

Diario Oficial de la Unión Europea

C 288



Edición
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

60.º año

31 de agosto de 2017

Sumario

I Resoluciones, recomendaciones y dictámenes

DICTÁMENES

Comité Económico y Social Europeo

526º Pleno del CESE de 31 de mayo y 1 de junio de 2017

2017/C 288/01	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Inteligencia artificial: las consecuencias de la inteligencia artificial para el mercado único (digital), la producción, el consumo, el empleo y la sociedad» (Dictamen de iniciativa)	1
2017/C 288/02	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Una posible remodelación de la Política Agrícola Común» (Dictamen exploratorio)	10

III Actos preparatorios

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

526º Pleno del CESE de 31 de mayo y 1 de junio de 2017

2017/C 288/03	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Los líderes de la Europa del mañana: la Iniciativa sobre las empresas emergentes y en expansión» [COM (2016) 733 final]	20
2017/C 288/04	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se adapta a los artículos 290 y 291 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea una serie de actos jurídicos que prevén el recurso al procedimiento de reglamentación con control» [COM(2016) 799 final — 2016/0400 (COD)]	29

ES

2017/C 288/05	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre: a) propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la aplicación efectiva de la Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior, por la que se establece un procedimiento de notificación para los regímenes de autorización y los requisitos relacionados con los servicios, y por la que se modifican la Directiva 2006/123/CE y el Reglamento (UE) n.º 1024/2012, relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior [COM(2016) 821 <i>final</i> – 2016/0398 (COD)]; b) propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones [COM(2016) 822 <i>final</i> – 2016/0404 (COD)]; c) propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al marco jurídico y operativo de la tarjeta electrónica europea de servicios introducida por el Reglamento ... [Reglamento relativo a la tarjeta electrónica europea de servicios] [COM(2016) 823 <i>final</i> – 2016/0402 (COD)]; d) propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se introduce una tarjeta electrónica europea de servicios y los mecanismos administrativos conexos [COM(2016) 824 <i>final</i> – 2016/0403 (COD)]	43
2017/C 288/06	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido en lo que respecta a la aplicación temporal de un mecanismo de inversión del sujeto pasivo a los suministros de bienes y las prestaciones de servicios susceptibles de fraude» [COM(2016) 811 <i>final</i> – 2016/0406(CNS)]	52
2017/C 288/07	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre una «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Directiva 2004/37/CE relativa a la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes carcinógenos o mutágenos durante el trabajo» [COM(2017) 11 <i>final</i> – 2017/0004 (COD)]	56
2017/C 288/08	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Plan de Acción Europeo de la Defensa» [COM(2016) 950 <i>final</i>]	62
2017/C 288/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un plan plurianual para las poblaciones de pequeños pelágicos del mar Adriático y para las pesquerías de estas poblaciones» [COM(2017) 97 <i>final</i> — 2017/0043 (COD)]	68
2017/C 288/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica la Directiva 2003/87/CE con objeto de mantener las limitaciones actuales del ámbito de aplicación para las actividades de la aviación y preparar la aplicación de una medida de mercado mundial a partir de 2021» [COM(2017) 54 <i>final</i> – 2017/0017 (COD)]	75
2017/C 288/11	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 — Acelerar la innovación en energías limpias» [COM(2016) 763 <i>final</i>]	81
2017/C 288/12	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Estrategia europea sobre los sistemas de transporte inteligentes cooperativos, un hito hacia la movilidad cooperativa, conectada y automatizada» [COM(2016) 766 <i>final</i>]	85
2017/C 288/13	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la: Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al mercado interior de la electricidad (refundición); [COM(2016) 861 <i>final</i> — 2016-379-COD] — Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la preparación frente a los riesgos en el sector de la electricidad y por el que se deroga la Directiva 2005/89/CE; [COM(2016) 862 <i>final</i> — 2016-377-COD] — Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación de los Reguladores de la Energía (refundición); [COM(2016) 863 <i>final</i> — 2016-378-COD] — Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad (refundición) [COM(2016) 864 <i>final</i> — 2016-380-COD]	91
2017/C 288/14	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre: 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 — Segundo Informe sobre el estado de la Unión de la Energía [COM(2017) 53 <i>final</i>] — Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Informe de situación en materia de energías renovables [COM(2017) 57 <i>final</i>]	100

2017/C 288/15	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones, órganos y organismos de la Unión y a la libre circulación de estos datos, y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 45/2001 y la Decisión n.º 1247/2002/CE [COM(2017) 8 <i>final</i> – 2017/0002 (COD)]	107
2017/C 288/16	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 2003/59/CE, relativa a la cualificación inicial y la formación continua de los conductores de determinados vehículos destinados al transporte de mercancías o de viajeros por carretera y la Directiva 2006/126/CE sobre el permiso de conducción» [COM(2017) 47 <i>final</i> – 2017/0015 (COD)]	115
2017/C 288/17	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación conjunta de la Comisión Europea y de la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad al Parlamento Europeo y al Consejo: Hacia una estrategia de la UE para las relaciones culturales internacionales» [JOIN (2016) 29 <i>final</i>]	120
2017/C 288/18	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las medidas de gestión, conservación y control aplicables en la zona de la Convención de la Organización Regional de Ordenación Pesquera del Pacífico Sur (SPRFMO)» [COM(2017) 128 <i>final</i> – 2017/0056 COD]	129
2017/C 288/19	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que fija para el año civil 2017 el porcentaje de ajuste de los pagos directos previsto en el Reglamento (UE) n.º 1306/2013» [COM(2017) 150 <i>final</i> – 2017/0068 COD]	130

I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

DICTÁMENES

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

526º PLENO DEL CESE DE 31 DE MAYO Y 1 DE JUNIO DE 2017

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Inteligencia artificial: las consecuencias de la inteligencia artificial para el mercado único (digital), la producción, el consumo, el empleo y la sociedad»

(Dictamen de iniciativa)

(2017/C 288/01)

Ponente: **Catelijne MULLER**

Decisión del Pleno	22.9.2016
Fundamento jurídico	Artículo 29, apartado 2, del Reglamento interno
	Dictamen de iniciativa
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	4.5.2017
Aprobación en el pleno	31.5.2017
Pleno n.º	526
Resultado de la votación	159/3/14
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. La inteligencia artificial (IA) experimenta actualmente una serie de importantes avances y ofrece aplicaciones a un ritmo muy rápido en todos los ámbitos de la sociedad. El volumen del mercado de la IA se sitúa en torno a los 664 millones de dólares estadounidenses, y se espera que aumente a 38 800 millones USD en 2025. Dada la influencia tanto positiva como negativa de la IA en la sociedad, el CESE se ha comprometido a seguir la evolución en este ámbito, no solo desde el punto de vista técnico sino también desde la perspectiva de la ética, la sociedad y la seguridad.

1.2. El CESE, como representante de la sociedad civil europea, estructurará, centralizará e impulsará en los próximos tiempos un debate social sobre la IA en el que intervengan todas las partes interesadas pertinentes: responsables políticos, industria, interlocutores sociales, consumidores, ONG, instituciones de enseñanza y salud, así como expertos y académicos de diversas disciplinas (entre ellas, IA, seguridad, ética, economía, ciencias laborales y jurídicas, ciencias del comportamiento, psicología, filosofía).

1.3. Si bien es importante, el debate sobre la superinteligencia predomina en estos momentos y eclipsa el debate sobre el impacto de las aplicaciones actuales de la IA. Por tanto, parte de la labor y los objetivos de este proceso consistirá en aumentar y ampliar los conocimientos sobre la IA para contribuir a crear un debate equilibrado y bien fundado, sin alarmismos ni relativizaciones extremas. El CESE se compromete a promover el desarrollo de una IA que beneficie a la humanidad. Ahora bien, en este proceso, una importante labor y finalidad consiste también en reconocer, definir y controlar las disrupciones en el desarrollo de la IA, a fin de poder abordarlas adecuadamente y a su debido tiempo. Eso conducirá a un mayor grado de implicación y aceptación de la sociedad que nos permitirá continuar desarrollando y utilizando la IA de forma sostenible.

1.4. El impacto de la IA es transfronterizo, por lo que también sería necesario establecer marcos políticos supranacionales. El CESE recomienda que **la UE desempeñe un papel de liderazgo mundial** en la adopción de marcos políticos uniformes y universales para la IA, de conformidad con los valores europeos y los derechos fundamentales. El CESE puede y quiere aportar su contribución a este fin.

1.5. El CESE señala en estos momentos **once áreas** donde la IA plantea desafíos sociales: ética; seguridad; privacidad; transparencia y rendición de cuentas; trabajo; educación y desarrollo de capacidades; (des)igualdad e inclusión; legislación y reglamentación; gobernanza y democracia; guerra; y superinteligencia. El CESE formula las siguientes recomendaciones.

1.6. El CESE defiende un enfoque de la IA basado en el **control humano (human-in-command)**, con un marco de condiciones que regule el desarrollo responsable, seguro y útil de la IA de manera que las máquinas continúen siendo máquinas y los humanos conserven en todo momento el dominio sobre ellas.

1.7. El CESE pide que se elabore un **código deontológico** para el desarrollo, despliegue y utilización de la IA, de modo que durante todo su proceso de funcionamiento los sistemas de IA sean compatibles con los principios de la dignidad humana, la integridad, la libertad, la privacidad, la diversidad cultural y de género y los derechos humanos fundamentales.

1.8. El CESE aboga por el desarrollo de un **sistema de normalización** para la verificación, validación y control de los sistemas de IA, basado en un amplio espectro de normas en materia de seguridad, transparencia, inteligibilidad, rendición de cuentas y valores éticos.

1.9. El CESE aboga por una **infraestructura de IA europea** de fuente abierta (*open source*), que incluya entornos de aprendizaje respetuosos de la vida privada, entornos de ensayo en condiciones reales (*real life*) y conjuntos de datos de alta calidad para el desarrollo y la formación de sistemas de IA. El CESE destaca la ventaja (competitiva) que puede obtener la UE en el mercado mundial mediante el desarrollo y la promoción de «sistemas de IA de responsabilidad europea», provistos de un sistema europeo de certificación y etiquetado de la IA.

1.10. La UE, los gobiernos nacionales y los interlocutores sociales deberían determinar conjuntamente cuáles son los **sectores del mercado laboral** que se verán influidos por la IA, en qué medida y en qué plazo, y buscar soluciones para mitigar las consecuencias para el empleo, la naturaleza del trabajo, los sistemas sociales y la (des)igualdad. Además debería invertirse en los sectores del mercado laboral en los que la IA tiene poca o ninguna influencia.

1.11. El CESE recomienda a todas las partes interesadas que realicen un esfuerzo colectivo para apostar por los **sistemas complementarios de IA** y su **creación conjunta** en el lugar de trabajo, como equipos persona-máquina donde la IA sirva para complementar y mejorar la actuación humana. Las partes interesadas también deben invertir en **aprendizaje formal e informal, enseñanza y formación** a fin de que todos puedan trabajar con la IA, pero también para desarrollar capacidades que no pueda suplir la IA.

1.12. Es necesario llevar a cabo una **evaluación concreta de la legislación y la reglamentación de la UE** en las seis áreas de interés definidas por la Unidad de Prospectiva Científica (STOA) que son susceptibles de revisión o adaptación. El CESE puede y quiere desempeñar un papel en este proceso. El CESE está en contra de la introducción de cualquier tipo de personalidad jurídica para los robots o la IA, puesto que socavaría los efectos correctores preventivos de la legislación en materia de responsabilidad, generaría un riesgo moral tanto en el desarrollo como en la utilización de la IA y daría lugar a un posible uso indebido.

1.13. El desarrollo de las **aplicaciones de IA que benefician a la sociedad**, promueven la integración y la mejora de la vida de los ciudadanos debería promoverse y fomentarse activamente, tanto a nivel público como privado. La Comisión Europea debe financiar en sus programas la investigación sobre el impacto social de la IA, así como las innovaciones financiadas por la UE en materia de IA.

1.14. El CESE apoya el llamamiento de Human Rights Watch y otras organizaciones para que se **prohíban las armas autónomas**. En este sentido, celebra el acuerdo anunciado por las Naciones Unidas, pero opina que debería extenderse también a las aplicaciones de la IA en el ámbito de la ciberguerra.

2. Inteligencia artificial

2.1. No existe una definición establecida y unánimemente aceptada de la IA. La IA es un concepto que engloba muchas otras (sub)áreas como la informática cognitiva (*cognitive computing*: algoritmos capaces de razonamiento y comprensión de nivel superior —humano—), el aprendizaje automático (*machine learning*: algoritmos capaces de enseñarse a sí mismos tareas), la inteligencia aumentada (*augmented intelligence*: colaboración entre humanos y máquinas) o la robótica con IA (IA integrada en robots). Sin embargo, el objetivo fundamental de la investigación y el desarrollo en materia de IA es la automatización de comportamientos inteligentes como razonar, recabar información, planificar, aprender, comunicar, manipular, observar e incluso crear, soñar y percibir.

2.2. En términos generales, se puede distinguir entre IA débil (*narrow AI*) e IA fuerte (*general AI*). La IA débil es capaz de realizar tareas específicas. La IA fuerte es capaz de realizar las mismas tareas intelectuales que un ser humano.

2.3. En el ámbito de la IA débil se ha progresado considerablemente en los últimos tiempos, gracias sobre todo al crecimiento de la capacidad de procesamiento (*computer processing power*), la disponibilidad de grandes cantidades de datos y el desarrollo del aprendizaje automático (*machine learning* o ML). El aprendizaje automático incluye algoritmos capaces de enseñarse a sí mismos tareas específicas sin estar programados para ello. El método se basa en el procesamiento de «datos de entrenamiento» que sirven de base al algoritmo para aprender a reconocer patrones y formular normas. El aprendizaje profundo (*deep learning* o DL), una forma de ML, utiliza estructuras de redes neuronales (*neural networks*) basadas a grandes rasgos en el cerebro humano que aprenden mediante el ensayo y la respuesta. El resultado de estos avances es que los sistemas de IA (por medio de algoritmos) ya pueden aprender por sí mismos, y ser autónomos y adaptativos.

2.4. Los objetivos principales de la investigación y el desarrollo en IA residen desde hace tiempo en el razonamiento, la adquisición de conocimientos, la planificación, la comunicación y la percepción (visual, auditiva y sensorial). De ahí se derivan numerosas aplicaciones de la IA: asistentes virtuales, automóviles sin conductor, publicación automática de noticias, reconocimiento de voz, programas de traducción, programas de síntesis de voz, negociaciones financieras automatizadas, investigación electrónica jurídica (*e-discovery*), etc.

2.5. El CESE señala que el número de aplicaciones e inversiones en IA ha crecido exponencialmente en los últimos tiempos. El volumen del mercado de la IA se sitúa en la actualidad en torno a unos 664 millones de dólares estadounidenses, y se espera que aumente a 38 800 millones USD en 2025.

3. Oportunidades y amenazas de la IA

3.1. Casi nadie pone en tela de juicio que la IA ofrece grandes ventajas sociales: entre los ejemplos están la agricultura sostenible, la seguridad vial, la seguridad del sistema financiero, procesos productivos más respetuosos con el medio ambiente, mejor sanidad, mayor seguridad en el trabajo, una enseñanza más personalizada, una justicia de mayor calidad y una sociedad más segura. Quizá hasta pueda contribuir a la erradicación de la enfermedad y la pobreza. La IA también puede contribuir de manera importante al crecimiento de la industria y a la mejora de la competitividad de la UE.

3.2. Sin embargo, como cualquier otra tecnología disruptiva, la IA entraña riesgos y retos políticos complejos en áreas como la seguridad, la controlabilidad, los aspectos socioeconómicos, la ética, la privacidad, la fiabilidad, etc.

3.3. Estamos en un momento crucial para definir las condiciones en las que se enmarcarán el desarrollo presente y futuro de la IA y su utilización. Las ventajas de la IA solo se pueden obtener de manera sostenible si se abordan adecuadamente los retos que conlleva. Para ello es preciso tomar decisiones políticas.

a) Ética

3.4. El desarrollo de la IA plantea numerosas cuestiones éticas. ¿Cómo influye la IA autónoma (autodidacta) sobre nuestra integridad, autonomía, dignidad, independencia, igualdad, seguridad y libertad de elección personal? ¿Cómo aseguramos que se respeten y garanticen nuestros valores, normas y derechos humanos fundamentales?

3.5. Cabe señalar a este respecto que, actualmente, el desarrollo de la IA se produce en un entorno homogéneo compuesto principalmente de varones jóvenes blancos, lo cual deja una impronta (consciente o no) de disparidad cultural y de género, entre otras cosas porque los sistemas de IA aprenden sobre la base de datos de formación. Esos datos deben ser correctos, y además de buena calidad, variados, suficientemente profundos y ecuanímenes. Existe una tendencia generalizada a creer que los datos son por definición objetivos, lo cual no es cierto. Los datos son fáciles de manipular, pueden estar sesgados, reflejar prejuicios y preferencias culturales, de género o de otra naturaleza, y contener errores.

3.6. Los sistemas de IA que se diseñan actualmente no contienen valores éticos. Incorporarlos a dichos sistemas y al entorno donde se utilizan es tarea de los humanos. El desarrollo, la activación y el uso de los sistemas de IA (tanto públicos como comerciales) deben supeditarse a nuestros valores, normas, libertades y derechos humanos fundamentales. Por consiguiente, el CESE aboga por el desarrollo de un código deontológico uniforme y universal para el desarrollo, despliegue y utilización de la IA.

b) *Seguridad*

3.7. El uso de la IA en el mundo real plantea evidentes problemas de seguridad. Puede hacerse una distinción entre la seguridad interna y la externa.

- *Seguridad interna*: ¿el sistema de IA es lo bastante sólido para funcionar (seguir funcionando) correctamente? ¿El algoritmo está bien programado? ¿No tiene posibilidad de fallar, es resistente a los ciberataques? ¿Es eficaz? ¿Es fiable?
- *Seguridad externa*: ¿el sistema de IA es seguro para su uso en la sociedad? ¿Funciona siempre con seguridad, no solo en condiciones normales sino también en situaciones desconocidas, críticas o imprevisibles? ¿Cómo influye la capacidad de autoaprendizaje en su seguridad, especialmente cuando continúa aprendiendo después de su puesta en servicio?

3.8. El CESE considera que los sistemas de la IA solo puedan entrar en funcionamiento si cumplen una serie de requisitos específicos de seguridad interna y externa. Estos requisitos deben determinarlos conjuntamente los responsables políticos, los especialistas en IA y seguridad, las empresas y las organizaciones de la sociedad civil.

c) *Transparencia, inteligibilidad, controlabilidad, rendición de cuentas*

3.9. La aceptación de la IA, así como su desarrollo y aplicación sostenibles, dependen de la posibilidad de entender su funcionamiento, sus acciones y sus decisiones, controlarlos y responder por ellos, especialmente *a posteriori*.

3.10. Las acciones y decisiones de los sistemas de IA (por medio de algoritmos inteligentes) influyen cada vez más en la vida de las personas. Cabe citar como ejemplos la utilización de la IA en la función policial basada en la inteligencia, para la evaluación de solicitudes de créditos hipotecarios o para procedimientos de autorización en el sector de los seguros. La inteligibilidad, controlabilidad y rendición de cuentas del proceso de toma de decisiones de un sistema de IA es crucial en este sentido.

3.11. Actualmente ya hay muchos sistemas de IA que resultan poco comprensibles para los usuarios. Lo mismo se aplica, cada vez en mayor medida, a los desarrolladores de esos sistemas. Las redes neuronales (*neural networks*), sobre todo, son a menudo cajas negras donde ocurren procesos (de decisión) que ya no se pueden descifrar y para los que no existen mecanismos explicativos.

3.12. El CESE aboga por unos sistemas de IA transparentes, comprensibles y controlables cuyo funcionamiento sea objeto de rendición de cuentas también *a posteriori*. Además, debería establecerse qué procesos de toma de decisiones pueden confiarse a los sistemas de IA y cuáles no y cuándo es aconsejable o necesaria la intervención humana.

d) *Privacidad*

3.13. La privacidad de los sistemas de IA es motivo de preocupación. Muchos productos (de consumo) ya llevan IA incorporada: aparatos domésticos, juguetes, coches o dispositivos de control de la salud. Todos ellos transmiten datos (a menudo personales) a las plataformas de los fabricantes en la nube. En vista del auge del comercio de datos, que significa que los datos que se generan no van a parar solo al fabricante, sino que se venden a terceros, un motivo de preocupación es si la privacidad está suficientemente garantizada.

3.14. Por otra parte, la IA es capaz de influir en las decisiones humanas a través del análisis de grandes cantidades de datos (a menudo personales) en muchos terrenos (desde decisiones comerciales a elecciones y referendos). Los menores constituyen un grupo particularmente vulnerable. El CESE manifiesta su preocupación por las aplicaciones de IA dirigidas explícitamente a influir en el comportamiento y los deseos de los niños.

3.15. Debe evitarse que la aplicación de la IA al tratamiento de los datos personales restrinja la libertad real o percibida de las personas. El Reglamento general de protección de datos (RGPD) contiene importantes disposiciones sobre la protección de la privacidad de los datos personales suministrados digitalmente. Es preciso controlar adecuadamente si en la práctica está suficientemente garantizado el derecho de las personas al consentimiento informado y la libertad de elección en la transmisión de datos, y también al acceso, la adaptación y el control de los datos emitidos, habida cuenta de la evolución de la IA.

e) **Normas e infraestructuras**

3.16. Es necesario desarrollar nuevos procedimientos normativos basados en una amplia variedad de requisitos para verificar y validar los sistemas de IA, a fin de evaluar y controlar su seguridad, transparencia, inteligibilidad, rendición de cuentas y responsabilidad ética.

3.17. El CESE recomienda que la UE desarrolle su propia infraestructura de IA, integrada por entornos de aprendizaje de fuente abierta (*open source*) y respetuosos de la vida privada y de conjuntos de datos de alta calidad para el desarrollo y la formación de sistemas de IA. La UE puede obtener una ventaja (competitiva) en el mercado mundial mediante el desarrollo y la promoción de «sistemas de IA de responsabilidad europea». El Comité recomienda a este respecto que se examinen las posibilidades de un sistema europeo de certificación y etiquetado de la IA.

f) **Repercusiones en el trabajo, el empleo, las condiciones laborales y los sistemas sociales**

3.18. Las opiniones acerca de la rapidez con que se producirán y cuál será su alcance son muy diversas, pero es evidente que la IA influirá en la disponibilidad de empleo y en la naturaleza y el carácter de muchos puestos de trabajo, y por lo tanto también en los sistemas sociales.

3.19. Brynjolfsson y McAfee, del MIT (Instituto Tecnológico de Massachusetts), llaman a los actuales desarrollos tecnológicos (incluida la IA) la «segunda era de las máquinas». Hay dos grandes diferencias: i) las máquinas «antiguas» servían sobre todo para reemplazar la fuerza muscular, mientras que las nuevas sustituyen la capacidad intelectual y las habilidades cognitivas, lo que tiene repercusiones no solo para los trabajadores poco cualificados (*blue collar workers*) sino también para los trabajadores cualificados (*white collar workers*), y ii) la IA constituye una tecnología de alcance general (*general purpose technology*) que incide en todos los sectores al mismo tiempo.

3.20. La IA puede reportar grandes ventajas cuando se utiliza en trabajos peligrosos, pesados, extenuantes, sucios, desagradables, repetitivos o aburridos. Pero los sistemas de IA también son capaces, y cada vez más, de realizar tareas rutinarias, procesar y analizar datos o desempeñar funciones que requieren un alto grado de planificación o predicción, trabajos que a menudo se encomiendan a trabajadores muy capacitados.

3.21. Sin embargo, la mayoría de los empleos conllevan diversas tareas. Parece poco probable que la IA o un robot puedan asumir todas las tareas de una persona. Sin embargo, casi todo el mundo tendrá que hacer frente a la automatización de algunas de sus funciones. El tiempo libre resultante podrá dedicarse a otras tareas, siempre que las administraciones y los interlocutores sociales atiendan a esa cuestión. Es necesario por tanto tener en cuenta la incidencia que estas situaciones pueden tener en los profesionales y gestores, y promover su participación en el proceso, para que sean dueños y no víctimas de la situación.

3.22. Además, se crearán nuevos puestos de trabajo. Realmente nadie puede prever cuáles serán, cuánto abundarán ni con qué celeridad aparecerán. Empresas como Google y Facebook han logrado crear un valor inconmensurable con un número relativamente reducido de empleados. Por otra parte, los empleos nuevos no son siempre buenos empleos. Existe la preocupación de que la continuidad del desarrollo de la IA deje solo tareas pequeñas y mal remuneradas para un grupo creciente de trabajadores flexibles.

3.23. Las consecuencias de la IA no afectarán solo a la cantidad de trabajo disponible, sino también a la naturaleza del trabajo existente. Los sistemas de IA ofrecen cada vez más opciones para supervisar y controlar a los empleados, lo que pone en tela de juicio su autonomía y privacidad. La organización y distribución del trabajo cada vez se hace más mediante algoritmos, sin intervención humana, lo que influye en la naturaleza y las condiciones del trabajo. El uso de los sistemas de IA conlleva un riesgo de empobrecimiento de las tareas y pérdida de habilidades importantes.

3.24. El hecho es, sin embargo, que la tecnología no es algo que «sobrevenga» sin más. Los poderes públicos y los interlocutores sociales tienen la posibilidad de determinar cómo se desarrollará la IA y cómo se aplicará en el marco de la actividad profesional; hay que aferrarse a esta posibilidad. Por eso es importante no centrarse solo en lo que puede hacer la IA, sino también en lo que pueden hacer las personas (creatividad, empatía, colaboración), lo que queremos que sigan haciendo, y buscar formas de que humanos y máquinas puedan trabajar mejor juntos (complementariedad).

3.25. La inteligencia aumentada (complementariedad), donde persona y máquina trabajan juntas y se fortalecen mutuamente, es la aplicación más interesante de la IA porque se trata del humano *con* la máquina, no del humano en lugar de la máquina. Sin embargo, la participación en su creación es de gran importancia: hay que involucrar a los trabajadores en el desarrollo de esos sistemas de IA complementarios para garantizar que sean fáciles de usar y que el trabajador conserve suficiente autonomía y control (*human-in-command*) y satisfacción en su trabajo.

g) *Educación y desarrollo de capacidades*

3.26. Las personas necesitan adquirir o actualizar las capacidades digitales para ser capaces de adaptarse a la rápida evolución en materia de IA. La Comisión Europea se ha comprometido a fondo con la alfabetización digital con su Coalición por las capacidades y los empleos digitales (*Digital Skills and Jobs Coalition*). Sin embargo, no todo el mundo puede codificar y hacerse programador o está interesado en ello. Por eso es necesario que la política y los recursos financieros se destinen también al aprendizaje y desarrollo de competencias en áreas donde los sistemas de IA supongan una amenaza (como las que requieren fundamentalmente interacción humana o colaboración entre el humano y la máquina, o las que queremos que sigan en manos de los humanos).

3.27. Apostar por la complementariedad entre el humano y la IA (inteligencia aumentada) requerirá una educación generalizada en el trabajo con los sistemas de IA y su manejo desde una edad temprana, a fin de que las personas conserven la autonomía y el control en su trabajo (control humano). En este sentido, es especialmente importante la educación sobre ética y privacidad, puesto que la IA repercute fuertemente en esos ámbitos.

h) *Accesibilidad, (des)igualdad social, inclusión, reparto*

3.28. La mayoría de los avances en IA y sus correspondientes elementos (plataformas de desarrollo, datos, conocimiento y experiencia) están en manos de cinco grandes empresas tecnológicas (Amazon, Apple, Facebook, Google y Microsoft). Aunque son partidarias del desarrollo libre de la IA, y algunas ofrecen sus plataformas en código abierto, eso no garantiza una plena accesibilidad a los sistemas de IA. La UE, los responsables políticos internacionales y las organizaciones sociales deben desempeñar un importante papel garantizando el acceso a los sistemas de IA para todo el mundo, así como su desarrollo en un entorno abierto.

3.29. Los cambios tecnológicos favorables para el capital, con innovaciones que benefician sobre todo a sus propietarios, empeoran la posición de la mano de obra frente a la del capital. Los cambios tecnológicos también pueden dar lugar a desigualdades (de ingresos) entre las personas (tanto a nivel local como a nivel regional y mundial). La IA puede intensificar estas tendencias.

3.30. Es importante seguir de cerca estas tendencias para poder abordarlas adecuadamente. Se aboga por un impuesto para las IA, un reparto de los dividendos que generan o que la propiedad de los sistemas de IA se comparta entre empleados y empleadores. También se habla cada vez más de la necesidad de unos ingresos básicos incondicionales.

3.31. En un dictamen previo⁽¹⁾, el CESE señala la posibilidad de un dividendo digital y el reparto equitativo de dividendos, con el fin de lograr efectos positivos sobre el crecimiento. El CESE concede importancia a la búsqueda de este tipo de soluciones, pero opina que es necesario evitar el entorpecimiento del desarrollo de una IA que beneficie a la humanidad. También debe prevenirse el riesgo moral de que la responsabilidad sobre los sistemas de IA se transfiera a entidades que, en la práctica, sean incapaces de responder.

