de eficiencia energética vinculante del 30 %. Habida cuenta de este aumento, el CESE considera fundamental analizar detenidamente las consecuencias que tendrán los objetivos de eficiencia energética para los otros objetivos fijados en las propuestas legislativas sobre energía y, en particular, para el régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea (RCDE UE).

2.3. Para alcanzar estos objetivos movilizados, los Estados miembros (con la ayuda de sus respectivos consejos económicos y sociales) y los proveedores y distribuidores de energía deberán realizar un ahorro energético de 1,5 % anual (política clave). El CESE considera justificada la propuesta de prorrogar la obligación de ahorro energético más allá de 2020, manteniendo el porcentaje anual del 1,5 %, mediante mecanismos vinculantes y medidas alternativas de carácter flexible, a nivel de los Estados miembros, en lo que respecta al cumplimiento de las exigencias de ahorro.

2.4. El CESE respalda, asimismo, el nuevo enfoque, que ofrecerá tanto a los Estados miembros como a los inversores una visión a largo plazo, necesaria para elaborar sus estrategias y planes de inversión a fin de alcanzar el objetivo fijado a escala de la UE. Para ello se aplicarán políticas adecuadas a escala nacional y regional con vistas a generar importantes ventajas de aquí a 2030, en particular, la reducción en un 17 % del consumo de energía final (en comparación con 2005), un crecimiento económico correspondiente a un aumento del 0,4 % del PIB, una reducción de los precios de la electricidad para los hogares y las empresas (de 161 a 157 EUR/MWh), nuevas oportunidades de negocio que permitirán crear empleos dignos (y adecuados), el control de la contaminación y de los efectos perjudiciales para la salud (con una reducción de los costes de entre 4 500 y 8 300 millones EUR) y la mejora de la seguridad energética (reducción de las importaciones de gas en un 12 % de aquí a 2030).

2.5. El CESE considera fundamental mantener informados a los principales operadores del mercado de la energía, difundir información relevante, clara y concisa con respecto al consumo propio a los hogares y los consumidores industriales, así como consolidar sus derechos legítimos en cuanto a la medición (lectura remota de los contadores) y la facturación, incluida la de la energía térmica. Conviene no olvidar a los consumidores vulnerables que, gracias a la reducción de la factura energética, deberían experimentar una mejora de su confort y nivel de vida.

2.6. No obstante, para proteger a los consumidores vulnerables también es preciso que la Directiva no imponga la instalación de contadores individuales en aquellos países cuya legislación obliga al propietario a correr con los gastos de energía del inquilino, sobre todo porque estas normas en materia de alquileres constituyen un importante incentivo para que los propietarios realicen renovaciones en aras de la eficiencia energética. Cabe subrayar, asimismo, que en algunos Estados miembros, muchos de los contadores individuales que acaban de instalarse de conformidad con la legislación vigente de la UE tienen una vida útil que va mucho más allá del plazo fijado por la Comisión para su sustitución por dispositivos de lectura remota antes de 2027. Los consumidores de la UE podrían considerar que la sustitución de estos contadores supone un coste adicional innecesario, por lo que debería evitarse.

2.7. El CESE considera esencial consolidar los aspectos sociales relacionados con la eficiencia energética y luchar contra la precariedad y la pobreza energética, en especial por lo que se refiere a los consumidores vulnerables. Los Estados miembros de la UE deben prestar mayor atención a las medidas sociales. La aplicación de la Directiva es fundamental para el bienestar.

2.8. Es preciso no olvidar el vínculo existente entre los objetivos de eficiencia energética y cambio climático, que consisten en ambos casos en reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Esta obligación da lugar a políticas que aumentan el grado y el ritmo de adopción de nuevas tecnologías. Estas nuevas tecnologías generarán un ahorro energético en los transportes, la industria y los edificios, así como en los hogares. En definitiva, según el artículo 7 de la propuesta de Directiva (ahorro real de energía, medidas concretas de eficiencia energética), las nuevas tecnologías representarán para los Estados miembros un medio rentable para alcanzar los objetivos nacionales del régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea (RCDE UE).

2.9. En lo que respecta a la legislación en vigor en materia de eficiencia energética, el Parlamento Europeo ha constatado que **la Directiva relativa a la eficiencia energética, pese a su aplicación inadecuada, proporciona un marco para la obtención de ahorros de energía; las normativas concurrentes frenan el progreso ecológico, imponen cargas burocráticas y encarecen la energía; resulta necesaria una mayor coherencia en la legislación en materia de energía; una mayor eficiencia energética generará más empleo y crecimiento.**

2.10. En este contexto, el CESE confía en que la nueva propuesta legislativa relativa a la eficiencia energética tenga en cuenta el presente dictamen, así como las medidas propuestas por el Parlamento Europeo.

3. Observaciones específicas

3.1. Fundamento jurídico, subsidiariedad y proporcionalidad

3.1.1. El artículo 194, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, combinado con la Directiva 2012/27/UE, constituye el fundamento jurídico de las medidas materia de energía. Así, una Directiva por la que se modifica una Directiva existente es el instrumento adecuado.

3.1.2. El CESE considera que, si hasta el momento no se han alcanzado los objetivos relativos a la eficiencia energética, es entre otras cosas porque los Estados miembros han actuado de manera independiente. Es indispensable, por tanto, una acción coordinada a escala de la UE para apoyar las medidas adoptadas en los Estados miembros. Los problemas energéticos

desembocan en cuestiones políticas, económicas (mercado interior, desarrollo, inversiones, regulaciones) y sociales (consumo de energía, problemas de tarifas, pobreza, empleo), así como en problemas de seguridad energética. Por otra parte, conviene no pasar por alto los problemas que plantea el cambio climático.

3.1.3. El CESE hace especial hincapié en la necesidad de respetar el principio de subsidiariedad y mantener un margen de flexibilidad en materia energética y de combinación energética, a fin de garantizar la consecución de los ahorros que los **Estados miembros se comprometieron voluntariamente a realizar** de aquí a 2030.

3.2. *Ejecución, seguimiento, evaluación e información*

3.2.1. Se han evaluado diferentes niveles de reducción de la energía primaria con respecto a la situación de referencia de 2007 y, para la formulación del objetivo, se ha analizado el consumo de energía primaria y final, desde una perspectiva primero de ahorro energético y, a continuación, de intensidad energética. Los resultados de la consulta demuestran que la mayoría de las partes interesadas está a favor de fijar un objetivo del 30 % de aquí a 2030.

3.2.2. Del análisis se desprenden las siguientes opciones privilegiadas:

- respecto al artículo 7, sobre las obligaciones de ahorro energético, se ha elegido la opción 3 (prolongación del plazo de este artículo hasta 2030, simplificación y actualización),
- respecto a los artículos 9 a 11, relativos a los contadores y la facturación del consumo energético, se ha elegido la opción 2 (clarificación y actualización, incluida la consolidación de determinadas disposiciones para reforzar la coherencia con la legislación sobre el mercado interior de la energía).

3.2.3. También es importante la conclusión relativa a las repercusiones sociales: por cada 1,2 millones EUR gastados en eficiencia energética, se crean aproximadamente 23 puestos de trabajo directos.

3.2.4. La reducción de las facturas de combustible mediante medidas de eficiencia energética para aquellos que viven en la pobreza energética se considera un impacto positivo que puede contribuir a solucionar algunos de los problemas asociados a la exclusión social.

3.2.5. El CESE se congratula por el impacto positivo que tendrá la propuesta de modificación de la Directiva para las pymes, mediante medidas específicas y programas de apoyo (regímenes para cubrir los costes de las auditorías energéticas) y el apoyo a la realización de auditorías energéticas. La renovación de los edificios brindará a las pequeñas empresas de construcción oportunidades de negocio, al igual que mediante la prolongación del artículo 7 más allá del plazo actual que expira en 2030. Los contratos de rendimiento energético con proveedores de energía constituirán otro estímulo para recurrir a empresas de servicios energéticos, que a menudo son pymes.

3.2.6. El CESE considera que, al mismo tiempo, las medidas sobre los contadores y la facturación de los consumos de energía permitirán clarificar y actualizar las disposiciones en función de la evolución tecnológica de los dispositivos de medición a distancia de los consumos térmicos (calefacción, climatización). Al mismo tiempo, la información relativa a los consumos de energía será correcta, individualizada y frecuente, de acuerdo con las políticas energéticas nacionales.

3.2.7. En cuanto a las consecuencias presupuestarias o administrativas para los Estados miembros, aunque la propuesta prevé prolongar el período de aplicación no supondrá costes adicionales, puesto que los Estados miembros ya han implantado medidas y estructuras adecuadas. Los costes asociados a los sistemas de obligaciones de eficiencia energética repercutirán en los clientes finales. Estos últimos se beneficiarán, no obstante, de facturas energéticas reducidas, gracias a la disminución de su consumo de energía. La propuesta no tiene incidencia alguna en el presupuesto de la UE.

3.2.8. La nueva gobernanza energética generará un sistema flexible y transparente de análisis, planificación, información y seguimiento, basado en planes nacionales de energía y clima. Se implementarán los planes nacionales con vistas a la consecución de los objetivos relativos a la eficiencia energética y se hará un seguimiento de los avances hacia el objetivo global de la UE. Para ello se recurrirá a unos indicadores de éxito, en consonancia con la opción preferida: la transposición y aplicación correctas; la intensificación de los avances hacia la aplicación; la disponibilidad de más información por parte de los consumidores; la reducción de la carga administrativa y una buena información sobre los ahorros obtenidos.

3.3. Observaciones relativas a las disposiciones específicas de la propuesta de modificación de la Directiva

3.3.1. El objetivo indicativo del 27 % ha sido sustituido por un objetivo vinculante de la UE del 30 %. Cada Estado miembro deberá fijarse un objetivo nacional relativo a la eficiencia energética para 2020 basado en el consumo de energía primaria o final. La Comisión evaluará los avances conseguidos analizando todos los objetivos notificados y la probabilidad de lograr el objetivo de la UE. La Comisión podrá proponer medidas adecuadas en caso de que no esté en vías de alcanzar los objetivos. El procedimiento de evaluación se describirá en detalle en el marco de la gobernanza de la Unión de la Energía.

3.3.2. Los Estados miembros deberán establecer estrategias a largo plazo para movilizar las inversiones en la renovación de su parque nacional de edificios. Esta disposición se retirará de la Directiva relativa a la eficiencia energética y se trasladará a la Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios (Directiva EEE). El CESE considera que esta última Directiva es un instrumento muy importante para la consecución de los objetivos que se ha fijado la UE, puesto que los edificios constituyen el principal consumidor de energía en Europa (más del 40 % del total de energía final).

3.3.3. El CESE estima que el concepto de cogeneración es decisivo para garantizar la producción simultánea, en una misma instalación (generador de turbina a vapor o motor de combustión interna, etc.), de energía eléctrica y térmica (en forma de agua caliente, vapor o agente refrigerante). En cuanto a la cogeneración de alta eficiencia, se presupone que permite un ahorro de energía primaria de al menos un 10 % con respecto a los valores de referencia de la energía eléctrica y la energía térmica producidas por separado. A diferencia de las centrales eléctricas convencionales de condensación, que solo transforman el 33 % de la energía primaria en electricidad, las centrales de cogeneración de alta eficiencia combinan los dos procesos (producción simultánea de energía eléctrica y térmica) de manera que transforman hasta un 90 % de la energía primaria.

3.3.4. La cogeneración ofrece importantes ventajas: eficiencia energética, flexibilidad en la elección del combustible, facilidad de explotación y mantenimiento, seguridad, comodidad para el cliente, coste reducido a lo largo del ciclo de vida, reducción de los costes de capital y flexibilidad en el diseño del sistema.

3.3.5. Además de suministrar energía procedente de fuentes adecuadas (con bajas emisiones de carbono) y optimizar el consumo de energía, el almacenamiento de la electricidad puede constituir una solución para las empresas que producen energía renovable y desean optimizar su consumo en función de sus necesidades, o que pretenden reducir sus costes, disminuyendo su consumo durante los períodos punta y utilizando la electricidad más barata fuera de las horas punta.

3.3.6. El CESE suscribe el planteamiento adoptado por la Comisión en lo que respecta al artículo 7, que ha sido modificado para ampliar el período de obligación en materia de ahorro energético hasta 2030, manteniendo el objetivo del 1,5 % de ahorro anual. La evaluación del progreso en la aplicación de las medidas se efectuará en 2027 y, con posterioridad a esta fecha, cada diez años hasta que se consideren cumplidos los objetivos a largo plazo de la UE en materia de energía y clima de aquí a 2050.

3.3.7. El CESE acoge con satisfacción la modificación de los artículos que regulan la medición y la facturación, clarificando cuestiones relativas a la calefacción, la refrigeración y el agua caliente para uso doméstico suministrados desde una fuente central. No obstante, la legislación de la UE no debe imponer la instalación de contadores individuales en aquellos países cuya legislación obliga al propietario a correr con los gastos de energía del inquilino (importe bruto del alquiler sujeto a una negociación, supervisada por el Estado, entre las organizaciones de propietarios e inquilinos). En lo que respecta a la medición del consumo de gas, deberá proporcionarse al consumidor final un contador individual que indique claramente el consumo.

3.3.8. La información relativa al consumo de gas se basará en el consumo actual, a través de un sistema de autolectura de los contadores. Se exigirá que los datos relativos al consumo y a la facturación se pongan a disposición de los proveedores de servicios energéticos. La factura (en formato electrónico) deberá ser clara y comprensible para el consumidor. Habida cuenta de las mejoras propuestas, el CESE expresa su deseo de que **los Estados miembros participen en mayor medida en la búsqueda de soluciones que resulten adecuadas, desde un punto de vista tanto social como económico, en cuanto al coste de medición (¿quién paga el contador?)**. Esta cuestión es esencial para garantizar un enfoque justo y adecuado con vistas a establecer condiciones equitativas en cuanto al acceso a la energía.

3.3.9. El sector de la energía ha venido reivindicando desde hace tiempo la revisión del coeficiente de energía primaria, que está basado en el consumo energético final aplicado al ahorro expresado en kWh en los Estados miembros. La metodología y el nuevo coeficiente representan una mejora importante. El CESE se congratula de que el coeficiente de energía primaria por defecto sea del 2,0 y que se permita a los Estados miembros aplicar un coeficiente diferente, siempre que lo justifiquen debidamente. El sector de la energía manifiesta su preocupación sobre el método de cálculo contrario al interés común aplicado a la energía nuclear, para el que se considera adecuado un factor de conversión igual a 1 (conversión del 100 %), similar al aplicado al resto de fuentes sin emisiones de carbono.

Bruselas, 26 de abril de 2017.

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 2010/31/UE, relativa a la eficiencia energética de los edificios»

[COM(2016) 765 final — 2016/0381 (COD)]

(2017/C 246/08)

Ponente: **Baiba MILTOVIČA**

Coponente: **Isabel CAÑO AGUILAR**

Consulta	Parlamento Europeo, 12.12.2016 Consejo de la Unión Europea, 21.12.2016
Fundamento jurídico	Artículo 194, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	11.4.2017
Aprobado en el pleno	26.4.2017
Pleno n.º	525
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	157/0/1

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. La propuesta de Directiva que se somete a examen precisa y amplía la anterior acción legislativa para una mayor eficiencia energética de los edificios. Su eficacia se juzgará por su papel a la hora de contribuir a alcanzar los principales objetivos de la Unión de la Energía, pero, como se centra en el entorno construido, su contribución a los objetivos sociales y económicos (en particular, la reducción de la pobreza energética, la preservación de la asequibilidad de la vivienda y el potencial para reducir los costes energéticos) también debe considerarse esencial.

1.2. El CESE destaca la necesidad de que la Directiva contenga propuestas más específicas para abordar el reto de la pobreza energética. Esto debería incluir recomendaciones más claras sobre el contenido necesario de las definiciones nacionales de pobreza energética, la inclusión de una definición de referencia que permita determinar si los enfoques de los planes nacionales son exhaustivos y la prestación de asesoramiento, así como la coordinación de medidas a través de una «ventanilla única» o una agencia independiente, centrada en las necesidades de los consumidores.

1.3. El CESE considera que los Estados miembros deberán aspirar, en sus propios planes nacionales, a alcanzar los objetivos más ambiciosos expuestos en la opción política III alternativa (tal como se presenta en la correspondiente evaluación de impacto de la Comisión Europea), sin dejar de respetar el enfoque legislativo de la opción política II, que sienta las bases de las modificaciones propuestas en la Directiva sometida a examen. Esto será necesario para trazar una trayectoria a largo plazo, capaz de alcanzar el ambicioso objetivo del Acuerdo de París.

1.4. Se recomienda que las estrategias nacionales de renovación de edificios se vean respaldadas por esta última mediante el requisito de proponer objetivos sectoriales específicos y una metodología de referencia para evaluar las mejoras. Asimismo, deberían especificarse en orientaciones firmes unos niveles mínimos de rendimiento energético para la renovación de los edificios públicos y comerciales.

1.5. La Directiva no ha aprovechado la oportunidad de promover hipotecas «verdes», sistemas de calefacción urbana con energías renovables, medidas para el almacenamiento de energía comercial y residencial, mejores planes de formación para instaladores y renovadores ni otras medidas técnicas, financieras y fiscales que contribuirían a mejorar la eficiencia energética de los edificios. Si bien este tipo de medida cuenta con el apoyo de otros sectores, el planteamiento basado en la moderación de esta Directiva solo puede justificarse si fomenta la flexibilidad y una actuación ambiciosa. El CESE insta a la Comisión a que supervise estrechamente la aplicación y eficacia de la Directiva y esté preparada para actuar con celeridad en la utilización del mecanismo de mejora y revisión en el marco del propuesto Reglamento sobre la gobernanza.

1.6. Deberían adoptarse medidas adicionales para fomentar la comparabilidad de los métodos de cálculo de los certificados de eficiencia energética (CEE) expedidos en todos los Estados miembros, lo que a su vez facilitaría la comparación de estos certificados.

1.7. Deberían proponerse otras vías para incitar a los arrendadores sociales privados y no municipales a que invirtieran en la renovación de inmuebles más antiguos.

1.8. La propuesta no específica relativa a la introducción de un «indicador de inteligencia» deberá incluir la capacidad de los ocupantes de un edificio no solo para evaluar la eficiencia energética, sino también para controlar y facilitar su propia producción y consumo de energía renovable, y reducir sus facturas de energía.

1.9. El CESE pide, en particular, que se reconozca la capacidad de los entes locales para estimular y coordinar los programas de eficiencia energética y toma nota, a este respecto, del creciente potencial del Pacto de los Alcaldes.

1.10. El CESE hace hincapié en la necesidad de fomentar la construcción y renovación de edificios, un sector en el que las pymes proporcionan el 83 % de los puestos de trabajo (*OECD: Small Businesses, Job Creation and Growth*).

1.11. El CESE señala que, a falta de innovación, será imposible reforzar el rendimiento energético de los edificios. La UE no solo está perdiendo su posición de liderazgo en las tecnologías hipocarbónicas conexas, sino que representa actualmente menos del 15 % de los puestos de trabajo del sector. Debe realizarse un esfuerzo en el ámbito de la formación para adaptar las capacidades requeridas para estos sectores altamente especializados.

1.12. El Comité acoge favorablemente la iniciativa «Financiación inteligente para edificios inteligentes» –y la posibilidad de vincularla a los objetivos del Plan Juncker– ya que constituye un paso positivo.

2. Introducción

2.1. La Directiva forma parte del paquete de medidas «Energía limpia para todos los europeos», concebido para dotar de contenido a la Unión de la Energía y para incrementar la sensibilización y la comprensión de que la transición a una energía limpia es el sector de crecimiento del futuro. Los edificios representan el 40 % del consumo total de energía en la UE. Se siguen realizando avances significativos en el ámbito de la eficiencia energética de los edificios, tanto en la nueva construcción como en la retroadaptación. Esto se debe, en parte, al estímulo que han representado los últimos quince años de intervención legislativa a escala de la UE, si bien siguen existiendo importantes oportunidades para aumentar la eficiencia y aportar otras ventajas sociales.

2.2. Pese a los avances técnicos, los datos de apoyo pertinentes y el uso de la financiación pública disponible a través de instrumentos financieros, no se ha producido un incremento significativo de la tasa de mejora del parque inmobiliario actual: el 75 % de los edificios de la UE sigue siendo ineficiente desde el punto de vista energético.

2.3. Los impactos globales del clima y la determinación de consolidar la política energética europea han acelerado el proceso, pero sigue habiendo algunas cuestiones fundamentales y complejas por resolver, por lo que cabría esperar que se hubiese avanzado más. Si no se actúa, resultará muy difícil alcanzar los objetivos climáticos y energéticos para 2030 y 2050. Hay margen para que los edificios reduzcan el consumo energético entre un 5 y un 6 % y disminuyan las emisiones de CO₂ en aproximadamente un 5 %. Sin embargo, habida cuenta de que anualmente solo se renueva/mejora entre el 0,4 y el 1,2 % del parque inmobiliario, resulta obvio que han de agilizarse los procesos.

2.4. La Directiva en causa modifica la Directiva precedente, de 2010, sobre el mismo tema, que a su vez es una refundición de la Directiva de 2002. La refundición de 2010 introdujo modificaciones de gran calado en el texto de 2002. En concreto, vino a reconocer el papel cada vez más importante que desempeña la eficiencia energética en el entorno construido y a la hora de contribuir a los objetivos políticos, incorporó los avances en conocimiento técnico –haciendo los ajustes necesarios a la luz de ocho años de experiencia práctica– y puso de relieve la necesidad fundamental de regularizar y mejorar el planteamiento de los Estados miembros en el momento de abordar los problemas.

2.5. La actual propuesta de revisión, a pesar de tener una extensión considerablemente menor a la anterior Directiva, adopta el mismo planteamiento. Prevé, en particular, la integración de las estrategias de renovación de edificios a largo plazo y la utilización de tecnologías inteligentes en los edificios, a la vez que racionaliza las normas existentes. Es el resultado de una concienzuda evaluación de la Directiva de 2010 y de una evaluación de impacto detallada de las posibles líneas de actuación ulteriores. La opción de mayor impacto, la opción política III, se descartó, sobre todo por razones de costes a corto plazo, consecuencias en términos de subsidiariedad y realismo político, en favor de la opción II, cuyo margen para obtener resultados es inferior.

2.6. No obstante, todas las partes interesadas desean realizar mejoras ambiciosas. El sector proporciona 18 millones de empleos directos y contribuye a alrededor del 9 % del PIB de la UE; el reto consiste en establecer un equilibrio entre la asequibilidad y las exigencias de los mercados de inmuebles residenciales y comerciales, por un lado, y los objetivos sociales y climáticos, por otro.

3. Síntesis de la propuesta de la Comisión

3.1. La Directiva consiste en una serie de modificaciones que refuerzan las disposiciones actuales de la Directiva 2010/31/UE y simplifican determinados aspectos, y sus principales aspectos son los siguientes:

- Se amplía la definición de «instalación técnica del edificio» para incluir aspectos de la tecnología inteligente de los edificios y la prestación de electromovilidad.
- La disposición recogida en la Directiva relativa a la eficiencia energética de 2012 sobre las estrategias nacionales de renovación a largo plazo se traslada a esta Directiva.
- Los Estados miembros deben fijar una hoja de ruta con hitos y medidas claras para alcanzar el objetivo a largo plazo (2050) de descarbonizar su parque inmobiliario nacional, con hitos específicos para 2030. Esta respuesta deberá contribuir asimismo a paliar el problema de la pobreza energética.
- Se fomenta la inversión permitiendo que los Estados miembros agrupen y «reduzcan el riesgo» de los proyectos, faciliten el uso de financiación pública para estimular la financiación del sector privado y se hagan cargo de ámbitos problemáticos no cubiertos por el mercado.
- Los Estados miembros podrán establecer requisitos para garantizar que los edificios no residenciales están equipados con sistemas de automatización y control de edificios.
- Los Estados miembros podrán establecer requisitos para garantizar que los edificios residenciales con una instalación técnica centralizada estén equipados con un sistema de seguimiento electrónico permanente y con funcionalidades eficaces de control para optimizar la producción, la distribución y el consumo de energía.
- Los Estados miembros implantarán las medidas necesarias para la inspección periódica de las partes accesibles de las instalaciones de aire acondicionado en los edificios no residenciales y en los edificios residenciales con una instalación técnica centralizada.
- Dispone que los Estados miembros deben informar a los propietarios o a los inquilinos de los edificios de los certificados de eficiencia energética, su finalidad y objetivos, sobre cómo aumentar el rendimiento energético de un edificio de manera eficiente desde el punto de vista de los costes.
- Se introducen disposiciones para garantizar la obligatoriedad de la instalación de puntos de recarga (o el cableado de las infraestructuras) para vehículos eléctricos en un elevado porcentaje de los edificios nuevos y en parte del parque existente actualmente en curso de renovación.

- Todas las alteraciones en las instalaciones técnicas de un edificio deben documentarse, evaluarse y ponerse a disposición.
- Se propone desarrollar un «indicador de inteligencia» como complemento a la información existente sobre la eficiencia del edificio.
- Se crea un vínculo específico entre los incentivos financieros disponibles para la renovación de edificios y el grado de eficiencia energética obtenido.

4. Observaciones generales y específicas

4.1. El CESE acoge con satisfacción que se siga prestando atención a la eficiencia energética de los edificios, pero muestra su preocupación, sobre todo, por que no se trate adecuadamente la pobreza energética, ya señalada por el Comité en sus anteriores dictámenes ⁽¹⁾ y ampliamente reconocida como una importante cuestión de interés social.

4.2. Se requiere un planteamiento más amplio y ambicioso. Los objetivos de reducción de las emisiones y de eficiencia energética ya vigentes en la Unión, así como las grandes aspiraciones del Acuerdo de París que entró en vigor en octubre de 2016, exigen actuar con mayor determinación, especialmente teniendo en cuenta que el historial de cumplimiento insuficiente de las anteriores propuestas apunta a que los edificios siguen siendo un ámbito problemático.

4.3. El Comité tiene algunas reservas acerca de la elección de la opción política II (tal como se recoge en la evaluación de impacto) como base para sacar adelante esta Directiva modificativa. Aunque la opción III implica una acción obligatoria con un nivel sustancialmente superior a un coste óptimo (posición que el CESE no comparte), está claro que probablemente sea necesaria una ambición significativamente mayor de la opción política III –con el doble o triple impacto en el clima, la eficiencia y los objetivos sociales– para trazar una trayectoria a largo plazo capaz de alcanzar el ambicioso objetivo del Acuerdo de París. Por consiguiente, los Estados miembros deberán aspirar, en sus propios planes nacionales, a alcanzar los objetivos más ambiciosos expuestos en la opción política III alternativa (tal como se presenta en la correspondiente evaluación de impacto de la Comisión Europea), sin dejar de respetar el enfoque legislativo de la opción política II.

4.4. El resultado de una reciente evaluación de las estrategias de renovación de edificios de los Estados miembros es, en líneas generales, positivo (Informe de síntesis sobre la evaluación de las estrategias de renovación de edificios de los Estados miembros, CCI, 2016). Este ámbito está cubierto por la Directiva relativa a la eficiencia energética; no obstante, en la actualidad no existe una definición común de lo que constituye una «renovación». Resultaría positivo incluir en esta Directiva la obligación de proponer objetivos sectoriales específicos y una metodología de referencia para medir la mejora, junto con un umbral de admisibilidad a partir del cual es posible recibir ayudas a la «renovación». Además de tales requisitos, deberían establecerse orientaciones firmes para alcanzar unos niveles mínimos de rendimiento energético a través de la renovación de edificios públicos y comerciales.

4.5. La Directiva amplía los requisitos aplicables a las bases de datos nacionales de certificados de eficiencia energética y resultaría útil disponer de una base de datos, a escala de la Unión y a disposición del público, con datos nacionales anónimos sobre las estrategias de renovación de cada país, que además podría vincularse a la plataforma de notificación por vía electrónica propuesta en el Reglamento relativo a la gobernanza de la Unión de la Energía. En este sentido, deberían proporcionarse orientaciones categóricas en la Directiva en lo que respecta a la comparación de los métodos de cálculo, lo cual, a su vez, facilitaría la comparabilidad de los CEE.

4.6. Aunque no hay motivos para que los planes nacionales no incluyan este ámbito, la Directiva no propone otras vías para incentivar a los arrendadores sociales privados y no municipales a que inviertan en la renovación de inmuebles antiguos. En los casos en que los inquilinos pagan las facturas energéticas directamente, los arrendadores no creen que mejorar la eficiencia energética les reporte un beneficio comercial. El sector del arrendamiento residencial de algunos países supone una parte nada desdeñable del parque de viviendas. La eficiencia energética de los edificios tiene un gran impacto en la asequibilidad de la vivienda y la pobreza energética, por lo que es esencial disponer de instrumentos financieros en apoyo de la renovación. Son principalmente los municipios, las asociaciones de arrendadores y los propietarios los que están en condiciones de obtener préstamos para mejoras complejas en la eficiencia de bloques de apartamentos. Sin embargo, unas condiciones financieras y contractuales prohibitivas, así como el acceso a los créditos, crean obstáculos para muchos.

⁽¹⁾ DO C 341 de 21.11.2013, p. 21; DO C 424 de 26.11.2014, p. 64; DO C 82 de 3.3.2016, p. 22; DO C 34 de 2.2.2017, p. 78.

4.7. El fomento de las hipotecas «verdes» constituye una medida que debería encontrar apoyo en la Directiva. También es importante facilitar la agrupación de los programas de las mejores prácticas de renovación y eficiencia a pequeña escala, que permiten aplicar los paquetes de financiación.

4.8. En la Estrategia relativa a la calefacción y la refrigeración de 2016 [COM(2016) 51 final], se prestó especial atención a los beneficios que podían reportar la renovación y la sustitución de los sistemas de calefacción urbana junto con la energía renovable. En general, las soluciones de calefacción urbana se consideran un componente de la infraestructura del sistema del edificio, por lo que requieren un aliciente específico para que esto se vea reflejado en la planificación urbana mediante una declaración de posición clara en esta Directiva.

4.9. Cabe destacar que los objetivos climáticos y energéticos están vinculados a las tecnologías energéticas hipocarbónicas y a edificios más sostenibles que han de cumplir los objetivos de eficiencia energética. Estos dependen, cada vez en mayor medida, de tecnologías habilitadoras clave en materiales avanzados (metales no ferrosos, acero, vidrio, plástico, etc.), y sin innovación será imposible incrementar la eficiencia energética de los edificios. Cerca del 5 % de los materiales avanzados producidos actualmente se utilizan en tecnologías energéticas hipocarbónicas y en edificios más sostenibles, y estos mercados están evolucionando con rapidez.

4.10. Así las cosas, la Unión está perdiendo liderazgo en el campo de las tecnologías energéticas hipocarbónicas y actualmente representa menos del 15 % de los puestos de trabajo en el sector (aproximadamente 1,1 millones de puestos directos e indirectos). En el ámbito de los materiales avanzados necesarios para estas tecnologías, la Unión también se enfrenta a una competencia mundial al alza y, sin unas políticas apropiadas para impulsar la tecnología y tirar de la demanda, la innovación y la fabricación seguirán abandonando la Unión. Tampoco conviene olvidar la formación relativa a las nuevas capacidades necesarias para estos sectores altamente especializados.

4.11. El CESE apoya la introducción de la electromovilidad para la mayor descarbonización de la economía, pero cuestiona la necesidad de un nivel tan grande de detalle y el impacto de tales medidas en la asequibilidad de viviendas y empresas, así como en la libertad de acción de las autoridades públicas para conseguir la electromovilidad. Aunque se menciona en la exposición de motivos, la Directiva no desarrolla suficientemente otro ámbito importante y complementario como es el del almacenamiento de la energía, aun cuando es probable que sea una tecnología asequible y de rápido desarrollo.

4.12. Del mismo modo, el crecimiento que se manifiesta en la producción descentralizada de energías renovables brinda la oportunidad de integrar con eficiencia medidas para que los edificios abandonen el gas y pasen a utilizar energías renovables en la calefacción y refrigeración. Esto debería promoverse de forma específica.

4.13. Las modificaciones referentes a la mejora del compromiso con los edificios inteligentes (públicos, comerciales y residenciales) son relativamente modestas y deberían ser más específicas y de mayor alcance.

4.14. La propuesta de introducir un «indicador de inteligencia» para medir la capacidad de un edificio para utilizar las TIC y los sistemas electrónicos a fin de optimizar su funcionamiento y su interacción con la red deberá ser ampliada, aunque el principio es bien recibido. El objetivo debería estribar en la creación de un indicador transparente y fiable que añada valor al CEE, pero sin imponer recogidas indebidas de datos o cargas analíticas. Este indicador deberá indicar la capacidad de los ocupantes de un edificio no solo para evaluar la eficiencia energética, sino también para controlar y facilitar su propia producción y consumo de energía renovable, y reducir las facturas de energía.

4.15. Se apunta a la pobreza energética como un problema que debería remediarse a través de hitos que establecieran los progresos alcanzados en la descarbonización del parque inmobiliario. No obstante, la Directiva carece de un marco político de apoyo para desarrollar un enfoque rentable para la pobreza energética en sí, causada, entre otras cosas, por la ineficiencia energética de los edificios residenciales. El CESE considera que este aspecto podría recaer dentro de las competencias de la Directiva y sugiere que se incluya un nuevo conjunto de propuestas de modificación sobre esta cuestión, con respecto a los artículos pertinentes de la Directiva de 2012. De ese modo se respaldarían los requisitos establecidos en la propuesta de Reglamento relativo a la gobernanza de la Unión de la Energía para que los Estados miembros evalúen y especifiquen las políticas, medidas y acciones necesarias para hacer frente a la pobreza energética.