⁽¹⁾ DO C 13 de 15.1.2016, p. 161.

i) Legislación y reglamentación

3.32. Las repercusiones de la IA sobre la legislación y la reglamentación existentes son considerables. La Unidad de Prospectiva Científica (STOA) del Parlamento Europeo presentó en junio de 2016 una relación de la legislación y reglamentación europea que se verá afectada por los avances en materia de robótica, sistemas ciberfísicos e IA. Se citan seis áreas de interés —transporte, sistemas de doble uso, libertades civiles, seguridad, salud y energía— donde puede ser necesario revisar o adaptar nada menos que 39 directivas, reglamentos, declaraciones y comunicaciones de la UE, y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Esta evaluación debería abordarse con urgencia y determinación, y el CESE puede y quiere desempeñar un papel en este proceso.

3.33. Existe mucha controversia sobre la cuestión de quién es el responsable de los daños que pueda causar un sistema de IA, sobre todo cuando se trata de sistemas autodidactas que continúan aprendiendo después de su entrada en servicio. El Parlamento Europeo ha formulado algunas recomendaciones relativas a la legislación civil en materia de robótica, incluida la propuesta de examinar la posibilidad de dotar a los robots de una «personalidad jurídica» (*e-personality*) para poder atribuirles la responsabilidad civil por los daños que causen. El CESE se opone a cualquier tipo de estatuto jurídico para los robots o sistemas de IA por el riesgo moral inaceptable que ello conlleva. La legislación en materia de responsabilidad tiene un efecto correctivo y preventivo que podría desaparecer en cuanto el riesgo de responsabilidad civil dejase de recaer sobre el autor por haberse transferido al robot (o sistema de IA). Además, una forma jurídica así sería susceptible de uso y aplicación indebidos. La comparación con la responsabilidad limitada de las sociedades no es válida, puesto que el responsable en última instancia es siempre una persona física. A este respecto, hay que investigar en qué medida responden satisfactoriamente a este problema la legislación, la reglamentación y la jurisprudencia de la UE y de cada Estado miembro en materia de responsabilidad (sobre el producto y el riesgo) y atribución de culpa, y, en su defecto, qué soluciones legales se ofrecen.

3.34. Además, para abordar adecuadamente la legislación y la normativa en materia de IA se requiere un buen entendimiento de lo que puede conseguir la IA y lo que no a corto, medio y largo plazo.

3.35. La IA no conoce fronteras. Por consiguiente, es importante examinar la necesidad de una reglamentación mundial, pues la normativa regional será insuficiente e incluso de efectos no deseados. Visto su sistema de normas sobre seguridad de los productos, o la tentación de proteccionismo en otros continentes, el alto nivel de conocimiento en toda Europa, el sistema europeo de los derechos fundamentales y de valores sociales y diálogo social, el CESE recomienda que la UE adopte un papel de liderazgo estableciendo marcos universales y uniformes para la IA, y que fomente este proceso a nivel mundial.

j) Gobernanza y democracia

3.36. Las aplicaciones de IA pueden contribuir a una mejor participación de los ciudadanos en la política pública y a la transparencia en la toma de decisiones. El CESE pide a la UE y a los gobiernos nacionales que utilicen la IA en este contexto.

3.37. El CESE manifiesta su preocupación por el uso específico de los sistemas de IA (en forma de algoritmos inteligentes) para la agregación de informaciones, por ejemplo en las redes sociales, que parece haber entrañado una limitación y fragmentación de la sociedad (por ejemplo, las *filter bubbles* o «burbujas» y las pseudonoticias en Twitter y Facebook durante las elecciones estadounidenses).

3.38. El CESE también muestra su preocupación por los indicios de que supuestamente se utilizaron sistemas de IA para influir en el comportamiento (electoral) de los ciudadanos. A través de los algoritmos inteligentes es posible predecir los comportamientos humanos e influir en ellos. Esto es una amenaza para una democracia abierta y fiable. En la época actual de polarización y desmantelamiento de instituciones internacionales, la precisión y el poder de semejante tecnología de propaganda puede acarrear rápidamente una mayor desestabilización social. Esta es una de las razones por las que se necesitan normas de transparencia y rendición de cuentas de los algoritmos (inteligentes).

k) Guerra

3.39. La Convención de las Naciones Unidas sobre armas convencionales decidió consultar en 2017 la opinión de expertos gubernamentales acerca de las implicaciones de las armas autónomas. El CESE participó y apoyó el llamamiento de Human Rights Watch y otras organizaciones para prohibir el armamento autónomo. El CESE considera que esta prohibición debe volver a analizarse y examinarse seriamente. No obstante, eso no basta para abordar adecuadamente el uso de la IA en situaciones de guerra y conflicto. El debate de las Naciones Unidas debe incluir también las aplicaciones de la IA en caso de ciberguerra.

3.40. También debe evitarse que la IA vaya a parar a manos de personas o regímenes que pretendan utilizarla para actividades terroristas.

l) *Superinteligencia*

3.41. Por último se plantea la cuestión de las posibilidades y los riesgos que trae consigo el desarrollo de una superinteligencia. Stephen Hawking opina que el desarrollo de una IA fuerte significaría el fin de la humanidad. Llegado ese momento, la IA evolucionaría a un ritmo que los humanos no podrían seguir, según Hawking. Algunos expertos abogan por lo que llaman un *kill-switch* o *reset-button*, un botón para desactivar o reiniciar los sistemas de IA desbocados o superinteligentes.

3.42. El CESE defiende el control humano, con un marco de condiciones que regule el desarrollo y uso responsable y seguro de la IA, de manera que las máquinas continúen siendo máquinas, y los humanos conserven en todo momento el dominio sobre ellas. Por tanto, el debate sobre la superinteligencia es importante, pero en este momento eclipsa en exceso a la cuestión de las repercusiones de las aplicaciones actuales de la IA.

4. Una IA al servicio de la humanidad

4.1. Algunos grandes operadores comerciales ya han desplegado iniciativas para fomentar el desarrollo abierto, seguro y socialmente responsable de la IA (como OpenAI). Sin embargo, los responsables políticos no pueden dejarlo en manos de las empresas, sino que deben asumir su papel. Se necesitan medidas específicas y apoyo a la investigación de los retos sociales que plantea la IA, así como al desarrollo de sistemas de IA seguros y sólidos.

4.2. Hay programas europeos, entre ellos Horizonte 2020, que resultan sumamente apropiados para afrontar este reto. El CESE ha constatado que la financiación del pilar «Retos de la sociedad» de Horizonte 2020 queda por debajo de la que se obtiene para los otros dos, «Ciencia excelente» y «Liderazgo industrial», y está disminuyendo. El CESE insiste en que la investigación sobre los extensos desafíos y las aplicaciones sociales de la IA ocupe un lugar importante en el pilar «Retos de la sociedad».

4.3. También es necesario abordar los posibles efectos intersectoriales de la IA. Además de la financiación del desarrollo de innovaciones disruptivas de IA, hay que financiar también la investigación y las maneras de abordar el impacto social de las innovaciones.

4.4. La investigación y el desarrollo de una IA que esté al servicio de la humanidad requiere también una amplia variedad de formaciones de libre acceso y datos procedentes de entornos de prueba en condiciones reales que cumplan los requisitos cualitativos. Por el momento, la infraestructura de IA y muchos datos de calidad solo están disponibles para ciertos organismos privados, y existen obstáculos para probar la IA en el espacio público, lo que dificulta su aplicación en otras áreas. El desarrollo de datos de calidad de libre acceso y de una infraestructura de IA europea es crucial para lograr una IA segura, sólida y útil.

5. Supervisión y respuesta

5.1. Todavía no es posible hacerse una idea global de las amplias repercusiones sociales de la IA. Sin embargo, nadie duda de su importancia. Las novedades en torno a la IA se suceden actualmente a un ritmo muy rápido, lo que requiere una supervisión exhaustiva partiendo de una perspectiva amplia para reaccionar adecuada y oportunamente a los cambios importantes y disruptivos, tanto técnicos como sociales, inherentes a la IA o relacionados con ella (*gamechangers* o «cambios críticos»).

5.2. Serían cambios críticos técnicos, por ejemplo, los avances destacados o significativos en el desarrollo de las capacidades de la IA que pudieran presagiar la llegada de la IA fuerte. Cambios críticos sociales serían los que entrañaran una pérdida considerable de empleo sin perspectivas de reemplazo, situaciones de inseguridad, fallos del sistema, cambios internacionales inesperados, etc.

5.3. Los responsables políticos, la industria, los interlocutores sociales, los consumidores, las ONG, las instituciones de enseñanza y salud, así como los académicos y especialistas de diversas disciplinas (entre ellas, IA —aplicada—, ética, seguridad, economía, ciencias laborales y jurídicas, ciencias del comportamiento, psicología, filosofía) tienen que aunar esfuerzos para seguir de cerca las novedades en materia de IA, identificar estos cambios críticos y mantenerse al día, a fin de poder tomar las medidas adecuadas en el momento oportuno, en forma de políticas, legislación y normativa, autorregulación y diálogo social.

5.4. El CESE, como representante de la sociedad civil europea, estructurará, centralizará e impulsará en los próximos tiempos el debate de todas las partes interesadas en torno a la IA.

Bruselas, 31 de mayo de 2017.

Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Una posible remodelación de la Política Agrícola Común»**(Dictamen exploratorio)**

(2017/C 288/02)

Ponente: **John BRYAN**

Consulta	Comisión, 10.2.2017
Fundamento jurídico	Artículo 302 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea Dictamen exploratorio
Decisión de la Mesa	21.2.2017
Sección competente	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en sección	17.5.2017
Aprobado en el pleno	1.6.2017
Pleno n.º	526
Resultado de la votación	229/4/5
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE considera que la Política Agrícola Común (PAC) es una política esencial de la UE, que debe ofrecer a los ciudadanos europeos y al sector agrario una verdadera política común y que ha conseguido sus objetivos fundamentales establecidos en el Tratado de Roma. Aunque el dictamen exploratorio solicitado hace referencia a la remodelación de la PAC, el CESE hace hincapié en que lo importante, en interés de las personas afectadas, es mejorar la PAC de modo prudente y orgánico. La mejora de la PAC debe abordarse de forma positiva y el presupuesto de la PAC debe ser adecuado para hacer frente a las exigencias actuales y nuevas, tanto respecto de la economía agrícola como de los criterios sociales y medioambientales.

1.2 Una PAC remodelada debe satisfacer las necesidades de los nuevos desafíos que afronta Europa, incluidos los compromisos contraídos por la UE en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas y los compromisos asumidos en materia de cambio climático en el marco de la 21.ª Conferencia de las Partes (COP21), los acuerdos comerciales bilaterales y la volatilidad del mercado.

1.3 La PAC debe apoyar firmemente el modelo agrícola europeo, caracterizado por explotaciones familiares tradicionales, cooperativas y sociedades agrícolas, así como resolver las grandes desigualdades de renta entre las zonas rurales y las urbanas, y en el sector agrícola, con la participación de las organizaciones sectoriales.

1.4 A la hora de garantizar un abastecimiento sostenible de alimentos seguros y de calidad a más de 500 millones de ciudadanos de la UE y exportaciones por valor de 131 000 millones de euros, lo que representa el 7,5 % de las exportaciones totales de la UE, el presupuesto de la PAC, que supone el 38 % del presupuesto total de la UE, debe mantener una relación calidad-precio equilibrada. La futura financiación debe ser suficiente para satisfacer las necesidades financieras adicionales impuestas por el *brexit*, la presión sobre la renta agraria y el incremento de la demanda de bienes públicos.

1.5 El CESE apoya el mantenimiento del modelo de dos pilares de la PAC. Los pagos directos del primer pilar deben sostener la renta agraria, las medidas para la gestión del mercado y un mayor suministro de bienes públicos. Las ayudas al desarrollo rural del segundo pilar de la PAC deben centrarse en los programas económicos, medioambientales y sociales basados en los objetivos fijados en Cork 2.0 para apoyar a los sectores y regiones vulnerables, y deben asegurar un enfoque centrado específicamente en el suministro de bienes públicos.

1.6 Se subestima la valiosa contribución de la agricultura al medio ambiente. Los sumideros de carbono en los pastizales, bosques, turberas y setos tienen que ser tenidos en cuenta, protegidos y mejorados en las ayudas del primer pilar y el segundo pilar de la PAC.

1.7 Hay que aplicar sólidos programas específicos que se centren en los jóvenes agricultores, en particular las mujeres, y proceder a jubilaciones para resolver la importante cuestión del relevo generacional. Además, habría que adoptar programas destinados a potenciar en general el papel de las mujeres en la agricultura.

1.8 La simplificación debería ser un elemento clave de una PAC remodelada con el uso de tecnologías modernas para simplificar y reducir la carga burocrática que cada vez pesa más sobre los agricultores. Habría que introducir cambios en el proceso de inspección/auditoría que incluya un modelo de liquidación, el sistema de tarjeta amarilla, la reducción de los requisitos en materia de condicionalidad y una mayor tolerancia, todo ello centrado en la simplificación y una mejor prestación de las ayudas.

1.9 Una PAC remodelada debería mantener el principio de la preferencia comunitaria y de una soberanía alimentaria equilibrada entre los territorios, con alimentos de la UE para los ciudadanos de la UE. Hay que subrayar el potencial de la agricultura en todos los acuerdos comerciales bilaterales o multilaterales sin sacrificar el sector para obtener beneficios en otros ámbitos. Todos los alimentos importados en la UE deben cumplir plenamente las normas de la UE en materia de condiciones sanitarias, fitosanitarias, laborales y medioambientales, sin dejar de respetar el principio de conformidad.

1.10 Habría que reforzar la posición del agricultor en la cadena alimentaria. Habría que adoptar y aplicar las recomendaciones positivas del Grupo operativo sobre mercados agrícolas de la UE. Por lo tanto, es vital fomentar nuevamente, e incluso en mayor medida, una cooperación de orientación regional y sectorial entre los productores y las cooperativas y organizaciones de productores actuales, especialmente las más pequeñas. En particular, habría que hacer hincapié sobre todo en aquellos sectores y regiones en los que la cooperación sea escasa.

1.11 Tanto un primer como un segundo pilar fuertes son esenciales para una nueva PAC con programas de desarrollo rural flexibles en todos los Estados miembros, incluidas las zonas con limitaciones naturales, centrados en sectores y regiones vulnerables.

1.12 Es preciso seguir armonizando el importe de las ayudas directas que se pagan a los agricultores en cada uno de los Estados miembros de la UE, a fin de crear unas condiciones de competencia equitativas para los agricultores en todos los Estados miembros que permitan impulsar el desarrollo equilibrado de las zonas rurales de toda la UE.

2. Introducción

2.1 La agricultura está más integrada en la UE que cualquier otro sector económico. Es el único sector importante con una política común, financiado centralizadamente con el presupuesto de la UE. El sector agrícola y agroalimentario de la UE es un empleador de enorme importancia de la economía con 11 millones de agricultores y 22 millones de trabajadores agrícolas, además de 22 millones de puestos de trabajo conexos en la transformación de alimentos, el comercio minorista de alimentos y los servicios ⁽¹⁾. Muchos de los puestos de trabajo se ubican en las regiones rurales más pobres. La agricultura contribuye a la actividad económica de todos los Estados miembros y todas las regiones. En los últimos diez años, el valor de las exportaciones de alimentos y bebidas procedentes de la agricultura de la UE ha crecido una media anual del 8 %, alcanzando los 131 000 millones de euros en 2016 ⁽²⁾.

2.2 La PAC es un elemento esencial de la política de la UE, pues aporta un abastecimiento sostenible de alimentos sanos y de calidad para 500 millones de ciudadanos de la UE a precios asequibles. También debe: a) garantizar un nivel razonable de ingresos para los agricultores de la UE y b) velar por un desarrollo económico, medioambiental y social en las zonas rurales. Los agricultores y los silvicultores explotan más del 82 % de la superficie terrestre de la UE ⁽³⁾ y, por consiguiente, son un componente esencial de una economía agrícola sostenible que debe ser por naturaleza multifuncional.

⁽¹⁾ «European Commission EU Agricultural Spending Focused on Results», septiembre de 2015.

⁽²⁾ European Commission Agri-Food Trade Statistical Factsheet — Extra EU-28 [Ficha de datos estadísticos del comercio agroalimentario de la Comisión Europea — Extra EU-28].

⁽³⁾ Eurostat. «Land cover, land use and landscape», 2016.

2.3 Con un presupuesto de 59 000 millones de euros, la PAC presta un apoyo decisivo a los agricultores y sus empresas a través de pagos directos, medidas de apoyo al mercado y programas de desarrollo rural. No obstante, cabe señalar que el apoyo a la PAC está vinculado al suministro de bienes públicos y al cumplimiento de las normas europeas más elevadas. Estos pagos directos del primer pilar están vinculados a las medidas de condicionalidad y los requisitos legales de gestión (RLG) en materia de seguridad alimentaria, niveles de bienestar y salud animal y vegetal, así como controles medioambientales, y son esenciales para ayudar a los agricultores a estabilizar sus ingresos y hacer frente a la volatilidad del mercado. Actualmente, el 30 % de los pagos directos están vinculados a requisitos de ecologización centrados en la calidad del suelo, la biodiversidad y la captura del carbono; sin embargo, aún existen problemas medioambientales y sociales que deben afrontarse. Las medidas de mercado, pese a estar gravemente mermadas en la última reforma de la PAC, son todavía importantes, especialmente en tiempos de crisis del mercado. Es necesario adoptar nuevas medidas para hacer frente a la volatilidad. El programa de desarrollo rural cofinanciado ofrece un fondo esencial en el marco del segundo pilar para los programas económicos, medioambientales y sociales ejecutados tanto en cada explotación agrícola como en las zonas rurales.

2.4 Durante las últimas seis décadas, pese a sus deficiencias, la PAC ha reportado importantes beneficios a los ciudadanos, productores, consumidores y contribuyentes de la UE, así como a la sociedad de la UE en su conjunto. Sin embargo, en algunas zonas afrontamos problemas relacionados con la biodiversidad, el medio ambiente y el paisaje que deben resolverse. Ha demostrado ser adaptable y flexible a las exigencias de los tiempos. La estructura exclusiva de la PAC, formada por un primer y un segundo pilar, ha permitido a la política cambiar y centrarse en diferentes objetivos manteniendo a la vez su objetivo general de fomentar el modelo europeo de agricultura y la agricultura familiar.

2.5 Los pagos compensatorios en el marco de la PAC han cambiado drásticamente a lo largo de los años, pasando de las ayudas al mercado y los precios a las ayudas disociadas con un importante elemento medioambiental. El segundo pilar se introdujo para apoyar a los sectores y regiones vulnerables. El segundo pilar garantiza que el desarrollo rural inteligente y sostenible esté en el centro de la política agrícola de la UE. La agricultura ha de disponer de una política integrada de desarrollo rural.

2.6 La ganadería y la agricultura en el marco de una remodelación positiva de la PAC, modernizada y simplificada, deben desempeñar un papel fundamental a la hora de conseguir los objetivos europeos en materia de sostenibilidad, medio ambiente y naturaleza, competitividad, inversión, crecimiento y creación de empleo.

2.7 Una PAC remodelada debe mantener los aspectos positivos de la actual política y adoptar nuevas medidas para hacer frente a los nuevos desafíos como las demandas sociales para el suministro de bienes públicos, los compromisos contraídos por la UE en el marco de los ODS de las Naciones Unidas y los compromisos asumidos en materia de cambio climático en el marco de la COP21, los acuerdos comerciales bilaterales y la volatilidad del mercado. Una PAC remodelada también debe conseguir un equilibrio adecuado entre las necesidades de los consumidores, los contribuyentes y los productores.

2.8 En el marco de una PAC remodelada, la UE debe seguir apoyando firmemente el modelo agrícola europeo y las explotaciones agrarias familiares sostenibles, en contraposición al modelo industrial de producción agrícola desarrollado en otras áreas como Mercosur, los Estados Unidos y Oceanía. Debe prestarse especial atención a las pequeñas y medianas explotaciones. En cuanto a la seguridad alimentaria, los agricultores europeos operan de acuerdo con el principio de cautela, lo que les sitúa en desventaja competitiva en lo que respecta al comercio mundial de productos agrícolas y productos alimentarios de base frente a los agricultores de Norteamérica, Sudamérica, Oceanía y otras áreas, que utilizan sustancias, como las hormonas y beta agonistas, que están prohibidas en la UE.

2.9 El modelo agrícola europeo es un contrato social entre los agricultores de la UE y la sociedad por el que los agricultores producen de manera sostenible alimentos de gran calidad y otros bienes públicos, garantizando la protección del medio ambiente y la gestión del paisaje. Por su parte, la PAC debería ofrecer su apoyo para la continuación de las estructuras agrarias familiares, las cooperativas y las empresas con un modelo agrícola sostenible, así como las zonas rurales. Este modelo ha suministrado bienes de inmenso valor a la sociedad europea como proveedor de alimentos diversos, sanos, seguros, asequibles y de calidad, contribuyendo al equilibrio territorial, manteniendo las zonas rurales y ayudando a proteger el medio ambiente y el paisaje.

2.10 Por otro lado, la UE necesita realizar más esfuerzos para garantizar la correcta comprensión y el apoyo de la PAC y de sus beneficios por parte de los agricultores y los ciudadanos de la UE.

3. Los retos que afronta la agricultura y la PAC

Ingresos agrícolas

3.1 La PAC ha servido bien a Europa y a los ciudadanos de la UE durante los últimos sesenta años, generando beneficios sustanciales para el sector agrícola y una buena relación calidad-precio a los contribuyentes. Sin embargo, en muchos países de la UE existe una creciente desigualdad de ingresos patente entre el medio rural y el medio urbano, así como en el sector agrícola. Los ingresos agrícolas en la mayoría de los Estados miembros son insuficientes y sustancialmente inferiores a la media nacional o regional. Los precios agrícolas no han subido en consonancia con la inflación ni con el incremento de los precios de los insumos, como los fertilizantes y la energía. En los últimos años la volatilidad de los precios ha provocado problemas en la renta agrícola.

Inversión en las zonas rurales

3.2 La actual política de desarrollo rural con su amplia variedad de instrumentos flexibles ha demostrado ser decisiva a la hora de apoyar a las zonas rurales y, en particular, a las zonas con limitaciones naturales. El sólido plan de desarrollo rural establecido en la Declaración de Cork 2.0, «Una vida mejor en el medio rural», debe ser una prioridad clave para la PAC remodelada. La remodelación de la PAC tiene entre sus mayores retos la inversión en la viabilidad y vitalidad rural, la mejora de la creación de empleo en las zonas de economía débil y aisladas y el apoyo a la diversificación de la agricultura ⁽⁴⁾.

Presupuesto

3.3 Como porcentaje del presupuesto de la UE, el gasto de la PAC ha pasado del 65-75 % en los años ochenta al 38 % en la actualidad. Con todo, se espera que la agricultura contribuya cada vez en mayor medida a conseguir los objetivos de la UE fijados en la COP21 y los ODS, además de ofrecer alimentos de calidad asequibles. La salida del Reino Unido de la UE supone un importante reto para la futura financiación de la PAC.

Seguridad alimentaria

3.4 En un mundo cuya población se prevé que aumente de 7 000 millones a 9 500 millones de habitantes en 2050, existe la necesidad acuciante de incrementar sustancialmente la producción alimentaria mundial en los próximos años. Uno de los principales ODS establecidos por las Naciones Unidas es reducir drásticamente la prevalencia de la subalimentación, que actualmente sufren una de cada siete personas a nivel mundial según estudios realizados por la Organización Mundial de la Salud (OMS). Resulta evidente que la producción alimentaria mundial tendrá que crecer de forma sostenible si se quiere cubrir la creciente demanda de alimentos y ayudar a erradicar el hambre. La UE y una PAC remodelada deben desempeñar un papel crucial como motores responsables de producción de alimentos a nivel mundial. La política de la PAC también debe ser responsable en términos de exportaciones y seguir animando a los países en desarrollo a mejorar la producción nacional.

El reto medioambiental

3.5 La agricultura de la UE y la PAC son aspectos centrales en los compromisos de la UE de cara al cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas y los ambiciosos objetivos de la UE fijados en el Acuerdo climático de la COP21 a escala mundial. Desde 1990, las emisiones de carbono del sector agrícola de la UE se han reducido en un 23 %, y la concentración de nitratos en los ríos en un 17,7 % desde 1992 ⁽⁵⁾. Si bien se han logrado avances significativos en el marco de la PAC desde el punto de vista medioambiental, existen todavía desafíos por delante en la remodelación de la PAC para que la agricultura pueda rendir más y desempeñar su decisivo papel de ayudar a Europa a alcanzar los objetivos fijados por la COP21 y los ODS.

Los servicios ecosistémicos

3.6 El sector agrícola presta servicios ecosistémicos esenciales, contribuye a la gestión de los hábitats, la conservación de la biodiversidad, los niveles de bienestar animal y la estética paisajística, así como a la protección del suelo y del agua. Asimismo, hay que reconocer que el sector agrícola debe contribuir en mayor grado en el ámbito de la biodiversidad, el medio ambiente y el paisaje. En la producción de una cantidad considerable de alimentos de la UE se utiliza agua natural que, de otro modo, se desperdiciaría. Existe también una gran parte de la agricultura de la UE dedicada al pastizal, la silvicultura y las turberas, que en conjunto constituyen un valioso sumidero de carbono. Todos estos valores ecosistémicos vitales de la agricultura deben ser contemplados y estimulados en una PAC remodelada.

⁽⁴⁾ Dictamen sobre el tema «De la Declaración de Cork 2.0 a acciones concretas», (pendiente de publicación en el Diario Oficial).

⁽⁵⁾ Comisario Hogan: «Trabajar para los agricultores europeos», 2016.

Relación calidad-precio

3.7 Gracias a la PAC, los ciudadanos de la UE gozan de una fuerte seguridad alimentaria y un abundante suministro de alimentos seguros a precios asequibles. El porcentaje de ingresos gastado por los ciudadanos de la UE en alimentos ha disminuido del 50 % en el periodo inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial al 10 % actual, pese al aumento considerable de los costes de producción. Una PAC remodelada debe garantizar que los consumidores sigan teniendo acceso a alimentos asequibles, seguros y de calidad, cuya producción se ajuste a las normas europeas en vigor.

El relevo generacional

3.8 Al situarse la edad de la mayor parte de la población agrícola muy por encima de los 55 años, el sector agrícola sufre problemas de relevo generacional debido a las dificultades de atraer a la población joven. El acceso a la financiación y a las tierras, los bajos ingresos y la transferencia de conocimientos, así como el acceso a la educación, plantean problemas prácticos a los jóvenes. Además, los bajos niveles de renta de los agricultores no permiten ahorrar para la jubilación. El abandono de las tierras está aumentando en algunas zonas, con claras consecuencias tanto sociales como medioambientales, principalmente en las zonas aisladas. El relevo generacional, incluidos los jóvenes agricultores, los nuevos agricultores y los trabajadores agrícolas cualificados, en particular los que ya trabajan en una explotación, y facilitar la jubilación merecen especial atención como ingredientes esenciales en la remodelación de la PAC.

La mujer en la agricultura

3.9 Las mujeres desempeñan un papel muy importante en el sector agrario: efectúan un trabajo considerable en las explotaciones agrícolas y soportan una proporción cada vez mayor de la carga burocrática. En muchos casos, las mujeres están infrarrepresentadas en la propiedad de las explotaciones agrarias. Las mujeres también contribuyen en gran medida a la viabilidad de la empresa agrícola gracias a los ingresos que obtienen fuera de las explotaciones, a través del trabajo asalariado o en calidad de empresarias independientes. Cuando ambos cónyuges trabajan a tiempo completo en una explotación agrícola, esta contribución debería reflejarse y valorizarse en la propiedad de la explotación.

Migración

3.10 La agricultura y el sector agroalimentario pueden desempeñar un papel importante en la integración de los inmigrantes en la población activa, así como a la hora de ayudar a los grupos desfavorecidos a través de los programas sociales.

Simplificación

3.11 Resulta esencial modernizar y simplificar la PAC en la futura remodelación política. Las reformas anteriores han señalado la necesidad de la simplificación, pero la realidad práctica es que la PAC se ha complicado y burocratizado considerablemente a nivel de explotación. Esto se refleja especialmente en el proceso de inspección y auditoría, así como en la aplicación de los requisitos de subvencionabilidad y condicionalidad con arreglo a los requisitos legales de gestión (RLG) y las buenas condiciones agrarias y medioambientales (BCAM).

Comercio y globalización

3.12 El CESE reconoce los importantes beneficios y el significativo número de puestos de trabajo creados por el comercio y las exportaciones agrícolas. No obstante, los retos que plantean la globalización y los acuerdos comerciales podrían perjudicar gravemente a ciertos sectores y poner en peligro el alto nivel de la UE en materia de seguridad alimentaria y estándares de calidad. Resulta fundamental encontrar el equilibrio adecuado entre la apertura de nuevos mercados y oportunidades y la protección de zonas y sectores sensibles, así como de las normas de la UE. Además, el principio de preferencia comunitaria y de soberanía alimentaria debería mantener un equilibrio territorial ⁽⁶⁾.