4.16. Por lo tanto, el CESE recomienda que la Directiva ofrezca criterios para la inclusión de una definición de referencia para la pobreza energética y sugiere también su propia definición de referencia. Esta no obligaría a los Estados miembros a adoptarla con fines internos, pero mencionaría criterios conforme a los cuales se exigiría la notificación de los planes nacionales de energía y clima. Si bien esta definición ha permitido a algunos países evaluar los avances –o retrocesos– en la lucha contra la pobreza energética, el CESE reconoce que la naturaleza de múltiples factores del problema podría exigir la priorización de factores nacionales específicos.

4.17. Por consiguiente, el CESE insta a los Estados miembros a que adopten un enfoque plenamente coordinado para la pobreza energética que tenga en cuenta la eficacia y la función no solo de los edificios energéticamente eficientes, sino también de las intervenciones financieras (incluidas las tarifas sociales y los métodos de mitigación de la pobreza), el asesoramiento a los consumidores sobre la elección de proveedores y tarifas, y la información sobre medidas sencillas de ahorro energético. En aras de la máxima eficiencia y eficacia, resulta esencial prestar asesoramiento y coordinar las medidas a través de una «ventanilla única» o una agencia independiente, centrada en las necesidades de los consumidores.

4.18. Diversos informes y estudios independientes de la Comisión han señalado que la velocidad y eficacia con que los Estados miembros aplican los requisitos de la Directiva relativa a la eficiencia energética varían de unos a otros. Entre los problemas se incluye:

- Problemas de transposición e interpretación, que la Comisión sigue intentando resolver mediante mecanismos de ejecución. Un mayor reconocimiento del papel de la eficiencia energética de los edificios en la consecución de los objetivos energéticos y climáticos, y un compromiso con las estrategias nacionales de renovación por parte de varios Estados miembros. El CESE anima a la DG ENER a mantener su atenta supervisión de la ejecución y a seguir actuando con celeridad a la hora de invocar los procedimientos de infracción.
- La calidad y comparabilidad de los certificados de eficiencia energética (CEE). Resultarían de utilidad la armonización específica de los requisitos de la Unión aplicables a los expertos y certificadores cualificados, y la inclusión de controles de calidad de los CEE. También sería positivo que los CEE pasasen a incluir más información técnica y recomendaciones de mejora.
- El CESE señala que el método de la Directiva consistente en vincular los incentivos financieros a los CEE solo permite un pago *a posteriori* de los incentivos financieros, ya que el pago depende de la comparación de los CEE «antes» y «después». Esto es contraproducente en términos de eficiencia energética, ya que las renovaciones dependientes de las subvenciones no tendrán lugar a menos que el propietario esté seguro de recibir la subvención antes de la renovación.
- El uso de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, concretamente el Fondo de Cohesión. En el marco del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, se canalizará un porcentaje mínimo de financiación para la transición a una economía hipocarbónica en todos los sectores, aunque la aplicación de todos estos fondos a la eficiencia energética de los edificios varía en gran medida de un Estado miembro a otro. Existen orientaciones interpretativas claras, aunque es preciso seguir fomentando el uso de dicha financiación.
- Apoyo a la formación técnica pertinente en la renovación de edificios, en particular entre las pymes, que constituyen más del 90 % de las empresas constructoras europeas.

4.19. El Comité destaca que durante el período de programación 2014-2020, se espera que los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE), y concretamente el Fondo de Cohesión, desempeñen un papel crucial por lo que respecta a la renovación y construcción de edificios. A día de hoy existen numerosas barreras por superar, principalmente el acceso limitado a la financiación, unos costes iniciales elevados, los períodos de amortización relativamente largos, la percepción de que el riesgo crediticio asociado a las inversiones en energía sostenible es mayor, la contraposición de prioridades para los propietarios de inmuebles, etcétera (Comisión Europea: *Technical guidance — Financing the energy renovation of buildings with Cohesion Policy funding*). La iniciativa «Financiación inteligente para edificios inteligentes» es una medida positiva para superar algunas de estos problemas y es posible aprovechar los objetivos del Plan Juncker para movilizar más inversiones en este ámbito.

4.20. Como tal, resulta fundamental establecer las prioridades y responsabilidades adecuadas para los entes locales a efectos de garantizar que con el uso de los recursos de los programas disponibles se obtienen las máximas repercusiones para superar los requisitos mínimos (por ejemplo, requisitos de eficiencia energética, auditorías energéticas, etc.) establecidos en cada Estado miembro, y el nivel de financiación proporcionado debería incrementarse cuanto mayor sea la ambición.

4.21. El CESE destaca, en particular, el potencial que ofrece el Pacto de los Alcaldes a este respecto. Con más de 7 000 municipios participantes en la actualidad, los signatarios se comprometen a acometer las medidas necesarias en el ámbito de la eficiencia energética y las energías renovables a través de la adopción de planes de acción para la energía sostenible (PAES). La movilización de las ciudades, que contienen la mayoría de nuestro entorno construido, es una iniciativa local con un impacto global.

4.22. En general, la mayoría de las partes interesadas del sector de la construcción y los representantes de los propietarios e inquilinos –de edificios comerciales y residenciales– han acogido favorablemente los objetivos de la Directiva. No obstante, será necesario un espíritu de cooperación, diálogo y compromiso positivo para ir más allá de los avances ya realizados en el ámbito de la eficiencia energética.

Bruselas, 26 de abril de 2017.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (refundición)»

[COM(2016) 767 final — 2016/0382 (COD)]

(2017/C 246/09)

Ponente: **Lutz RIBBE**

Coponente: **Stefan BACK**

Consulta	Parlamento Europeo, 1.3.2017 Consejo Europeo, 6.3.2017
Fundamento jurídico	Artículo 194 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Transporte, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	11.4.2017
Aprobación en el pleno	26.4.2017
Pleno n.º	525
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	108/1/2

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge favorablemente la propuesta de revisión de la Directiva relativa al fomento de las energías renovables. El desarrollo de las fuentes de energía renovables, junto con las otras propuestas del denominado «paquete de invierno», desempeña un papel fundamental en la consecución de los objetivos de la Unión de la Energía, los objetivos de la acción por el clima de la UE, así como el objetivo de recuperar el liderazgo mundial de la Unión en materia de energías renovables. La cuota de las energías renovables en el consumo energético final debe alcanzar un 27 % de aquí al año 2030.

1.2. Para cumplir los objetivos de protección climática y reducir la dependencia de las importaciones, el objetivo del «27 %» tiene solo una fuerza limitada. Este objetivo debe considerarse en relación con otras medidas de reducción del CO₂ (por ejemplo, la mejora de la eficiencia energética) y, por lo tanto, podría ser de hecho suficiente, en particular si las normas en el ámbito de la gobernanza lograran que los Estados miembros adoptaran medidas adicionales, de ser necesario. Si se examina el objetivo a la luz de la aspiración a ejercer el liderazgo mundial en el sector de las energías renovables y si se tiene en cuenta que, según afirma la Comisión, si no se revisa la Directiva, en 2030 podría alcanzarse una cuota del 24,7 % de energías renovables en el consumo final de energía, es legítimo preguntarse si el objetivo es lo suficientemente ambicioso.

1.3. Pese a las disposiciones sobre planificación y seguimiento del sistema de gobernanza previsto para la Unión de la Energía, el CESE lamenta una vez más la ausencia de objetivos nacionales vinculantes.

1.4. El CESE está de acuerdo en términos generales con el objetivo de que las energías renovables deban exponerse al mercado. Por múltiples razones, no es concebible que se subvencionen de manera permanente las fuentes de energía, independientemente de que se trate de combustibles fósiles, nucleares o renovables.

1.5. Sin embargo, la introducción de fuentes de energía renovables en los mercados de la electricidad solo puede funcionar si se crean unas condiciones de competencia equitativas para todas las fuentes de energía. El hecho de que hoy en día la energía renovable siga necesitando apoyo estatal se debe en gran medida a que la producción de energía convencional está fuertemente subvencionada. Por tanto, es esencial que las actuales distorsiones en detrimento de las energías renovables a través de una combinación de, por ejemplo, los impuestos sobre la energía y el régimen de comercio de derechos de

emisión, que cubren todos los costes externos se eliminarán (véase el dictamen del CESE «Revisión de la Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios», pendiente de publicación en el Diario Oficial). El CESE destaca que ello puede y debe realizarse con unos costes adicionales del nivel más bajo posible para los consumidores o las empresas.

1.6. La nueva política energética debería basarse en tres ejes principales (las denominadas «tres D»: descentralización, digitalización y democratización). En el ámbito de las energías renovables también debe realizarse un nuevo diseño del mercado que se adapte a la estructura descentralizada de la producción de electricidad a partir de fuentes de energía renovables.

1.7. El CESE apoya el desarrollo de estructuras de mercado descentralizadas e inteligentes previsto por la Comisión, pero pide que se persiga de manera mucho más eficaz la ambición formulada por la Comisión de situar a los consumidores y los ciudadanos en el centro de la política energética europea. El desarrollo de nuevas estructuras de mercado inteligentes podría movilizar el potencial «revolucionario» que, según la Comisión Europea, entraña la transición energética, de tal manera que se maximicen los beneficios para la sociedad y para las regiones.

1.8. El CESE acoge positivamente el reconocimiento de los «prosumidores» como agentes importantes del nuevo mercado de la energía, ya que ello constituye un paso adelante hacia la democracia energética gracias al empoderamiento de los consumidores grandes y pequeños. Las oportunidades que les brinda la propuesta suponen efectivamente un cierto grado de progreso respecto de la situación actual, pero no son en modo alguno suficientes, por ejemplo, en lo que respecta a la existencia de un derecho exigible a acceder a las redes de suministro y de electricidad públicas y a utilizarlas. Por este motivo, cabe considerar la propuesta como el primer tramo del largo camino que aún queda por recorrer hasta agotar plenamente el verdadero potencial social, económico y regional de los mercados orientados hacia los prosumidores.

1.9. El CESE subraya la importancia de que se implanten y desarrollen rápidamente redes inteligentes como medio para garantizar un abastecimiento estable y seguro, lograr la combinación de sectores mediante la integración en la red de la conversión de la energía eléctrica en calor o en gas y los sistemas «del vehículo a la red», también a microescala, y propiciar un comercio «entre particulares» eficiente, lo que permitiría a los prosumidores participar plenamente en el mercado de la electricidad en igualdad de condiciones.

1.10. La digitalización podría permitir que los prosumidores participaran no solo en la generación de electricidad a partir de fuentes renovables sino también en su comercio. Por tanto, el CESE recomienda encarecidamente que se formule un derecho positivo a tal efecto.

1.11. Aunque en los considerandos se menciona el potencial que tienen para las economías regionales las energías renovables, entre otras también las energías de origen biológico (incluidos los combustibles alternativos), no se tiene luego en cuenta en el texto legislativo propiamente dicho. Se echa de menos una estrategia específica que conecte las energías renovables y el desarrollo económico regional. Tampoco se reconoce la importancia de las ciudades, los municipios y las regiones, ni la de las pymes, como motores de la transición a las energías renovables.

1.12. La posibilidad de establecer un vínculo entre la nueva política energética y el desarrollo regional reviste una importancia evidente, y no solo desde el punto de vista de las regiones. La participación de las partes interesadas locales en proyectos energéticos descentralizados es importante también para su aceptación: el hecho de que un parque eólico pertenezca a un fondo de inversión privado internacional o a partes interesadas locales no supone ninguna diferencia a efectos de la protección del clima y la seguridad de la energía, pero es fundamental para la aceptación del parque eólico por parte de los ciudadanos.

1.13. La pobreza energética es un problema social que debe abordarse en el marco de la política social. A pesar de ello, el CESE llama la atención sobre el hasta ahora desaprovechado potencial que ofrece la producción combinada de calor y electricidad a partir de fuentes renovables, el ahorro de energía, la transferencia de la carga y el «prosumo» para hacer frente a este problema. Esto significa que deben encontrarse soluciones para financiar las inversiones iniciales, por ejemplo, mediante fondos sociales o instrumentos de inversión, y que deben superarse los obstáculos para el acceso al capital mediante un enfoque político sistemático. Todo ciudadano y consumidor de la Unión debe poder convertirse en prosumidor.

1.14. Pese a que en el título de la propuesta de Directiva se habla del «fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables», en el texto no se describe ningún instrumento de fomento específico. Por lo tanto, es fundamental elaborar normas claras a fin de garantizar la seguridad de las inversiones. Por ello, es necesario que exista un verdadero programa de apoyo, establecido en términos claros y precisos, para las sociedades energéticas participativas y los prosumidores. El CESE pide que se revisen las disposiciones de aplicación vigentes para las ayudas estatales a fin de garantizar la máxima seguridad jurídica para la movilización de las inversiones.

1.15. El CESE respalda el objetivo de promover las fuentes de energía biológica y los combustibles alternativos sostenibles, aunque lamenta el hecho de que las disposiciones de la propuesta al respecto no sean en parte lo suficientemente flexibles para permitir una utilización de las materias primas y los residuos adaptada a las circunstancias locales. En la eliminación gradual de los biocombustibles no sostenibles deberá evitarse que se produzca una pérdida de activos (*sunken assets*).

2. Observaciones generales sobre el fomento de las energías renovables

2.1. En opinión del CESE, las energías renovables pueden aportar cuatro ventajas fundamentales a la Unión Europea. En realidad, la Comisión, en su propuesta de Directiva, aborda solo dos de estas ventajas y además de una manera demasiado vaga.

a) *Acción por el Clima*

2.2. Las energías renovables son determinantes para el objetivo perseguido de una descarbonización más o menos completa del sistema energético europeo. Sin embargo, para lograrlo se requieren dos condiciones:

- Se han de hacer progresos significativos en cuanto a la eficiencia energética (véase el Dictamen del CESE sobre la «Revisión de la Directiva relativa a la eficiencia energética»).
- El sector del transporte y el sector de la calefacción y la refrigeración desempeñan un papel fundamental en la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero. El uso de electricidad producida al 100 % a partir de fuentes renovables será un factor importante para que los sectores de la calefacción y el transporte emprendan su transformación y tiendan a ser más sostenibles. Las propuestas relativas a los sistemas «del vehículo a la red», la regulación del calor y el gas obtenidos de fuentes renovables y el desarrollo de redes inteligentes son igualmente importantes en este sentido ⁽¹⁾.

b) *Seguridad del abastecimiento*

2.3. Las energías renovables prestarán una contribución indispensable a la seguridad del abastecimiento y la reducción de la dependencia de la energía importada siempre y cuando se coordinen la producción, la utilización y la respuesta de la demanda. Sin embargo, para ello se requieren incentivos específicos. El CESE duda de que los sistemas de apoyo previstos en la propuesta objeto de examen y en las propuestas sobre el diseño del mercado de la electricidad sean suficientes. Con toda probabilidad, se necesitarán más medidas debido al «problema del coste marginal cero» de la producción de energías renovables.

c) *Hacer frente a la pobreza energética*

2.4. La curva de costes asociados a las energías renovables mantiene una trayectoria descendente, y estas energías son ahora más baratas que nunca y tan rentables que ya pueden aportar una contribución constructiva a mitigar el problema de la pobreza energética. En este sentido, el desarrollo de la energía participativa («el prosumo») es una opción especialmente eficaz. Por ejemplo, un estudio del Centro Común de Investigación (JRC Scientific and policy reports — Cost Maps for Unsubsidised Photovoltaic Electricity) pone de manifiesto que, ya en 2014, la electricidad autoproducida a partir de la energía solar resultaba más barata que la electricidad de la red para el 80 % de los europeos. Por lo que se ve, la Comisión Europea todavía no ha desarrollado una estrategia apropiada para mostrar a los ciudadanos esta opción (véase TEN/598).

2.5. Sin embargo, el acceso al capital es especialmente importante para los grupos de rentas más bajas, y se ha de proporcionar la ayuda adecuada. Este aspecto social no se aborda ni en esta Directiva ni en el conjunto del paquete de invierno, pese a su pertinencia para el objetivo de la Comisión Europea de situar a los ciudadanos en el centro de la política energética, de conformidad con los artículos 17 y 21 de la propuesta.

⁽¹⁾ DO C 34 de 2.2.2017, p. 151.