La volatilidad de los precios y el refuerzo de la posición de los agricultores en la cadena alimentaria

3.13 Existe un importante desequilibrio de poder en la cadena de suministro alimentario entre los grandes distribuidores y transformadores y el agricultor, lo que se traduce en una presión a la baja sobre los precios, a menudo por debajo de los costes de producción. Habría que reforzar la posición del agricultor en la cadena alimentaria mediante cooperativas de

⁽⁶⁾ Dictamen sobre «El papel de la agricultura en las negociaciones comerciales multilaterales, bilaterales y regionales a la luz de la reunión ministerial de la OMC en Nairobi» (DO C 173 de 31.5.2017, p.20).

comercialización que funcionen bien. Convendría elaborar un marco jurídico europeo para luchar contra las prácticas comerciales desleales en las cadenas agroalimentarias y de distribución. Además, con un reducido apoyo al mercado de la UE y una mayor exposición a los mercados mundiales y a las crisis geopolíticas como el embargo ruso, la volatilidad de los precios y los ingresos ha pasado a ser un gran desafío para los agricultores de la UE. La labor a este respecto del Grupo operativo sobre mercados agrícolas de la UE es encomiable y debe avanzar. Hay que combatir las prácticas comerciales desleales y las ventas a precios inferiores a los costes.

Desarrollo territorial equilibrado

3.14 La ganadería, la agricultura y la silvicultura son fundamentales para el desarrollo económico y social del medio rural. También tienen un importante papel en el desarrollo de otras iniciativas y servicios económicos relacionados con el medio rural, como el turismo rural, el empleo o las actividades culturales. Una PAC remodelada con un segundo pilar fuerte es vital para hacer frente a los desafíos de desarrollo que afronta el medio rural y mantener una ganadería y una agricultura fuertes en todas las regiones de la UE. El objetivo perseguido debe ser mantener al mayor número posible de agricultores en actividad.

4. Propuestas para una PAC mejorada, modernizada y simplificada

4.1 Una PAC remodelada, que apoye firmemente al modelo agrícola de la UE, debe seguir siendo fiel a los objetivos principales fijados en la política agrícola común establecida en el Tratado de Roma en 1957. Asimismo, debe incorporar los compromisos contraídos en el marco de los ODS y la COP21. El artículo 39 del TFUE establece los siguientes objetivos específicos de la PAC:

- 1) incrementar la productividad agrícola, fomentando el progreso técnico y garantizando el empleo óptimo de los factores de producción, en particular, de la mano de obra;
- 2) garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola;
- 3) estabilizar los mercados;
- 4) garantizar la seguridad de los abastecimientos;
- 5) asegurar al consumidor suministros a precios razonables.

4.2 Una PAC remodelada también debe hacer frente a los desafíos cruciales que plantean la protección del medio ambiente, la mitigación del cambio climático y la protección de la biodiversidad.

4.3 La mejor manera de cumplir estos objetivos fundamentales consiste en mantener la estructura actual del modelo de dos pilares de la PAC, en el que el primero se basa en pagos directos a los agricultores activos respaldados por medidas de gestión del mercado, mientras que el segundo se basa en medidas de desarrollo rural, así como también en adoptar la política integradora de las nuevas exigencias en materia de suministro de bienes públicos. Los pagos directos del primer pilar son clave para apoyar los ingresos agrícolas y ayudar con la volatilidad. Estos están vinculados a las medidas de condicionalidad en materia de seguridad alimentaria, niveles de salud y bienestar animal y vegetal, y controles medioambientales. Las medidas del segundo pilar de la PAC ofrecen programas adicionales de apoyo económico, social y medioambiental.

4.4 El presupuesto de la PAC a partir de 2020 debe ser suficiente para satisfacer las necesidades financieras adicionales impuestas por la decisión sobre el *brex*it, la presión de la renta agraria y el incremento de la demanda de bienes públicos.

4.5 Con respecto al modelo básico de pago, se propone que los países que hayan adoptado un modelo distinto del sistema de pago básico a tanto alzado puedan mantener este modelo después de 2020 de acuerdo con sus circunstancias. Para algunos países, el modelo de pago a tanto alzado no refleja las diferencias en el nivel de inversión, actividad agrícola y suministro de bienes públicos.

4.6 Es preciso seguir armonizando el importe de las ayudas directas que se pagan a los agricultores en cada uno de los Estados miembros de la UE, para tener en cuenta las diferencias en las condiciones y, de ese modo, crear unas condiciones de competencia equitativas para los agricultores en todos los Estados miembros que permitan impulsar el desarrollo equilibrado de las zonas rurales de toda la UE.

4.7 Solo deberían darse ayudas directas a agricultores en activo que proporcionan bienes y servicios públicos.

4.8 Para apoyar y proteger sólidos pagos directos del primer pilar a los agricultores, de acuerdo con una PAC remodelada, un agricultor activo trabajaría con arreglo a un programa anual o plurianual, centrándose en el medio ambiente, el cambio climático y la biodiversidad, lo que podría incluir un navegador de carbono y un plan de gestión de nutrientes. El programa anual o plurianual incluiría el suministro mensurable de bienes públicos y ofrecería más flexibilidad a los agricultores. La conmensurabilidad ha de basarse en criterios objetivos y normalizados a nivel de la UE.

4.9 Los pagos directos del primer pilar deberían limitarse a un nivel justo y razonable para los agricultores individuales (por ejemplo, igual a la renta comparable de un trabajador cualificado). Debería ser posible efectuar ajustes y habría que tener en cuenta las asociaciones, cooperativas y empresas, así como el número de empleados que necesitan un seguro.

4.10 Los pagos directos asociados deberían centrarse en los sectores y regiones vulnerables con el fin de evitar el abandono de las tierras y proteger la biodiversidad, principalmente manteniendo la actividad ganadera y los sectores en declive.

4.11 En la PAC actual, el 30 % de los pagos del primer pilar están vinculados a la ecologización y el 70 % a los quince requisitos legales de gestión y a las cinco buenas condiciones agrarias y medioambientales que han de cumplirse. En aras de una auténtica simplificación de la PAC sería preferible vincular todos los pagos del primer pilar al suministro de bienes públicos. Para lograr este objetivo, es preciso evaluar correctamente las medidas de ecologización y los requisitos legales de gestión, a fin de que las medidas sigan siendo lo más eficaces y realizables posible, e introducir nuevos objetivos, como los relativos al cambio climático y a la necesidad de incrementar la absorción de carbono por el suelo.

4.12 Estos programas implicarían la consecución de resultados cuantificables en torno a la protección medioambiental, la mitigación del cambio climático y la protección de la biodiversidad, basándose en la aplicación de las actuales normas de ecocondicionalidad pertinentes.

4.13 Una PAC remodelada debería integrar el concepto de agricultura inteligente, que ofrece la doble ventaja de mejorar los ingresos de las explotaciones, al tiempo que se obtienen beneficios medioambientales. Supondría recurrir a la transferencia de conocimientos y a la tecnología para ayudar a la agricultura de precisión con el objetivo de reducir los insumos de agua, energía y abono industrial, así como otros insumos como plaguicidas, en particular fungicidas e insecticidas.

4.14 Habría que mantener las medidas de mercado, como la intervención y las ayudas al almacenamiento privado. Es esencial establecer los volúmenes de activación de estos apoyos en un nivel realista con el fin de ofrecer una importante ayuda económica a los productores cuando proceda.

4.15 La protección más eficaz frente a la volatilidad de los ingresos la constituyen unos pagos directos seguros y adecuados del primer pilar y los instrumentos de gestión del mercado. Sin embargo, en tiempos de extrema volatilidad de los precios, se necesitan otras herramientas que deberían tenerse en cuenta, incluidos los sistemas de reducción de la producción. Habría que brindar la posibilidad de utilizar los fondos del segundo pilar para medidas como los regímenes de seguro voluntario.

4.16 Las cooperativas de productores vienen demostrando claramente desde hace 140 años que son más resistentes a las turbulencias en los mercados agrícolas y que ayudan a evitar la deslocalización de la producción de alimentos. Por lo tanto, es vital fomentar nuevamente, e incluso en mayor medida, una cooperación de orientación regional y sectorial entre los productores y las cooperativas y organizaciones de productores actuales, especialmente las más pequeñas. En particular, habría que hacer hincapié sobre todo en aquellos sectores y regiones en los que la cooperación sea escasa.

4.17 Deben avanzar todos los elementos clave identificados en el Grupo operativo sobre mercados agrícolas de la UE, como la mejora de la posición de los agricultores en la cadena de suministro, una mayor transparencia, la notificación obligatoria de los precios, medidas de gestión de riesgos, la lucha contra prácticas comerciales desleales y otras cuestiones. Se deben adoptar reglamentos en estos ámbitos, así como incorporarlos en su totalidad a una PAC remodelada. Se propone adoptar un reglamento más fuerte que declare ilegales las prácticas comerciales desleales, prohíba las ventas a precios inferiores a los de coste e introduzca la notificación obligatoria de los precios a nivel de productor, transformador y minorista. Además, la posición de los agricultores debe reforzarse mediante el apoyo a la creación de sólidas organizaciones de productores.

4.18 Una PAC remodelada debe girar en torno al mantenimiento de un mercado único de la UE que sea eficaz y funcione correctamente. Las últimas tendencias de renacionalización en todo el mercado único son motivo de gran preocupación y causan una mayor divergencia en los precios y el mercado. Además, es fundamental establecer, allí donde no exista, una reglamentación sobre el etiquetado obligatorio y el origen de los productos agrícolas y alimentarios, necesaria para evitar fraudes y permitir que los ciudadanos tomen decisiones con conocimiento de causa, precisamente para que no se pueda socavar e impedir la libre circulación de bienes en el mercado único de la UE.

4.19 El *brexít* es una amenaza importante para la UE y tendrá un impacto significativo en la PAC y en el mercado único. Los Estados miembros deben compensar íntegramente todo déficit presupuestario de la PAC derivado del *brexít*. Además, es esencial que se mantenga la libertad de comercio sin aranceles de los productos agrícolas y los alimentos entre la UE y el Reino Unido, así como las normas equivalentes en materia de salud animal, bienestar y medio ambiente, al igual que la aplicación del arancel exterior común de las importaciones tanto a la UE como al Reino Unido.

4.20 Un objetivo fundamental de la PAC debe ser la preferencia comunitaria, con la prevalencia de los alimentos de la UE para los ciudadanos de la UE. Un principio clave de esta política debe ser el mantenimiento y protección de las normas de la UE en materia de trazabilidad, seguridad alimentaria, control sanitario de los animales y vegetales y la protección medioambiental, así como la total protección de las indicaciones geográficas protegidas (IGP). En todas las negociaciones de política comercial, es fundamental para los consumidores de la UE que esta exija que todos los alimentos importados cumplan las mismas normas. Además, en cualquier negociación comercial futura, es esencial que la UE mantenga una protección arancelaria sólida y adecuada para los sectores sensibles y las zonas vulnerables.

4.21 El relevo generacional debe ser un aspecto fundamental en la remodelación de la PAC. Se propone que debería continuar el incremento en los pagos del primer pilar de la PAC a la población agrícola joven menor de 40 años de edad. Se propone revisar la norma de los cinco años con el fin de eliminar las inflexibilidades que deniegan el acceso de la población agrícola joven a niveles de pago superiores. Además, se propone que se apliquen porcentajes de pagos superiores a la población agrícola joven en el marco de las medidas del programa de desarrollo rural. Los niveles de pago para los programas de subvenciones de ayuda estructural dirigidos a la población agrícola joven deberían incrementarse hasta el 70 %. Estas ayudas deberían proveerse asimismo a los jóvenes agricultores y profesionales en el marco de asociaciones, cooperativas y empresas. Es muy importante mantener una reserva nacional eficaz que permita a los jóvenes agricultores y a los nuevos agricultores acceder a las ayudas de manera continua. Debería ofrecerse la opción de aplicar un programa de jubilación efectiva con arreglo al segundo pilar. Los Estados miembros deberían tener flexibilidad para introducir medidas adicionales para los jóvenes agricultores, en particular las mujeres. Es esencial centrarse especialmente en la educación y la mejora de las cualificaciones. Para reforzar la posición de la mujer en la agricultura, habría que facilitar a las mujeres incentivos similares a los ofrecidos a los jóvenes agricultores, a fin de garantizar un acceso equitativo a la tierra, el crédito, la formación y el estatuto profesional.

4.22 Podría introducirse la simplificación positiva en virtud de los programas de condicionalidad de las BCAM y del RLG para los agricultores, alejándose del enfoque de la inspección/auditoría y recurriendo a un mayor uso de la tecnología. Debería adoptarse el sistema mediante una lista de verificación con puntos positivos y negativos por el cumplimiento. Los solicitantes que cumplan los principales requisitos críticos y alcancen el umbral del número de puntos serían compensados con el pago sin sanciones. Esto supondría una ampliación del nuevo sistema de tarjeta amarilla ya introducido. Habría que reducir el número de programas de condicionalidad RLG suprimiendo algunas medidas RLG que ya no son adecuadas o pertinentes. Un buen ejemplo de ello sería suprimir la necesidad de verificar la identificación de los animales en las explotaciones y realizar los controles utilizando la tecnología en los puntos de venta como las plantas cárnicas, puntos de concentración y mercados ganaderos.

4.23 El régimen de inspección sobre la base de los requisitos de la condicionalidad también debería conceder un derecho de rectificación en un sistema de liquidación en un plazo determinado, sin sanciones. Debería aplicarse un sistema más proporcionado y justo con respecto a las penalizaciones y las tolerancias. La simplificación no debería provocar una reducción de las ambiciones, especialmente en la protección del medio ambiente (ecologización) o en las medidas sanitarias y fitosanitarias.

4.24 Las inspecciones no deberían retener los pagos, y debería aplicarse una política de aplicación de penalizaciones en el siguiente año para todos los requisitos de elegibilidad y condicionalidad/RLG.

4.25 Un segundo pilar fuerte, mejorado y más eficaz, que satisfaga las exigencias económicas, medioambientales y sociales de las regiones, es crucial para una nueva PAC que se centre en la viabilidad y vitalidad rural, así como en la creación de empleo. Esto debería basarse en los objetivos establecidos en Cork 2.0. Además, es importante que los Estados miembros cofinancien adecuadamente todas las medidas del programa de desarrollo rural, incluidos los pagos a las zonas con limitaciones naturales.

4.26 Tras el mayor número de retos en el cumplimiento de los compromisos de Europa establecidos en los ODS de las Naciones Unidas y de la COP21, existe la necesidad de ampliar, adoptar y pagar más medidas medioambientales en el marco del segundo pilar de la PAC. Para ello, es importante que, respetando la actual asignación presupuestaria en virtud del segundo pilar, la futura distribución presupuestaria entre los Estados miembros refleje esta ambición.

4.27 El mayor número de medidas y pagos del segundo pilar en materia medioambiental, de cambio climático y de biodiversidad podría dirigirse al suministro de mejores servicios ecosistémicos por parte de la población agrícola, sobre la base de lo siguiente:

1. Pagos por una mejor gestión de los sumideros de carbono en suelos en pastizales, bosques y turberas.
2. Gestión mejorada de pastos permanentes para mejorar los sumideros de carbono.
3. Pagos para convertir la labranza en prado.
4. Opción de programas de reserva y labranza mínima.
5. Opción para reducir la densidad ganadera en los prados, manteniendo, al mismo tiempo, una densidad ganadera mínima.
6. Pago por la creación de hábitats y corredores de naturaleza.
7. Regulación de los márgenes alrededor de las masas de agua.
8. Gestión de zanjas y setos.
9. Navegación del carbono.
10. Pago para mantener las turberas.
11. Protección de la estética paisajística y los yacimientos arqueológicos.
12. Pago para las medidas de bienestar animal.
13. Pagos de mayor cuantía en las zonas Natura y para los daños causados por la fauna silvestre.
14. Medidas para reducir la desertificación en las zonas secas.
15. Agroecología y producción ecológica.
16. Pagos para aumentar el contenido de materia orgánica del suelo, limitar su erosión e incrementar la retención de agua en el paisaje.

4.28 Los pagos en virtud del programa de las zonas con limitaciones naturales son críticos para los agricultores en las regiones más pobres y aisladas de la UE.

4.29 El suministro de financiación a bajo coste es esencial para impulsar el crecimiento en el sector agrícola, y especialmente para ayudar a los jóvenes agricultores que son fundamentales para el relevo generacional.

4.30 Una PAC remodelada debería ser complementaria de una política alimentaria integral que agrupe la agricultura sostenible, el desarrollo territorial equilibrado, la alimentación sana, el empleo y el comercio. Es necesario recalcar la importancia de una dieta sana para los consumidores y los beneficios asociados para la sociedad en términos de calidad de vida, vida saludable, lucha contra la obesidad y reducción del coste sanitario. Se requiere un mayor número de recursos y programas para transmitir este mensaje a los consumidores, además de programas dirigidos a erradicar el desperdicio de alimentos y fomentar el reciclaje.

4.31 Para lograr el objetivo de la UE de aumentar el uso de energía renovable hasta al menos el 27 % para 2030, se deberían adoptar medidas dirigidas a asegurar la estabilidad y la certidumbre jurídica. Habría que adoptar los pagos destinados a apoyar la inversión en energía solar, biomasa y energía eólica, así como en la eficiencia energética y los programas de ahorro.

4.32 Para mantener la competitividad, es de suma importancia que el sector agrícola disponga de lo más avanzado en investigación e innovación y que ello esté disponible a nivel de explotación. Hay que facilitar y apoyar la transferencia efectiva de conocimientos, educación y buenas prácticas, así como los programas de asesoramiento ampliado.

4.33 Con el mayor uso de la tecnología en el sector agrícola y, en particular, para la agricultura inteligente y la simplificación, la cobertura de banda ancha es vital para todas las zonas rurales.

4.34 En la nueva economía de la agricultura inteligente, con un mayor uso de la tecnología, es muy importante la protección y confidencialidad de los datos personales de los agricultores. Además, es fundamental que los agricultores sigan siendo los dueños absolutos de todos los datos personales mantenidos en relación con su actividad.

4.35 La economía circular puede desempeñar un papel fundamental en la reducción de residuos en todos los sectores. Los modelos tradicionales de agricultura son el paradigma de la economía circular, la economía con cero residuos y la economía eficiente en el uso de los recursos. La agricultura tiene un papel positivo en el sector de la reutilización y el reciclaje, también por lo que se refiere a una gestión eficiente del suelo, el agua y el aire.

4.36 Es necesario un período de transición razonable a partir de 2020 para la introducción de una nueva PAC remodelada, en particular para tener en cuenta las cuestiones presupuestarias en torno al *brex*it y otras decisiones políticas ⁽⁷⁾.

Bruselas, 1 de junio de 2017.

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

⁽⁷⁾ Dictamen sobre «Los principales factores que influyen en la Política Agrícola Común después de 2020», DO C 75 de 10.3.2017, p. 21,

III

(Actos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

526º PLENO DEL CESE DE 31 DE MAYO Y 1 DE JUNIO DE 2017

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Los líderes de la Europa del mañana: la Iniciativa sobre las empresas emergentes y en expansión»

[COM(2016) 733 final]

(2017/C 288/03)

Ponente: **Erik SVENSSON**Coponente: **Ariane RODERT**

Consulta	Comisión Europea, 27.1.2017
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	4.5.2017
Aprobado en el pleno	31.5.2017
Pleno n.º	526
Resultado de la votación	194/0/0
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge con satisfacción la Iniciativa sobre las empresas emergentes y en expansión de la Comisión Europea y las medidas propuestas con el objetivo de eliminar los obstáculos más importantes, pero destaca que no todas las empresas de gran crecimiento son empresas de alta tecnología y que son necesarias medidas transversales.

1.2. El CESE considera que una reactivación de la «Small Business Act» en una versión actualizada, que reúna todas las iniciativas en un único programa, sería más pertinente y mejoraría la visibilidad y coherencia.

1.3. El CESE pide un enfoque político coordinado para las empresas emergentes y en expansión que tenga en cuenta la diversidad de modelos empresariales, al tiempo que celebra las medidas específicas para las empresas de la economía social. Sin embargo, toda iniciativa debe avanzar hacia una mejora general del entorno empresarial, que permita la asunción de riesgos y la experimentación como parte del proceso de innovación.

1.4. La carga administrativa y la burocracia siguen siendo uno de los principales escollos para las empresas emergentes y en expansión. Por tanto, el CESE insta a la Comisión a que aplique y garantice plenamente el cumplimiento de las iniciativas adoptadas en este ámbito.

1.5. El Comité hace hincapié en la importancia de la participación estructural de los interlocutores sociales y de garantizar el cumplimiento de las normas de la UE sobre condiciones laborales, la legislación laboral y los convenios colectivos.

1.6. El CESE acoge con satisfacción las medidas propuestas en materia de innovación, pero pide que se simplifiquen las normas y condiciones en la materia, dados los recursos limitados de las pymes y las microempresas.

1.7. El refuerzo de las asociaciones y la creación de comunidades de recursos constituyen un factor clave para el éxito de la iniciativa. La Comisión debería promover la creación de redes, incluida la formación de intermediarios, facilitadores, aceleradores y viveros de empresas.

1.8. A fin de liberar el potencial de crecimiento de las empresas emergentes y en expansión, es fundamental formular soluciones de financiación a medida, con acceso tanto al capital como al endeudamiento, garantizar el acceso a la contratación pública y mejorar el entorno fiscal. El CESE ya ha analizado distintas medidas apropiadas en sus dictámenes.

1.9. El desarrollo de las capacidades es indispensable, razón por la cual debe ponerse el acento en los programas educativos sobre emprendimiento en todos los niveles y en las primeras etapas del sistema educativo. Además, se han de fomentar y promover la tutoría, la formación en el trabajo y los programas de aprendizaje formal y no formal.

1.10. Es necesario tomar medidas para reducir el actual alto grado de aversión al riesgo en la UE mediante la revisión del principio de segunda oportunidad y la prestación de apoyo al desarrollo como la educación y la cultura financieras.

1.11. El CESE pide a la Comisión que reúna todas las iniciativas destinadas a apoyar a las empresas de la economía social, tanto las ya existentes como las nuevas, mediante la publicación de una comunicación con un Plan de Acción para la Economía Social, en consonancia con las conclusiones del Consejo «La promoción de la economía social como motor clave del desarrollo económico y social en Europa» (7 de diciembre de 2015).

2. Contexto

2.1. La Comunicación sobre *Los líderes de la Europa del mañana: la Iniciativa sobre las empresas emergentes y en expansión* señala lo siguiente:

- Las empresas de alto crecimiento crean muchos más puestos de trabajo nuevos en comparación con otras empresas ⁽¹⁾. Una parte importante de estas son empresas emergentes que se expanden hasta convertirse en grandes empresas, incrementando la innovación y la competitividad de la Unión, y fortaleciendo su economía. Estas empresas en expansión pueden traer consigo beneficios sociales, entre los que se incluye la oferta de modalidades de trabajo más flexibles y modernas. En la Estrategia para el Mercado Único, la Comisión anunció que estudiaría la manera de hacer que el mercado único fuera más eficiente para las empresas emergentes y en expansión.
- Según los resultados de una consulta pública ⁽²⁾ realizada por la Comisión a principios de 2016:
 - las empresas emergentes que desean expandirse aún tienen que enfrentarse a demasiadas barreras legales, normativas y administrativas, sobre todo transfronterizas,
 - existen muy pocas oportunidades, tanto para las empresas emergentes como para las empresas en expansión, para encontrar e involucrarse con socios potenciales del mundo de las finanzas y los negocios y con los entes locales,
 - el acceso a la financiación es una de las barreras principales a la expansión.

2.2. En su Comunicación, la Comisión propone una serie de medidas que se han de adoptar para reducir o eliminar estos obstáculos.

2.2.1. Eliminar las barreras:

- un portal digital único que proporcione un acceso en línea sencillo a la información,

⁽¹⁾ Según Henrekson y Johansson, en 2010, el 4 % de las empresas generó el 70 % de los nuevos puestos de trabajo. Véase también: <http://www.kauffman.org/blogs/policy-dialogue/2015/august/deconstructing-job-creation-from-startups>.

⁽²⁾ http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=8723&lang=es

- creación de un territorio único de aplicación del IVA,
- materialización de la base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades (BICCS),
- régimen de segunda oportunidad y marco de reestructuración en los Estados miembros,
- mejor acceso a la contratación pública.

2.2.2. Ayudar a conectar con los socios adecuados:

- conectar con universidades, centros de investigación, inversores y socios,
- acceder a oportunidades, encontrar a las personas con las capacidades adecuadas, mejorar las oportunidades de innovación, especialmente en cuanto a las empresas emergentes sociales.

2.2.3. Acceso a la financiación:

- el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (además de la Unión de Mercados de Capitales).

3. Observaciones generales

3.1. El presente Dictamen es una respuesta a la Comunicación de la Comisión Europea «Los líderes de la Europa del mañana: la Iniciativa sobre las empresas emergentes y en expansión», que propone medidas para liberar todo el potencial de las empresas de gran crecimiento. No obstante, el CESE ha decidido ampliar el alcance del Dictamen y reflexionar sobre estas medidas desde la perspectiva de todas las formas de empresas emergentes, incluidas las empresas emergentes y en expansión potenciales.

3.2. El CESE acoge con satisfacción esta iniciativa y el esfuerzo por eliminar las principales barreras. El Comité destaca la exhaustiva labor realizada en dictámenes anteriores que tenían por objeto crear un entorno propicio para distintas formas de empresa en la UE ⁽³⁾, así como su anterior llamamiento a favor de un mayor compromiso con el programa sobre emprendimiento ⁽⁴⁾.

3.3. Dado que la Iniciativa sobre las empresas emergentes y en expansión constituye una evolución y una ampliación de la «Small Business Act», el CESE considera que sería más eficiente una reactivación actualizada de esta en vez de seguir presentando medidas separadas. El CESE acoge con satisfacción y apoya esta y otras iniciativas encaminadas a ayudar a las empresas emergentes y en expansión, pero es difícil obtener una visión general de todo el programa sin reunir las distintas iniciativas en un programa político conjunto y completo.

3.4. El CESE subraya la necesidad de un paquete político general y eficaz que tenga en cuenta la diversidad de empresas y, por lo tanto, apoya el objetivo de la Comisión de promover un enfoque coordinado para todas las políticas de la UE.

3.5. El CESE llama la atención de la Comisión sobre un dictamen que está elaborando en el que se incluyen varias recomendaciones muy pertinentes para las empresas emergentes y las empresas en expansión:

- una red de ventanillas únicas para todas las pymes de la UE,
- hacer que los principios de «pensar primero a pequeña escala» y «solo una vez» sean jurídicamente vinculantes,
- dar una respuesta más apropiada a la diversidad de pymes.

3.6. Asimismo, en un dictamen de diciembre de 2016 ⁽⁵⁾, el CESE anima a la Comisión a promover las empresas de rápido crecimiento mediante:

- el seguimiento y la consecución de sinergias entre las políticas innovadoras de las distintas direcciones generales,
- la consolidación de las agrupaciones y los ecosistemas en los que se crean las nuevas empresas innovadoras,

⁽³⁾ DO C 318 de 23.12.2009, p. 22.

⁽⁴⁾ DO C 271 de 19.9.2013, p. 61.

⁽⁵⁾ DO C 75 de 10.3.2017, p. 6.

— el fomento de un programa de enseñanza superior centrado en los empleos del futuro.

3.7. En particular, es importante reconocer el gran potencial de las microempresas existentes, muchas de las cuales son negocios familiares, así como las oportunidades de desarrollo en el ámbito de las empresas de la economía social. Además, el CESE insta a la Comisión a que tenga en cuenta que no todas las empresas de gran crecimiento son empresas de alta tecnología y que sectores como el de los servicios, la industria de la moda y el comercio electrónico, así como otros sectores innovadores, también requieren atención y apoyo.

3.8. El CESE insta, asimismo, a la Comisión a que vele por que todas las iniciativas tengan igualmente en cuenta los nuevos fenómenos empresariales emergentes, como la economía colaborativa ⁽⁶⁾. Todos ellos se enfrentan al mismo cúmulo de obstáculos al iniciar su actividad y su desarrollo en el mercado único.

3.9. El CESE acoge favorablemente la medida de introducir un portal digital único para mejorar el acceso a la información, pero considera que este instrumento tendrá una repercusión limitada en cuanto a la reducción de las normas y los reglamentos gravosos. El CESE sugiere, asimismo, que se incluya un portal de internet sobre investigación y desarrollo dentro de este portal digital único. La cooperación estructural con organizaciones intermediarias es un medio muy eficaz para mejorar la información destinada a las empresas emergentes.