2.6. En este contexto, el CESE considera oportuno examinar todas las opciones posibles para conceder a todos los ciudadanos, en la medida de lo posible, la oportunidad de participar activamente en la «economía de la energía» como agentes en igualdad de condiciones en el mercado. Esto también requiere poner la financiación del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE) o cualquier otro instrumento de inversión a disposición, en particular, de las pequeñas instalaciones y las microinstalaciones. Si los consumidores de renta baja tuvieran acceso a capital para instalaciones descentralizadas de energías renovables, podrían convertirse en prosumidores. La medición neta, según se hace ya en algunos Estados miembros como Italia, los Países Bajos, Bélgica (Valonia), Polonia o Eslovenia, permite un alivio directo de la carga financiera que podría mitigar el problema de la pobreza energética.

d) *Valor añadido regional*

2.7. Las energías renovables son, por naturaleza, recursos regionales cuyo uso potencial ya es factible técnicamente para todos. Esto es especialmente importante en las regiones con debilidades estructurales, en las que es preciso desarrollar posibilidades de generar valor añadido, y la Comisión menciona con toda razón esta ventaja en varios de los considerandos.

2.8. No obstante, generar valor añadido regional significa asociar, consciente y estratégicamente, a las partes interesadas locales y regionales en procesos económicos, darles la oportunidad de configurarlos y, de este modo, de participar en el desarrollo económico. Un efecto secundario positivo no es solo la mayor aceptación de la construcción de las infraestructuras necesarias, sino también de su cofinanciación.

2.9. El CESE, no obstante, echa de menos una estrategia clara que vincule el desarrollo regional y el despliegue de las energías renovables. Los Estados miembros deberían haber elaborado las correspondientes estrategias cuando se aprobó la antigua Directiva sobre las energías renovables, pero no lo hicieron.

3. **Observaciones generales sobre la propuesta de Directiva**

3.1. El CESE ha celebrado sistemáticamente los esfuerzos de la Comisión para volver a posicionar a la UE como líder mundial en el ámbito de las energías renovables. De hecho, muchas de las sugerencias de la propuesta de Directiva van también en la dirección adecuada (por ejemplo, la previsibilidad de los sistemas de apoyo, incluida la exclusión de medidas con carácter retroactivo). Con todo, existe el riesgo de que las tres carencias fundamentales a las que se aludirá a continuación puedan seguir afectando el desarrollo de las energías renovables.

a) *Idoneidad de los instrumentos de apoyo*

3.2. La propuesta de Directiva se basa en los objetivos establecidos por el Consejo Europeo de octubre de 2014 e incluye una actualización del objetivo anterior del 20 % para 2020, que pasa a ser del 27 % del consumo total de energía para 2030, es decir, un aumento anual inferior a un punto porcentual. Sin la revisión de la Directiva, el porcentaje en la UE en 2030 sería de alrededor del 24,7 %, lo que implica que debe generarse un aumento adicional del 2,3 %.

3.3. Esta lenta progresión de la tasa de incremento podría significar, no obstante, que, entre 2030 y 2050, tendrá que registrarse un fuerte aumento exponencial de la utilización de las energías renovables, a fin de cumplir los objetivos de la Hoja de Ruta de la Energía para 2050 de la Comisión (COM(2011) 885 final). Las medidas necesarias a este efecto podrían entrañar costes económicos adicionales. En cualquier caso, el desarrollo de las energías renovables debería ser objeto de un estrecho seguimiento a fin de que puedan adoptarse medidas correctivas de la forma más rentable posible y con la suficiente antelación.

3.4. En la evaluación de impacto que acompaña a la propuesta de Directiva (SWD(2016) 418 final) se llega a la conclusión de que al menos hasta 2030 se necesitan sistemas de apoyo con un marco normativo estable. En consecuencia, el CESE considera que la propuesta de Directiva también debería esbozar sistemas de apoyo claros, que tendrían que aplicarse de forma rápida y eficaz. Sin embargo, la propuesta no lo hace.

3.5. La «aplicación» de los sistemas de apoyo es responsabilidad de los Estados miembros, que deben actuar en consonancia con las normas de la UE sobre ayudas estatales. No obstante, las normas sobre ayudas estatales de la UE vigentes en la actualidad establecen unos umbrales muy estrictos, y es preciso modificarlas con urgencia.

3.6. La razón es que estas normas han dado lugar, entre otras cosas, a recortes masivos en los instrumentos de apoyo que hasta la fecha habían demostrado su eficacia, como la prioridad de acceso a la red y las remuneraciones tarifarias, muy utilizados especialmente por los pequeños y los nuevos participantes del mercado. Los nuevos instrumentos, como las subastas, constituyen en cierta medida obstáculos casi insuperables para los prosumidores, la energía participativa y otros agentes del mercado de la energía.

3.7. Los sistemas de apoyo incluidos en la propuesta tienen que ver principalmente con la estructura de mercado y algunas disposiciones generales relativas a la necesidad de sistemas de apoyo estables que se ajusten a las normas sobre ayudas estatales. Esto no es suficiente. El CESE recuerda la necesidad de revisar urgentemente a) el Reglamento general de exención por categorías (Reglamento (CE) n.º 800/2008) y b) las actuales Directrices sobre ayudas estatales en materia de protección del medio ambiente y energía para el período 2014-2020, a fin de garantizar su compatibilidad con los objetivos de la propuesta examinada, en especial por lo que se refiere a las necesidades de los prosumidores y las pymes.

3.8. Por ejemplo, debe ampliarse la exención para pequeños proyectos (puntos 125 y 127 de las Directrices sobre ayudas estatales en materia de protección del medio ambiente y energía) e incluirse los valores respectivos en la Directiva de energías renovables, a fin de garantizar una claridad absoluta.

3.9. El CESE alberga dudas sobre la eficacia de introducir cuotas relativas a la apertura de los sistemas de apoyo a las instalaciones en otros Estados miembros, en particular teniendo en cuenta el objetivo de promover las energías renovables descentralizadas y el desarrollo económico regional.

b) Las distorsiones del mercado obstaculizan las energías renovables

3.10. El mensaje del paquete de invierno no puede ser más claro: la filosofía de la Comisión Europea es que, a partir de ahora, las energías renovables tendrán que exponerse al mercado. Este enfoque es esencialmente positivo, pero también presenta problemas mientras no se corrijan dos distorsiones fundamentales que siguen existiendo en el mercado. En primer lugar, cabe señalar que a) aún hay subvenciones estatales directas para las centrales eléctricas que funcionan con combustibles fósiles, y además b) la internalización de los costes externos sigue siendo totalmente inadecuada. Así pues, la electricidad generada por las centrales eléctricas y otras modalidades de energía que se producen a partir de combustibles fósiles gozan de una ventaja sistemática frente a las fuentes de energía renovables, que no generan ningún coste externo o generan únicamente un coste externo marginal. El Fondo Monetario Internacional (FMI) calcula unas subvenciones mundiales para la energía «sucía» de 5,3 billones USD al año; se calcula que la cifra en el caso de la UE es de 330 000 millones USD al año.

3.11. Aunque desde hace años se conocen estas grandes distorsiones del mercado que perjudican a las energías renovables y pese a las promesas de poner fin a esta desigualdad de condiciones, muy poco es lo que se ha hecho a este respecto; y este es solo un ejemplo de los inconvenientes que deben superar las energías renovables.

3.12. Por otra parte, es curioso que recientemente se hayan criticado las distorsiones en el mercado provocadas supuestamente por el apoyo a las fuentes de energía renovables. Esto es algo que no se ajusta a la realidad, ya que el hecho de que siga siendo necesario prestar apoyo a las energías renovables es en gran medida consecuencia de las subvenciones a la producción convencional de energía. En otras palabras, si se pusiera fin a las subvenciones a la producción de energía en las centrales eléctricas que funcionan con combustibles fósiles, se crearían también unas condiciones de competencia realmente equitativas y gran parte de las subvenciones para las energías renovables sería innecesaria. El CESE reitera su posición de que deben crearse condiciones de competencia equitativas, entre otras cosas mediante instrumentos orientados al mercado, que permitan eliminar las distorsiones del mercado y no seguir perjudicando a las energías renovables (véase el dictamen del CESE «Revisión de la Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios»).

c) El mercado actual de la electricidad no es apto para las energías renovables

3.13. El antiguo sector energético se caracterizaba por un número relativamente pequeño de unidades de producción, cada una de ellas con una gran capacidad. Por el contrario, un sistema energético basado en las energías renovables se caracteriza por capacidades de producción más pequeñas y más descentralizadas.

3.14. El CESE ya ha manifestado su parecer sobre los nuevos enfoques a los que podría recurrirse para organizar el comercio de electricidad en sistemas descentralizados, entre otros el «enfoque celular»⁽²⁾. Estos se basan en el principio de que los pequeños participantes en el mercado también pueden comunicarse directamente entre sí y comerciar con la energía. Por tanto, no es solo cuestión de mejorar las posibilidades de producción sino también de participación en el comercio.

3.15. Estas transacciones «entre particulares» permitirían una participación de amplios sectores de la sociedad, que no se limitaría a la producción y el autoconsumo, sino que se ampliaría también a la gestión activa de las unidades energéticas más pequeñas y a escala regional. De este modo, se abrirían oportunidades totalmente nuevas para crear valor añadido, incluida la combinación de sectores, pues en muchos casos la calefacción y la energía utilizada para la movilidad son productos locales que se producen y consumen en pequeñas unidades.

3.16. El CESE señala que, debido a los obstáculos administrativos y a una reglamentación por lo general insuficiente, las transacciones «entre particulares» son actualmente imposibles en muchos Estados miembros. Aunque esta situación debería cambiar con la propuesta de Directiva objeto de examen y con la propuesta sobre el diseño del mercado de la electricidad, el CESE sigue viendo carencias significativas en ambos textos.

3.17. La apertura de los mercados de la electricidad a las transacciones «entre particulares» en toda la UE ayudaría a explotar el inmenso potencial social y económico de las fuentes de energía renovables. Al ignorar este punto y no tener en cuenta, por tanto, obstáculos de carácter eminentemente práctico como los límites al comercio de energía, la Comisión Europea está desperdiciando una excelente oportunidad para mejorar considerablemente la posición de los ciudadanos, los prosumidores grandes y pequeños y las pymes de la UE dentro del mercado de la electricidad, permitir a las grandes empresas exportar «soluciones energéticas» a los mercados no europeos y, en general, aumentar significativamente la aceptación social de la transición energética.

4. Observaciones específicas sobre el texto de la Directiva

a) *Ausencia de objetivos nacionales vinculantes*

4.1. El CESE reitera su crítica⁽³⁾ de que, a diferencia de la Directiva de 2009, la nueva Directiva ya no estipula ningún objetivo nacional vinculante. Sigue manteniendo sus reservas sobre si el proceso de gobernanza previsto puede «motivar» en particular a los Estados miembros que se oponen a los objetivos nacionales vinculantes a ser más proactivos. En la propuesta no se establece ningún instrumento concreto que intervenga en caso de no lograrse el objetivo del 27 % (véase el dictamen del CESE «Gobernanza de la Unión de la Energía»). Al mismo tiempo, el CESE reconoce la responsabilidad colectiva definida en el artículo 3 de la propuesta, ya que, de conformidad con la propuesta de Reglamento de gobernanza, se prevén sanciones financieras si estos objetivos no se cumplen de manera colectiva en los planes nacionales de energía y clima. Con todo, la manera en que se aplicarán sigue siendo poco clara.

b) *Ausencia de una estrategia de desarrollo regional*

4.2. En opinión del CESE, la Comisión no reconoce la importancia de la participación activa de las partes interesadas regionales y locales, en lo que se refiere tanto a la aceptación de las políticas implantadas como a las consecuencias económicas para las regiones. El crecimiento previsto de la movilidad eléctrica abrirá por sí solo grandes oportunidades para la economía regional, siempre y cuando el desarrollo necesario de las infraestructuras de producción y distribución se centre sistemáticamente en unos modelos de explotación descentralizados⁽⁴⁾.

4.3. Asimismo, ello contribuirá al objetivo de hacer que el uso de las fuentes de energía renovables sea lo más barato posible para los contribuyentes y los consumidores. Sin embargo, esto no se ha de basar únicamente en los precios de la electricidad sino también en una perspectiva económica global a escala nacional y regional. Por ejemplo, se debería tener en cuenta el aspecto de los nuevos empleos regionales (véase el considerando 49). El CESE destaca la tendencia que muestran algunos Estados miembros hasta la fecha a imponer una carga innecesaria e injustificada a la energía producida y consumida a escala local y a ignorar por completo los aspectos regionales.

4.4. Además, la mayor parte de la reglamentación de los Estados miembros no tiene en cuenta los costes de la red y del sistema. El CESE está convencido de que las soluciones descentralizadas reducen en última instancia los costes de la red y del sistema y, en este sentido, refrenda el punto de vista expuesto por la Comisión en el considerando 52.

⁽²⁾ DO C 82 de 3.3.2016, p. 13 y DO C 34 de 2.2.2017, p. 78.

⁽³⁾ DO C 291 de 4.9.2015, p. 8.

⁽⁴⁾ DO C 34 de 2.2.2017, p. 78.

4.5. Este considerando se ha tomado de la Directiva 2009/28/CE, pero sin que esta diera lugar a que en los últimos años los Estados miembros desarrollaran las estrategias regionales y específicas correspondientes. El CESE ha observado («Cambiar el futuro de la energía: la sociedad civil como agente principal de la generación de energía renovable» — Estudio del CESE sobre el papel de la sociedad civil en la aplicación de la Directiva sobre las fuentes de energía renovables de la UE) que la reglamentación y los programas de apoyo de muchos Estados miembros no toman en consideración los aspectos locales y regionales y que algunos gobiernos y administraciones nacionales incluso se remiten a la legislación europea para justificarlo. Así pues, se necesita una mayor concreción en este punto. Si bien se establecen las condiciones formales para la descentralización y el desarrollo regional, la propuesta no contiene ninguna obligación de aplicar una estrategia coherente a este respecto. A juicio del CESE, establecer una lista de principios sin el fundamento jurídico suficiente no es legislar con eficacia.

4.6. A fin de aclarar en mayor medida el considerando 49, la Comisión debería detallar en los artículos de la propuesta a qué se refiere exactamente cuando la Directiva establece que «la Comisión y los Estados miembros deben apoyar las medidas nacionales y regionales en materia de desarrollo en esas áreas, [...] y promover el uso de Fondos Estructurales en ese ámbito». Igualmente vago es el contenido exacto del considerando 50, donde la Directiva señala que «[...] hay que tomar en consideración las repercusiones positivas sobre el potencial de desarrollo regional y local, las perspectivas de exportación, la cohesión social y las oportunidades de empleo, especialmente por lo que se refiere a las pymes y a los productores de energía independientes». Por último, en relación con el considerando 52, donde se habla de «[...] facilitar el desarrollo de las tecnologías descentralizadas de producción de energía renovable en igualdad de condiciones y sin obstaculizar la financiación de las inversiones en infraestructuras», el CESE celebra que se tengan en cuenta los enfoques descentralizados, pero señala que se necesitan más aclaraciones y detalles concretos al respecto.

c) Necesidad de normas más claras sobre los derechos de los prosumidores y los consumidores

4.7. Es un avance positivo que los términos «sistema urbano de calefacción», «autoconsumidor de energías renovables», «pyme» y «comunidad de energía renovable» (artículo 21) se definan al menos parcialmente y, por tanto, se reconozcan como términos jurídicos relevantes a efectos de la política y la reglamentación sobre la energía. En el pasado, la falta de claridad en la terminología ha conducido a una inseguridad significativa en materia de inversiones. Ahora bien, surgen dos problemas. Por una parte, todavía falta una definición clara del prosumo, y las definiciones propuestas no siempre se aplican de manera coherente en el paquete de invierno. Por otra parte, el fondo jurídico de la Directiva no es adecuado para poner estos conceptos verdaderamente en práctica. La eficacia de estas normas depende de su adecuada transposición. El CESE lamenta que la Comisión Europea no proponga unas directrices claras para la transposición.

4.8. Autoconsumidores de energías renovables:

- El CESE acoge con satisfacción las disposiciones sobre los autoconsumidores contenidas en el artículo 21, apartados 1 a 3. Sin embargo, estas disposiciones podrían resultar ineficaces si el artículo no explica de manera comprensible qué debe entenderse cuando se afirma que los consumidores deberán estar «autorizados para autoconsumir y vender, en particular mediante acuerdos de compra de electricidad, su excedente de producción de electricidad renovable sin ser objeto de procedimientos y cargas desproporcionados que no reflejen los costes». La referencia a sus derechos en cuanto que consumidores se debería completar con una referencia al capítulo III de la propuesta de Directiva sobre normas comunes para el mercado interior, donde se establecen los derechos específicos que tienen los consumidores de energía que consuman su propia electricidad y el modo en que pueden ejercerlos, incluido el derecho a hacer uso de las transacciones entre particulares.
- La Comisión debe aclarar también que el autoconsumo de electricidad sin hacer uso de la infraestructura, a semejanza del consumo propio de calefacción, debería estar exento de derechos e impuestos.
- La disposición según la cual, en determinadas circunstancias, los autoconsumidores no deben recibir el mismo trato que los proveedores de energía convencional, va en la buena dirección, pero es preciso aclararla, ya que «autoconsumo» y «suministro» son, para empezar, cosas distintas. Los umbrales que se mencionan en la propuesta de Directiva son demasiado bajos. Si se parte de modelos de negocio reales —en relación con las disposiciones para los pequeños proyectos de los apartados 125 y 127 de las normas actuales en materia de ayudas estatales—, unos límites adecuados serían 20 MWh (6 000 MWh en el caso de la energía eólica) para los hogares y 1 000 MWh (36 000 MWh en el caso de la energía eólica) para las personas jurídicas.
- La disposición de que los autoconsumidores deben recibir una remuneración, que refleje el valor de mercado, por la electricidad que inyectan en la red exige la definición del término «valor de mercado». No es apropiado determinarlo sobre la base del precio en el mercado al por mayor mientras el mercado esté distorsionado por las subvenciones a la producción de energía basada en combustibles fósiles. Además, la remuneración debería tener en cuenta el estado del sistema en su conjunto (en lo que respecta, entre otras cosas, a la utilización de la red) a fin de animar a los autoconsumidores a almacenar energía o desplazar la carga de manera que sea de utilidad para el sistema.

El CESE celebra la propuesta recogida en el apartado 2 donde se regula el autoconsumo en edificios, ya que eliminaría la profunda injusticia que existe desde hace años.

4.9. En cuanto a los requisitos y los permisos administrativos, el CESE señala que la intención de los artículos 15 y 16 es en esencia correcta, pero hay varios problemas en el texto propuesto. En primer lugar, el término «equipos descentralizados» recogido en el artículo 15, apartado 1, letra d), es demasiado vago y ha de definirse. En segundo lugar, los Estados miembros fallan sistemáticamente a la hora de lograr el objetivo de situar el prosumo de energía en un plano de igualdad con respecto a los principales participantes del mercado; a menudo, esto se debe a su interpretación de las normas sobre ayudas estatales. Por tanto, este plano de igualdad no se logrará hasta que las normas relativas a los pequeños proyectos, el autoconsumo y el prosumo no se redacten de forma más clara. La Comisión debe actuar urgentemente en este sentido. En tercer lugar, las propuestas de los artículos 15 y 16 hacen referencia únicamente a la producción. A fin de que los pequeños agentes del mercado, como las comunidades de energía, consigan tener pleno acceso al mercado y, ante todo, puedan llevar a cabo transacciones entre particulares, necesitan unos procesos simplificados para el almacenamiento, el comercio y el autoconsumo de energía.

4.10. En relación con las garantías de origen, el artículo 19 de la propuesta no contempla en grado suficiente la deficiencia del mercado existente. Aunque la propuesta pretende que la elección del consumidor incentive el desarrollo de las capacidades de energías renovables, la legislación actual de la UE no prohíbe las ofertas engañosas bajo la denominación de «electricidad ecológica». Los proveedores están autorizados a usar las garantías de origen para construir una fachada ecológica mientras que siguen produciendo, comprando y vendiendo electricidad no renovable. La futura legislación de la UE debería encomendar a los reguladores nacionales el establecimiento de requisitos obligatorios para todos los participantes del mercado que ofrezcan tarifas de «electricidad ecológica». Los proveedores deberían demostrar el beneficio ambiental adicional de tales tarifas. Sin embargo, la propuesta de la Comisión podría aumentar la confusión entre los consumidores y podría generar una avalancha de garantías de origen. Además, las comunidades de prosumidores que venden su electricidad directamente deberían estar exentas de la obligación de identificar el origen de su electricidad, puesto que su origen es claramente identificable, tanto como prosumo o como energía procedente de ciudadanos.

d) Necesidad de objetivos más ambiciosos y de un mayor grado de flexibilidad para los combustibles biológicos y los combustibles alternativos

Biocombustibles

4.11. El CESE considera que el enfoque adoptado en la Directiva en relación con los biocombustibles es demasiado rígido. Respetar el objetivo de no afectar a la producción alimentaria es tan importante como permitir un uso óptimo de los recursos disponibles. Por ello, el CESE reitera su posición de que hay que seguir desarrollando los biocombustibles que no provienen de productos agrícolas o del uso de la tierra que afecte a la producción alimentaria, sino de otras fuentes como los productos residuales, los subproductos y los desechos, también de la silvicultura (véase el Dictamen del CESE «Descarbonización del transporte») ⁽⁵⁾. El CESE señala además que, en el caso de que se adopten medidas para su eliminación gradual, deberían evitarse en lo posible las pérdidas de activos.

4.12. En su Dictamen «Cambios indirectos en la utilización del suelo/Biocarburantes», ⁽⁶⁾ de 17 de abril de 2013, el CESE preguntó qué contribución cualitativa podían aportar los «biocombustibles avanzados» y a qué coste. Aún no se ha obtenido ninguna respuesta a esta pregunta.

4.13. Asimismo, el CESE señala que el aumento del cultivo y el uso de plantas oleaginosas como parte especialmente de los procedimientos de la agricultura sostenible (esto es, cultivos mixtos) podría dar lugar a algunos campos de aplicación muy aprovechables, por ejemplo el funcionamiento de la maquinaria agrícola y forestal. Sin embargo, este es otro ámbito en el que la Comisión no parece tener una verdadera estrategia aún; la propuesta de Directiva no resuelve el problema.

4.14. El CESE considera importante mantener la flexibilidad en relación con la reducción de los biocarburantes, los biolíquidos y los combustibles de biomasa producidos a partir de cultivos alimentarios o a partir de forrajes, siempre y cuando se cumplan los criterios de sostenibilidad dispuestos en el artículo 27 de la propuesta.

4.15. El CESE apoya firmemente los requisitos establecidos en el artículo 26.5 para garantizar la silvicultura sostenible. El CESE recomienda que la definición de «permiso de aprovechamiento» (artículo 2, jj)) se reformule para incluir todas las formas de autorización jurídicamente válidas para aprovechar la biomasa forestal.

⁽⁵⁾ DO C 198 de 10.7.2013, p. 56.

⁽⁶⁾ DO C 198 de 10.7.2013, p. 56.

Electromovilidad

4.16. La cuota establecida en la Directiva para los combustibles alternativos no tiene debidamente en cuenta el gran potencial de crecimiento de la electromovilidad. Dado que la cuota de las energías renovables en la producción de electricidad aumenta rápidamente, la electromovilidad es también necesaria, ya que ofrece flexibilidad y, si se aplica correctamente desde el punto de vista estratégico, puede desempeñar un papel importante en el desarrollo de estructuras de prosumo.

4.17. Además de la cuota para combustibles alternativos, y sobre todo por razones de política industrial y regional y con vistas a poner fin a la dependencia energética de Europa, un posible objetivo para la cuota de electromovilidad que utilice electricidad producida a partir de fuentes renovables podría ser de 10 %-20 % de aquí a 2030. También es importante que los requisitos de sostenibilidad del artículo 27, relativo a la cuota máxima de energías renovables en el consumo final de energía, se apliquen también al sector del transporte, con el fin de evitar un exceso de restricciones sobre el uso de biocarburantes en este sector.

e) Nuevos impulsos para las energías renovables en el sector de la calefacción y para la calefacción urbana*Gas y calefacción*

4.18. La propuesta del artículo 23 de aumentar la cuota de energías renovables en la producción de calefacción y refrigeración de cada Estado miembro en al menos un punto porcentual al año no es suficiente. Se han de fijar unas metas sustancialmente mayores si se pretenden lograr los objetivos en materia de clima.

4.19. El requisito contenido en el artículo 20, apartado 1, de evaluar la necesidad de ampliar la infraestructura existente de red de gas para facilitar la integración del gas procedente de fuentes de energía renovables tiene sentido, pero hay que tener presente que el gas es también una fuente de energía fósil limitada. En este sentido, nos remitimos al Dictamen «La seguridad del suministro de gas natural»⁽⁷⁾. Al determinar los criterios para la evaluación, hay que velar por que se contemple el aspecto de la combinación de sectores.

4.20. El CESE acoge con agrado la propuesta del artículo 20, apartado 3, y del artículo 24 de reforzar los enfoques relativos a la calefacción urbana, ya que ofrece importantes perspectivas para desarrollar la combinación de sectores, combatir la pobreza energética e impulsar la economía regional. Al mismo tiempo, señala que las soluciones basadas en la combinación de sectores en barrios y regiones a menudo fracasan debido a la reglamentación nacional.

Bruselas, 26 de abril de 2017.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

⁽⁷⁾ DO C 487 de 28.12.2016, p. 70.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones — Energía limpia para todos los europeos»

[COM(2016) 860 final]

(2017/C 246/10)

Ponente: **Ulrich SAMM**

Coponente: **Toni VIDAN**

Consulta	Comisión Europea, 17.2.2017
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	11.4.2017
Aprobado en el pleno	26.4.2017
Pleno n.º	525
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	136/0/2

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge con agrado el paquete sobre la «energía limpia», cuyo objetivo es acelerar, transformar y consolidar la transición de la economía de la UE hacia una energía limpia, sin dejar de lado por ello los importantes objetivos de crecimiento económico y creación de empleo.

1.2. Con arreglo a este paquete, los ciudadanos serán un pilar fundamental de la Unión de la Energía, lo que implica su participación activa en el proceso de transición y, en particular, un marco político con condiciones que garanticen unos costes energéticos asequibles para todos los sectores de la sociedad, incluidas las personas vulnerables. El CESE refrenda estos principios, aunque manifiesta sus reservas sobre si las propuestas normativas son lo suficientemente concretas para cumplirlos.

1.3. Al CESE le gustaría hacer hincapié en que la «energía limpia» no solo beneficia al clima a escala mundial, sino también en particular a la calidad del aire en el ámbito local, por lo que propicia un entorno mejor y más saludable para todos.

1.4. El paquete es uno de los elementos para lograr los compromisos contraídos por la Unión a raíz del Acuerdo de París de 2015 sobre la mitigación del cambio climático. Las tecnologías de energías renovables y los productos y servicios que impulsan la eficiencia energética serán fundamentales, aunque somos conscientes de que aún estamos lejos de alcanzar unas condiciones de competencia equitativas que permitan a las energías renovables sobrevivir sin ayudas especiales.

1.5. El CESE acoge con agrado los distintos elementos del paquete que abordan la calefacción y la refrigeración de edificios, el diseño ecológico, el mercado de la electricidad y el transporte, que apuntan, todos ellos, en la dirección correcta. Sin embargo, muestra su preocupación por el hecho de que, si bien el paquete representa un gran paso adelante, sigue siendo necesario realizar grandes esfuerzos para alcanzar unas condiciones de competencia equitativas satisfactorias para todos los participantes en el mercado de la energía y, al mismo tiempo, garantizar el progreso hacia una economía con una energía sin emisiones de carbono.

1.6. El CESE valora con satisfacción el panorama optimista descrito en el paquete, con algunas asunciones bastante positivas sobre el aumento de la producción industrial relacionado con las energías renovables y las tecnologías de eficiencia energética, así como el número de empleos que se podría crear. No obstante, el CESE también desea resaltar que existen graves riesgos y peligros, especialmente si el proceso de transición es demasiado rápido o demasiado lento y carece de una planificación integrada. Tanto las oportunidades como los riesgos han de sopesarse cuidadosamente.

1.7. En particular, la enorme tarea que supone transformar la economía de las regiones que, hoy por hoy, se basan en gran medida en la industria del carbón merece una consideración mucho más detenida que la que se incluye en el presente paquete.

1.8. El Consejo Europeo fijó como objetivo una cuota mínima del 27 % de consumo de energías renovables en la UE en 2030. Este objetivo mínimo es vinculante a escala de la UE, pero no se traducirá en objetivos vinculantes a escala nacional. El CESE lamenta que no haya consenso por el momento entre los Estados miembros sobre una política energética común y, en concreto, unos objetivos nacionales. La Comisión quiere resolver este problema introduciendo un sistema de gobernanza con planes nacionales integrados de energía y clima a través de los cuales los Estados miembros se comprometerán a efectuar sus contribuciones.

1.9. El CESE considera que la propuesta de gobernanza es la parte más difícil y crucial del paquete sobre la «energía limpia» y alberga serias dudas sobre la propuesta de Reglamento. El contenido final de los planes nacionales y las contribuciones de los Estados miembros depende del acuerdo satisfactorio con la Comisión, objetivo que se conseguirá a través de consultas, las actitudes sociales, la influencia de la opinión pública y la presión *inter pares*. En concreto, no se recoge ninguna descripción detallada de las «medidas» disponibles para la Comisión, como la plataforma financiera, en caso de que no se alcancen los objetivos generales.

1.10. «Anteponer la eficiencia energética» es un principio fundamental de la propuesta que el CESE refrenda plenamente. Sin embargo, la eficiencia energética es un instrumento para modernizar la economía europea, no un medio para mitigar la pobreza energética. Sugerir lo contrario es engañoso, ya que la eficiencia energética exige unas inversiones que los consumidores vulnerables no podrán realizar.

1.11. El CESE observa con satisfacción que la Comisión está procediendo a la creación de un Observatorio de la Pobreza Energética, como ya propuso el Comité en 2013. Esta iniciativa podría ser clave a la hora de adoptar un enfoque plenamente coordinado que permita afrontar la pobreza energética de diversas maneras, como, por ejemplo, mediante tarifas sociales, medidas para paliar la pobreza, asesoramiento a los consumidores o eficiencia energética.

1.12. El CESE muestra su preocupación por el apoyo financiero del paquete en vista del clima de austeridad pública y bajo crecimiento que se vive en toda la UE y si los medios previstos de la UE (y su apalancamiento) serán suficientes para lograr los objetivos.

2. Introducción

2.1. El presente dictamen aborda el paquete «Energía limpia para todos los europeos» al completo, mientras que otros dictámenes (TEN/618, 619, 620, 621, 622, 623, 625 y NAT/702) se refieren a elementos específicos relacionados con distintas propuestas legislativas que abarcan la eficiencia energética, las energías renovables, el diseño del mercado de la electricidad, la seguridad del suministro y las normas de gobernanza de la Unión de la Energía.

2.2. El paquete sobre la energía limpia se previó originalmente no como un paquete, sino como una secuencia de propuestas. No obstante, habida cuenta de las interconexiones entre estas propuestas, el CESE, por un lado, acoge con satisfacción que se haya decidido agruparlas en un paquete único y, por el otro, critica el elevado volumen del paquete, que alcanza las mil páginas, lo que dificulta la participación del público y de la sociedad civil en el análisis y el debate exhaustivo de la propuesta.

2.3. Es importante tener presente que el proyecto de la Unión de la Energía lleva un tiempo en desarrollo y ya se han publicado con anterioridad otros paquetes (por ejemplo, sobre la seguridad del gas), impulsados principalmente por las preocupaciones fundamentales que generan el cambio climático y la seguridad del suministro de combustible.

2.4. El paquete sobre la energía limpia afecta a las cinco dimensiones clave de la Unión Europea de la Energía:

- seguridad de la energía,
- mercado interior de la energía,
- eficiencia energética,
- descarbonización, e
- investigación, innovación y competitividad.

2.5. La Comunicación «Energía limpia para todos los europeos» también sirve para ofrecer una visión o descripción de la Unión de la Energía.

3. Observaciones generales

3.1. El objetivo del paquete es acelerar la transición hacia una energía limpia manteniendo al mismo tiempo los importantes objetivos del crecimiento económico y la creación de empleo en Europa. Las principales motivaciones de este paquete son:

- el primer acuerdo mundial (París, 2015) sobre mitigación del cambio climático, que entró en vigor el 4 de noviembre de 2016. La aplicación de los ambiciosos compromisos de la UE depende en gran medida de la transición con éxito hacia un sistema de energía limpia,
- el sector de la energía es fundamental para el desarrollo de la economía europea. Así pues, la eficiencia energética desempeña un papel fundamental a la hora de impulsar otros sectores de la economía. El desarrollo de tecnologías de energías renovables y productos y servicios de eficiencia energética ha llevado a la creación de nuevos negocios, mientras que otros modelos empresariales del sector de la energía se enfrentan cada vez a más problemas. Es indispensable que la política de la UE logre una creación neta de empleos nuevos y de calidad, y que apoye el éxito de las empresas de la UE, y
- otro objetivo fundamental estriba en garantizar que la transición hacia un sistema de energía limpia tenga una repercusión positiva en la población europea. Esto supone un gran reto en vista de las grandes disparidades entre los Estados miembros y la necesidad de abarcar a todos los sectores de nuestra sociedad, incluidos los vulnerables.

3.2. El CESE apoya esta estrategia, como se desprende de una serie de dictámenes anteriores sobre estos temas ⁽¹⁾.

3.3. El CESE acoge con agrado este paquete de propuestas normativas y medidas de facilitación cuya finalidad es acelerar, transformar y consolidar la transición de la economía de la UE hacia una energía limpia. Celebra especialmente el hecho de que los ámbitos de la calefacción, la refrigeración y el transporte merezcan ahora la misma atención que la producción de electricidad.