3.10. La Comisión aborda algunos de los obstáculos más urgentes, sobre todo en relación con la carga normativa, fiscal y administrativa. El CESE hace hincapié en que las pymes, en particular, las microempresas, las empresas familiares y las empresas de la economía social, a menudo tienen poca o nula capacidad interna para asumir una carga normativa y administrativa muy compleja y burocrática, razón por la cual la simplificación se considera fundamental.

3.11. El CESE apoya las revisiones cruzadas propuestas para intercambiar buenas prácticas y detectar las diferencias entre los Estados miembros con el objetivo de armonizar mejor las iniciativas. Para que sean eficaces, los resultados de las revisiones cruzadas deben ser transparentes y se han de transmitir a todas las partes interesadas.

3.12. El CESE también apoya la decisión de la Comisión de ampliar los servicios de asesoramiento de la Red Europea para las Empresas (EEN) con consejeros específicos para empresas emergentes y en expansión que asesoren sobre las normas nacionales y europeas, las oportunidades de financiación, la captación de socios y el acceso a la contratación pública transfronteriza. Una vez más, el CESE destaca la importancia y las ventajas de una cooperación más estructural con los organismos intermediarios y las organizaciones interesadas, también dentro de la economía social.

3.13. El CESE apoya la intención de la Comisión de incluir a las empresas emergentes y en expansión en los acuerdos comerciales internacionales, ya que un número cada vez mayor de empresas emergentes y en expansión necesita llegar a un mercado mundial con rapidez (a menudo en un segmento muy reducido).

3.14. El CESE reconoce y apoya el compromiso de la Comisión, manifestado en la iniciativa, de garantizar el cumplimiento de las normas de la UE sobre condiciones laborales, la legislación laboral y los convenios colectivos, así como de aspirar a un empleo de alta calidad.

3.15. El CESE desea responder a la siguiente afirmación de la Comunicación de la Comisión: «entre los que se incluye la oferta de modalidades de trabajo más flexibles y modernas». Dicha declaración puede dar lugar a malentendidos y a posibles abusos.

3.16. La participación estructural de los interlocutores sociales es fundamental y debe fomentarse, a fin de garantizar la competencia leal entre las empresas y evitar el riesgo de *dumping* social, como ya resaltó el CESE en varios dictámenes ⁽⁷⁾.

3.17. El CESE desea abordar el proceso actual relativo al geobloqueo ⁽⁸⁾. Podría tratarse de un nuevo gran obstáculo para las empresas emergentes y en expansión que no tienen capacidad para acceder a varios países con diferentes idiomas al mismo tiempo. Es fundamental dar a conocer la diferencia entre ventas activas y pasivas. Solo se exige cumplir la legislación nacional para aquellos países a los que la empresa se dirija de forma activa.

⁽⁶⁾ DO C 75 de 10.3.2017, p. 33.

⁽⁷⁾ DO C 161 de 6.6.2013, p. 14; DO C 303 de 19.8.2016, p. 54; DO C 13 de 15.1.2016, p. 2.

⁽⁸⁾ COM(2016) 289 final.

3.18. El CESE apoya la propuesta de mejorar el acceso de las pymes, sobre todo las que están en expansión, a los programas de Horizonte 2020. El Consejo Europeo de la Innovación y el Radar de la Innovación pueden ser instrumentos eficaces, siempre y cuando no resulten demasiado gravosos, y realmente puedan alcanzar los objetivos deseados en relación con las pymes. Además, el CESE recomienda que estas iniciativas presten atención específicamente a la innovación social, que a menudo es el motor de los nuevos modelos de negocio.

3.19. Asimismo, el CESE celebra la mención específica de las empresas emergentes y en expansión en relación con la economía social y las empresas sociales, un ámbito sobre el que el CESE tiene conocimientos técnicos específicos y con respecto al que ya ha emitido varios dictámenes ⁽⁹⁾.

3.20. El CESE valora positivamente el reconocimiento por parte de la Comisión de que las pymes tienen grandes dificultades a la hora de defender sus derechos de propiedad intelectual e industrial. El coste es extremadamente alto para una empresa pequeña, y los costes para garantizar el cumplimiento son igualmente altos, lo que implica que casi ninguna empresa emergente o en expansión puede permitírselo. El CESE pide a la Comisión que encuentre una solución viable para afrontar esta situación.

4. Observaciones específicas

4.1. *Socios, agrupaciones empresariales y ecosistemas*

4.1.1. Un entorno general positivo para el espíritu emprendedor constituye una piedra angular del crecimiento y la innovación. El CESE considera que esta iniciativa de la Comisión solo puede tener éxito si se centra en mejorar de forma general el entorno empresarial, que permita la asunción de riesgos y la experimentación como parte del proceso de innovación.

4.1.2. El CESE conviene con la Comisión en que es muy importante para las empresas emergentes y, sobre todo, las empresas en expansión, conectar con los socios adecuados. Dado que el mercado europeo suele ser más tradicional en cuanto a asunción de riesgos, así como esencialmente nacional, es necesario repartir el esfuerzo entre dos líneas de actuación principales:

- 1) La UE y los Estados miembros, en constante cooperación con organizaciones y organismos intermediarios, pueden desempeñar una función importante a la hora de facilitar las agrupaciones con universidades, centros de investigación, etc.
- 2) Para encontrar inversores y socios empresariales, solo el mercado es válido, aunque sin subestimar los programas europeos ni la función del BEI o el FEI. Sin embargo, estos programas deberán intensificarse y coordinarse mejor.

4.1.3. El CESE apoya el plan de la Comisión de reforzar la actual iniciativa Startup Europe y coordinar la labor de la UE para conectar las agrupaciones de empresas y los ecosistemas de toda Europa.

4.1.4. El CESE se congratula de que la Comisión ponga el acento en la creación de comunidades con asociaciones y ecosistemas a medida como factor clave para el éxito de las empresas emergentes y en expansión. En este contexto, el CESE valora positivamente que la Comisión preste una atención especial a las empresas de la economía social y reconozca sus características y contribuciones específicas a las sociedades europeas. Por tanto, el CESE insta una vez más ⁽¹⁰⁾ a la Comisión a que reúna todas las iniciativas en un plan de acción coherente de la UE para la economía social con el objetivo de mejorar la visibilidad y la interconexión entre las distintas iniciativas.

4.2. *Oportunidades de contratación pública*

4.2.1. El CESE apoya firmemente la intención de la Comisión de mejorar las oportunidades de contratación pública para las empresas emergentes y en expansión. Además de las medidas propuestas, el CESE pide a la Comisión que siga de cerca la transposición y la aplicación de la Directiva sobre contratación pública a escala de los Estados miembros. Esto es clave para garantizar que los Estados miembros aprovechan plenamente las disposiciones en vigor destinadas a mejorar las oportunidades de contratación pública para las pymes, incluidas las empresas de la economía social. El CESE se remite a su anterior dictamen sobre contratación pública ⁽¹¹⁾.

⁽⁹⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.social-entrepreneurship-make-it-happen>.

⁽¹⁰⁾ Contribución del CESE al programa de trabajo de la Comisión para 2017, <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.publications.40059>

⁽¹¹⁾ DO C 191 de 29.6.2012, p. 84.

4.2.2. El CESE se felicita de que la Comunicación preste atención específicamente a la contratación pública en el ámbito de la innovación y la asociación para la innovación. Sin embargo, para ello se requiere un conjunto de reglamentos simplificados. La contratación pública en materia de innovación, según se describe en la Directiva, parece ser más adecuada para las grandes empresas. La participación en asociaciones en el ámbito de la innovación exige la existencia de una unidad independiente, lo que impide la participación de las empresas emergentes y en expansión, ya que no suelen disponer de un servicio específico para tal fin.

4.2.3. El CESE destaca que la introducción del instrumento de la Comisión [autodeclaración mediante el documento europeo único de contratación (DEUC)], con el objetivo de ayudar a las pymes a participar en procedimientos de contratación pública, en muchos casos ha tenido el efecto contrario y se percibe como un obstáculo para la participación en la contratación pública. Las empresas emergentes y en expansión tienen dificultades para reunir toda la información necesaria y los formularios exigidos. Por ello, el apoyo resulta necesario y debería ser promovido por las organizaciones intermediarias (organizaciones de pymes y otras organizaciones relacionadas).

4.3. *Capacidades*

4.3.1. El CESE está de acuerdo en que la nueva Agenda de Capacidades para Europa, con su enfoque dual centrado en la calidad y las capacidades necesarias para el mercado laboral, aborda algunos de los retos más importantes. Sin embargo, esta Agenda solo tendrá éxito si las iniciativas llegan a los grupos destinatarios más importantes, lo que exige medidas de aplicación, supervisión y seguimiento para garantizar su eficacia.

4.3.2. El CESE destaca que la nueva Agenda de Capacidades para Europa y, en especial, la próxima iniciativa Coalición por las capacidades y los empleos digitales, son muy importantes y pueden ser un eje fundamental para el futuro.

4.3.3. Las empresas de la economía social desarrollan respuestas a necesidades sociales nuevas o que no se tienen suficientemente en cuenta. Son pioneras en materia de innovación social. Por tanto, además de las iniciativas sobre capacidades digitales, los empresarios de la economía social (entre otros) expresan la necesidad de actuar en otros ámbitos relacionados con las capacidades, como el desarrollo empresarial y la preparación a la inversión. Estas capacidades son igualmente importantes para el éxito de una empresa emergente.

4.3.4. El CESE insta a la Comisión a que anime y ayude a los Estados miembros a diseñar programas educativos para empresarios, así como a facilitar el intercambio de las mejores prácticas entre los Estados miembros y las partes interesadas. Es aconsejable introducir dichos programas en las primeras fases del sistema educativo, puesto que se ha demostrado que tienen mayores repercusiones.

4.3.5. Además, los viveros y los servicios de ventanilla única (por ejemplo, desarrollo, tutoría y apoyo financiero) suelen ser esenciales en las fases iniciales y de expansión. La Comisión debería promover y compartir las buenas prácticas en este ámbito.

4.4. *Fiscalidad*

4.4.1. El CESE comparte la preocupación de la Comisión de que la fiscalidad puede constituir un obstáculo considerable para las empresas emergentes y en expansión. Los puntos clave que deben abordarse son los elevados costes de cumplimiento, en particular los provocados por diversos regímenes tributarios nacionales.

4.4.2. El CESE pide a la Comisión que considere la posibilidad de no establecer ningún límite de volumen o de tiempo respecto del traslado a ejercicios futuros de las pérdidas incurridas en las primeras fases de las empresas emergentes y en expansión.

4.4.3. El CESE también acoge favorablemente la posibilidad de que las pymes puedan optar por participar en el sistema de una base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades, como se describe en la Comunicación de la Comisión.

4.4.4. Además, la imposición sobre el consumo dentro del sistema del IVA es muy compleja para las pymes. Asimismo, las empresas emergentes soportan un carga adicional para determinar el tipo de IVA aplicable a cada producto o servicio concreto en los Estados miembros, lo que genera elevados costes que, en última instancia, desincentivan el comercio transfronterizo. Por tanto, el CESE apoya la intención de la Comisión de crear un territorio único de aplicación del IVA, así como el paquete de simplificación del IVA para las pymes, incluidas las empresas emergentes, lo que permitirá afrontar un importante obstáculo para las microempresas.

4.4.5. En muchos Estados miembros, la imposición sobre las rentas de inversión a nivel individual también desincentiva la inversión en empresas emergentes y en expansión, especialmente si hay otras alternativas de inversión que implican una menor carga impositiva o no conllevan ningún tipo de imposición. A este respecto, puede que sea necesario prestar especial atención a la imposición sobre las opciones de compra de acciones (*stock options*). El CESE apoya, por tanto, el seguimiento constante por parte de la Comisión de los sistemas/incentivos fiscales de los Estados miembros para la inversión en empresas emergentes y en expansión.

4.4.6. Las empresas de la economía social requieren un margen de maniobra fiscal que les permita realizar plenamente su potencial económico, teniendo en cuenta sus fines sociales y medioambientales y de acuerdo con los principios de libre competencia en igualdad de condiciones. Pueden adoptarse medidas de distinta índole:

- cartografiar los diversos incentivos fiscales existentes asociados a la financiación de las empresas de la economía social, a fin de divulgar las mejores prácticas,
- fomentar la innovación social mediante:
 - créditos fiscales para las donaciones o las inversiones de bajo rendimiento en innovaciones sociales que respondan a las prioridades de la sociedad,
 - créditos fiscales reembolsables para investigación y desarrollo para las empresas sin ánimo de lucro, con el fin de fomentar innovaciones de utilidad pública y aumentar la productividad de los servicios a las personas y los servicios de proximidad.

4.5. Acceso a la financiación

4.5.1. Las empresas de nueva creación y las empresas en expansión dependen del acceso al capital y al endeudamiento. En dictámenes anteriores ⁽¹²⁾, el CESE señaló que el acceso al capital riesgo es considerablemente inferior en la UE que en los EE. UU., debido sobre todo a la gran fragmentación del sector de capital riesgo de la UE (concentrado en determinados Estados miembros). El Comité reconoce que la Comisión aborda esta cuestión mediante la creación de un fondo paneuropeo de capital riesgo y le pide que tome nota de las propuestas del CESE ⁽¹³⁾ y siga de cerca su utilización y sus efectos.

4.5.2. En el mismo dictamen, se señala la implicación insuficiente de los inversores privados y se recomiendan incentivos para las asociaciones público-privadas, para las cuales podrían contemplarse fondos asimétricos (ya existen en Finlandia, el Reino Unido, Grecia y los Países Bajos). El CESE suscribe ahora una solución similar que permite que los fondos de inversión privados se beneficien de las garantías públicas respecto de las inversiones en empresas emergentes y en expansión.

4.5.3. El CESE también acoge con satisfacción la propuesta de aumentar el presupuesto para el FEIE y el COSME a fin de proporcionar financiación adicional con miras a una política eficaz para las empresas emergentes y en expansión, que tenga en cuenta su diversidad.

4.5.4. Sin embargo, es importante subrayar que la mayoría de las empresas emergentes se financia mediante préstamos bancarios vinculados a garantías personales y familiares. Mientras que los préstamos bancarios son un hecho, también es necesario el acceso al capital como instrumento financiero, pero no está suficientemente desarrollado en Europa a causa de los regímenes fiscales punitivos, la falta de cultura accionarial, una escasa cultura financiera y la fragmentación de los regímenes de insolvencia.

4.5.5. El CESE anima a los Estados miembros de la UE, con el apoyo de la Comisión, a promover y buscar formas jurídicas alternativas de hacer negocios, por ejemplo, la sociedad anónima sencilla, caracterizada por su gran potencial de innovación para el crecimiento, típico de las empresas emergentes (Francia y Eslovaquia).

4.5.6. El CESE también anima a los Estados miembros, con el apoyo de la Comisión, a simplificar y armonizar las distintas legislaciones sobre quiebras, en particular, la aplicación del principio de «segunda oportunidad» propuesto en el Dictamen del CESE sobre la insolvencia empresarial ⁽¹⁴⁾.

⁽¹²⁾ DO C 75 de 10.3.2017, p. 6.

⁽¹³⁾ DO C 75 de 10.3.2017, p. 48.

⁽¹⁴⁾ DO C 209 de 30.6.2017, p. 21.

4.5.7. En el marco del procedimiento y la legislación sobre insolvencia, el reto es valorar adecuadamente los activos de las empresas emergentes en quiebra. En muchos casos, el principal activo son los conocimientos técnicos en lugar de activos fijos, como ya indicó el CESE con anterioridad ⁽¹⁵⁾.

4.5.8. En dictámenes anteriores, el CESE examinó a fondo el ecosistema financiero ⁽¹⁶⁾ requerido para las empresas de la economía social. Al igual que las otras empresas emergentes, requieren soluciones de capital mixto con un elemento de garantía, así como instrumentos innovadores para la financiación en una segunda fase y educación financiera que incluya la preparación a la inversión. Una característica concreta de las inversiones en las empresas de la economía social y su financiación es que el rendimiento de las inversiones también incluye la repercusión social. La Comisión debería apoyar a los Estados miembros en las iniciativas que vayan en esta dirección.

5. Observaciones específicas sobre las empresas de la economía social y las nuevas formas de empresa emergentes

5.1. El CESE acoge con satisfacción que la Comunicación destaque en concreto medidas específicas para el sector de las empresas de la economía social, así como que se contemplen medidas adicionales para los modelos empresariales emergentes.

5.2. En este contexto, es indispensable mencionar el vínculo entre la innovación social y la puesta en marcha de empresas de la economía social y de nuevos modelos empresariales, que el CESE ya analizó anteriormente ⁽¹⁷⁾. Es esencial comprender que la innovación social se apoya en un proceso diferente de innovación basado en criterios y principios específicos. Toda medida destinada a apoyar a las empresas emergentes y los nuevos modelos de negocio del ámbito de la economía social debe, por tanto, reconocer los valores subyacentes clave, como la medición de la repercusión social y ambiental, el valor compartido y los aspectos de código abierto que están vinculados a la innovación social ⁽¹⁸⁾. Solo así es factible que las empresas de la economía social y estas nuevas formas emergentes de empresa social puedan aprovechar las medidas de apoyo, ser sostenibles y expandirse con éxito.

5.3. También es importante entender cómo y hasta qué punto las empresas de la economía social y estas nuevas formas de empresa se expanden (puede que elijan compartir una buena idea en vez de expandirse). Como destacó el CESE con anterioridad, la clave es integrar plenamente la lógica de estos modelos diversos de empresa en toda iniciativa relativa a las empresas emergentes y en expansión y ajustar los instrumentos de apoyo debidamente. Los mecanismos de apoyo se basan a menudo en el modelo de empresa tradicional, que hoy constituye la norma, en lugar de basarse en los modelos de la economía social o los económicos que empiezan a emerger.

6. Necesidades adicionales

6.1. El CESE ha hecho hincapié una y otra vez en la necesidad de aumentar la visibilidad, el reconocimiento y la promoción de las distintas formas de empresa. Esto incluye mejorar la recopilación de estadísticas y estudios sobre los diferentes modelos de negocio que existen hoy en la UE y su lógica específica.

6.2. Podría ser muy útil una base de datos de buenas prácticas en relación con las medidas destinadas a promover las empresas emergentes y en expansión en toda su diversidad. La Comisión está en condiciones de facilitar el intercambio de buenas prácticas entre los Estados miembros.

6.3. Deberían promoverse los valores, los principios y las razones de ser de las empresas de la economía social, ya que pueden servir de inspiración para los empresarios. Las experiencias y los métodos de este sector pueden transferirse fácilmente a otros modelos de empresa, como en el caso de los principios de asociación y afiliación basados en la creación conjunta entre sectores y partes interesadas, los acuerdos de licencia, la creación de capacidades, la financiación concatenada (*piggybacking*), que permite obtener fondos aprovechando el tamaño de otras empresas, el código abierto para la difusión rápida de soluciones, las redes inteligentes basadas en el valor compartido y colectivo y la fijación de nuevas normas a modo de movimientos orientados al cambio político. Un ejemplo de esto último es que la innovación social normalmente conduce a la innovación en la política social. Del mismo modo, las empresas convencionales pueden servir de inspiración para las empresas de la economía social, por ejemplo, en cuanto a la comercialización, las ventas y la gestión empresarial, lo que pone de manifiesto nuevamente el valor del intercambio de buenas prácticas.

⁽¹⁵⁾ DO C 75 de 10.3.2017, p. 6.

⁽¹⁶⁾ DO C 13 de 15.1.2016, p. 152.

⁽¹⁷⁾ DO C 303 de 19.8.2016, p. 28.

⁽¹⁸⁾ Índice de Innovación Social desarrollado por Europe Tomorrow y DO C 458 de 19.12.2014, p. 14.

6.4. El CESE goza de una posición privilegiada, como representante de la sociedad civil europea, para participar activamente en la promoción y el refuerzo del desarrollo empresarial en la UE en beneficio del empleo, el bienestar social y el crecimiento. Por tanto, pone su capacidad y sus competencias a disposición de la Comisión con vistas a la presentación de nuevas iniciativas para las pymes, incluidas las empresas de la economía social.

Bruselas, 31 de mayo 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 adapta a los artículos 290 y 291 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea una serie de actos jurídicos que prevén el recurso al procedimiento de reglamentación con control»

[COM(2016) 799 final — 2016/0400 (COD)]

(2017/C 288/04)

Ponente: **Jorge PEGADO LIZ**

Consulta	Parlamento Europeo, 13.3.2017 Consejo Europeo, 13.3.2017
Fundamento jurídico	Artículos 43, apartado 2; 91; 100, apartado 2; 114, 153, apartado 2, letra b); 168, apartado 4, letra b); 172; y 192, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Sección de Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	4.5.2017
Aprobado en el pleno	1.6.2017
Pleno n.º	526
Resultado de la votación	156/0/1
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE lamenta que la Comisión no haya seguido sus dictámenes anteriores y que haya tenido que reanudar las negociaciones para adaptar a los artículos 290 y 291 del TFUE una serie de actos jurídicos que prevén el recurso al procedimiento de reglamentación con control.

1.2. El CESE recuerda que ya definió en sus dictámenes anteriores la orientación que considera más adecuada para preservar los valores fundamentales que están en juego en este ejercicio, en términos de seguridad jurídica, respeto de los derechos fundamentales y ejercicio efectivo, equilibrado y democrático de los poderes de las instituciones.

1.3. A su entender, esos principios deberían guiar el nuevo ejercicio de adaptación de los actos jurídicos que todavía utilizan el procedimiento de reglamentación con control al nuevo régimen de actos delegados y actos de ejecución previstos en los artículos 290 y 291 del TFUE.

1.4. Sin perjuicio de un análisis más detallado cuando revise cada acto sometido a su dictamen, el CESE enuncia de forma sintética las observaciones que estima oportunas sobre cada una de las propuestas legislativas anunciadas en la propuesta.

2. Propuesta de la Comisión

2.1. En su propuesta, la Comisión observa que un número significativo de actos legislativos de base sujetos al régimen de la Decisión 2006/512/CE del Consejo («Decisión sobre comitología») todavía deben adaptarse a los artículos 290 y 291 del TFUE en virtud del Reglamento (UE) n.º 182/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las normas y los principios generales relativos a las modalidades de control por parte de los Estados miembros del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión («Reglamento sobre comitología»).

2.2. Se había comprometido a adaptarlos en 2013 y, a tal efecto, propuso en dicho año tres adaptaciones horizontales denominadas «Ómnibus I, II y III».

2.3. Tras un largo debate con el Parlamento Europeo y numerosas enmiendas a las propuestas, el Consejo se negó a respaldar esa adaptación automática y en bloque de todos los actos que prevén la utilización del procedimiento de reglamentación con control a actos delegados, ya que no se garantizaba la consulta sistemática a los expertos de los Estados miembros en la fase preparatoria de los actos delegados. Dado el bloqueo institucional resultante, la Comisión retiró sus propuestas.

2.4. Tras la revisión del Acuerdo Interinstitucional «Legislar Mejor» (AIL) y la adopción del Acuerdo Común sobre los actos delegados anexo al mismo, la Comisión presentó una nueva propuesta que responde a las objeciones del Consejo. Dicha propuesta tiene en cuenta las modificaciones introducidas por el nuevo Acuerdo Interinstitucional en lo concerniente a la consulta a los expertos de los Estados miembros durante la preparación de los actos delegados y la consulta sincronizada con el Parlamento Europeo.

2.5. La propuesta se articula en los trece capítulos del anexo, en el que figuran los 168 actos por orden cronológico, que la Comisión clasifica en cuatro cuadros:

Cuadro 1 — Sinopsis de los actos en los que se propone la adaptación a actos de ejecución para determinadas habilitaciones

Cuadro 2 — Sinopsis de los actos para los que se prevé la supresión de determinadas habilitaciones

Cuadro 3 — Propuestas adoptadas por la Comisión

Cuadro 4 — Actos para los que se han previsto propuestas.

3. Antecedentes: dictámenes y documentos de información del CESE

3.1. El CESE aprobó en julio de 2013 un documento de información muy detallado cuyo objetivo era «exponer la realidad del procedimiento legislativo delegado introducido por el Tratado de Lisboa».

3.2. En él constataba que «el carácter jurídico exacto de los actos delegados es poco claro, la interpretación de la noción de “medida no esencial” por parte del Tribunal de Justicia varía en función de los distintos ámbitos y la Comisión parece tener un amplio margen de maniobra, en la medida en que le corresponde proponer el alcance y la duración de la delegación».

3.2.1. Mencionaba «muchos interrogantes en cuanto a la transparencia del sistema de consulta previa que procede de un documento jurídicamente no vinculante titulado “Acuerdo común respecto a las modalidades prácticas para el uso de los actos delegados” de 4 de abril de 2011».

3.2.2. Observaba además que «la aplicación del artículo 290 del TFUE está prevista en una Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo de 9 de diciembre de 2009, que es un acto jurídicamente no vinculante, cuando las normas sobre el ejercicio de las competencias de ejecución proceden de un reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de febrero de 2011, que es un acto jurídico de alcance general, obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable».

3.2.3. Concluía que «persisten dudas en cuanto a la simplicidad del mismo, la percepción real por los ciudadanos europeos de lo que está en juego, el uso “adecuado” de este procedimiento y la eficacia de los mecanismos de control». Así, el CESE se proponía elaborar un dictamen de iniciativa en el que pudiera exponer su posición al respecto, de acuerdo con las conclusiones y observaciones formuladas con toda objetividad en dicho documento informativo, de cara a una eventual propuesta de mejora del procedimiento legislativo de la UE.

3.3. En julio y septiembre de 2013, se consultó al CESE sobre dos propuestas de Reglamento «por el que se adaptan al artículo 290 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea determinados actos jurídicos que prevén la utilización del procedimiento de reglamentación con control» [COM(2013) 451 final] y «por el que se adaptan al artículo 290 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea una serie de actos jurídicos en el ámbito de la justicia que prevén el uso del procedimiento de reglamentación con control» [COM(2013) 452 final], después se le consultó de nuevo, el 18 de noviembre y el 10 de diciembre, sobre otra propuesta de Reglamento «por el que se adapta a los artículos 290 y 291 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea una serie de actos jurídicos que prevén la utilización del procedimiento de reglamentación con control» [COM(2013) 751 final]. Dichos Reglamentos se denominaron Ómnibus I, II y III.

3.3.1. En sus Dictámenes de 16 de octubre y 2 de enero, el CESE resaltaba, en particular, que, si bien era necesaria, esta «adaptación en bloque» de más de 165 instrumentos jurídicos (reglamentos, directivas y decisiones) sobre doce ámbitos distintos planteaba numerosas cuestiones de orden jurídico y práctico.

3.3.2. Así, «determinados elementos del procedimiento de delegación siguen siendo oscuros [...] la noción de “elementos no esenciales” aún está por definir. Del mismo modo, debería evaluarse con precisión el funcionamiento del mecanismo».

3.3.3. Además, constataba que «algunas propuestas de Reglamento contienen opciones que ignoran el marco fijado por los actos legislativos de base e incluso prevén que la delegación se ejerza durante un período indeterminado o establecen plazos muy breves para el control del Parlamento y el Consejo».

3.3.4. Tras un análisis sistemático de todas las propuestas, el CESE recomendaba a la Comisión «que adapte su ejercicio de “adaptación en bloque” teniendo en cuenta, en primer lugar, las particularidades de determinados actos legislativos de base» y «al Consejo y al Parlamento que demuestren una máxima vigilancia y evalúen detalladamente todos los actos incluidos en este ejercicio de “adaptación”».

3.3.5. De proseguir el ejercicio conforme a las propuestas de la Comisión, el CESE resaltaba la importancia de:

- la plena participación del PE en el proceso,
- la racionalización y simplificación de los procedimientos de comitología,
- una mayor información tanto en lo concerniente a la delegación a los comités como a las medidas pertinentes, durante todas las fases del procedimiento, y
- pleno acceso a la información para los ciudadanos y la sociedad civil.

3.3.6. Por último, el Comité pedía que se evaluaran las repercusiones del nuevo marco reglamentario y se presentara al Parlamento, al Consejo y al propio Comité un informe periódico sobre la eficacia, la transparencia y la difusión de la información.

3.4. Entre tanto, la Comisión publicó una propuesta de Acuerdo Interinstitucional con carácter vinculante, basada en el artículo 295 del TFUE, que se inscribía en el paquete «Legislar Mejor» y en la que abordaba los actos delegados en dos anexos específicos.

3.4.1. En su Dictamen de julio de 2015, el CESE: «celebra, sobre todo, los esfuerzos de la Comisión por alcanzar un equilibrio adecuado entre, por una parte, los valores fundamentales que constituyen la “norma de Derecho”, la participación democrática, la transparencia, la proximidad a los ciudadanos y el derecho a una información amplia sobre los procedimientos legislativos y, por otra, la simplificación legislativa y una normativa más flexible, mejor adaptada a los intereses en juego y dotada de un procedimiento de actualización y revisión simplificado».

3.4.2. También acogía con satisfacción el hecho de que «la Comisión se compromete a recabar, antes de la adopción de los actos delegados, todo el asesoramiento técnico necesario [...] mediante la consulta a expertos de los Estados miembros y consultas públicas y que propone el mismo método de consulta para la adopción de los actos de ejecución».