3.4. La Comunicación de la Comisión «Energía limpia para todos los europeos» describe un panorama optimista, con unas asunciones bastante positivas sobre el aumento de la producción industrial y el número de empleos que se podría crear. El CESE reconoce este punto en el convencimiento de que, efectivamente, hay que emitir estas señales positivas para mantener el impulso en un proceso que, para algunos, representa una transición difícil.

3.5. Por otra parte, el CESE desea hacer hincapié también en que la transición energética constituye un gran reto para Europa que conlleva riesgos y peligros graves relacionados con la transición energética, sobre todo si el proceso es demasiado rápido o demasiado lento y carece de una planificación integrada. Un asunto que genera especial preocupación es el de las grandes disparidades –económicas y políticas– entre los Estados miembros, que supuestamente se abordarán mediante el nuevo reglamento sobre gobernanza. El CESE está convencido de que la transición energética solo puede tener éxito si se sopesan adecuadamente las oportunidades y los riesgos.

4. La gobernanza de la Unión Europea de la Energía es una cuestión fundamental

4.1. Aunque los Estados miembros se han comprometido a efectuar una serie de contribuciones nacionales a la eficiencia energética y las energías renovables de aquí a 2020, no existen unos valores de referencia indicativos correspondientes para 2030.

4.2. El Consejo Europeo ha fijado como objetivo una cuota mínima del 27 % de consumo de energías renovables en la UE en 2030. Si bien este objetivo mínimo es vinculante a escala de la Unión, no se traducirá de inmediato en objetivos vinculantes a escala nacional. El CESE solicita que se adopten enérgicas medidas en defensa de aquellos Estados miembros que tienen ante sí los objetivos más ambiciosos.

4.3. La propuesta de **Reglamento sobre la Gobernanza de la Unión de la Energía** (véase TEN 617) establece ahora los requisitos para los planes nacionales integrados de energía y clima –que sustituyen a los planes individuales para la eficiencia energética y las energías renovables–, así como un proceso racionalizado para su creación y supervisión. La gobernanza, con sus implicaciones en cuanto a exigencias vinculantes sobre la actuación nacional soberana, es un asunto delicado, sobre todo en el ámbito de la energía, donde las circunstancias y las posiciones políticas de los Estados miembros difieren enormemente.

⁽¹⁾ DO C 383 de 17.11.2015, p. 84; DO C 264 de 20.7.2016, p. 117; DO C 291 de 4.9.2015, p. 8; DO C 82 de 3.3.2016, p. 13; DO C 82 de 3.3.2016, p. 22; DO C 487 de 28.12.2016, p. 75; DO C 303 de 19.8.2016, p. 1

4.4. El CESE alberga serias dudas sobre la capacidad del proceso de gobernanza para imponer y obtener resultados concretos. Existe una dependencia excesiva de las consultas y de la presión *inter pares*, y no de normas claras. Se necesitan más aclaraciones sobre la manera en que la Comisión puede requerir a los Estados miembros que adopten las «medidas necesarias» si observa que se podría producir una brecha, tanto en la ambición como en los niveles de ejecución, especialmente en materia de energías renovables y eficiencia energética. En particular, se precisa una mayor claridad sobre la naturaleza y el funcionamiento de la «plataforma de financiación» como una especie de sanción en caso de insuficiencia en la oferta de energías renovables.

4.5. En concreto, el CESE lamenta señalar que la «consulta pública» no tiene un carácter específico en el reglamento y que está muy lejos de su propuesta de un Diálogo europeo sobre la energía (DEE) de gran alcance. Para ganarse la confianza y el compromiso de los ciudadanos, este diálogo debe ser independiente del gobierno y del proceso de los planes nacionales integrados de clima y energía. Debe centrarse en informar a los consumidores, ayudar a los proveedores de energía a colaborar y fomentar la confianza y ofrecer un canal para las numerosas preocupaciones de distintos grupos sobre la seguridad energética, la asequibilidad y la sostenibilidad.

4.6. De conformidad con el principio de subsidiariedad, y a fin de aprovechar plenamente la naturaleza descentralizada y flexible de las tecnologías de eficiencia energética y energías renovables, una parte cada vez mayor de la política y la toma de decisiones en el ámbito de la energía se debería transferir de los Estados miembros al nivel de gobierno local y regional. La UE, los Estados miembros y las administraciones locales y regionales, en cooperación con la sociedad civil organizada, que garantiza una sólida implicación pública y comunitaria, deberían facilitar esta transferencia y asegurarse de que se acelera y aplica de una forma coordinada que aporte el máximo beneficio a los consumidores y las comunidades.

5. La eficiencia energética ofrece un gran potencial de ahorro de energía

5.1. La mejora de la eficiencia energética en todos los ámbitos (producción, fabricación y transporte de energía, electricidad, calefacción, refrigeración y movilidad) reviste una importancia primordial para el futuro sistema energético de Europa. El CESE acoge con agrado el hecho de que la eficiencia energética vaya a recibir una mayor atención en las políticas de la UE y que las nuevas iniciativas incluyan ahora también la calefacción, la refrigeración y el transporte, algo que ya se hacía necesario (véase también el Dictamen TEN/618 sobre la **Directiva relativa a la eficiencia energética**).

5.2. La mejora de la eficiencia energética, incluso en los niveles más ambiciosos, no puede solucionar por sí sola los problemas relacionados con la energía que se derivan del cambio climático, la seguridad de suministro o la pobreza. Sin embargo, sí puede servir como un instrumento poderoso para mitigar los problemas. La mejora de la eficiencia puede llevar a un menor consumo de energía y, con ello, reducir o revertir el aumento de los costes energéticos, aun a pesar del incremento del precio de la energía.

5.3. Es importante señalar que el aumento de la eficiencia energética depende siempre de la inversión. En consecuencia, la mejora de la eficiencia no implica necesariamente una menor carga económica para los consumidores o la industria, tal y como afirma la Comunicación en varias ocasiones. Lo que sí conlleva siempre, por supuesto, es un menor consumo de energía y, por tanto, tiene efectos beneficiosos desde el punto de vista del clima. Sin embargo, que haya un efecto positivo en los costes depende fundamentalmente del equilibrio entre las inversiones y el ahorro de costes energéticos. El CESE aboga por una consideración más realista y crítica de este hecho.

5.4. El CESE acoge con satisfacción la modificación de la **Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios** (TEN/620). La calefacción y la refrigeración de edificios son extremadamente importantes, ya que representan el 40 % del consumo total de energía. El ahorro energético en este ámbito se logra mediante la renovación de edificios y la construcción de nuevos edificios. En ambos casos se requieren unas inversiones significativas. Sin embargo, habida cuenta de que el porcentaje anual de renovación del parque inmobiliario/nueva construcción oscila entre el 0,4 y el 1,2 %, resulta obvio que han de agilizarse estos procesos.

5.5. Los Estados miembros deben fijar una hoja de ruta con hitos y medidas claros para alcanzar el objetivo a largo plazo (en 2050) de descarbonizar su parque inmobiliario nacional, con hitos específicos para 2030.

5.6. El CESE muestra su decepción por que se haya escogido la opción política menos ambiciosa, que supone un ahorro energético inferior al que se podría obtener. Es consciente de que no se puede garantizar la voluntad política de los Estados miembros para lograr mejores resultados en este ámbito, a pesar de que la eficiencia energética de los edificios constituya la oportunidad reseñable más importante.

5.7. El CESE aprecia la gran variedad de nuevos instrumentos financieros que propone la Comisión. La disponibilidad de instrumentos financieros que apoyen la renovación es fundamental, sobre todo para incentivar a los arrendadores privados y no municipales de viviendas sociales a invertir en la renovación de los inmuebles antiguos.

5.8. Los propietarios o arrendatarios de edificios nuevos o renovados se benefician no solo de un menor consumo energético, sino también de una mayor comodidad y una mejor calidad de vida. Por desgracia, lo más normal es que esto conlleve un efecto rebote, con un aumento del precio del alquiler de las viviendas renovadas que acaba pesando más que el ahorro en materia de costes energéticos. Por otra parte, la Comunicación presenta una visión más bien optimista sobre el ahorro de costes. El CESE recomienda que este problema se examine de forma más crítica. Se deberían aplicar aquí unos criterios económicos y sociales, ya que de lo contrario se creará una nueva forma de pobreza para las generaciones de más edad.

5.9. El CESE celebra la iniciativa recogida en la Directiva de hacer que la instalación de puntos de recarga para vehículos eléctricos sea obligatoria en una gran parte de los edificios nuevos. Sin embargo, es importante señalar que la demanda futura de una mayor potencia eléctrica exige la planificación y la coordinación con los proveedores de electricidad debido a la necesidad adicional de invertir por adelantado en transformadores de alta potencia cercanos a las zonas residenciales.

5.10. El CESE está convencido de que unos sistemas de transporte más eficientes desde el punto de vista energético impulsados por los avances tecnológicos en curso y el desarrollo de **sistemas de transporte inteligentes cooperativos** contribuirán significativamente a los esfuerzos europeos encaminados al ahorro energético (TEN/621). El **nuevo plan de trabajo y el reglamento sobre diseño ecológico** (NAT/702) proporcionan un elemento importante para el mercado común europeo, ya que suponen la introducción de productos de elevada eficiencia y apoyan la economía circular.

6. Los consumidores son un pilar central de la Unión de la Energía

6.1. El CESE valora positivamente que la Comisión quiera situar a los consumidores en el centro de la Unión de la Energía. En la vida moderna, el transporte, la vivienda, la comunicación y el consumo general exigen el uso de un mínimo determinado de energía para todos los ciudadanos. Así pues, la energía no debe convertirse en un artículo de lujo. Sin embargo, el fenómeno mencionado con frecuencia (aunque no bien definido) de la pobreza energética indica que existe la tendencia a que los ciudadanos vulnerables experimenten cada vez más problemas para adquirir los servicios mínimos de energía que necesitan. El CESE pide que se haga frente a esta tendencia y que la política energética se adapte en consecuencia.

6.2. Los avances tecnológicos han conllevado el descenso del coste de la producción de energía en los últimos años. El consumidor no se ha beneficiado de ello porque el descenso se ha visto contrarrestado con frecuencia por los impuestos, los costes de red y demás. Esto supone un grave problema, ya que tiene consecuencias negativas de cara a la pobreza energética.

6.3. El CESE no está de acuerdo con la afirmación de que «la eficiencia energética es una de las mejores maneras de tratar las causas profundas de la pobreza energética». El término «pobreza energética» surgió cuando los precios de la energía empezaron a incrementarse de manera significativa. Esto significa que son los precios elevados la causa profunda de esta categoría específica de pobreza y que, por tanto, deberían ser el objetivo primordial de cualquier medida destinada a ayudar a los vulnerables. La mejora de la eficiencia también ayuda, por supuesto, pero depende inevitablemente de unas inversiones significativas que precisamente los consumidores vulnerables no pueden permitirse (véase TEN/518).

6.4. El CESE observa con satisfacción que la Comisión está creando un Observatorio de la Pobreza Energética, como ya propuso el CESE en 2013 en su dictamen TEN/516 sobre pobreza energética. Su principal objetivo debería consistir en definir indicadores europeos de pobreza energética. Esta iniciativa podría ser clave para que los Estados miembros adoptaran un enfoque plenamente coordinado que permitiera afrontar la pobreza energética y comprender el papel y la eficacia de los distintos instrumentos, por ejemplo, las tarifas sociales, las medidas de reducción de la pobreza, el asesoramiento a los consumidores o la eficiencia energética.

6.5. El CESE desea hacer hincapié en que, además de las cuestiones mencionadas en la Comunicación (seguridad de la energía, eficiencia energética y descarbonización), la energía limpia también conlleva unos beneficios notables para la salud de todos los ciudadanos.

6.6. El paquete solo ofrece a los ciudadanos una función limitada a la hora de influir directamente en las decisiones que configuran su vida cotidiana y su medio de vida. No está claro si los principios de un diálogo energético que dé lugar a una participación significativa se están aplicando y se aplicarán en toda la Unión (véase asimismo TEN/617). Este diálogo exige que se creen unas condiciones de competencia equitativas, inclusive en la dimensión institucional.

6.7. El CESE acoge con agrado el reconocimiento del papel cada vez mayor de los ciudadanos que participan en el mercado de la electricidad como prosumidores. Necesitan una nueva organización del mercado que dé cabida a las estructuras descentralizadas de producción de energía a partir de fuentes renovables y que realmente sitúe a los consumidores y los ciudadanos en la base de la política energética de Europa.

6.8. El CESE respalda el concepto de energía comunitaria, que hace referencia a un modelo de negocio en el que los ciudadanos crean y participan conjuntamente en proyectos de energías renovables y eficiencia energética en aquellas zonas donde residen. Las disposiciones legislativas recogidas en el nuevo paquete deberían dar lugar a iniciativas de este tipo y fomentarlas siempre que sea posible.

7. Las energías renovables en un mercado nuevo

7.1. El CESE apoya en general el objetivo de la **Directiva sobre las fuentes de energía renovables** (TEN 622) de impulsar una mayor integración de los proveedores de energías renovables en el mercado como consecuencia de la reducción del coste de las energías renovables.

7.2. Sin embargo, al CESE le preocupa también que estemos lejos de unas condiciones de competencia equitativas que permitan a las energías renovables sobrevivir sin ayudas especiales. Aún queda mucho por hacer para eliminar las enormes distorsiones en los actuales mercados de la electricidad, creadas por las subvenciones, las condiciones límite estructurales y la ausencia de una contabilidad clara de los costes externos.

7.3. El CESE acoge con satisfacción el informe reciente de la Agencia Europea del Medio Ambiente (AEMA) titulado *Transforming the EU power sector: avoiding a carbon lock-in*. Los combustibles fósiles siguen contribuyendo a, aproximadamente, la mitad de la electricidad producida en Europa. El estudio de la AEMA compara las tendencias actuales del mercado eléctrico con los objetivos de la UE en materia de clima para 2030 y después. Dejar atrás un suministro de energía con elevadas emisiones de carbono exige más inversiones en alternativas, junto con unos marcos políticos favorables.

7.4. Al CESE le inquieta la falta de detalles sobre medidas específicas e instrumentos de apoyo, lo que puede poner en riesgo una mayor promoción de las energías renovables.

7.5. El CESE desea hacer hincapié en que la seguridad de la energía se ha de reconsiderar cuando la combinación energética cambie sustancialmente, una cuestión que no se aborda de modo suficiente en el paquete.

8. Oportunidades para la economía y el empleo

8.1. La transición energética constituye un gran reto para Europa que ofrece oportunidades de nuevos empleos, crecimiento económico y bienestar para todos los ciudadanos. Habida cuenta de los riesgos y peligros que acompañan a tal transición, es de la máxima importancia aplicar una política equilibrada que adopte las medidas adecuadas para evitar todo perjuicio a nuestra sociedad, por ejemplo, a los trabajadores (desempleo y calidad del empleo), los consumidores y las pymes. Esto solo puede lograrse mediante la participación de las partes interesadas en todas las fases de la transición, y el CESE, en su calidad de socio valioso e importante, es una de ellas.

8.2. El liderazgo mundial en el ámbito de las tecnologías limpias también implica exportar estas tecnologías, algo beneficioso desde el punto de vista tanto económico como medioambiental (NAT/690).

8.3. La investigación y la innovación son fundamentales para apoyar la competitividad de Europa a escala mundial y su liderazgo en tecnologías energéticas avanzadas y soluciones de eficiencia energética. La estrategia específica para **acelerar la innovación en materia de energía limpia** (TEN/619) debería traducirse en una mayor priorización y en medidas concretas para garantizar que las innovaciones destinadas a eliminar gradualmente las tecnologías que emiten carbono se desplieguen de forma más amplia y se comercializan con mayor rapidez. El CESE critica el hecho de que solo haya referencias limitadas a la investigación básica y a la contribución que puede aportar la investigación. El Plan EETE se menciona brevemente, pero, por desgracia, solo desde el punto de vista industrial.

8.4. El paquete hace constantemente referencia a la industria, el empleo y el crecimiento como definición de la innovación, pero la innovación es más que eso. El bienestar de las personas y la naturaleza son activos importantes que van más allá de los aspectos impulsados por la industria.

8.5. El CESE acoge con agrado la propuesta de la Comisión de crear un «foro sectorial sobre energía limpia», que podría pasar a formar parte, mediante un proceso ascendente, del concepto más amplio del diálogo con la sociedad civil y otras partes interesadas. Recalca la importancia de prestar un apoyo equilibrado a la cadena de investigación e innovación, desde la investigación básica hasta la investigación aplicada para el desarrollo de nuevos productos innovadores.

8.6. En vista de la gran tarea de transformar la economía de las regiones que, hoy por hoy, se basan en gran medida en la industria del carbón, el CESE considera que esta cuestión merece una consideración mucho más detenida que la que se incluye en el presente paquete.