3.4.3. El CESE temía, sin embargo, que todas esas consultas prolongasen de manera excesiva e innecesaria la elaboración de los actos.

3.4.4. No suscribía por completo el enfoque casuístico relativo a la distinción de las materias que deben ser objeto de actos delegados o actos de ejecución, ya que los criterios empleados eran ambiguos y dejaban un margen de interpretación discrecional demasiado amplio.

3.4.5. En particular, el CESE se declaraba en contra de:

- a) la falta de información previa sobre los expertos de los Estados miembros y sus competencias técnicas;

- b) la ausencia de un plazo adecuado para la consulta a los expertos, las partes interesadas, el Parlamento Europeo y el Consejo, excepto en caso de urgencia;
- c) el carácter facultativo de la consulta y la transmisión del calendario de reuniones a los expertos del Parlamento Europeo y las partes interesadas;
- d) la incoherencia de la información relativa a la adopción de los actos delegados, que debería facilitarse de manera sistemática y automática a través de un sitio web actualizado en tiempo real;
- e) el principio de una duración indeterminada de la delegación: el CESE consideraba que debería tratarse de una duración exacta, posiblemente renovable por la misma duración, salvo en casos excepcionales y debidamente justificados.

3.4.6. El CESE pedía que las directrices previesen expresamente que las delegaciones estén delimitadas en todos sus elementos, a saber:

- a) objetivos definidos;
- b) contenido preciso;
- c) alcance explícito;
- d) duración precisa y determinada.

3.4.7. Sostenía que «la redacción de los artículos 290 y 291 del TFUE no solo podría perfeccionarse, sino que, en caso de una futura revisión de los Tratados, debería mejorarse. Su aplicación también debería regularse mejor para evitar que las decisiones sobre la elección del instrumento sean más políticas que técnicas».

3.5. A falta de acuerdo entre el Parlamento y el Consejo sobre el procedimiento de adaptación en bloque, la Comisión se vio obligada a retirar sus propuestas y presentar la actual.

4. Observaciones generales

4.1. Habida cuenta de sus Dictámenes anteriores, el CESE se pregunta si está justificado un retraso de más de cuatro años en una cuestión tan sensible.

4.2. En efecto, el CESE había establecido claramente las siguientes orientaciones:

- a) el recurso a los actos delegados debería ser la excepción y no la regla;
- b) en caso de duda en cuanto al carácter esencial de los elementos en cuestión, o en caso de zona «gris», la Comisión debería abstenerse de proponer actos delegados y legislar dentro del propio acto legislativo de base;
- c) en caso de duda sobre la naturaleza de la medida que deba tomarse, la Comisión debería adoptar preferiblemente actos de ejecución en lugar de actos delegados.

4.3. También estaba en desacuerdo con la Comisión sobre los puntos recordados en el apartado 3.3.5 anterior.

4.4. Muchos de esos aspectos negativos se han corregido en la presente propuesta. No obstante, sigue habiendo algunos puntos de desacuerdo:

- a) la Comisión insiste en que los actos delegados tengan una duración indeterminada. El CESE mantiene que la duración de la delegación siempre debe ser, en principio, determinada, con posibilidad de renovación, salvo casos excepcionales debidamente justificados;
- b) el CESE sigue temiendo que el Parlamento y el Consejo no tengan la posibilidad real de ejercer a tiempo un control efectivo del contenido de los actos delegados;
- c) mantiene sus dudas por lo que respecta a la distinción precisa entre los actos de ejecución y los actos delegados, sobre todo en lo que atañe a las «medidas esenciales y no esenciales» vinculadas a los derechos fundamentales;

- d) por último, reitera que una reformulación de los artículos 290 y 291 del TFUE podría disipar, de una vez por todas, todas las ambigüedades que han dado lugar a los problemas actuales.

5. Observaciones específicas

Un análisis detallado de cada una de las 168 propuestas recogidas en el anexo nos lleva a plantear las siguientes dudas:

Cuadro 1

Sinopsis de los actos en los que se propone la adaptación a actos de ejecución para determinadas habilitaciones

Número del anexo	Título del acto ⁽¹⁾	Observaciones del CESE
2	Decisión n.º 406/2009/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009	El artículo 12 bis prevé que la duración de los poderes para adoptar actos delegados se otorgan a la Comisión por un período de tiempo indefinido a partir de una fecha concreta. <u>Comentario:</u> en 2013, el Consejo y el Parlamento Europeo se pronunciaron a favor de una duración fija de cinco años, con renovación automática a raíz de un informe que la Comisión habría de presentar antes de la expiración de la delegación. La Comisión estima que está justificada una duración indefinida de la habilitación, ya que el legislador tiene la posibilidad de revocarla en cualquier circunstancia y momento [véase la página 7 de la propuesta de la Comisión COM(2016) 799 final].
6	Decisión n.º 626/2008/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 2008	Esta Decisión hace referencia a las competencias de ejecución conferidas a la Comisión. <u>Comentario:</u> la Comisión presume, por lo que respecta a la elección entre una habilitación para actos delegados o para actos de ejecución, que la evaluación de 2013 (propuestas Ómnibus) sigue siendo válida, puesto que ni las negociaciones relativas a dichas propuestas, ni la jurisprudencia al respecto, ni el resultado del AII han conducido a la definición de nuevos criterios que hagan necesaria una reevaluación global (véanse las páginas 4-5 de la propuesta de la Comisión COM(2016) 799 final).
53	Reglamento (CE) n.º 1221/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009	El nuevo artículo 17, apartado 3, no establece la duración de la habilitación de la Comisión para adoptar actos delegados. El nuevo artículo 48 bis precisa que los poderes para adoptar actos delegados mencionados en el artículo 17, apartado 3, y el artículo 48, se otorgan a la Comisión por un período de tiempo indefinido a partir de la fecha de entrada en vigor del Reglamento Ómnibus. <u>Comentario:</u> - Véase la casilla 2 del cuadro. - El nuevo artículo 17, apartado 3, prevé que los <u>procedimientos de recurso</u> contra las decisiones adoptadas como consecuencia de la evaluación de los organismos competentes del EMAS se adopten mediante habilitación. Parece tratarse del derecho a una tutela judicial efectiva y a un juez imparcial previsto en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales. Ahora bien, la Comisión no puede estar facultada para adoptar mediante delegación disposiciones relativas a los derechos fundamentales o su ejercicio.

Número del anexo	Título del acto ⁽¹⁾	Observaciones del CESE
58	Reglamento (CE) n.º 530/1999 del Consejo, 9 de marzo de 1999	El nuevo artículo 10 <i>bis</i> prevé que los poderes para adoptar actos delegados se otorgan a la Comisión por un período de tiempo indefinido a partir de una fecha concreta. <u>Comentario:</u> véase la casilla 2 del cuadro.
59	Reglamento (CE) n.º 2150/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2002	El nuevo artículo 5 <i>ter</i> prevé que los poderes para adoptar actos delegados se otorgan a la Comisión por un período de tiempo indefinido a partir de una fecha concreta.
60	Reglamento (CE) n.º 437/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de febrero de 2003	El nuevo artículo 3, apartado 1, punto 1, prevé que cada Estado miembro procederá a la recogida de datos estadísticos. El nuevo artículo 5 relativo a la precisión de las estadísticas dispone que la recogida de los datos se base en « <u>datos exhaustivos</u> ». Por último el artículo 10 <i>bis</i> sobre el ejercicio de la delegación prevé que esta se ejerza durante un período indefinido a partir de una fecha que se definirá con posterioridad. <u>Comentario:</u> el CESE observa que el concepto de «datos exhaustivos» puede aplicarse a datos personales, tal como se definen en el artículo 8 de la Carta de los Derechos Fundamentales, y subraya que el Tribunal de Justicia de la UE ha juzgado que estos últimos no pueden someterse al procedimiento de delegación (véase el asunto C-355/10, Parlamento/Consejo, y el Dictamen del CESE en el DO C 67 de 6.3.2014, p. 104).
61	Reglamento (CE) n.º 450/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de febrero de 2003	El nuevo artículo 11 <i>bis</i> prevé que los poderes para adoptar actos delegados se otorgan a la Comisión por un período de tiempo indefinido a partir de una fecha concreta. <u>Comentario:</u> véase la casilla 2 del cuadro.
64	Reglamento (CE) n.º 1552/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005	El nuevo artículo 13 <i>bis</i> prevé que los poderes para adoptar actos delegados se otorgan a la Comisión por un período de tiempo indefinido a partir de una fecha concreta. <u>Comentario:</u> véase la casilla 2 del cuadro.
67	Reglamento (CE) n.º 716/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2007	El nuevo artículo 9 <i>bis</i> prevé que los poderes para adoptar actos delegados se otorgan a la Comisión por un período de tiempo indefinido a partir de una fecha concreta. <u>Comentario:</u> véase la casilla 2 del cuadro.
69	Reglamento (CE) n.º 1445/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2007	El nuevo artículo 10 <i>bis</i> prevé que los poderes para adoptar actos delegados se otorgan a la Comisión por un período de tiempo indefinido a partir de una fecha concreta. <u>Comentario:</u> véase la casilla 2 del cuadro.

Número del anexo	Título del acto ⁽¹⁾	Observaciones del CESE
70	Reglamento (CE) n.º 177/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de febrero de 2008	El nuevo artículo 15 <i>bis</i> prevé que los poderes para adoptar actos delegados se otorgan a la Comisión por un período de tiempo indefinido a partir de una fecha concreta. El nuevo artículo 8 <i>bis</i> prevé que los poderes para adoptar actos delegados se otorgan a la Comisión por un período de tiempo indefinido a partir de una fecha concreta.
73	Reglamento (CE) n.º 452/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2008	El nuevo artículo 6 <i>bis</i> prevé que los poderes para adoptar actos delegados se otorgan a la Comisión por un período de tiempo indefinido a partir de una fecha concreta.
74	Reglamento (CE) n.º 453/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2008	El nuevo artículo 8 <i>bis</i> prevé que los poderes para adoptar actos delegados se otorgan a la Comisión por un período de tiempo indefinido a partir de una fecha concreta. <u>Comentario:</u> - Véase la casilla 2 del cuadro. - El CESE observa que el nuevo artículo 7 establece que la Comisión estará facultada para adoptar actos delegados [...] para la realización de una serie de estudios de viabilidad [...] realizados por aquellos Estados miembros que encuentren dificultades para facilitar datos. Se pregunta si la naturaleza de los datos sobre actividades sanitarias abarca la salud de los candidatos a un empleo, en cuyo caso se trataría de datos personales que no pueden incluirse en el procedimiento de delegación (véase el asunto C-355/10 anteriormente citado).
89	Directiva 2006/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo	El nuevo artículo 21 <i>bis</i> prevé que los poderes para adoptar actos delegados se otorgan a la Comisión por un período de tiempo indefinido a partir de una fecha concreta. <u>Comentario:</u> véase la casilla 2 del cuadro.
99	Reglamento (CE) n.º 1223/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009	El nuevo artículo 31 <i>bis</i> prevé que los poderes para adoptar actos delegados se otorgan a la Comisión por un período de tiempo indefinido a partir de una fecha concreta. <u>Comentario:</u> véase la casilla 2 del cuadro.
104	Directiva 97/70/CE del Consejo, de 11 de diciembre de 1997	El nuevo artículo 8 <i>bis</i> prevé que los poderes para adoptar actos delegados se otorgan a la Comisión por un período de tiempo indefinido a partir de una fecha concreta. <u>Comentario:</u> véase la casilla 2 del cuadro.

Número del anexo	Título del acto ⁽¹⁾	Observaciones del CESE
114	Reglamento (CE) n.º 725/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004	El nuevo artículo 10 <i>bis</i> prevé que los poderes para adoptar actos delegados se otorgan a la Comisión por un período de tiempo indefinido a partir de una fecha concreta. <u>Comentario:</u> véase la casilla 2 del cuadro.
143	Directiva 2002/46/CE de 10 de junio de 2002	El nuevo artículo 12 <i>bis</i> prevé que los poderes para adoptar actos delegados se otorgan a la Comisión por un período de tiempo indefinido a partir de una fecha concreta. <u>Comentario:</u> 1. Véase la casilla 2 del cuadro. 2. El CESE señala que la Directiva 2002/46/CE armoniza las normas relativas a los complementos alimenticios a fin de proteger a los consumidores de posibles riesgos para la salud y garantizar que la información que figura en dichos productos no les induzca a error. Trata, pues, de la aplicación del artículo 38 de la Carta de los Derechos Fundamentales. Por consiguiente, el control efectuado por los expertos de los Estados miembros y del Parlamento Europeo debe ser máximo.
144	Directiva 2002/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de enero de 2003	El nuevo artículo 27 <i>bis</i> prevé que los poderes para adoptar actos delegados se otorgan a la Comisión por un período de tiempo indefinido a partir de una fecha concreta. <u>Comentario:</u> 1. Véase la casilla 2 del cuadro. 2. El CESE señala que la Directiva hace referencia a las normas de calidad y seguridad para la extracción [...] de sangre humana y sus componentes con fines terapéuticos. Por lo tanto, contribuye a la aplicación del derecho fundamental a la protección de la salud previsto en el artículo 35 de la Carta de los Derechos Fundamentales. Por consiguiente, el control efectuado por los expertos de los Estados miembros y del Parlamento Europeo debe ser máximo.
147	Reglamento (CE) n.º 1829/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de septiembre de 2003	El nuevo artículo 34 prevé que los poderes para adoptar actos delegados se otorgan a la Comisión por un período de tiempo indefinido a partir de una fecha concreta. <u>Comentario:</u> 1. Véase la casilla 2 del cuadro. 2. El CESE observa que el Reglamento prevé que, al aplicar las políticas comunitarias, se garantice «un nivel elevado de protección de la vida y la salud de las personas». Trata, por tanto, de la aplicación del artículo 35 de la Carta de los Derechos Fundamentales relativo a la protección de la salud. El control efectuado por los expertos de los Estados miembros y del Parlamento Europeo debe ser máximo.

Número del anexo	Título del acto ⁽¹⁾	Observaciones del CESE
151	Reglamento (CE) n.º 2160/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de noviembre de 2003	El nuevo artículo 13 bis prevé que los poderes para adoptar actos delegados se otorgan a la Comisión por un período de tiempo indefinido a partir de una fecha concreta. <u>Comentario:</u> 1. Véase la casilla 2 del cuadro. 2. El CESE señala que el Reglamento se dirige a «garantizar la detección y el control de la salmonela en todas las fases, en particular, durante la producción primaria (en este contexto, la reproducción y la cría de aves y otros tipos de ganado) y en el pienso, con el fin de reducir su prevalencia y el riesgo para la salud pública». Trata, por tanto, de la aplicación del artículo 35 de la Carta de los Derechos Fundamentales. El control efectuado por los expertos de los Estados miembros y del Parlamento Europeo debe ser máximo.
152	Directiva 2004/23/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004	El nuevo artículo 28 bis prevé que los poderes para adoptar actos delegados se otorgan a la Comisión por un período de tiempo indefinido a partir de una fecha concreta. <u>Comentario:</u> 1. Véase la casilla 2 del cuadro. 2. El CESE señala que la Directiva trata de la protección de la salud, que figura en el artículo 35 de la Carta de los Derechos Fundamentales, y delega en la Comisión el poder de adoptar actos con arreglo al artículo 290 del TFUE para completar dicha Directiva con requisitos de trazabilidad. El CESE considera que esta delegación es demasiado amplia y puede afectar a elementos esenciales. Parece, por consiguiente, contraria a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE (véase el asunto C-355/10 anteriormente citado).
158	Reglamento (CE) n.º 1924/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006	El nuevo artículo 24 bis prevé que los poderes para adoptar actos delegados se otorgan a la Comisión por un período de tiempo indefinido a partir de una fecha concreta. <u>Comentario:</u> 1. Véase la casilla 2 del cuadro. 2. El CESE observa que el Reglamento trata de la aplicación de los artículos 35 y 38 de la Carta de los Derechos Fundamentales y que la delegación engloba las «medidas que determinen los alimentos o las categorías de alimentos para los que se restringirán o prohibirán las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables». El CESE estima que los términos empleados pueden englobar medidas esenciales, que no pueden ser objeto de una delegación en virtud del artículo 290 del TFUE.

Número del anexo	Título del acto ⁽¹⁾	Observaciones del CESE
159	Reglamento (CE) n.º 1925/2006 del Consejo, 20 de diciembre de 2006	El nuevo artículo 13 <i>bis</i> prevé que los poderes para adoptar actos delegados se otorgan a la Comisión por un período de tiempo indefinido a partir de una fecha concreta. <u>Comentario:</u> - Véase la casilla 2 del cuadro. - El CESE señala que el Reglamento trata de la aplicación de los artículos 35 y 38 de la Carta de los Derechos Fundamentales y se propone mejorar la protección del consumidor estableciendo normas complementarias de etiquetado. - A este respecto, el control de los expertos de los Estados miembros y del Parlamento Europeo sobre la modificación de los anexos I y II de dicho Reglamento debe ser máximo.
165	Reglamento (CE) n.º 470/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de mayo de 2009	El nuevo artículo 24 <i>bis</i> prevé que los poderes para adoptar actos delegados se otorgan a la Comisión por un período de tiempo indefinido a partir de una fecha concreta. <u>Comentario:</u> - Véase la casilla 2 del cuadro. - El CESE señala que el Reglamento trata de la aplicación del artículo 35 de la Carta de los Derechos Fundamentales y que la delegación engloba el poder de la Comisión para adoptar normas relativas a las medidas que deben tomarse en caso de presencia confirmada de una sustancia prohibida o no autorizada. Esta delegación parece demasiado amplia y puede afectar a elementos esenciales. Parece, por consiguiente, contraria a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE (véase el asunto C-355/10 anteriormente citado).
166	Reglamento (CE) n.º 767/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009	El nuevo artículo 27 <i>bis</i> prevé que los poderes para adoptar actos delegados se otorgan a la Comisión por un período de tiempo indefinido a partir de una fecha concreta. <u>Comentario:</u> véase la casilla 2 del cuadro.
167	Reglamento (CE) n.º 1069/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009	El nuevo artículo 51 <i>bis</i> prevé que los poderes para adoptar actos delegados se otorgan a la Comisión por un período de tiempo indefinido a partir de una fecha concreta. <u>Comentario:</u> véase la casilla 2 del cuadro.

⁽¹⁾ Para estos actos, ya se había propuesto en 2013 la adaptación de determinadas disposiciones a los actos de ejecución.

Cuadro 2

Sinopsis de los actos para los que se prevé la supresión de determinadas habilitaciones

Número del anexo	Título del acto ⁽¹⁾	Observaciones del CESE
2	Decisión n.º 406/2009/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009	Artículo 12 <i>bis</i> , de acuerdo. En contra del tiempo indefinido.

Número del anexo	Título del acto ⁽¹⁾	Observaciones del CESE
7	Reglamento (CE) n.º 1257/96 del Consejo, de 20 de junio de 1996	De acuerdo.
36	Directiva 98/83/CE del Consejo, de 3 de noviembre de 1998	Artículo 11 bis, de acuerdo. En contra del tiempo indefinido.
54	Reglamento (CE) n.º 66/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009	De acuerdo. En contra del tiempo indefinido.
57	Reglamento (CE) n.º 1165/98 del Consejo, de 19 de mayo de 1998	NO. La delegación es demasiado amplia y afecta a aspectos esenciales.
66	Reglamento (CE) n.º 458/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de abril de 2007	De acuerdo. En contra del tiempo indefinido.
92	Directiva 2009/34/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009	De acuerdo. En contra del tiempo indefinido.
133	Reglamento (CE) n.º 1071/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009	NO. La definición de la infracción y de la pérdida de la honorabilidad afecta a derechos personales.
168	Decisión n.º 70/2008/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de enero de 2008	De acuerdo.

⁽¹⁾ Para estos actos, ya se había propuesto en 2013 la supresión de determinadas disposiciones.

Cuadro 3

Propuestas adoptadas por la Comisión

Ámbito	Instrumento	Referencia de la propuesta	Observaciones del CESE
CLIMA	Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003	COM(2015) 337	Nuevo artículo 23. Demasiadas delegaciones en cuestiones delicadas y esenciales, debe revisarse. En contra del tiempo indefinido.
CNECT	Directiva 2002/19/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002	COM(2016) 590	Nuevo artículo 109 con referencia a los artículos 40, 60, 73, 102 y 108. Demasiadas delegaciones en cuestiones delicadas y esenciales, incluso en los anexos; debe revisarse. Regímenes de duración diferentes (artículo 73, apartado 7, y artículo 109).

Ámbito	Instrumento	Referencia de la propuesta	Observaciones del CESE
CNECT	Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002	COM(2016) 590	Nuevo artículo 109 con referencia a los artículos 40, 60, 73, 102 y 108. Demasiadas delegaciones en cuestiones delicadas y esenciales, incluso en los anexos. Regímenes de duración diferentes (artículo 73, apartado 7, y artículo 109).
CNECT	Directiva 2002/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002	COM(2016) 590	Nuevo artículo 109 con referencia a los artículos 40, 60, 73, 102 y 108. Demasiadas delegaciones en cuestiones delicadas y esenciales, incluso en los anexos; debe revisarse. Regímenes de duración diferentes (artículo 73, apartado 7, y artículo 109).
ENER	Directiva 2008/92/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2008	COM(2015) 496	Artículo 10. De acuerdo por lo que respecta a la delegación. En contra del tiempo indefinido.
GROW	Reglamento (CE) n.º 595/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2009	COM(2014) 28 final	La Comisión quiere recurrir a los actos delegados (una decena) con arreglo al artículo 290 del TFUE, lo que equivale a limitar el contenido concreto del Reglamento. Algunos puntos de la propuesta, para los que se prevé recurrir a actos delegados, afectan a las emisiones de los vehículos y los límites correspondientes. Debido precisamente a su importancia, estas cuestiones siempre han sido resueltas por los colegisladores. El CESE ha planteado en varias ocasiones en sus dictámenes la cuestión de un recurso excesivo a los actos delegados. Se pregunta por la transparencia del sistema, el correcto uso de los procedimientos y la eficacia de los mecanismos de control.
GROW	Directiva 2007/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de septiembre de 2007	COM(2016) 31 final	Artículo 88. Demasiados actos delegados en cuestiones esenciales. En contra del tiempo indefinido.
GROW	Directiva 97/68/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 1997	COM(2014) 581 final	Artículo 55. De acuerdo por lo que respecta a las delegaciones y al período de cinco años.

Ámbito	Instrumento	Referencia de la propuesta	Observaciones del CESE
GROW	Reglamento (CE) n.º 715/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2007	COM(2014) 28 final	Nuevo artículo 15 bis. La Comisión quiere recurrir a los actos delegados (una decena) con arreglo al artículo 290 del TFUE, lo que equivale a limitar el contenido concreto del Reglamento. Algunos puntos de la propuesta, para los que se prevé recurrir a actos delegados, afectan a las emisiones de los vehículos y los límites correspondientes. Debido precisamente a su importancia, estas cuestiones siempre han sido resueltas por los legisladores. El CESE ha planteado en varias ocasiones en sus dictámenes la cuestión de un recurso excesivo a los actos delegados. Se pregunta por la transparencia del sistema, el correcto uso de los procedimientos y la eficacia de los mecanismos de control.
ENV	Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008	COM(2015) 595	Nuevo artículo 38 bis. De acuerdo por lo que respecta a las delegaciones. En contra del tiempo indefinido.
ENV	Directiva 1999/31/CE del Consejo, de 26 de abril de 1999	COM(2015) 594	No a la delegación. Nuevo artículo 16, demasiado vago. En contra del tiempo indefinido.
ENV	Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 1994	COM(2015) 593	De acuerdo.
ENV	Reglamento (CE) n.º 338/97 del Consejo, de 9 de diciembre de 1996	COM(2012) 403	De acuerdo por lo que respecta a los actos de ejecución y a los actos delegados (artículos 19 y 20). En contra del tiempo indefinido.
ESTAT	Reglamento (CE) n.º 1177/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de junio de 2003	Derogación propuesta mediante COM(2016) 551	De acuerdo por lo que respecta a la derogación.
MOVE	Directiva 2006/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2016	COM(2013) 622	NO a las delegaciones. Concepto de progreso técnico y científico demasiado vago. En contra del tiempo indefinido.
MOVE	Directiva 2002/30/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de marzo de 2002	COM(2011) 828	Artículo 12. De acuerdo por lo que respecta a las delegaciones. En contra del tiempo indefinido.
MOVE	Directiva 96/50/CE del Consejo, de 23 de julio de 1996	COM(2016) 82 final	De acuerdo por lo que respecta a las delegaciones (artículo 29). En contra del tiempo indefinido.

Ámbito	Instrumento	Referencia de la propuesta	Observaciones del CESE
MOVE	Directiva 91/672/CEE del Consejo, de 16 de diciembre de 1991	COM(2016) 82 final	De acuerdo por lo que respecta a las delegaciones (artículo 29). En contra del tiempo indefinido.
MOVE	Directiva 2009/45/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de mayo de 2009	COM(2016) 369	De acuerdo por lo que respecta a las delegaciones y a la duración indefinida con carácter excepcional.
MOVE	Directiva 1999/35/CE del Consejo, de 29 de abril de 1999	COM(2016) 371	Artículo 13. De acuerdo por lo que respecta a la delegación y a la duración indefinida con carácter excepcional.
MOVE	Directiva 98/41/CE del Consejo, de 18 de junio de 1998	COM(2016) 370	Artículo 12 bis. De acuerdo por lo que respecta a la delegación y a la duración indefinida con carácter excepcional.
SANTE	Reglamento (CE) n.º 726/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004	COM(2014) 557	De acuerdo por lo que respecta a las delegaciones (artículo 87 bis). En contra del tiempo indefinido.

Cuadro 4

Actos para los que se han previsto propuestas

Ámbito	Instrumento	Observaciones del CESE
AGRI	Reglamento (CE) n.º 110/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de enero de 2008	Sin comentarios para ninguno de estos actos a falta de texto disponible.
CLIMA	Directiva 2009/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009	
ENER	Reglamento (CE) n.º 713/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009	
ENER	Reglamento (CE) n.º 714/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009	
ENER	Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009	
ENV	Reglamento (CE) n.º 850/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004	
ENV	Directiva 86/278/CEE del Consejo, de 12 de junio de 1986	
ESTAT	Reglamento (CE) n.º 1166/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008	
ESTAT	Reglamento (CE) n.º 1059/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003	

Bruselas, 1 de junio de 2017.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre:

a) **propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la aplicación efectiva de la Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior, por la que se establece un procedimiento de notificación para los regímenes de autorización y los requisitos relacionados con los servicios, y por la que se modifican la Directiva 2006/123/CE y el Reglamento (UE) n.º 1024/2012, relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior**

[COM(2016) 821 *final* – 2016/0398 (COD)]

b) **propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones**

[COM(2016) 822 *final* – 2016/0404 (COD)]

c) **propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al marco jurídico y operativo de la tarjeta electrónica europea de servicios introducida por el Reglamento ... [Reglamento relativo a la tarjeta electrónica europea de servicios]**

[COM(2016) 823 *final* – 2016/0402 (COD)]

d) **propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se introduce una tarjeta electrónica europea de servicios y los mecanismos administrativos conexos**

[COM(2016) 824 *final* – 2016/0403 (COD)]

(2017/C 288/05)

Ponente: **Arno METZLER**

Coponente: **Stefano PALMIERI**

Consulta

- a) Consejo, 30.1.2017
Parlamento Europeo, 19.1.2017
- b) Consejo, 10.2.2017
Parlamento Europeo, 1.2.2017
- c) Parlamento Europeo, 1.2.2017
Comisión Europea, 31.5.2017
- d) Consejo, 20.2.2017
Parlamento Europeo, 1.2.2017

Fundamento jurídico

- a) Artículo 53, apartado 1, y artículos 62 y 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
- b) Artículo 46, artículo 53, apartado 1, y artículo 62 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
- c) Artículo 53, apartado 1, y artículo 62 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
- d) Artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

Sección competente

Sección de Mercado Único, Producción y Consumo

Aprobado en sección

4.5.2017

Aprobado en el pleno

31.5.2017

Pleno n.º

526

Resultado de la votación

152/3/7

(a favor/en contra/abstenciones)

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE valora y respalda los esfuerzos de la Comisión Europea por liberar todo el potencial del mercado único respecto del sector de los servicios. No obstante, el CESE desea llamar la atención sobre el hecho de que, dada la actual situación política en muchos Estados miembros, cualquier tipo de «intervenciones» de la UE en relación con el contenido estricto de las competencias de los Estados puede provocar controversias políticas. Así, incluso en casos en los que se pueden aplicar legalmente medidas más estrictas para imponer el cumplimiento, es posible que no resulte apropiado dada la grave crisis política. Por consiguiente, el CESE recomienda adoptar un enfoque positivo que utilice las mejores prácticas y la consulta en lugar de medidas de ejecución, siempre que sea posible.