8.7. El coste del capital para nuevas inversiones en el sector de las energías renovables y la eficiencia energética varía considerablemente de un Estado miembro a otro. El CESE considera que se precisan sólidas medidas fiscales e institucionales que permitan eliminar o minimizar tales condiciones discriminatorias para los consumidores y los inversores.

8.8. El sudeste de Europa posee un vasto potencial en materia de energías renovables y una mano de obra altamente cualificada, atributos que, hasta el momento, siguen sin explotarse en grado suficiente. El CESE pide mucho más apoyo para aquellas partes interesadas que persigan los objetivos de la Unión de la Energía en la región. Esto proporcionará a los consumidores y los inversores locales enormes oportunidades de desarrollo acordes a los objetivos de este paquete.

Bruselas, 26 de abril de 2017.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta para Nuevo Consenso Europeo en materia de Desarrollo — Nuestro Mundo, nuestra Dignidad, nuestro Futuro»

[COM(2016) 740 final]

(2017/C 246/11)

Ponente: **Ionuț SIBIAN**

Coponente: **Mihai MANOLIU**

Consulta	Comisión, 27.1.2017
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Decisión del Pleno	26.4.2017
Sección competente	Relaciones Exteriores
Aprobado en sección	4.4.2017
Aprobado en el pleno	26.4.2017
Pleno n.º	525
Resultado de la votación	166/1/3
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge favorablemente la propuesta de la Comisión relativa a un «Nuevo Consenso Europeo en materia de Desarrollo — Nuestro mundo, nuestra dignidad, nuestro futuro», puesto que responde a las propuestas formuladas por el CESE en su dictamen REX/461 titulado «La Agenda 2030 — Una Unión Europea comprometida a apoyar el desarrollo sostenible a escala mundial», en el que afirma: «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. 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.» En ese mismo dictamen recomienda asimismo a la Comisión «integrar y aplicar plenamente la Agenda 2030 en el Consenso Europeo sobre Desarrollo».

1.2. El CESE reconoce el papel desempeñado por el Consenso Europeo sobre Desarrollo de 2006 en la política de cooperación al desarrollo de la Unión Europea y sus Estados miembros⁽¹⁾. Su valor añadido ha consistido principalmente en aportar una visión concertada por la UE y sus Estados miembros y un marco de aplicación a escala de la UE, que se tradujeron después en una serie de documentos de orientación, políticas y acciones, tanto a escala de la UE como de los Estados miembros. Se espera que el nuevo consenso siga desempeñando un papel similar.

1.3. El CESE celebra el compromiso explícito del Consenso al servicio del objetivo global de erradicación de la pobreza, con arreglo a un enfoque de la cooperación al desarrollo basado en los derechos y en la igualdad de género y velando al mismo tiempo, en el marco de la Agenda 2030, por que nadie quede excluido, independientemente de su lugar de residencia, origen étnico, sexo, edad, discapacidad, religión o convicciones, orientación sexual, estatuto de migrante o cualquier otra consideración.

1.4. Por sus referencias a la Agenda 2030 y su decisión de mantener la erradicación de la pobreza en el centro de su misión, el Consenso aporta a la cooperación al desarrollo el reconocimiento que merece y mejora su visibilidad como ámbito político de pleno derecho de la Unión Europea. Si la política de desarrollo debe considerarse como uno de los pilares de la acción exterior de la UE, el Consenso debería verse como una garantía de que esta evolución se realiza en condiciones de igualdad con respecto a otros ámbitos de acción de la Unión, a los que no puede supeditarse (seguridad, comercio, justicia y asuntos interiores, etc.).

⁽¹⁾ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión. Evaluación del Consenso Europeo sobre Desarrollo de 2005 que acompaña a la iniciativa «Propuesta de un Nuevo Consenso Europeo sobre Desarrollo».

1.5. La revisión del Consenso tiene lugar en un momento muy difícil, en el que están cada vez más amenazados los valores y principios europeos fundadores (enumerados en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea), así como la propia existencia de la Unión Europea. Múltiples crisis afectan a la capacidad y la voluntad de los gobiernos para conceder los recursos necesarios para la aplicación de la Agenda 2030. Por ello, se considera esencial que todos los Estados miembros y las instituciones de la Unión Europea se dediquen plenamente a su aplicación y ejecución por medio de un Consenso Europeo sobre Desarrollo, en especial por lo que se refiere a sus repercusiones financieras.

1.6. El Consenso debería definir los papeles respectivos de la Comisión y los Estados miembros, teniendo en cuenta sus ventajas comparativas específicas en el ámbito del desarrollo. Este imperativo es tanto más pertinente cuanto que cabe esperar que la dotación global destinada por la UE y sus Estados miembros al desarrollo disminuirá tras el *brexit* y en el contexto de un clima político interior cambiante. Según un informe encargado por la Comisión de Desarrollo del Parlamento Europeo en 2013 ⁽²⁾, el coste económico de la falta de una coordinación eficaz entre los Estados miembros y la Comisión Europea en materia de ayuda al desarrollo se estima en unos 800 millones de euros. Este importe podría ahorrarse cada año con respecto a los costes de las transacciones si los donantes centrasen sus esfuerzos en materia de ayuda en un número más limitado de países y actividades. También se ha estimado que podría realizarse un ahorro potencial de 8 400 millones de euros adicionales al año mejorando la asignación de los fondos en varios países.

1.7. La Unión Europea y sus Estados miembros no deberían utilizar la ayuda al desarrollo como argumento para imponer a sus socios una cooperación en materia de objetivos de política económica y exterior, seguridad del Estado y control de las migraciones. Al contrario, la cooperación al desarrollo debería seguir centrada en su objetivo principal de erradicar la pobreza y garantizar la igualdad de oportunidades, la dignidad para todos y la viabilidad del medio ambiente.

1.8. El CESE desea hacer especial hincapié en la importancia que desempeña la agricultura en la política de desarrollo. El refuerzo de las condiciones de la producción alimentaria local, la mejora de la situación de la mujer en las regiones rurales y la organización y cooperación de los agricultores son cuestiones destacadas a la hora de acabar con la pobreza y alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible en los países más pobres del planeta.

1.9. El Consenso reconoce el papel de los interlocutores sociales y de las organizaciones de la sociedad civil, en lo que respecta tanto a la promoción de la Agenda 2030 como a su contribución a la aplicación de la misma. La UE no solo debería esforzarse por brindarles un firme apoyo político dirigido a asegurarles un entorno propicio que les permita desempeñar plenamente su papel, sino también reconocer, apoyar y proteger a las organizaciones de defensa de los derechos humanos, los organismos que desempeñan funciones de vigilancia y los sindicatos que trabajan en un contexto desfavorable. Además, la UE debería esforzarse por establecer mecanismos financieros más adaptados para ayudar a un abanico más amplio de organizaciones de la sociedad civil, a fin de velar por que organizaciones locales más pequeñas y numerosas tengan acceso a los programas de la UE. El CESE formuló a este respecto una serie de recomendaciones importantes en su dictamen REX/461 titulado «La Agenda 2030 — Una Unión Europea comprometida a apoyar el desarrollo sostenible a escala mundial».

1.10. Es necesario que el diálogo social se reconozca como un instrumento de aplicación de la Agenda de desarrollo. El diálogo social requiere un entorno propicio y un marco institucional eficaz, que comienzan con el respeto de la libertad de asociación y el derecho a la negociación colectiva. La UE debe colaborar con las organizaciones independientes de empresarios y trabajadores (los interlocutores sociales) para promover buenas prácticas en las relaciones laborales y unas administraciones del trabajo eficaces.

1.11. Los fondos fiduciarios de la UE (FFUE) constituyen un instrumento potencialmente positivo, aunque no hay suficientes estudios que demuestren que permiten responder a las necesidades de apropiación y adaptación de los países en desarrollo. Mientras que la mitad de los Estados miembros de la Unión Europea aumenta la asignación de APD al sector privado, las inversiones del sector comercial realizadas con fondos públicos siguen siendo en gran medida opacas y no se someten a supervisión ⁽³⁾. Los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil deberían recibir apoyo y autorización para controlar los fondos asignados al desarrollo, incluidos los que se destinan al sector privado. Deberían tener una participación real en la elaboración, aplicación, seguimiento y evaluación de los programas de desarrollo, para que estos respondan a las verdaderas necesidades del mayor número posible de personas.

⁽²⁾ *The Cost of Non-Europe in Development Policy: Increasing Coordination between EU Donors* [«El coste de la no Europa en la política de desarrollo: reforzar la coordinación entre los donantes de la Unión Europea»], Parlamento Europeo (2013)].

⁽³⁾ Informe AidWatch, Concord (2016).

1.12. La creación de empleo es un reto importante en los países en desarrollo y el sector privado deberá desempeñar un papel importante a este respecto. En el dictamen del CESE REX/386 titulado «Participación del sector privado en el marco para el desarrollo después de 2015» se destaca que el entorno empresarial desempeña un papel importante en la lucha contra la pobreza en el mundo, «ya que crea empleo, produce bienes y servicios, genera ingresos y beneficios y contribuye con sus impuestos a asumir el gasto público». No obstante, la creación de empleo no debería ser un objetivo en sí misma, a menos que garantice el respeto de normas laborales y medioambientales, así como unas condiciones de trabajo decentes, en especial para las mujeres y los jóvenes, de conformidad con el Programa de Trabajo Decente de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), las normas laborales de la OIT y otros documentos internacionales (por ejemplo, los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos y las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales).

1.13. El CESE considera que la inserción y su carácter sostenible descansan en la existencia de empleos decentes y estables (en particular para las mujeres y los jóvenes), que generen ingresos suficientes y cadenas de valor sostenibles para toda una serie de servicios públicos reforzados. Deben promoverse nuevos modelos de producción y consumo en el marco de la economía circular. Las categorías vulnerables de la población estarán más protegidas y tendrán acceso a los servicios financieros, y un sector empresarial honesto, equitativo y sostenible desarrollará nuevos modelos económicos (empresas sociales que prestan servicios locales) y nuevas pymes, debidamente reguladas.

2. Contexto

2.1. La política de desarrollo es un elemento esencial de la acción exterior de la UE, que se define en el artículo 21, apartado 2, letra d), del Tratado de la Unión Europea (TUE) y consiste en «apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza», conforme al enunciado que figura asimismo en el artículo 208 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

2.2. La propuesta de un nuevo Consenso Europeo sobre Desarrollo tiene por objetivo aportar el marco para un enfoque común en materia de política de cooperación al desarrollo, que será aplicado por la UE y sus Estados miembros.

2.3. Al mismo tiempo, el Consenso representa una declaración firme dirigida al resto del mundo, que resalta la determinación de la UE de mantener su credibilidad, compromiso y responsabilidad en la escena mundial, y seguir dando ejemplo. Define los principios y prioridades de la Unión en relación con los problemas graves del mundo y los medios para cumplir los compromisos contraídos por la UE en el marco de la Agenda 2030 y del Acuerdo de París.

2.4. El CESE señala que la revisión del Consenso Europeo sobre Desarrollo es bienvenida y sumamente importante en el nuevo contexto actual, ya que se propone tanto orientar el compromiso de la UE y sus Estados miembros con la aplicación de la Agenda 2030 de desarrollo sostenible, como contribuir a la consecución de los objetivos prioritarios de la acción exterior de la Unión, tal como se enuncian en la estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea.

2.5. La persistencia de la crisis económica, el brexit, los cambios políticos en los Estados Unidos, las perturbaciones crecientes en el Este, el conflicto en Siria y sus consecuencias humanitarias, el auge del populismo y la xenofobia en los Estados miembros y la repercusión económica del cambio climático se conjugaron para dar lugar al mayor reto al que se haya enfrentado la Unión desde hace más de medio siglo.

2.6. Como se destaca en la nueva Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea, titulada «Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte» (2016), el nuevo contexto interior y mundial ha provocado un aumento de la inestabilidad y la inseguridad. Por consiguiente, ante el aumento de las amenazas existenciales, la UE debe ser más fuerte y estar más unida que nunca.

2.7. La UE se ha comprometido colectivamente a dedicar el 0,7 % de su renta nacional bruta (RNB) a la ayuda pública al desarrollo (APD) de acuerdo con el calendario de la Agenda 2030. Para realizar las ambiciones del Consenso, la UE y sus Estados miembros deben alcanzar sus objetivos en materia de ayuda. En la actualidad, dado el contexto político en Europa, hay serias dudas de la voluntad de los gobiernos actuales y futuros de mantener ese nivel de compromiso financiero. La evolución de la situación política en los Estados miembros de la UE podría poner en peligro los compromisos en materia de cooperación al desarrollo de los gobiernos nacionales, habida cuenta de la fuerte presión ejercida por los movimientos políticos populistas para reducir la solidaridad mundial y los gastos en concepto de APD.

2.8. Dado que el Reino Unido ha sido el principal contribuyente a la ayuda al desarrollo de la UE (con más de 14 000 millones de euros en 2015), el brexit tendrá una repercusión directa sobre la posición de la UE y su capacidad en este ámbito político concreto al limitar los recursos que tenía previsto invertir en la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Se ha estimado que, además de capacidades distintas de la financiera, el brexit hará perder a la Unión Europea alrededor del 15 % de su presupuesto de ayuda. Resulta fundamental que los Estados miembros de la UE sigan siendo solidarios y cumplan sus objetivos en materia de ayuda.

2.9. La UE debería velar por que la APD siga centrándose en la lucha contra la pobreza en los países en desarrollo, comprobar que los fondos se utilizan de forma eficiente en beneficio real de estos países y garantizar la coherencia de las políticas en favor del desarrollo (CPD). El informe «AidWatch 2016» de la plataforma de ONG europeas Concord muestra que ya desde 2015, el 17 % de la ayuda concedida por la UE no refleja una transferencia real de recursos a los países en desarrollo, pues se trata de gastos realizados en los países donantes en favor de refugiados y estudiantes y para el alivio de la deuda, así como de pagos vinculados a ayudas e intereses. Algunos Estados miembros de la UE han incrementado los importes de ayuda declarados, prácticamente en su totalidad, en concepto de importes destinados a los refugiados en su propio país, que se convierten así en los principales beneficiarios de estas ayudas.

2.10. Por naturaleza y por las razones que fundamentaron su creación, la UE está obligada a promover y defender el multilateralismo, un orden mundial basado en normas, la paz en el mundo y los derechos humanos. Con el paso del tiempo, la Unión se ha convertido en un socio mundial necesario, responsable y respetuoso de determinados valores, que aborda las causas profundas de los conflictos y la pobreza, promueve los derechos humanos universales, da ejemplo y utiliza su poder de influencia para introducir cambios positivos en el mundo.

2.11. El compromiso de la Unión Europea y sus Estados miembros como actor mundial de primera línea en materia de cooperación al desarrollo es ahora parte integrante de la identidad de la Unión y de su imagen exterior.

2.12. La UE es el mercado más abierto al mundo y ofrece importantes reducciones arancelarias a los países en desarrollo que ratifican y aplican los principales convenios internacionales en materia de derechos humanos, derechos laborales, medio ambiente y buena gobernanza.

2.13. Más allá de los flujos financieros, la UE es un socio político indispensable de los países en desarrollo, ya que favorece transformaciones políticas y sociales positivas y los ayuda a participar de un modo más equitativo y completo en los procesos políticos y económicos mundiales.

2.14. La UE ha desempeñado un papel importante en la formulación y aplicación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) (2005-2015) y ha sido una fuerza motriz esencial para la adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (2016-2030), al contribuir de forma decisiva a la integración de valores europeos, como los derechos humanos, la democracia, el Estado de Derecho y la justicia social, en la nueva Agenda mundial para el desarrollo.

2.15. La Unión Europea es un agente mundial de primera línea, que promueve progresos en materia de cambio climático y desempeñó un papel importante en la formación de la gran coalición de países desarrollados y en desarrollo que posibilitó la adopción del Acuerdo de París en diciembre de 2015. La UE se ha comprometido a dedicar el 20 % de su presupuesto a la acción por el clima, con fines tanto de mitigación como de adaptación, a fin de apoyar el Acuerdo de París.

2.16. La encuesta Eurobarómetro de la UE sobre la cooperación y el desarrollo internacional, lanzada en febrero de 2016, indica que en la Unión casi nueve ciudadanos europeos de cada diez apoyan el desarrollo (89 %, lo que representa un aumento de cuatro puntos porcentuales desde 2014). Las cifras relativas a los nuevos Estados miembros tienden a ser ligeramente inferiores a las de los Estados miembros más antiguos. Los datos obtenidos ponen de manifiesto un aumento del porcentaje de ciudadanos que consideran que la lucha contra la pobreza en los países en desarrollo debería ser una de las principales prioridades de la UE (aumento de cinco puntos porcentuales, es decir, el 69 %) y de los gobiernos nacionales (aumento de cinco puntos porcentuales, es decir, el 50 %). Cerca de siete participantes de cada diez defienden un aumento de la ayuda al desarrollo concedida por la UE (68 %), lo que constituye un porcentaje superior al de estos últimos años. Cerca de tres cuartas partes de los participantes en la encuesta manifestaron su acuerdo con la afirmación de que la ayuda al desarrollo es un medio eficaz de luchar contra las migraciones irregulares (73 %) y el 80 % de los europeos piensa que el desarrollo redundará en interés de la propia Unión Europea; el 52 % cree que la UE debería mantener su promesa de incrementar la ayuda a los países en desarrollo.

3. Observaciones

3.1. La interconexión es la piedra angular de la Agenda 2030, un marco de acción que tiene por objeto la elaboración de estrategias nacionales globales en materia de desarrollo sostenible, integrando de forma equilibrada las dimensiones económica, social y medioambiental a fin de alcanzar unos efectos positivos en los ámbitos conexos y teniendo en cuenta al mismo tiempo factores transversales como la igualdad de género, la juventud, la movilidad, las migraciones, las inversiones y la energía sostenible. Los objetivos principales establecidos en la Agenda 2030 giran en torno a las siguientes prioridades: las personas, el planeta, la prosperidad, la paz y la asociación.

3.2. Aunque el número de personas que viven en condiciones de extrema pobreza ha disminuido en más de la mitad entre 1990 y 2015, más de 800 millones de personas siguen viviendo con menos de 1,25 dólares estadounidenses al día, y el 80 % de ellas vive en el África Subsahariana y el sur de Asia. El Consenso hace hincapié en la necesidad de erradicar la pobreza en los países muy pobres, frágiles o afectados por conflictos, y reforzar la resiliencia, en especial la de las poblaciones vulnerables que se enfrentan a crisis medioambientales y económicas, catástrofes naturales y provocadas por el hombre y amenazas mundiales para la salud.

3.3. De aquí a 2030, las poblaciones pobres se concentrarán en los países inestables, expuestos a los efectos de conflictos, que agravan aún más la pobreza. En estas condiciones, para ayudar a las personas pobres, son necesarios diversos enfoques. A pesar de que un número más elevado de personas escapa a la extrema pobreza, han aumentado las desigualdades entre los países y dentro de estos. Aparte de la pobreza, los conflictos y el cambio climático, la desigualdad se ha convertido en la principal fuente de inestabilidad en la mayor parte del mundo.

3.4. Algunos elementos sustanciales ocuparán un lugar central en la política de cooperación al desarrollo: la problemática de la discriminación y las desigualdades, la voluntad de que nadie se quede atrás, la importancia otorgada a la erradicación de la pobreza, elementos que en su conjunto constituyen la base del desarrollo sostenible. Del mismo modo, se realizarán avances desde el punto de vista de la dignidad humana: erradicación del hambre, acceso universal a la educación y la formación, sistemas de cobertura sanitaria, trabajo digno para todos, transición de la economía informal a la economía formal, una protección social suficiente y adecuada, y un entorno saludable. Estos objetivos pueden alcanzarse a través de una gobernanza basada en políticas consolidadas que sean operativas a escala nacional y de un nivel mínimo de protección de las personas vulnerables.

3.5. La acción común de larga duración beneficiará a las poblaciones en situación de pobreza crónica, generará crecimiento económico, reducirá las desigualdades y transformará las posibilidades en resultados. Los logros económicos concretos deberán ir acompañados de políticas de redistribución del gasto público, mediante la mejora del acceso a servicios de calidad, en particular de educación, salud y saneamiento.

3.6. Además, este planteamiento creará unos servicios de protección social eficaces, sostenibles y equitativos, vinculados a un trabajo generador de ingresos, sobre la base de una solidaridad basada en el empleo. Como servicio fundamental, se puede prever asimismo la garantía de una renta mínima (en tanto que instrumento nuevo), necesaria para crear las condiciones para la resiliencia, a fin de evitar el retorno a situaciones de pobreza extrema. Es necesario reforzar las estructuras sociales a medio y largo plazo. Es necesario reforzar las estructuras sociales a medio y largo plazo.

3.7. Aunque el Consenso no lo menciona de forma expresa, se prevé mantener el compromiso contraído en virtud del Programa para el Cambio, concediendo un apoyo continuado a la inserción social y el desarrollo humano, que represente como mínimo el 20 % de la ayuda de la UE.

3.8. Un elemento fundamental es la protección y el ejercicio de los derechos de las mujeres y las jóvenes, dentro del respeto de la salud sexual y reproductiva y los derechos afines, un factor esencial del desarrollo humano. Al mismo tiempo, es preciso reforzar la resiliencia de las poblaciones vulnerables ante las crisis económicas y medioambientales, en particular las catástrofes naturales y causadas por el ser humano. Asimismo, es necesario establecer un sistema de suministro de ayuda humanitaria coherente e integrado, a fin de ayudar a las personas desplazadas (con especial atención a los menores y otras personas vulnerables), mejorando el acceso a la educación y a empleos de calidad.

3.9. Para mantener su capacidad vital, el ser humano debe tener acceso a una alimentación variada y suficiente, nutritiva, segura y accesible a todos. Es indispensable prestar apoyo a las comunidades pobres para mejorar su acceso a la tierra, al agua, incluida la potable, al saneamiento y a fuentes de energía limpias, de forma continuada, a un precio justo y equitativo, y con efectos mínimos sobre el medio ambiente. Garantizar dicho acceso permitirá reducir las formas de malnutrición y desnutrición y el retraso del crecimiento y favorecerá el proceso de adquisición de autonomía de los niños, así como su salud mental. Del mismo modo, el acceso a unos servicios más eficaces (progreso tecnológico e innovación digital) brindará la oportunidad de mejorar la calidad de vida de las poblaciones rurales y urbanas en rápido crecimiento, contribuyendo a la mejora de la salud, la prosperidad y la dignidad de los ciudadanos, y respondiendo a sus necesidades.

3.10. La resiliencia y la sostenibilidad son elementos esenciales, indispensables para concebir soluciones viables en la actual coyuntura mundial de carácter complejo, dinámico e imprevisible. La vulnerabilidad agrava los efectos agudos de la pobreza, mientras que la extrema fragilidad vinculada a la recurrencia de las crisis estructurales sigue generando situaciones de emergencia humanitaria, lo que obstaculiza el desarrollo de algunas comunidades. La persistencia de los conflictos requiere más recursos de los disponibles, obstaculiza la implantación de derechos humanos fundamentales y provoca un aumento del número de refugiados y personas desplazadas. Los progresos se ven comprometidos por las dificultades recurrentes en materia de salud pública.

3.11. El acceso a unos servicios energéticos asequibles y sostenibles (producción de energía a partir de fuentes renovables, lucha contra la pobreza energética) sigue siendo limitado y constituye un obstáculo al crecimiento económico y a una industrialización adecuada y eficaz, adaptada a las condiciones, las necesidades y las posibilidades locales (dentro del respeto de la protección del medio ambiente). El acceso a los recursos naturales es limitado, ya que los modos de explotación no sostenibles provocan su agotamiento.

3.12. Una agricultura sostenible, sistemas alimentarios racionales y una pesca sostenible generan productos suficientes para satisfacer eficazmente las necesidades de la población, con un crecimiento exponencial cuando la presión sobre el medio ambiente es baja. El estrés hídrico y la demanda (no sostenible) de agua repercuten en el cambio climático.

3.13. El Consenso se propone prestar especial atención a la baza demográfica que representa la juventud de los países en desarrollo, explotando todo el potencial de 1 300 millones de personas que constituyen el motor de un crecimiento inclusivo y un desarrollo sostenible, creando nuevos empleos de calidad y apoyando el empoderamiento de los jóvenes y su participación en la economía y la sociedad, así como en la toma de decisiones y los asuntos públicos a escala local.

3.14. Es necesario emprender la transformación hacia una economía circular para hacer posible un uso eficaz de los recursos disponibles y apoyar el amplio proceso en favor de un desarrollo adecuado y sostenible. Existe un potencial real para que nuevos agentes del sector privado propongan asociaciones y soluciones innovadoras, así como mecanismos financieros eficaces, viables y éticos, que pueden convertirse en modelos de progreso. La cooperación, así como las tecnologías de la comunicación y la información (redes e infraestructuras resilientes y eficaces) son factores clave del éxito, siempre que los recursos y las inversiones se reorienten hacia la realización de los ODS, para poder realizar avances en respuesta a los retos mundiales.

3.15. La erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible requieren un medio ambiente sostenible y un clima estable, pues constituyen una baza para los segmentos vulnerables de la sociedad. Los procesos económicos desequilibrados pueden amenazar la paz y la estabilidad y provocar migraciones a gran escala. Las preocupaciones medioambientales deben integrarse en las acciones de prevención, intensificando en especial la aplicación del principio de que «quien contamina paga». Un sector privado responsable puede desempeñar un papel esencial, promoviendo una utilización eficaz de los recursos y un consumo y una producción sostenibles, elementos que pueden desvincular el crecimiento económico de la degradación del medio ambiente, en el marco de la transición a una economía circular.

3.16. El papel del sector privado en la aplicación de la Agenda 2030 debería evaluarse en función de su capacidad para contribuir a la realización de los objetivos de desarrollo en los países beneficiarios y basarse en los principios de la Alianza Mundial de Cooperación Eficaz para el Desarrollo. Si bien es cierto que los nuevos instrumentos de financiación en los que participan agentes privados pueden constituir una herramienta eficaz para generar desarrollo económico, empleo e ingresos públicos, es esencial que se sometan a las mismas condiciones de transparencia y evaluación que la financiación pública. La UE y sus Estados miembros deberían financiar evaluaciones transparentes e independientes que permitan a las partes interesadas, en particular a nivel local, evaluar la relación coste-eficacia y el impacto de las actividades de financiación del sector privado y comercial en materia de desarrollo. La UE y sus Estados miembros deben ponerse de acuerdo en un discurso coherente sobre el papel del sector privado en el desarrollo, para asegurarse de que ninguna región o país se quede atrás. Los mecanismos innovadores de financiación del desarrollo, como las asociaciones público-privadas (APP), deberían evaluarse a la luz de los principios de desarrollo y rentabilidad, a fin de evitar la ayuda condicionada y garantizar un marco normativo que permita a los gobiernos organizar los servicios públicos.

3.17. La Unión Europea debe promover instrumentos internacionales poderosos en materia de economía responsable, a fin de alentar prácticas empresariales y cadenas de suministro responsables. Dado el creciente interés manifestado por el sector privado como agente del desarrollo, deberían adquirir mayor importancia los instrumentos existentes en favor de una conducta empresarial responsable. El respeto y la aplicación de las orientaciones y los principios reconocidos internacionalmente en relación con la conducta de las empresas y sus instrumentos para rendir cuentas deberían convertirse en condiciones esenciales para conceder ayudas al sector privado en el marco de la cooperación al desarrollo. La conformidad y la admisibilidad deberían estar vinculadas entre sí y todo incumplimiento detectado a través de un sistema de control debería dar lugar a la reconsideración de la ayuda financiera.

3.18. Es necesario apoyar firmemente las prácticas comerciales responsables, la integración de los derechos humanos y laborales así como unas condiciones de trabajo dignas (de conformidad con el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo y con otras directrices y principios reconocidos a escala internacional en relación con la conducta empresarial), la responsabilidad social de las empresas (en lo que respecta a las normas laborales y una condiciones de trabajo dignas), la integridad financiera, la lucha contra la corrupción y las normas medioambientales. Así se evitarán los abusos y la corrupción, lo que contribuirá a la transición de una economía informal a una economía formal.

3.19. El CESE considera que una condición fundamental para el desarrollo sostenible es el acceso no discriminatorio a una formación de calidad a lo largo de toda la vida, que garantice a cada ciudadano la posesión de los conocimientos y competencias necesarios. Una vida mejor, más digna y más comprometida, en función de las capacidades de cada cual, permitirá la emergencia de adultos mejores y más responsables, y más derechos en el seno de una sociedad justa, basada en el bienestar social y la prosperidad económica.

3.20. Otro factor esencial del desarrollo sostenible reside en el diseño, la construcción, la puesta en funcionamiento y la explotación de infraestructuras urbanas eficaces: redes de transporte sostenibles, interconectadas y seguras, y otras infraestructuras resilientes. Las ciudades deben convertirse en centros de crecimiento e innovación, que favorezcan la inclusión, con comunidades rurales circundantes dotadas de unos servicios básicos dignos. Estos objetivos se enmarcan en el concepto de ordenación del territorio, gestión equitativa de los mercados financieros y movilidad urbana.

3.21. La desigualdad, la ausencia de Estado de Derecho, la exclusión y las violaciones de los derechos humanos y las necesidades humanas son las principales causas de la pobreza, la fragilidad y los conflictos, que generan desplazamientos forzados de población. La gobernanza democrática garantiza el ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales (diversidad cultural), así como religiosos. El diálogo político permite actuar, y la reforma de la justicia, el acceso a la justicia para todos y una justicia independiente, abierta, responsable y eficaz permitirán aliviar la carga que soportan los grupos sociales vulnerables. Es necesario consolidar el Estado de Derecho, luchar contra la violencia y la delincuencia urbanas, maximizar la seguridad de la población y reforzar las capacidades del Estado, la responsabilidad, la transparencia y la prevención de los conflictos. De este modo, se podrá desarrollar la confianza entre el gobierno y la población.

3.22. El desarrollo sostenible requiere sociedades que favorezcan la integración e instituciones democráticas que promuevan valores universales: una buena gobernanza a varios niveles, el Estado de Derecho, procedimientos transparentes de toma de decisiones, iniciativas de lucha contra la corrupción, derechos humanos, una sociedad libre, justa y abierta y una sociedad civil transparente, factor de inserción y resistente a las crisis internas o externas.

3.23. Desde el punto de vista de la futura estrategia de la UE en el ámbito de las relaciones culturales internacionales (JOIN 2016/29 y dictamen REX/480 aún en curso de elaboración), el CESE destaca la importancia que debe concederse a la cultura como cuarto pilar del programa de desarrollo y, por tanto, recomienda integrarlo en las prioridades del Nuevo Consenso Europeo en materia de Desarrollo.

3.24. En su dictamen SOC/268 de 2007 sobre inmigración y cooperación para el desarrollo, el CESE observa que «las migraciones son positivas tanto para los países de origen como para los países de acogida». Sin embargo, cabe señalar que una mala gestión de las migraciones puede conducir a la inobservancia de los derechos humanos y a la denegación del acceso a la educación y la sanidad. Los migrantes pueden ser víctimas de la trata de seres humanos y del trabajo forzoso. Es necesario reaccionar y adoptar medidas rápidas y firmes, tanto en los países de origen y de tránsito como en los de destino final. Es necesario instaurar una coordinación sistemática, estructurada y sinérgica a fin de maximizar las consecuencias positivas y reducir la migración irregular. Este enfoque coordinado deberá articularse con la ayuda humanitaria. La solución es aplicar una política de desarrollo sostenible, con un esfuerzo continuo en los países de origen de las migraciones. El diálogo político es un componente de la política exterior europea y un instrumento que permite limitar las migraciones.

3.25. Según la encuesta Eurobarómetro sobre la cooperación internacional y el desarrollo, lanzada en febrero de 2016, más de una tercera parte (36 %) de los ciudadanos de la Unión ha oído hablar de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, aunque solo uno de cada diez (10 %) sabe en qué consisten. En las regiones septentrionales y centrales, el número de ciudadanos que han oído hablar de los objetivos de desarrollo sostenible es mayor, y también son más los que han leído información al respecto. Es evidente que la Unión Europea debe esforzarse más por educar e informar a los ciudadanos europeos sobre la cooperación al desarrollo, haciendo especial hincapié en los Estados miembros del sur y el este de Europa. El CESE también formuló esta recomendación en su dictamen REX/461 titulado «La Agenda 2030 — Una Unión Europea comprometida a apoyar el desarrollo sostenible a escala mundial»: «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.»

3.26. La UE está capacitada para desempeñar un papel de primer plano en relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y está en condiciones de asumirlo gracias a la magnitud de su solidaridad, sus políticas sociales y sus asociaciones económicas y comerciales con todas las partes interesadas que comparten los mismos valores. Su vasta red diplomática garantiza la coherencia y la lógica de su actuación y refuerza su credibilidad, legitimidad y valor añadido, con un impacto positivo. La diversidad de experiencias europeas, los enfoques diferenciados, el valor añadido y la unidad en la diversidad son elementos concretos de la acción exterior de la Unión que representan una ventaja competitiva.

Bruselas, 26 de abril de 2017.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

ISSN 1977-0928 (edición electrónica)
ISSN 1725-244X (edición papel)



Oficina de Publicaciones de la Unión Europea
2985 Luxemburgo
LUXEMBURGO

ES