1.2 El CESE comparte completamente el objetivo de la Comisión de promover el diálogo entre la UE y los Estados miembros en una fase temprana de cualquier proceso legislativo, al objeto de evitar la adopción de actos jurídicos a escala nacional que obstaculicen el proceso de integración europea. El CESE recomienda ampliar este diálogo y no centrarse únicamente en el cumplimiento de la Directiva de servicios, sino también del Derecho primario de la UE y, en particular, de la Carta de los Derechos Fundamentales, a fin de garantizar un buen equilibrio entre, por una parte, los derechos de los trabajadores y la protección de los consumidores y, por otra, las libertades económicas. Debe aclararse la composición del órgano encargado del control del cumplimiento; dicha composición debe garantizar la plena adecuación con las leyes y principios ya mencionados.

1.2.1 El CESE sugiere que se elija un enfoque positivo y se establezca el principio de que, en los procedimientos de consulta, únicamente tenga repercusiones el resultado positivo, en forma de concesión de una «garantía de cumplimiento» para la medida propuesta. En los casos sin una evaluación positiva del cumplimiento, la decisión de la Comisión no debería ser vinculante y deberían aplicarse los procedimientos posteriores a la adopción ya disponibles.

1.3 El CESE acoge favorablemente la puesta a disposición de los Estados miembros de un test de proporcionalidad pormenorizado y exhaustivo y basado en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE. El CESE cree que este concepto podría mejorar los procedimientos nacionales de proporcionalidad. El CESE hace hincapié en que el control de la proporcionalidad exigirá una estrecha cooperación de las autoridades de los Estados miembros y de las organizaciones profesionales.

1.3.1 El CESE cree que la obligación de utilizar el test antes de cualquier nueva regulación profesional no es el mejor enfoque para implantar la aplicación efectiva y responsable de dicho test. Por lo tanto, recomienda que se introduzca el test solo como una oferta de servicios para los reguladores nacionales.

1.4 El CESE celebra los esfuerzos por promover la movilidad de los proveedores de servicios y cree que informarse sobre los requisitos nacionales para la prestación de servicios en otro Estado miembro y adecuarse a ellos sigue siendo difícil para los proveedores. No obstante, el enfoque por el que se traslada la responsabilidad principal del procedimiento a las autoridades del Estado miembro contraviene el principio generalmente aceptado del Estado miembro de acogida en virtud del cual las actividades de las empresas y de los trabajadores se regulan por la ley del país en el que se llevan a cabo.

1.4.1 El CESE subraya que es necesario garantizar que el principio del país de origen no se establezca de ninguna manera. A este respecto, destaca que la tarjeta electrónica de servicios introduciría varios elementos basados en este principio al permitir a los proveedores de servicios tratar exclusivamente con el Estado miembro de origen como intermediario, y exigir a los Estados miembros de acogida que acepten las decisiones del Estado miembro de origen sobre la autenticidad de los documentos, limitando de este modo los mecanismos de control y armonizando así el intercambio de datos sobre la base del principio del país de origen.

1.4.2 El CESE destaca que es preciso garantizar que los Estados miembros de acogida sigan siendo plenamente responsables de decidir los procedimientos que deben seguirse para registrar el establecimiento secundario, incluidos los aspectos relativos al reconocimiento profesional. El procedimiento completamente electrónico, junto con las pocas posibilidades de que los Estados miembros de acogida puedan verificar la información que se facilita al Estado miembro de origen a través de la tarjeta electrónica de servicios, facilitará el establecimiento de sociedades fantasma por motivos de evasión fiscal y dumping social.

1.4.3 A fin de garantizar que la información que figura en la tarjeta electrónica de servicios siempre se halla actualizada y de evitar la creación de un «cementerio de datos», el CESE recomienda reconsiderar el principio de «solo una vez» y limitar el período de validez de la tarjeta electrónica de servicios.

1.4.4 Asimismo, el CESE recomienda suprimir los procedimientos de retirada restrictivos y, en particular, la necesidad de una decisión definitiva por parte de los tribunales, de forma que cada Estado miembro pueda llevar a cabo un control efectivo de las actividades económicas realizadas en su territorio.

1.4.5 La propuesta fija plazos breves para el control de la validez de la información suministrada por el solicitante de una tarjeta electrónica de servicios. Esto debería reconsiderarse para permitir a las autoridades el tiempo necesario para tramitar las solicitudes.

1.4.6 La propuesta legislativa debería mencionar la necesidad de introducir sanciones disuasorias y efectivas, tanto para el Estado miembro como para la empresa solicitante, en caso de abuso de la tarjeta electrónica europea de servicios.

1.4.7 El CESE recomienda dejar más claro que la Directiva sobre las cualificaciones profesionales tiene preferencia sobre la nueva tarjeta electrónica respecto de cualquier aspecto del reconocimiento profesional. Se tiene que aclarar explícitamente que no se puede emitir una tarjeta electrónica de servicios para los profesionales que ejerzan una profesión que esté regulada en el Estado miembro de origen o el de acogida, independientemente de si la profesión se practica por cuenta propia o ajena.

1.4.8 A fin de evitar el uso indebido de la tarjeta electrónica por parte de falsos autónomos, el CESE considera que la tarjeta electrónica no debe expedirse a las personas físicas que no dispongan de un conjunto organizado de personas y de elementos que permitan el ejercicio de una actividad económica.

1.4.9 El CESE cuestiona que, en su forma actual, el Sistema de Información del Mercado Interior (IMI) vigente, que se basa en preguntas o formularios multilingües normalizados e intercambios de datos manuales a petición de los Estados miembros y depende de la cooperación óptima entre estos, esté actualizado con los últimos avances en el área del intercambio electrónico de datos. El CESE considera, por consiguiente, que el sistema del IMI debe evaluarse con vistas a garantizar el mejor funcionamiento, compatibilidad y complementariedad posible con los sistemas de intercambio de datos, ya sean los utilizados a nivel nacional o por los interlocutores sociales, con inclusión asimismo de las iniciativas sectoriales, como las tarjetas de identidad social.

1.4.10 La propuesta introduce un régimen armonizado europeo de notificación previa para los trabajadores desplazados basado en la participación voluntaria de los Estados miembros, que allanaría el camino para una ampliación obligatoria más adelante, lo que no es ni deseable ni compatible con lo dispuesto en la Directiva 2014/67/UE sobre la garantía del cumplimiento⁽¹⁾, por lo que el CESE sugiere que se reconsidere la implantación de dicho sistema.

1.4.11 Sobre la base de las preocupaciones planteadas y el hecho de que los requisitos de la garantía mencionada pueden no alcanzarse utilizando el sistema de intercambio de datos actual, el CESE cree que la aplicación de la tarjeta electrónica en su forma actual podría tener repercusiones negativas, expuestas en el presente dictamen, que podrían resultar desproporcionadas y acabar pesando más que sus beneficios. Por consiguiente, el CESE sugiere que se lleve a cabo una consulta más pormenorizada de la configuración de este sistema con las partes interesadas implicadas y que se ajuste con el fin de garantizar una cooperación efectiva entre los Estados miembros antes de continuar con los procedimientos. Podría pedirse al CESE que ponga en marcha un debate con el objetivo de encontrar una solución alternativa a la tarjeta electrónica de servicios a fin de incluir los sistemas de registro y cualificación ya existentes de manera más eficaz.

1.5 El CESE desearía resaltar que las diferencias entre los conceptos reglamentarios no indican en sí mismas la necesidad de una reforma. Acoge favorablemente el nuevo indicador del efecto restrictivo diseñado por la Comisión Europea, ya que permite un análisis de más calidad que el indicador PMR (reglamentación del mercado de productos) de la OCDE. No obstante, debe aclararse de manera expresa que el indicador del efecto restrictivo es neutral, sin declaraciones sobre el valor o la justificación de las reglamentaciones.

1.6 El CESE señala que el Paquete de servicios no ofrece un enfoque para los servicios electrónicos, pero considera que se trata de un ámbito empresarial nuevo y emergente que requiere especial atención. Dado que el potencial de movilidad es extremadamente elevado en este sector, la verificación de las cualificaciones y el cumplimiento de los requisitos legales y de unas normas mínimas de calidad son especialmente difíciles de calcular para los consumidores y pueden requerir instrumentos específicos. Por lo tanto, sería positiva una iniciativa centrada en el mercado interior de servicios electrónicos. Se necesitan nuevos elementos sobre los que establecer la confianza personal sin conocer al proveedor de servicios en persona.

⁽¹⁾ DO L 159 de 28.5.2014, p. 11.

1.7 Por lo que se refiere al problema de la confianza mutua, que es un aspecto importante del debate sobre el Paquete de servicios y la tarjeta electrónica de servicios en particular, el CESE sugiere que se evalúen los sistemas existentes para el registro de los profesionales y las empresas y los mecanismos de garantía de la calidad y de acreditación correspondientes. Dado que el mercado interior de servicios aún plantea considerables problemas en los Estados miembros, el CESE acogería con satisfacción una iniciativa para recabar más información sobre el impacto del aumento de las actividades transfronterizas. Esta iniciativa tendría en cuenta los efectos económicos, pero se centraría sobre todo en otros aspectos como el empleo, las condiciones de trabajo y la protección de los consumidores. Si se detectaran problemas de manera objetiva, podrían abordarse con el fin de aumentar la confianza de los Estados miembros a largo plazo. Sin suficiente confianza mutua, el mercado interior de servicios nunca se aplicará efectivamente.

2. Síntesis de las medidas propuestas

2.1 Los servicios representan dos tercios de la economía de la UE y suponen el 90 % de los empleos de nueva creación. Un paquete de medidas que se centre en facilitar a las empresas y profesionales la prestación de servicios a una base de clientes potencial de 500 millones de personas en la UE impulsará el sector de los servicios para aprovechar todo su potencial.

2.2 Procedimiento de notificación para los regímenes de autorización y requisitos relacionados con los servicios

2.2.1 Unos requisitos más estrictos para el procedimiento de notificación de las medidas relacionadas con la Directiva de servicios impedirá que los Estados miembros adopten requisitos o regímenes de autorización nacionales discriminatorios, injustificados y desproporcionados en relación con los servicios.

El procedimiento amplía el ámbito de aplicación del procedimiento de notificación con arreglo a la Directiva de servicios y lo define con más claridad. Establece un período de consulta que prevé un diálogo entre el Estado miembro notificante, la Comisión Europea y los demás Estados miembros sobre si un proyecto de medida nacional se ajusta a la Directiva de servicios.

2.3 Test de proporcionalidad previo a la adopción de una nueva regulación profesional

2.3.1 Con frecuencia, los Estados miembros tienen buenas razones para la regulación profesional, sobre la base de la necesidad de proteger objetivos esenciales de interés público. Corresponde a los Estados miembros evaluar, caso por caso, si es necesario establecer restricciones al acceso a las actividades profesionales y su ejercicio.

2.3.2 A fin de evitar repercusiones negativas en la prestación de servicios y en la movilidad de profesionales por la heterogeneidad de la evaluación de la proporcionalidad de la regulación de las profesiones en toda la UE, se introduce un test de proporcionalidad que utilizarán los Estados miembros antes de adoptar o modificar sus regulaciones nacionales de las profesiones.

2.3.3 La Directiva establece los principales criterios que se deben tener en cuenta para la evaluación, tales como la naturaleza de los riesgos, el alcance de las actividades reservadas, la relación entre las cualificaciones y las actividades, las repercusiones económicas de una medida, etc.

2.3.4 Los Tratados establecen que la regulación debe ser proporcionada; no obstante, la decisión sobre si se debe regular una profesión y el modo de hacerlo sigue siendo competencia de los Estados miembros.

2.4 Tarjeta electrónica europea de servicios

2.4.1 La tarjeta electrónica es un nuevo procedimiento completamente electrónico para los trabajadores por cuenta propia y las empresas que prestan servicios en una serie de ámbitos, como son el sector de la construcción, de la limpieza y de los servicios a las empresas. Sustituirá a los trámites administrativos en distintas lenguas, ya que el proveedor de servicios sigue un procedimiento en la lengua del país de origen y con la administración de dicho país.

2.4.2 El procedimiento de la tarjeta electrónica se basará en la cooperación entre los Estados miembros de origen y de acogida, que se lleva a cabo a través del Sistema de Información del Mercado Interior (IMI) ya existente. No modificará la esencia de las normas aplicables sobre el desplazamiento de trabajadores en virtud de las Directivas 96/71/CE⁽²⁾ y 2014/67/UE⁽³⁾.

2.4.3 La tarjeta electrónica europea de servicios es similar a la tarjeta profesional europea. Sin embargo, mientras que la tarjeta profesional europea facilita la prestación de servicios gracias al reconocimiento de las cualificaciones profesionales de personas físicas como proveedores de servicios por cuenta ajena o propia, la tarjeta electrónica aborda una gama mucho más amplia de requisitos.

⁽²⁾ DO L 18 de 21.1.1997, p. 1.

⁽³⁾ DO L 159 de 28.5.2014, p. 11.

2.5 Recomendaciones para reformar la regulación de los servicios profesionales

2.5.1 Dado que la regulación de los servicios profesionales es una prerrogativa de los Estados miembros, existen distintos modelos reglamentarios en vigor. Independientemente del modelo aplicable en cada país o región, el objetivo de la Comunicación es ayudar a que los Estados miembros eliminen restricciones sustantivas injustificadas y creen una sensibilización reglamentaria «virtuosa».

2.5.2 Las recomendaciones de reforma abordan una amplia gama de requisitos y ofrecen un análisis pormenorizado de las regulaciones que se aplican a arquitectos, ingenieros civiles, contables, abogados, agentes de patentes, agentes inmobiliarios y guías turísticos. No todas ellas son consideradas una violación del Derecho de la Unión por parte de la Comisión Europea.

2.5.3 La Comisión Europea ha diseñado un nuevo indicador del efecto restrictivo de la regulación profesional con el fin de respaldar un análisis cualitativo de los obstáculos. Comprende los aspectos del enfoque reglamentario, los requisitos de cualificación y otros requisitos para la entrada y el ejercicio.

3. Observaciones generales

3.1 El CESE valora y respalda los esfuerzos de la Comisión Europea por liberar todo el potencial del mercado único respecto del sector de los servicios. Las medidas convergentes del paquete de servicios ofrecen sin duda un enfoque sólido a tal fin. No obstante, el CESE desea llamar la atención sobre el hecho de que, dada la grave crisis política que atraviesan muchos Estados miembros, cualquier tipo de «intervenciones» de la UE en relación con el contenido estricto de las competencias de los Estados puede provocar controversias políticas. Tanto los poderes legislativos —que podrían parecer afectados por el nuevo procedimiento de notificación y el test de proporcionalidad obligatorio— como los establecidos sistemas tradicionales de regulación nacional de las profesiones son considerados a menudo la base de los sistemas nacionales, por lo que deben ser tratados como cuestiones sensibles. Incluso si se pueden aplicar legalmente medidas más estrictas para imponer el cumplimiento, puede que no sea apropiado en la situación actual. Un enfoque positivo que aplique las mejores prácticas o que adopte un planteamiento consultivo podría resultar más eficaz.

3.1.1 El CESE subraya la necesidad de tomar debidamente en consideración la calidad y seguridad de los servicios prestados en la Unión Europea.

3.1.2 Además, el CESE quiere llamar la atención sobre la especial sensibilidad de los ámbitos de la salud y la protección de los pacientes. Si bien la Comisión puede adoptar medidas complementarias a las de los Estados miembros, debe respetarse la plena responsabilidad de estos, así como la posibilidad de poner en marcha medidas más estrictas para proteger a los pacientes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 168 del TFUE.

3.2 Dado que es esencial garantizar que las principales partes interesadas se adhieran a las nuevas regulaciones de su profesión, a fin de garantizar que la regulación es sólida y eficaz, el CESE propone consultar a las partes interesadas, como las organizaciones profesionales, los interlocutores sociales, las instituciones de protección de los consumidores y las organizaciones de la sociedad civil sobre la aplicación práctica de las medidas previstas.

3.3 Es preciso tener en cuenta que la introducción de nuevas obligaciones y medidas de ejecución en este contexto podría dar la impresión de que, por lo general, se considera que los Estados miembros son poco capaces de comprender los requisitos de la Directiva de servicios y de la Directiva sobre las cualificaciones profesionales, cuando, de hecho, instrumentos legislativos como los test de proporcionalidad son requisitos básicos de cualquier procedimiento legislativo nacional en la gran mayoría de los Estados miembros.

3.4 Numerosas disposiciones del paquete de servicios corren el riesgo de difuminar la distinción entre libertad de prestación de servicios y libertad de establecimiento. El CESE, por tanto, hace hincapié en la importancia de mantener esta distinción —que se define claramente en la Directiva de servicios y en la Directiva sobre cualificaciones profesionales, así como en la jurisprudencia del TJUE— en el momento de evaluar los resultados de un test de proporcionalidad aplicado a las nuevas regulaciones nacionales de las profesiones y de aplicar el Reglamento y la Directiva sobre la tarjeta electrónica europea de servicios. Por tanto, con el fin de garantizar una competencia equitativa entre las empresas, las medidas discriminatorias deben prohibirse, y las condiciones de trabajo establecidas por la ley y los convenios colectivos del país de acogida, junto con los reglamentos sobre salud y seguridad y derechos de los consumidores, deben respetarse.

3.5 El CESE señala que el crecimiento del sector de los servicios no debe traer consigo el dumping social y el fraude⁽⁴⁾. Por lo tanto, subraya la falta de suficientes garantías para mantener, en todos los Estados miembros, un nivel elevado tanto en lo relativo a los derechos de los trabajadores como a la protección de los consumidores, y pone de relieve el riesgo de introducir el principio del país de origen, que contravendría las normas fundamentales con arreglo a las cuales las actividades de las empresas y de los trabajadores se regulan por la ley del país en el que se llevan a cabo.

⁽⁴⁾ DO C 125 de 21.4.2017, p. 1.

3.6 El CESE comparte la opinión de las partes interesadas de los sectores afectados por la propuesta de tarjeta electrónica europea de servicios y pone en duda la utilidad y el valor añadido de la iniciativa legislativa.

3.7 Por desgracia, el paquete del mercado interior propuesto no aborda los problemas reales a los que se enfrentan algunos de los sectores afectados por las propuestas. El CESE considera importante reducir las posibilidades de fraude y abuso del mercado interior por parte de empresas de dudosa reputación con el fin de crear la igualdad de condiciones y la confianza mutua entre los Estados miembros y las diferentes partes interesadas.

4. Observaciones específicas

4.1 *Procedimiento de notificación para los regímenes de autorización y requisitos relacionados con los servicios*

4.1.1 El CESE comparte el objetivo de la Comisión de promover el diálogo entre esta y los Estados miembros en una fase temprana del proceso legislativo, al objeto de evitar la adopción de normas que obstaculicen el mercado único. Podría incluso examinarse la posibilidad de ampliar este diálogo y no centrarse únicamente en el cumplimiento de la Directiva de servicios, sino también del Derecho primario de la UE y, en particular, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, pues ello garantizaría un buen equilibrio entre, por una parte, los derechos de los trabajadores y la protección de los consumidores y, por otra, las libertades económicas. Debe aclararse la composición del órgano encargado del control del cumplimiento; dicha composición debe garantizar la plena adecuación con las leyes y principios ya mencionados, así como su representatividad e independencia.

4.1.2 No obstante, el CESE desea llamar la atención sobre el hecho de que los efectos directos de la propuesta en los procedimientos legislativos nacionales parecen ser considerables.

4.1.3 La propuesta, que amplía el ámbito de aplicación del procedimiento de notificación regulado por la Directiva de servicios, también es bastante compleja. Si se combina con un plazo suspensivo obstaculiza la capacidad de los legisladores nacionales para acometer reformas en un corto período de tiempo, incluso en los casos de pequeñas enmiendas legislativas.

4.1.4 Las medidas de ejecución como el plazo suspensivo, el mecanismo de alerta y la decisión de la Comisión de exigir al Estado miembro que se abstenga de adoptar el proyecto de medida pueden retrasar considerablemente los procesos legislativos nacionales y convertirse en restricciones importantes para la libertad del legislador nacional. Con el fin de garantizar un procedimiento legislativo democrático, es necesario preservar por completo la capacidad legislativa de los Parlamentos nacionales. El CESE pone en duda si resulta proporcionado, o apropiado, interferir en los procedimientos legislativos nacionales mediante la introducción de medidas de ejecución más estrictas, incluso en cuestiones cubiertas por el principio de subsidiariedad, cuando existen procedimientos posteriores a la adopción perfectamente adecuados.

4.1.5 Las decisiones negativas relativas al cumplimiento de proyectos de ley, reglamentos o disposiciones administrativas nacionales no deben ser vinculantes. El CESE sugiere que únicamente tenga repercusiones el resultado positivo en un procedimiento de consulta, en forma de concesión de una «garantía de cumplimiento» para el proyecto de medida. Este tipo de enfoque positivo acarrearía importantes ventajas para los Estados miembros y constituiría una motivación para participar plenamente en el procedimiento de consulta previsto y para aceptar los esfuerzos conexos. En los casos sin una evaluación positiva del cumplimiento se deberían aplicar los procedimientos posteriores a la adopción ya disponibles.

4.1.6 El CESE subraya que, tal como establece la Directiva de servicios, el procedimiento de notificación no afectará al derecho a negociar, celebrar y aplicar convenios colectivos.

4.2 *Test de proporcionalidad previo a la adopción de una nueva regulación profesional*

4.2.1 El CESE acoge favorablemente la puesta a disposición de los Estados miembros de un test de proporcionalidad pormenorizado y exhaustivo y basado en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. El CESE cree que este concepto podría mejorar los procedimientos nacionales de proporcionalidad.

4.2.2 El CESE destaca que el control de la proporcionalidad, que se centra en los requisitos profesionales, necesitará una estrecha cooperación de las autoridades de los Estados miembros y las organizaciones profesionales con competencias para la garantía de la calidad de la profesión regulada de que se trate. Asimismo, debería prever el derecho de los interlocutores sociales y las organizaciones de protección de los consumidores a ser consultados para velar por el pleno cumplimiento de los derechos de los trabajadores y los consumidores. Las estructuras de dichas organizaciones deben mantenerse estrictamente en manos de los Estados miembros.

4.2.3 No obstante, el CESE pone en cuestión que una Directiva que establezca la obligación de utilizar el test antes de cualquier regulación profesional constituya el mejor modo de implantarlo. Por este motivo, preferiría que se introdujeran directrices que permitieran a los Estados miembros adaptar el test para que se ajustara mejor a sus sistemas legislativos.

4.2.4 Muchos de los criterios propuestos sobre proporcionalidad que se deben tomar en consideración son bastante amplios y abiertos y permiten varias respuestas en función del enfoque de test elegido, de las personas u organismos que los realizan, etc. Como tales, se pueden utilizar como directrices de apoyo, pero no como un procedimiento obligatorio con importantes repercusiones en todo el proceso legislativo. Asimismo, para evitar la impresión de que los criterios mencionados se consideran en general obstáculos, se debe garantizar que la lista es neutral, sin declaraciones sobre el valor o la justificación de las regulaciones. En todo caso, siempre que se pueda, los criterios deben ser lo más concretos y objetivos posibles, para que funcionen como referencias.

4.2.5 Los tests de proporcionalidad ya son requisitos básicos en los procedimientos legislativos nacionales de la gran mayoría de los Estados miembros. La armonización de los criterios de proporcionalidad interferiría en las competencias legislativas nacionales y podría conllevar la creación de obligaciones desproporcionadas en algunos Estados miembros y más distorsiones en el mercado.

4.2.6 La Directiva aborda únicamente la regulación *ex ante* (protección del título, registro obligatorio, requisitos de cualificación, etc.), aunque la regulación *ex post* (como los regímenes de certificación profesional, las normas locales o los permisos de construcción) puede imponer importantes restricciones a la prestación de servicios. Por este motivo, parece difícil establecer una comparación objetiva de los sistemas de regulación.

4.2.7 La obligación de facilitar informes de proporcionalidad basados en el complejo —y, en parte, incluso científico— sistema de tests podría retrasar considerablemente o incluso obstaculizar las reformas de la regulación profesional.

4.2.8 Aunque la Comisión Europea insiste en que la decisión sobre si se debe regular una profesión y el modo de hacerlo sigue siendo competencia de los Estados miembros, esta libertad tiene un carácter muy teórico. Si el test obligatorio fuera negativo, casi será imposible que el legislador alegue que cumple la Directiva de servicios. Además, la propuesta debe ser considerada en relación con la que establece un nuevo procedimiento de notificación con arreglo a la Directiva de servicios, porque, en lo que respecta a las regulaciones profesionales, las medidas estarían comprendidas a menudo en el ámbito de aplicación de ambas Directivas. El margen de acción del legislador es casi nulo, ya que la obligación de notificación también exige facilitar información que demuestre que se cumple la Directiva de servicios, lo que remitiría, para estas medidas que se solapan, a los resultados del test de proporcionalidad.

4.2.8.1 Por consiguiente, el CESE duda de que los efectos negativos que acarrearía la implantación de una obligación de aplicación de un test de proporcionalidad armonizado en términos de limitación al legislador nacional —vistos, en especial, en el marco del procedimiento de notificación más estricto que se propone— se pudieran justificar por sus ventajas. El CESE cree que directrices no vinculantes o una oferta de asesoramiento podrían acarrear efectos similares sin las consecuencias negativas.

4.3 Tarjeta electrónica europea de servicios

4.3.1 El CESE celebra los esfuerzos por promover la movilidad de los proveedores de servicios y cree que informarse sobre los requisitos nacionales para la prestación de servicios en otro Estado miembro y adecuarse a ellos sigue siendo difícil para los proveedores.

4.3.2 No obstante, el enfoque por el que se traslada la responsabilidad principal del procedimiento a las autoridades del Estado miembro contraviene el principio generalmente aceptado del Estado miembro de acogida. La tarjeta electrónica de servicios no debería impedir o dificultar los controles que el Estado miembro de acogida debe realizar en relación con las actividades económicas desplegadas en su territorio. Así pues, la tarjeta electrónica de servicios propuesta no incluirá elementos del principio del país de origen. No obstante, el CESE expresa su apoyo de las iniciativas para aumentar la confianza entre los Estados miembros, por ejemplo aplicando de manera clara sistemas de intercambio de datos y de control adecuados y correctos.

4.3.3 Hay razones para creer que algunas de las características de la tarjeta electrónica de servicios, como el principio de «solo una vez» para la transmisión de la información, su período de validez indefinido, la obligación de los Estados miembros de utilizar información contenida en la tarjeta electrónica de servicios sin posibilidad de solicitar una prueba de la validez de la información proporcionada posteriormente, así como los procedimientos de retirada restrictivos que pueden requerir una resolución firme por parte de los órganos jurisdiccionales, podrían poner en grave peligro el control de la adecuación con las leyes nacionales y la aplicación de los derechos de los trabajadores.

4.3.4 El CESE también hace hincapié en la importancia de garantizar en todo momento que el uso del sistema IMI no modifique la sustancia de las normas aplicables sobre el desplazamiento de trabajadores de conformidad con la Directiva 2014/67/UE y subraya que la revisión de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores, actualmente examinada por el Parlamento Europeo y el Consejo, claramente establece el principio de igualdad de retribución por un mismo trabajo en un mismo lugar, en el respeto de las condiciones de trabajo establecidas por la legislación y los convenios colectivos en el Estado miembro de acogida, de la salud y la seguridad y de la protección de los consumidores y del medio ambiente.

4.3.5 No está claro cuáles serían las repercusiones de la propuesta de una tarjeta electrónica europea de servicios para las tarjetas sectoriales de identidad social ya existentes emitidas por las autoridades nacionales o los interlocutores sociales, y cómo podrían interactuar con la ampliación propuesta del sistema IMI. Además, existen datos, incluido un informe especial del Tribunal de Cuentas Europeo, que indican que el sistema IMI actual tiene ciertas deficiencias que deben corregirse, por ejemplo debido a la carga de trabajo asociada y a la falta de claridad de las respuestas a las solicitudes ⁽⁵⁾. El CESE, por consiguiente, cree que el sistema IMI requiere una reevaluación y aún no está listo para garantizar una cooperación óptima entre los Estados miembros. Por lo tanto, las mejoras del sistema IMI deben llevarse a cabo con vistas a facilitar mejores controles en el país donde se realiza la actividad económica y la complementariedad con los sistemas existentes, sin dejar de lado las posibilidades de puesta en común de datos en tiempo real (acceso directo a los bancos de datos), además del intercambio manual de los datos que permite actualmente el sistema IMI.

4.3.6 El CESE expresa su preocupación por que se pueda introducir «por la puerta trasera» el principio del país de origen. La tarjeta electrónica de servicios introduciría varios elementos basados en el principio del país de origen permitiendo a los proveedores de servicios tratar exclusivamente con el Estado miembro de origen como intermediario, exigiendo a los Estados miembros de acogida que acepten las decisiones del Estado miembro de origen sobre la validez de los documentos y la veracidad del contenido, limitando de este modo los mecanismos de control y armonizando así el intercambio de datos sobre la base del principio del país de origen.

4.3.7 El hecho de que, tal y como se propone, una autoridad de coordinación deba comprobar los requisitos nacionales en el menor plazo posible parece especialmente problemático. Estos plazos deben reconsiderarse, dado que la autoridad competente encargada de la tarjeta electrónica de servicios debe coordinar cada caso con las demás autoridades competentes pertinentes en cuanto a los diferentes aspectos de los requisitos legales. Además, debe establecerse más claramente que la Directiva sobre cualificaciones profesionales tiene prioridad sobre la nueva tarjeta electrónica respecto de cualquier aspecto del reconocimiento profesional.

4.3.8 El procedimiento completamente electrónico, junto con las pocas posibilidades de que los Estados miembros de acogida puedan verificar la información que se facilita al Estado miembro de origen a través de la tarjeta electrónica de servicios, facilitará el establecimiento de sociedades fantasma con fines de evasión fiscal y dumping social. El CESE, por lo tanto, cree que el procedimiento requiere más ajustes para poder garantizar que se eviten estas consecuencias.

4.3.8.1 Por otra parte, la propuesta no aclara qué elementos deben ser evaluados por el Estado de origen para declarar que un proveedor de servicios está legalmente establecido en el Estado. En concreto, no hay ninguna referencia a los elementos fácticos enumerados por la Directiva 2014/67/UE para determinar si una empresa desempeña realmente actividades fundamentales en el Estado miembro.

4.3.9 La verificación de la identidad y el examen pormenorizado de los documentos originales son esenciales para evitar que obtengan acceso empresas de mala fama o que cometen delitos [un debate similar bloqueó la Directiva SUP ⁽⁶⁾]. Por lo tanto, el Estado miembro de acogida debe ser plenamente responsable del procedimiento de emisión de la tarjeta electrónica europea de servicios.

4.3.9.1 Los Estados miembros de acogida deben continuar siendo plenamente responsables de decidir los procedimientos que deben seguirse para registrar el establecimiento secundario, incluidos los aspectos relativos al reconocimiento profesional. Incluir a los Estados miembros de origen como intermediarios en el marco de un procedimiento para establecer una sucursal supondrá una carga administrativa adicional para las autoridades de los Estados miembros de origen y de acogida, y podría impedir los controles detallados en el país donde se manifestaran los abusos, por ejemplo, una violación de los derechos de los trabajadores y los consumidores.

4.3.10 Aunque el Reglamento propuesto establece que los regímenes de notificación previa para los trabajadores desplazados quedan excluidos de su ámbito de aplicación, la propuesta introduce un régimen europeo armonizado de notificación previa para los trabajadores desplazados con la participación voluntaria de los Estados miembros. Esto allanaría el camino para una posterior ampliación obligatoria, lo que no es deseable ni compatible con lo dispuesto en la Directiva 2014/67/UE. En el debate político sobre la Directiva 2014/67/UE, relativa a la garantía del cumplimiento, se acordó claramente que el Estado miembro de acogida fuera la autoridad nacional competente para establecer instrumentos de cumplimiento (artículo 9 de la Directiva 2014/67/UE).

4.3.11 Los procedimientos para cancelar la tarjeta electrónica de servicios pueden requerir en parte, para tener efecto, una sentencia firme de un tribunal y ofrecen entretanto a los proveedores de servicios distintos mecanismos para que continúen con estos. Esto impide la ejecución de controles *ex post* eficaces por parte del Estado miembro de acogida, lo que obstaculizaría la aplicación de los derechos de los trabajadores y de la legislación vigente. Asimismo, las propuestas legislativas no incluyen sanciones disuasorias —ni para el Estado miembro ni para la empresa solicitante— por abuso de la tarjeta electrónica europea de servicios.

⁽⁵⁾ Tribunal de Cuentas, Informe Especial 2016, «¿Ha garantizado la Comisión la aplicación eficaz de la Directiva de servicios?», p. 25.

⁽⁶⁾ COM(2014) 212 final y DO C 458 de 19.12.2014, p. 19.

4.3.12 La normativa da derecho a las personas físicas a solicitar una tarjeta electrónica de servicios. Existe un riesgo importante en algunos sectores de que la tarjeta se utilice de manera incorrecta y facilite de este modo el falso empleo por cuenta propia.

4.3.13 Dado que el que una persona sea considerada trabajador por cuenta propia o trabajador por cuenta ajena depende del modo en que se ejerce la actividad, la autoridad emisora del Estado miembro de origen no puede expedir una tarjeta electrónica que establezca que una persona actúa como trabajador por cuenta propia con arreglo a las normas del Estado miembro de acogida.

4.3.14 En algunos casos, la retirada de la tarjeta electrónica de servicios a los trabajadores por cuenta propia precisa una sentencia firme de un tribunal. Esto impediría la anulación rápida en los casos de abuso y podría permitir que los falsos autónomos continuaran sus actividades hasta la publicación de dicha sentencia firme por parte de un tribunal. Con ello se crearía una laguna importante que frustraría los esfuerzos para combatir el trabajo no declarado, como la Plataforma europea para reforzar la cooperación en materia de lucha contra el trabajo no declarado.

4.3.15 El CESE desea llamar la atención sobre el hecho de que, a escala de la UE, el procedimiento similar de expedición del PD A1 relacionado con el desplazamiento de trabajadores ya ha puesto de relieve posibles dificultades derivadas del hecho de basarse exclusivamente en el Estado miembro de origen para validar datos sobre los proveedores de servicios entrantes, en especial en el caso de los falsos autónomos. En este caso, la evaluación de impacto que acompañaba a la propuesta por la que se modificaba la Directiva 96/71/CE, sobre el desplazamiento de trabajadores, sugiere que no se puede garantizar la precisión de la información incluida en los documentos PD A1 debido a la falta de controles formales por parte de las autoridades de los países emisores, entre otros motivos ⁽⁷⁾.

4.3.16 La propuesta introduce un instrumento armonizado para facilitar información sobre la cobertura de seguro. No obstante, ya que esta estará vinculada a la tarjeta electrónica de servicios, la información solo deberá facilitarse una vez, lo que, en potencia, hará que los controles e inspecciones en el Estado miembro de acogida sean menos eficaces.

4.3.16.1 Asimismo, las aseguradoras se verán obligadas a calcular las primas en función del historial en el Estado miembro de origen, lo que interferiría con el derecho y la responsabilidad de las compañías aseguradoras de evaluar los riesgos.

4.3.17 La Comisión se reserva amplias competencias de ejecución para diseñar el contenido y los parámetros técnicos de la tarjeta electrónica de servicios, pero la armonización en este ámbito puede limitar la capacidad de los Estados miembros de llevar a cabo controles eficaces de los proveedores de servicios entrantes en relación con los derechos de los trabajadores en materia de salud y seguridad.

4.4 Recomendaciones para reformar la regulación de los servicios profesionales

4.4.1 El CESE desearía resaltar que las diferencias entre los conceptos reglamentarios no indican en sí mismas la necesidad de una reforma. Muchas regulaciones se basan en la tradición o la experiencia. Son importantes para la protección del consumidor y deben preservarse. El principio de «equivalencia» se basa en el hecho de que existen estos sistemas diferentes. El CESE toma en consideración el hecho de que los sistemas profesionales nacionales se fundamentan en una dilatada tradición. El proyecto de investigación muestra resultados bastante diferentes respecto de las ventajas de las medidas de desregulación.

4.4.2 El CESE acoge favorablemente el nuevo indicador del efecto restrictivo, ya que permite un nivel de análisis más elevado que con el indicador PMR (regulación del mercado de productos) de la OCDE. Aún quedan detalles que se deben tomar en consideración; por ejemplo, la clasificación de desarrollo profesional continuo como restricción negativa parece inadecuada. El CESE desearía destacar que, a fin de ofrecer una perspectiva no discriminatoria de los distintos sistemas de regulación, sería necesario incluir no solo la regulación *ex ante* (por ejemplo, la protección del título, los requisitos de cualificación) sino también la regulación *ex post* (por ejemplo, los requisitos de las normas para la construcción y las licencias de obras). Asimismo, debe aclararse de manera expresa que el indicador del efecto restrictivo es neutral, sin declaraciones sobre el valor o la justificación de las regulaciones.

Bruselas, 31 de mayo de 2017.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
George DASSIS

⁽⁷⁾ SWD(2016) 52, p. 8.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido en lo que respecta a la aplicación temporal de un mecanismo de inversión del sujeto pasivo a los suministros de bienes y las prestaciones de servicios susceptibles de fraude»

[COM(2016) 811 final – 2016/0406(CNS)]

(2017/C 288/06)

Ponente: **Giuseppe GUERINI**

Consulta	Consejo Europeo, 25.1.2017
Fundamento jurídico	Artículo 113 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Decisión del pleno	13.12.2016
Sección competente	Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en la sección	6.4.2017
Aprobado en el pleno	31.5.2017
Pleno n.º	526
Resultado de la votación	142/1/1
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE apoya las medidas puestas en marcha por la Unión Europea para abordar todas las formas de fraude fiscal y considera que el mecanismo de inversión del sujeto pasivo para la recaudación del impuesto sobre el valor añadido (IVA) puede ser un instrumento útil para hacer frente al fraude en cascada y al fraude en materia de IVA.

1.2 Sin embargo, no se debe permitir que el uso del mecanismo de inversión del sujeto pasivo, que es una excepción de los principios establecidos sobre el IVA, perjudique al mercado interior; además, ha de ser temporal y debidamente evaluado por la Comisión en relación con sus posibles efectos negativos para el mercado interior. Al CESE le preocupa el riesgo de una posible fragmentación del sistema del IVA a raíz de las medidas propuestas, teniendo en cuenta las medidas previstas en la primera fase del Plan de Acción del IVA de la Comisión, que en la actualidad se supone que se aplica solo a determinados suministros de bienes y no a los servicios ⁽¹⁾.

1.3 En concreto, habrá que evaluar si los beneficios aportados a la hora de hacer frente al fraude se ven contrarrestados por los posibles efectos perjudiciales de cara a la cohesión del mercado único. Por este motivo, la Comisión debería hacer un seguimiento constante del funcionamiento del mecanismo generalizado de inversión del sujeto pasivo (GRCM, por sus siglas en inglés), manteniendo la facultad de intervenir en caso de que se produzcan efectos perjudiciales.

1.4 El CESE recomienda prestar especial atención al principio de proporcionalidad, ya que el coste del cumplimiento para las pequeñas y medianas empresas (pymes) en relación con la introducción de un mecanismo de inversión del sujeto pasivo podría ser considerable y podría repercutir en el flujo de efectivo, con el riesgo de que las pymes en concreto experimenten problemas de liquidez inducidos por el GRCM.

1.5 El CESE llama la atención sobre los estudios ⁽²⁾ que ponen de manifiesto que los mecanismos de inversión del sujeto pasivo y pago fraccionado, allí donde se han implantado hasta la fecha, a menudo han dado lugar a problemas de flujo de efectivo para las empresas que cumplen con sus obligaciones fiscales. En otras palabras, los intentos de luchar contra el fraude fiscal de un pequeño número de empresas deshonestas han provocado grandes problemas de funcionamiento para operadores económicos respetuosos del sistema fiscal que generan empleos y riqueza en el mercado interior.

⁽¹⁾ DO C 389 de 21.10.2016, p. 43, punto 1.3.

⁽²⁾ Véase el estudio de la asociación italiana de artesanía: CNA: *Reverse Charge e Split Payment: in Fumo la Liquidità delle Imprese*, 2015.

1.6 El CESE hace hincapié en que las soluciones adoptadas para luchar contra el fraude en materia de IVA no deben imponer una carga excesiva y desproporcionada a las empresas que cumplen sus obligaciones fiscales, sobre todo las pymes. En efecto, como ya ha declarado con anterioridad el CESE en relación con el Plan de Acción del IVA de la Comisión, se ha de proteger a las empresas de buena fe y no se les deben imponer medidas excesivas ⁽³⁾.

1.7 El CESE señala que la dimensión nacional de la lucha contra el fraude fiscal requiere que todos los Estados miembros sean plenamente responsables del funcionamiento de sus propios sistemas fiscales y que proporcionen instrumentos para hacer frente al fraude en materia de IVA que no perjudiquen o influyan en el funcionamiento de los sistemas fiscales de otros Estados miembros.

1.8 En general, desde el punto de vista del CESE, las medidas propuestas no deben afectar negativamente a los objetivos dispuestos en el Plan de Acción del IVA ni obstaculizar o retrasar su materialización integral y oportuna. El Comité considera que es el momento de dar un salto cualitativo hacia delante en este ámbito para reforzar el mercado único y contribuir al empleo, el crecimiento, la inversión y la competitividad. Además, el Comité considera importante que se realicen todos los elementos del Plan de Acción como un todo indivisible ⁽⁴⁾.

1.9 A fin de garantizar que esta propuesta legislativa funciona correctamente y reducir toda necesidad futura de recurrir a nuevas excepciones en relación con los principios y las normas establecidos sobre el sistema del IVA de la UE, los Estados miembros que soliciten la aplicación del GRCM deberían imponer requisitos específicos y tangibles de facturación electrónica para garantizar que los pagos son totalmente rastreables.

2. Propuesta de la Comisión

2.1 En su Comunicación de 7 de abril de 2016, la Comisión Europea presentó el Plan de Acción del IVA. Le seguirá en 2017 una propuesta legislativa para reformar y modernizar las normas europeas actuales en materia de IVA.

2.2 Tanto el Plan de Acción de la Comisión como la futura propuesta legislativa prevista para 2017 tienen, entre otros, el objetivo de colmar el «déficit recaudatorio en materia de IVA» (la diferencia entre los ingresos previstos en concepto de IVA y los que realmente se recaudan) minimizando el fraude vinculado al IVA.

2.3 Con la culminación pendiente de la reforma del sistema europeo del IVA y a instancias de algunos Gobiernos nacionales, la Comisión ha reconocido la necesidad urgente de permitir a algunos Estados miembros introducir mecanismos generalizados de inversión del sujeto pasivo (GRCM) con carácter temporal.

2.4 La Comisión ha desarrollado el GRCM en la propuesta de Directiva (2016/0406 — CNS) por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE, que constituye el objeto del presente dictamen.

2.5 Dado que el GRCM supone una excepción de uno de los principios fundamentales de la legislación de la UE en materia de IVA, el pago fraccionado, la Comisión ha decidido permitir a los Estados miembros que lo apliquen solo con unas condiciones específicas.

2.6 A saber: a) el Estado miembro ha de tener un déficit recaudatorio en materia de IVA superior en cinco puntos porcentuales a la media de la UE; b) el fraude en cascada ha de representar más del 25 % del déficit recaudatorio en materia de IVA del Estado miembro; y c) se ha de demostrar que las otras medidas de control no son suficientes para combatir el fraude en el territorio del Estado miembro.

2.7 A fin de prevenir que la aplicación generalizada del mecanismo de inversión del sujeto pasivo dé lugar a la fragmentación del mercado interior, una posibilidad que algunos Estados miembros han puesto de relieve, la Comisión ha dispuesto la opción de revisar la aplicación de los mecanismos en caso de que se demuestre que tienen un impacto negativo en el mercado interior que entra en conflicto con los objetivos generales de la UE.

3. Observaciones generales

3.1 El fraude en materia de IVA es una epidemia europea que se ha de combatir. La forma más preocupante de fraude en materia de IVA es el «fraude en cascada», que el mecanismo de inversión del sujeto pasivo pretende prevenir.

⁽³⁾ DO C 389 de 21.10.2016, p. 43, punto 1.9.

⁽⁴⁾ DO C 389 de 21.10.2016, p. 43, puntos 1.1 y 1.2.

3.2 Por este motivo, el CESE acoge con agrado la introducción de mecanismos apropiados para hacer frente al fraude fiscal, aunque señala que toda excepción de la naturaleza unitaria del sistema europeo del IVA debe ser temporal, proporcionada y debidamente evaluada a fin de determinar los posibles efectos negativos en el mercado interior. Esto es así especialmente en vista del hecho de que el artículo 113 del Tratado, que respalda la propuesta legislativa de la Comisión, ofrece la posibilidad de actuar en el ámbito de la fiscalidad con medidas de armonización a fin de garantizar el funcionamiento adecuado del mercado interior y garantizar que no se distorsiona la competencia.

3.3 En general, las medidas propuestas no deben afectar negativamente a los objetivos dispuestos en el Plan de Acción del IVA ni obstaculizar o retrasar su materialización integral y oportuna. Ha llegado el momento de dar un salto cualitativo hacia delante para reforzar el mercado único y contribuir al empleo, el crecimiento, la inversión y la competitividad.

3.4 Además, es importante que se aspire a la realización de todos los elementos del Plan de Acción como un todo indivisible, ya que esto permitiría también abordar de manera exhaustiva la mayor parte del fraude en materia de IVA.

3.5 El cumplimiento del principio de proporcionalidad al que se hace referencia en la propuesta legislativa de la Comisión debe, por tanto, garantizarse, y se han de examinar debidamente los distintos intereses públicos que hay que reconciliar, incluido el interés general de no poner en peligro la armonización de los sistemas nacionales del IVA, con miras a la plena consolidación del mercado único.

3.6 En vista de lo anterior, se debe reconocer que la política contra la evasión fiscal, incluida la armonización fiscal, incumbe en gran medida a los Estados miembros y que los entes fiscales tienen un marcado carácter nacional. De manera similar, la comprensión estadística de esta cuestión y las prácticas y las formas de evasión y de combatirla tienen unos fuertes vínculos nacionales.

3.7 Desde este punto de vista, un mecanismo contra la evasión fiscal activado por el Estado miembro y que suponga una excepción de las normas de la UE es coherente con la función y las responsabilidades confiadas a los Gobiernos nacionales en la lucha contra el fraude fiscal. En este sentido, la propuesta de la Comisión se ajusta al principio de subsidiariedad, que permite a los Estados miembros adoptar medidas a escala nacional para combatir las actividades ilícitas en el ámbito fiscal.

3.8 Sin embargo, el CESE señala que la dimensión nacional de la lucha contra el fraude fiscal requiere que todos los Estados miembros sean plenamente responsables del funcionamiento de sus propios sistemas fiscales y que proporcionen instrumentos para hacer frente al fraude en materia de IVA que no perjudiquen o influyan en el funcionamiento de los sistemas fiscales de otros Estados miembros.

3.9 La excepción dispuesta en la propuesta de la Comisión a través del mecanismo de inversión del sujeto pasivo no es una medida generalizada, sino que está sujeta a unas condiciones específicas. Los Estados miembros pueden solicitar que esta excepción se aplique con unas condiciones específicas, pero sigue siendo totalmente opcional.

3.10 Los Estados miembros que soliciten la excepción mediante el mecanismo de inversión del sujeto pasivo deben tener un déficit recaudatorio en materia de IVA superior en cinco puntos porcentuales a la media de la UE. Si tenemos en cuenta que la media de la UE es del 14 %, parece que cinco puntos porcentuales más constituyen un motivo suficiente y sustancial para la adopción de medidas extraordinarias destinadas a reducir dicho déficit ⁽⁵⁾.

3.11 Del mismo modo, la propuesta de la Comisión de una disposición que exija que el fraude en cascada represente más del 25 % del déficit recaudatorio en materia de IVA del Estado miembro parece estar corroborada por los elementos de prueba preliminares si comparamos esa cifra con la media de la UE (24 %) ⁽⁶⁾.

3.12 El CESE también apoya la disposición general según la cual los Estados miembros deben estar experimentando problemas administrativos para combatir el fraude en materia de IVA, ya que esta condición demuestra que un GRM es el método más eficaz y proporcionado para lograr el objetivo de reducir el déficit recaudatorio en materia de IVA, de conformidad con el interés público tanto de la UE como de los Estados miembros.

3.13 La propuesta de la Comisión establece que el mecanismo de inversión del sujeto pasivo es aplicable a las transacciones por un valor superior a 10 000 EUR. Consideramos que esta norma *de minimis* es aceptable en vista de los intereses diversos y a menudo diametralmente opuestos que se han de contemplar de manera simultánea a la hora de combatir la evasión fiscal, armonizar los sistemas fiscales y simplificar la carga administrativa en relación con las obligaciones fiscales.

⁽⁵⁾ SWD(2016) 457 final, p.18.

⁽⁶⁾ SWD(2016) 457 final, p.15.

4. Observaciones específicas

4.1 La evaluación de impacto de la normativa llevada a cabo por la Comisión pone de manifiesto que la adopción de un GRCM no resuelve necesariamente todos los posibles casos de fraude: al contrario, pueden surgir nuevas formas de fraude o casos de fraude en Estados miembros distintos de los más afectados en el momento actual. Así pues, la Comisión debería hacer un seguimiento adecuado del funcionamiento del GRCM, conservando la facultad de intervenir en caso de que se produzcan efectos perjudiciales para el funcionamiento del mercado único europeo.

4.2 Si se pretende que la propuesta legislativa sometida a examen en el presente dictamen funcione correctamente y reduzca toda necesidad futura de recurrir a nuevas excepciones en relación con los principios y las normas establecidos sobre el sistema del IVA de la UE, los Estados miembros que soliciten la aplicación del GRCM deberían imponer requisitos específicos de facturación electrónica a los sujetos pasivos para garantizar que los pagos son totalmente rastreables.

4.3 En este sentido, el CESE desea hacer especial hincapié en la posibilidad de limitar o eliminar los mecanismos de inversión del sujeto pasivo y pago fraccionado allí donde la facturación electrónica para la certificación del producto de la venta se use de manera generalizada y correcta. Este método de facturación permitiría verificar el pago correcto del IVA en tiempo real, lo que prevendría las repercusiones financieras perjudiciales para muchas empresas que cumplen sus obligaciones fiscales.

4.4 Abordar el fraude en materia de IVA es, sin duda, un objetivo que se ha de perseguir con decisión y mediante el desarrollo de las medidas legislativas apropiadas por parte de los Estados miembros. No obstante, cabe señalar que la aplicación de mecanismos de inversión del sujeto pasivo en las relaciones de empresa a empresa entre entidades privadas y los mecanismos de pago fraccionado en las relaciones entre empresas y administraciones públicas pueden penalizar gravemente a las empresas que sí cumplen sus obligaciones fiscales.

4.5 En primer lugar, como pone de manifiesto la evaluación del impacto de la normativa propuesta por la Comisión, los costes de cumplimiento vinculados al uso del mecanismo de inversión del sujeto pasivo para las pymes serán muy elevados en el caso de las operaciones nacionales e incluso mayores en el caso de las operaciones transfronterizas. Según la evaluación de impacto de la Comisión, el mecanismo de inversión del sujeto pasivo implica un aumento del 43 % de los costes de cumplimiento para las empresas⁽⁷⁾. Aunque se espera que un mecanismo generalizado de inversión del sujeto pasivo genere menos costes de cumplimiento que una inversión del sujeto pasivo limitada a un sector determinando, esto sigue demostrando que los costes de cumplimiento aumentarán drásticamente.

4.6 En segundo lugar, distintos estudios⁽⁸⁾ ponen de manifiesto que los mecanismos de inversión del sujeto pasivo y pago fraccionado, allí donde se han implantado hasta la fecha, a menudo han dado lugar a problemas de flujo de efectivo para muchas empresas que cumplen con sus obligaciones fiscales.

4.7 En otras palabras, los intentos de luchar contra el fraude fiscal por parte de un pequeño número de empresas deshonestas han provocado grandes problemas de funcionamiento para operadores económicos respetuosos del sistema fiscal que generan empleo y riqueza en el mercado interior.

4.8 Por este motivo, el CESE recuerda a la Comisión y a los Estados miembros que se debe defender el principio de proporcionalidad en el marco de la propuesta de la Comisión y en cada sistema jurídico nacional, garantizando que las medidas adoptadas son proporcionales a la necesidad de combatir el fraude en materia de IVA sin perjudicar al mercado interior. Al mismo tiempo, de conformidad con ese mismo principio, las soluciones adoptadas deberían hacer frente a las actividades ilícitas sin imponer una carga excesiva y desproporcionada a las empresas honestas, sobre todo las pymes.

4.9 Las consideraciones anteriores constituyen argumentos adicionales a favor del carácter transitorio del mecanismo generalizado. De lo contrario, seremos testigos de un agravamiento inaceptable de la carga administrativa, especialmente para las pymes, y, al mismo tiempo, de una distorsión en las dinámicas del mercado único europeo, ya que existe un riesgo grave de que haya operaciones de flujo de efectivo diferenciadas para empresas situadas en diferentes Estados miembros.

Bruselas, 31 de mayo de 2017.

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

⁽⁷⁾ COM(2016) 811 final, p. 43.

⁽⁸⁾ DO C 389 de 21.10.2016, p. 43, punto 1.9.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre una «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Directiva 2004/37/CE relativa a la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes carcinógenos o mutágenos durante el trabajo»

[COM(2017) 11 final – 2017/0004 (COD)]

(2017/C 288/07)

Ponente: **Marjolijn BULK**

Consulta	Parlamento Europeo, 19.1.2017 Consejo, 16.2.2017
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Decisión del Pleno	24.1.2017
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en la sección	3.5.2017
Aprobado en el pleno	31.5.2017
Pleno n.º	526
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	149/0/3

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge favorablemente la apertura del proceso de revisión de la Directiva sobre los agentes carcinógenos y mutágenos (en adelante, la «Directiva») y está dispuesto a contribuir a este importante debate.

1.2. El CESE insta a la Comisión a llevar a cabo una evaluación de impacto sobre una posible ampliación del ámbito de aplicación de la Directiva a las sustancias que son tóxicas para la reproducción.

1.3. El Comité recomienda encarecidamente que en las revisiones de la Directiva y las enmiendas previstas para 2018 se preste mayor atención a la exposición profesional a agentes carcinógenos que afecta a las mujeres.

1.4. El CESE considera importante que la Comisión mejore una metodología común para la adopción de valores límite de exposición profesional vinculantes en la Directiva, en consulta con los interlocutores sociales, los Estados miembros y otras partes interesadas.

1.5. Estos valores límite deben definirse sobre la base de pruebas científicas y datos estadísticos, teniendo en cuenta distintos factores, como la viabilidad y las posibilidades de medir los niveles de exposición. En los Países Bajos y Alemania se utiliza un planteamiento basado en el riesgo, que contribuye a definir dichos valores teniendo en cuenta el nivel de riesgo como primer factor determinante de una solución transaccional aceptada por todos los interlocutores sociales.

1.6. El CESE considera que es necesario crear programas que ofrezcan una vigilancia de la salud a lo largo de la vida para todas las personas que hayan estado expuestas a agentes carcinógenos en el lugar de trabajo, en el marco de los regímenes de seguridad social o los sistemas de salud pública nacionales.

1.7. El CESE hace hincapié en que, para mejorar la protección de los trabajadores frente a los agentes carcinógenos y mutágenos y las sustancias tóxicas para la reproducción en el lugar de trabajo, los Estados miembros deben velar por que los servicios de inspección del trabajo dispongan de suficientes recursos humanos y financieros para llevar a cabo sus tareas.

1.8. El CESE respalda la posición común de los interlocutores sociales de Europa y recomienda que se adopte un valor límite de exposición profesional vinculante para el formaldehído.

1.9. El CESE recomienda que, cuando se establezca una definición jurídica de los gases de escape de motores diésel, la Comisión tenga en cuenta las conclusiones al respecto del Comité Científico para los Límites de Exposición Profesional (SCOEL).

2. Antecedentes de la propuesta

2.1. El cáncer es la principal causa de mortalidad debida a las condiciones de trabajo. En 2013 se produjeron alrededor de 1 314 000 muertes por cáncer en la UE, y más de 100 000 muertes tuvieron por causa cáncer relacionado con el trabajo. El cáncer es la primera causa de mortalidad laboral en la UE. Alrededor de veinte millones de trabajadores de la UE están expuestos a agentes carcinógenos en el trabajo. Un estudio publicado en 2015 por el Instituto Nacional de Salud Pública y Protección del Medio Ambiente de los Países Bajos ⁽¹⁾ calcula que el coste anual de los cánceres profesionales asciende a 334 000 millones EUR.

2.2. La legislación sobre protección de los trabajadores se ocupa del cáncer profesional en varias Directivas. Las obligaciones generales de la Directiva marco ⁽²⁾ de 1989 se aplican a todos los riesgos y definen las medidas generales que deben implantarse en el lugar de trabajo. La Directiva sobre los agentes químicos ⁽³⁾ se aplica a todas las sustancias químicas peligrosas. La Directiva sobre el amianto ⁽⁴⁾ tiene en cuenta algunas necesidades específicas para la prevención de enfermedades relacionadas con este componente. El acto legislativo específico más importante es la Directiva sobre los agentes carcinógenos aprobada en 1990.

2.3. La Directiva establece unos requisitos mínimos generales. Los empresarios deben identificar y evaluar los riesgos y evitar la exposición cuando haya riesgos. Tienen que sustituir las sustancias o procedimientos, en la medida en que sea técnicamente posible, por sustancias o procedimientos exentos de peligro o menos peligrosos. En caso de que tal sustitución no sea técnicamente posible, la producción y la utilización del agente químico carcinógeno deben llevarse a cabo en un sistema cerrado para evitar la exposición, una vez más en la medida en que ello sea técnicamente posible. Si esto tampoco es técnicamente posible, la exposición de los trabajadores debe reducirse a un valor tan bajo como sea técnicamente posible.

2.4. Además de estos requisitos mínimos generales, la Directiva establece valores límite de exposición profesional para agentes carcinógenos y mutágenos específicos como parte integrante del mecanismo de protección de los trabajadores. En el anexo III de la Directiva se establecen valores límite de exposición profesional vinculantes concretos para agentes químicos específicos. Actualmente, este anexo define los valores límite de exposición profesional vinculantes solo para las exposiciones a tres sustancias o procesos. Estos valores solo cubren un pequeño porcentaje de trabajadores expuestos a sustancias carcinógenas, mutágenas o tóxicas para la reproducción.

2.5. En 2016, la Comisión Europea anunció que la Directiva se revisaría en tres fases. Aprobó una propuesta inicial en mayo de ese año, que ahora se está debatiendo en el Parlamento Europeo y el Consejo de Ministros. En enero de 2017 aprobó una segunda propuesta y la tercera está prevista para 2018.

2.6. La revisión de la Directiva es un proceso continuo. La primera propuesta revisó dos valores límite de exposición profesional vinculantes y adoptó otros once nuevos. En su informe Ulvskog ⁽⁵⁾, el Parlamento Europeo respaldó el proceso de revisión de la Directiva y pidió, entre otras cosas, que se ampliase su ámbito de aplicación para incluir las sustancias tóxicas para la reproducción, que se introdujesen valores límite de exposición profesional más estrictos para seis sustancias y que se estableciese el valor presentado por la Comisión como valor límite transitorio para dar más tiempo a los empresarios para su aplicación. El Parlamento Europeo también destacó que las revisiones de 2017 y 2018 del anexo III de la Directiva 2004/37/CE deberían incluir, sin limitarse a estos, sustancias, mezclas y procesos como las emisiones de los motores diésel, el formaldehído, el cadmio y sus compuestos, el berilio y sus compuestos, los compuestos de níquel, el arsénico y sus compuestos y el acrilonitrilo. Una amplia mayoría de grupos políticos respaldaron la solución transaccional propuesta por el Parlamento Europeo.

⁽¹⁾ Instituto Nacional de Salud Pública y Protección del Medio Ambiente (RIVM) de los Países Bajos, *Work related cancer in the European Union. Size, impact and options for further prevention*, 2015.

⁽²⁾ Medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo, Directiva 89/391/CEE del Consejo (DO L 183 de 29.6.1989, p. 1).

⁽³⁾ Protección de la salud y la seguridad de los trabajadores contra los riesgos relacionados con los agentes químicos durante el trabajo, Directiva 98/24/CE del Consejo (DO L 131 de 5.5.1998, p. 11).

⁽⁴⁾ Protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición al amianto durante el trabajo, Directiva 2009/148/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 330 de 16.12.2009, p. 28).

⁽⁵⁾ Informe Ulvskog

2.7. El principal objetivo de la segunda propuesta consiste en adoptar cinco nuevos valores límite de exposición profesional vinculantes. Aunque las mezclas complejas de HAP (hidrocarburos aromáticos policíclicos) y los aceites de motores usados figuran en el anexo que define el ámbito de aplicación de la Directiva, no se han establecido valores límite para estos dos agentes carcinógenos. Basándose en su propio análisis, la Comisión decidió que no debían adoptarse medidas en esta fase referentes a cinco agentes carcinógenos⁽⁶⁾.

3. Observaciones generales

3.1. El ámbito de aplicación de la Directiva se limita actualmente a los agentes carcinógenos y mutágenos; debería considerarse una posible ampliación a sustancias que son tóxicas para la reproducción. Según la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo (EU-OSHA), los efectos de la exposición profesional en el sistema reproductor de hombres y mujeres pueden manifestarse como alteraciones en los niveles de hormonas sexuales, disminución de la libido y la potencia, trastornos menstruales, menopausia prematura, retraso de la menarquia, disfunción ovárica, deterioro de la calidad del semen y reducción de la fertilidad masculina y femenina. Las exposiciones tóxicas pueden provocar un daño directo a las células en el espermatozoides y los óvulos en desarrollo. La exposición de las madres durante el embarazo puede perturbar el desarrollo del feto (...). Las exposiciones tóxicas pueden provocar numerosos efectos de amplio alcance, por ejemplo muerte fetal, retraso del crecimiento intrauterino, parto prematuro, defecto congénito, muerte posnatal, alteraciones en el desarrollo cognitivo y cambios en la sensibilidad inmunológica, o cáncer infantil. La exposición de la madre a sustancias químicas en el trabajo puede provocar también una contaminación de la leche materna. Algunas sustancias químicas con actividad hormonal, conocidas como alteradores endocrinos, pueden alterar la función del sistema endocrino y, como consecuencia, provocar efectos reproductivos adversos, por ejemplo mala calidad del semen y daño a los tejidos reproductivos en hombres y algunas enfermedades ginecológicas en mujeres.

3.1.1. En el marco del Reglamento REACH y de varios actos legislativos específicos (sobre productos cosméticos, biocidas y plaguicidas), las sustancias carcinógenas, mutágenas y tóxicas para la reproducción se tratan como un grupo genérico de sustancias extremadamente preocupantes. Comparten algunas características comunes, entre ellas sus graves repercusiones en la salud, la dificultad de percepción del riesgo (puesto que las consecuencias de la exposición suelen aparecer tras un largo período de latencia), la dificultad de gestión del riesgo y los problemas relacionados con el «efecto cóctel», es decir, la exposición a dos o más sustancias o procedimientos diferentes. La legislación nacional de varios Estados miembros ha adoptado este enfoque con el apoyo de los interlocutores sociales a nivel nacional. El CESE insta a la Comisión a realizar una evaluación de impacto sobre una posible ampliación del ámbito de aplicación de la Directiva a las sustancias que son tóxicas para la reproducción.

3.2. La estrategia de la UE contra el cáncer relacionado con el trabajo debería prestar más atención a las mujeres.

3.2.1. El patrón de exposición y el patrón de localización del cáncer pueden variar según afecten a hombres y mujeres. El cáncer de mama, por ejemplo, es una enfermedad muy rara entre los hombres, mientras que es el cáncer más común entre las mujeres. Una serie de exposiciones profesionales pueden contribuir al cáncer de mama.

3.2.2. El Comité insta enérgicamente a la Comisión a prestar una atención más sistemática a las exposiciones carcinógenas profesionales que afectan a las mujeres en la revisión de la Directiva y las enmiendas previstas para 2018. Muchos tipos de trabajos en los que se concentran las mujeres (salud, limpieza, peluquería, etc.) entrañan una exposición a sustancias carcinógenas que se ignora. Es necesario definir criterios de identificación y clasificación de los alteradores endocrinos que contribuyen a algunas formas de cáncer. Debe reforzarse la prevención de la exposición a productos citostáticos (es decir, quimioterapéuticos) en las profesiones sanitarias. Aunque las radiaciones ionizantes no entran dentro del ámbito del presente dictamen, el CESE insta enérgicamente a reforzar otras Directivas y en particular la Directiva 2013/59/Euratom.

3.3. Existe un amplio acuerdo entre las partes interesadas sobre el papel y la importancia de los valores límite de exposición profesional vinculantes. Estos valores son importantes porque ayudan a reducir el riesgo, aun cuando no existe ningún nivel seguro de exposición. Deben establecerse a un nivel adecuado, teniendo en cuenta las pruebas científicas y los aspectos de viabilidad.

3.3.1. No obstante, no existe una metodología uniforme en la UE para establecer valores límite de exposición profesional vinculantes. En la actualidad, la Comisión actúa caso por caso. La transparencia y la coherencia podrían mejorarse en su mayor parte. Algunos son adecuados, mientras que otros ofrecen una protección insuficiente. No obstante, el CESE considera que, cuando de lo que se trata es de la salud y la vida humana, las ambiciones deben estar a la altura del desafío.

⁽⁶⁾ Berilio y sus compuestos inorgánicos, hexaclorobenceno (HCB), emisiones de los motores diésel, humos y polvos del proceso del caucho y 4,4'-metilénbis(2-cloroanilina) (MOCA).

3.3.2. Otro factor es que los Estados miembros tienen distintos enfoques. Algunos de ellos han definido valores límite de exposición profesional vinculantes para más de cien agentes carcinógenos, mutágenos y tóxicos para la reproducción distintos, y otros para menos de diez. Su nivel puede diferir de un país a otro, lo que crea dificultades para las empresas que desarrollan actividades en distintos países con normas variables y podría en algunos casos generar una competencia desleal.

3.3.3. Por lo tanto, el CESE considera importante que la Comisión defina una metodología para la adopción de valores límite de exposición profesional vinculantes en la Directiva. Este proceso debería entrañar una amplia consulta con los interlocutores sociales, los Estados miembros y otras partes interesadas, incluidas las ONG. La experiencia nacional ayuda a definir buenas prácticas. En opinión del CESE, deben tenerse en cuenta especialmente dos elementos:

3.3.3.1 En primer lugar, la coherencia de los valores límite, a fin de evitar una situación en la que los trabajadores expuestos a ciertas sustancias pudieran estar expuestos a un riesgo de cáncer mucho mayor que los trabajadores expuestos a otras sustancias. En Alemania y en los Países Bajos hay interlocutores sociales que apoyan un enfoque basado en el riesgo. Esto ayuda a definir los valores límite de exposición profesional vinculantes teniendo en cuenta el nivel de riesgo como primer factor determinante de una solución transaccional aceptada por todos los interlocutores sociales.

3.3.3.2 En segundo lugar, los valores límite deben definirse sobre la base de pruebas científicas, y deben tener en cuenta distintos factores, como la viabilidad y las posibilidades de medir los niveles de exposición. Para ayudar a los empresarios a determinar la prioridad de sus medidas de prevención, deben remitirse explícitamente al nivel de riesgo asociado al nivel de exposición.

3.4. En la mayoría de los casos, hay un largo período de latencia entre la exposición y el cáncer. Por lo tanto, el CESE considera necesario proteger a los trabajadores expuestos o a los trabajadores en riesgo de exposición ofreciendo una vigilancia de la salud de por vida en el marco de los regímenes de seguridad social y los sistemas de salud nacionales para todos los trabajadores expuestos.

3.5. El CESE recomienda que se hagan más esfuerzos centrados en el ámbito de los estudios científicos y estadísticos. El cáncer profesional también puede ser causado por estrés, organización del trabajo (por ejemplo, trabajo por turnos, etc.); debería prestarse más atención y financiación a la investigación sobre los efectos y la sinergia potencial de la exposición combinada de factores tales como los productos químicos y agentes físicos, químicos o biológicos, y la organización del trabajo, etc.

3.6. El CESE destaca que una de las principales tareas pendientes en el ámbito de la protección de los trabajadores contra las sustancias carcinógenas, mutágenas y tóxicas para la reproducción durante el trabajo es reforzar el control de la aplicación de la Directiva. Los Estados miembros deben velar por que las inspecciones del trabajo cuenten con suficientes recursos financieros y humanos para desempeñar sus funciones, ayudando a las empresas, en particular las pymes, a cumplir estas nuevas disposiciones. Deben reforzar su cooperación con la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo, que ha desarrollado diversas herramientas que pueden mejorar la calidad de la prevención en el lugar de trabajo. Una de estas herramientas es la herramienta interactiva en línea de evaluación de riesgos (OiRA), una plataforma web destinada a la creación de herramientas sectoriales para la evaluación de riesgos en cualquier idioma de manera sencilla y estandarizada.

4. Observaciones específicas

4.1. La segunda propuesta de Directiva introduce valores límite de exposición profesional vinculantes para cinco sustancias carcinógenas adicionales.

4.1.1. La *epiclorohidrina* (ECH) es un carcinógeno sin umbral. El número de trabajadores expuestos en la UE asciende a 43 813. La Comisión propone un valor límite de exposición profesional vinculante de 1,9 mg/m³. Quince Estados miembros tendrán que introducir (7) o actualizar (8) su valor límite para reducirlo a 1,9 mg/m³. Se calcula que alrededor del 69 % de los trabajadores expuestos trabajan en estos quince Estados miembros y, en consecuencia, se beneficiarían de la mejora de la protección legal como resultado de la introducción de este valor límite. El CESE considera que el valor límite propuesto contribuiría a reducir la incidencia del cáncer relacionado con el trabajo.

4.1.2. El *dibromuro de etileno* (EDB) se clasifica en el grupo carcinógeno A del SCOEL como carcinógeno genotóxico sin umbral. Se calcula que menos de 8 000 trabajadores de la UE están potencialmente expuestos al 1,2-dibromoetano. La Comisión propone un valor límite de exposición profesional vinculante de 0,8 mg/m³ (0,1 ppm). Veinte Estados miembros tendrán que introducir (11) o actualizar (9) su valor límite para reducirlo a 0,8 mg/m³. Se calcula que alrededor del 81 % de los trabajadores expuestos trabajan en estos veinte Estados miembros y, en consecuencia, se beneficiarían de la mejora de la protección legal como resultado de la introducción de este valor límite. Los costes adicionales para las empresas (entre ellas, las microempresas y las pequeñas empresas) se calcula que serán muy bajos. El CESE considera que el valor límite propuesto contribuiría a reducir la incidencia del cáncer relacionado con el trabajo.

4.1.3. El *dicloruro de etileno* (EDC) está clasificado como carcinógeno 1B conforme al Reglamento CLP. Menos de 3 000 trabajadores están potencialmente expuestos en Europa ⁽⁷⁾. La Comisión propone un valor límite de exposición profesional vinculante de 8,2 mg/m³ (2 ppm). Veintitrés Estados miembros tendrán que introducir (5) o actualizar (18) su valor límite para reducirlo a 2 ppm, por lo que se espera que una gran proporción de trabajadores expuestos se beneficie de la mejora de la protección legal. El CESE considera que el valor límite propuesto contribuiría a reducir la incidencia del cáncer relacionado con el trabajo.

4.1.4. La *4,4'-metilendianilina* (MDA) es un carcinógeno genotóxico. Se calcula que aproximadamente entre 70 y 140 personas están expuestas a MDA aerotransportada en la industria química. El número de personas afectadas por exposición dérmica durante usos intermedios en otras industrias que utilizan MDA es considerablemente mayor y se estima que oscila entre 390 000 y 3,9 millones de trabajadores ⁽⁸⁾. La Comisión propone un valor límite de exposición profesional vinculante de 0,08 mg/m³. Veintitrés Estados miembros tendrán que introducir (12) o actualizar (11) su valor límite para reducirlo a 0,08 mg/m³. El CESE considera que el valor límite propuesto contribuiría a reducir la incidencia del cáncer relacionado con el trabajo.

4.1.5. El *tricloroetileno* (TCE) está clasificado como carcinógeno del grupo 2A por el Centro Internacional de Investigaciones sobre el Cáncer (en adelante, CIIC) y como carcinógeno de la categoría 1B en la UE en el marco del Reglamento CLP. Se calcula que aproximadamente 74 000 trabajadores en la UE están potencialmente expuestos al TCE. La Comisión propone la combinación de un valor límite de exposición profesional vinculante de 54,7 mg/m³ (10 ppm) y un valor límite de exposición a corto plazo de 164,1 mg/m³ (30 ppm). De los veintidós Estados miembros que ya tienen establecido un valor límite de exposición profesional vinculante para el TCE, dieciséis también han adoptado un valor límite de exposición a corto plazo. Diecisiete Estados miembros tendrán que introducir (6) o actualizar (11) su valor límite de exposición profesional vinculante para reducirlo a 54,7 mg/m³ (10 ppm). Se calcula que casi el 74 % de los trabajadores expuestos trabajan en estos diecisiete Estados miembros y, en consecuencia, se beneficiarían de la mejora de la protección legal gracias a la introducción de este valor límite de exposición profesional. El CESE señala que en varios Estados miembros se ha aplicado un valor límite de exposición profesional vinculante más bajo para el tricloroetileno, respaldado por organizaciones de empresarios y sindicatos. A nivel de la UE, debería contemplarse un valor límite de exposición profesional vinculante más bajo para reducir la incidencia del cáncer relacionado con el trabajo.

4.2. Aunque las mezclas complejas de *hidrocarburos aromáticos policíclicos* (HAP) y los aceites de motores usados figuran en el anexo que define el ámbito de aplicación de la Directiva, no se han establecido valores límite para estos dos agentes carcinógenos.

4.2.1. *Mezclas complejas de hidrocarburos aromáticos policíclicos* (HAP) con benzo[a]pireno como indicador. Los HAP componen una amplia categoría de compuestos orgánicos. El CESE considera que la medida propuesta contribuiría a reducir la incidencia del cáncer relacionado con el trabajo.

4.2.2. *Aceites minerales como aceites de motor usados*. La exposición a aceites minerales utilizados como aceites de motor puede provocar cáncer de piel. Se calcula que el número de trabajadores expuestos se eleva a un millón, empleados principalmente en el mantenimiento y reparación de vehículos de motor. El CESE considera que la medida propuesta contribuiría a reducir la incidencia del cáncer relacionado con el trabajo.

5. Nuevas sustancias o procesos que deben añadirse

5.1. *Formaldehído* (FA). La Comisión no ha propuesto un valor límite de exposición profesional vinculante para el formaldehído. En 2009, el CIIC concluyó que había suficientes pruebas en seres humanos de asociación causal del formaldehído con la leucemia mieloide. La información disponible sobre el formaldehído es suficiente para establecer un valor límite de exposición basado en criterios de salud, una media ponderada en el tiempo de ocho horas y un límite de exposición de corta duración. Sobre la base de los datos disponibles, el SCOEL establece un valor límite de exposición profesional de 0,3 ppm (media ponderada en el tiempo de ocho horas) con un límite de exposición de corta duración de 0,6 ppm. A raíz de ello, el Comité Consultivo para la Seguridad y la Salud en el Trabajo (CCSST) también decidió recomendar este valor límite a la Comisión. En 2016, los interlocutores sociales europeos pidieron a la Comisión que incluyese los valores basados en criterios de salud propuestos por el SCOEL como valor límite de exposición profesional vinculante para esta sustancia química ⁽⁹⁾. El CESE respalda esta posición común y considera que debe adoptarse un valor límite de exposición profesional vinculante.

⁽⁷⁾ Datos de 2009.

⁽⁸⁾ Proyecto de investigación P937/9 sobre la 4,4'-metilendianilina del Instituto de Medicina (IOM, renombrado HDM en 2016), mayo de 2011.

⁽⁹⁾ Solicitud de EPF, CES, ACEA, ETRMA, Formacare y EPRA para incluir el formaldehído en el anexo III de la Directiva 2004/37/CE sobre agentes carcinógenos y mutágenos, 15 de julio de 2016.

5.2. *Emisiones de los motores diésel.* En 2012, el Centro Internacional de Investigaciones sobre el Cáncer (CIIC) clasificó todas las emisiones de los motores diésel como carcinógenos de clase 1 (carcinógenos humanos demostrados). Según la Comisión, más de tres millones de trabajadores de la Unión Europea están expuestos a emisiones de motores diésel en el trabajo. El número total de trabajadores expuestos a estas emisiones durante al menos parte de su carrera profesional ascendió a 12 millones en 2010 y posiblemente se incremente hasta los 20 millones en 2060. La evaluación de impacto de la Comisión afirma que la ausencia de legislación que prohíba la exposición a emisiones de los motores diésel en el trabajo provocará 230 000 muertes en la UE entre 2010 y 2069.

5.2.1. El principal argumento de la Comisión para excluir las emisiones de los motores diésel del anexo I y el anexo III de la Directiva es que sería difícil encontrar una definición jurídica para distinguir entre motores nuevos y antiguos. En opinión del CESE, el objetivo de la Directiva no es definir normas técnicas para motores, sino establecer una definición jurídica de las emisiones de los motores diésel como procedimiento carcinógeno según las pruebas científicas y la evaluación del CIIC. En el lugar de trabajo, los trabajadores podrían estar expuestos a emisiones de escape de varios motores que cumplen distintas normas de exposición. En la caracterización de la exposición desempeñan un importante papel otros factores: temperaturas de combustión y mantenimiento y limpieza de los motores. Podría definirse un valor límite de exposición profesional vinculante teniendo en cuenta la concentración de carbono elemental en el aire. El CESE considera que debería tenerse en cuenta la siguiente constatación del SCOEL: aunque los datos toxicológicos apoyan un umbral (posiblemente de 0,02 mg DEP/m³ o inferior, correspondiente a 0,015 mg EC/m³), los datos epidemiológicos indican un riesgo significativo de cáncer ya con estos niveles de exposición y por debajo de ellos. Por lo tanto, no puede establecerse un valor límite de exposición profesional que proteja adecuadamente a los trabajadores sobre la base de los datos y análisis disponibles. No obstante, siguen recopilándose y evaluándose datos tanto toxicológicos como epidemiológicos humanos ⁽¹⁰⁾.

Bruselas, 31 de mayo de 2017.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

⁽¹⁰⁾ Dictamen del SCOEL n.º 403, 2016.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Plan de Acción Europeo de la Defensa»

[COM(2016) 950 final]

(2017/C 288/08)

Ponente: **Christian MOOS**Coponente: **Jan PIE**

Consulta	27.1.2017
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Órgano competente	Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales (CCMI)
Aprobado en la CCMI	7.4.2017
Aprobado en el pleno	31.5.2017
Pleno n.º	526
Resultado de la votación	104/1/7
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) se manifiesta a favor de la creación de una Unión Europea de la Defensa (UED) y respalda el Plan de Acción Europeo de la Defensa, incluida la propuesta de crear un Fondo Europeo de Defensa común.

1.2. El CESE aboga por avances cualitativos significativos en la cooperación europea en materia de defensa, ya que la excesiva fragmentación del mercado y la industria de la defensa tiene como resultado una asignación ineficiente de los recursos, solapamientos de competencias, una falta de interoperabilidad y brechas tecnológicas.

1.3. El CESE aprueba el objetivo de autonomía estratégica en lo que respecta a determinadas capacidades y tecnologías críticas. La OTAN sigue siendo el fundamento de la defensa colectiva europea.

1.4. La UE debe seguir ejerciendo una diplomacia de carácter fundamentalmente preventivo y multilateral. No obstante, las capacidades militares son un elemento importante para la aplicación de la Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea.

1.5. El CESE considera que el fortalecimiento de la base industrial y tecnológica de la defensa europea, incluida una mano de obra altamente cualificada, es una condición indispensable para el desarrollo de unas capacidades de defensa comunes.

1.6. El CESE está totalmente de acuerdo en que es necesario prestar especial atención a las pymes, también en el ámbito de la investigación y el desarrollo con fines de defensa.

1.7. Los fondos de la UE pueden impulsar la innovación en los ámbitos tecnológicos en los que se ha vuelto difícil, si no imposible, hacer una clara distinción entre fines militares y no militares.

1.8. No obstante, el CESE rechaza la apertura, para fines de defensa en sentido estricto, de los fondos existentes destinados a la consecución de objetivos económicos o sociales. Los objetivos del Reglamento del FEIE, los Fondos EIE y el programa COSME, así como las inversiones del BEI, obedecen a fines no militares.

1.9. El CESE rechaza, asimismo, la idea de constituir una provisión especial para asignar recursos presupuestarios nacionales a la defensa, en virtud del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Este último debe contemplarse en el contexto de la profundización de la UEM y no solo en un sector. Las finanzas públicas no deben verse desestabilizadas por los gastos en defensa.

1.10. El CESE apoya la creación de un Fondo de Defensa con secciones distintas de investigación y de capacidades. No obstante, es necesario aumentar el presupuesto de la UE, ya que la sección de investigación en materia de defensa no debe financiarse en detrimento de la investigación en otros ámbitos. El CESE está de acuerdo en que la sección de capacidades se financie únicamente con aportaciones nacionales. Las adquisiciones de material de defensa de los Estados miembros no pueden ser financiadas con cargo al presupuesto de la UE.

1.11. El CESE valora positivamente la creación de un consejo de coordinación. Las decisiones finales en el seno de este consejo deben ser competencia de los representantes políticos civiles.

1.12. El CESE hace suyo el llamamiento de la Comisión a favor de la plena aplicación de la Directiva ⁽¹⁾ sobre la contratación pública y la Directiva sobre las transferencias de productos de defensa dentro de la UE. Aún queda mucho por hacer para garantizar, en particular, un uso óptimo de la Directiva sobre las transferencias.

1.13. El CESE respalda el desarrollo de normas comunes para armas y productos de doble uso, si bien considera necesario evitar la duplicación de las normas existentes, en particular las de la OTAN.

1.14. Las exportaciones de armas deberían limitarse a los socios estratégicos y aliados, y someterse a un estrecho control democrático.

2. Observaciones generales

2.1. Europa se enfrenta, en su vecindad, a una serie de conflictos, como la guerra civil en Siria, entre cuyas consecuencias directas cabe destacar los desplazamientos de población que tuvieron lugar entre 2015 y 2016 a escala mundial. Con la anexión de Crimea por parte de Rusia y su implicación en el conflicto armado en el este de Ucrania, se ha vulnerado la integridad territorial de un Estado independiente y, con ello, el Derecho internacional. El norte de África y Oriente Próximo siguen siendo regiones inestables en las que algunos países corren el riesgo de convertirse en Estados fallidos. Además, Europa y Oriente Próximo ya no parecen constituir un elemento clave de la política de seguridad de los Estados Unidos. Europa se expone al riesgo cada vez mayor de verse relegada a la periferia de la escena internacional y de ser considerada una carga por sus socios transatlánticos.

2.2. Habida cuenta de estas circunstancias geoestratégicas y la evolución de la seguridad, Europa debe reforzar sus capacidades de seguridad y defensa. Resulta esencial tener una idea clara de los objetivos estratégicos comunes de la Unión, lo cual no siempre ha sido el caso y ahora debe remediarse cuanto antes. Se trata de una condición previa para poder determinar las capacidades comunes y nacionales necesarias, que deben contar con el respaldo de una base tecnológica e industrial de la defensa europea.

2.3. El CESE reitera las peticiones ⁽²⁾ ya formuladas en los dictámenes CCMI/116 (2013) y CCMI/100 (2012). La Estrategia Global de la UE ⁽³⁾ y el Plan de aplicación en el ámbito de la seguridad y la defensa ⁽⁴⁾ también ofrecen importantes perspectivas para este fin. En opinión del CESE, urge aplicar estas iniciativas de manera coherente, con arreglo a las disposiciones de la Declaración conjunta de la UE y la OTAN de julio de 2016 y el principio de la seguridad colectiva de las Naciones Unidas.

2.4. El CESE considera que la optimización de las capacidades de protección civil y defensa militar europeas constituye una cuestión urgente para garantizar la libertad y la paz en Europa, extender a la vecindad europea una estabilidad en la que se vean reflejados valores de la UE como los derechos humanos fundamentales, y ser capaz de respaldar con éxito las medidas de mantenimiento de la paz en el mundo de las Naciones Unidas.

2.5. Por consiguiente, el CESE hace un llamamiento a aportar una nueva calidad a la cooperación europea en materia de defensa. Se muestra a favor de crear una Unión Europea de la Defensa (UED), en el marco del mecanismo de «cooperación estructurada permanente» de la UE, previsto a tal fin en virtud de los artículos 42, apartado 6, y 46 del Tratado de la UE, y acoge favorablemente el Plan de Acción Europeo de la Defensa y, en particular, la creación de un Fondo Europeo de Defensa, que constituye un paso importante.

⁽¹⁾ Directiva 2009/43/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de mayo de 2009, sobre la simplificación de los términos y las condiciones de las transferencias de productos relacionados con la defensa dentro de la Comunidad (DO L 146 de 10.6.2009, p. 1); Directiva 2009/81/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de determinados contratos de obras, de suministro y de servicios por las entidades o poderes adjudicadores en los ámbitos de la defensa y la seguridad, y por la que se modifican las Directivas 2004/17/CE y 2004/18/CE (DO L 216 de 20.8.2009, p. 76).

⁽²⁾ Véanse, asimismo, los Dictámenes del CESE sobre la *Industria de la defensa: aspectos industriales, innovadores y sociales* (DO C 299 de 4.10.2012, p. 17) y la *Estrategia para el reforzamiento del sector de defensa europeo* (DO C 67 de 6.3.2014, p. 125).

⁽³⁾ Dictamen del CESE «La nueva Estrategia de la UE sobre Política Exterior y de Seguridad» (Dictamen de iniciativa) (DO C 264 de 20.7.2016, p. 1).

⁽⁴⁾ Conclusiones del Consejo Europeo sobre seguridad y defensa (14149/16), 14 de noviembre de 2016.

2.6. El CESE hace suyas las críticas de la Comisión respecto del carácter excesivamente fragmentado del mercado, que se traduce en la asignación ineficiente de recursos, el solapamiento de competencias, la falta de interoperabilidad y las brechas tecnológicas.

2.7. La mayoría de los Estados miembros de la UE sufren presiones para consolidar sus presupuestos públicos, lo que significa que ya no se puede justificar el uso ineficiente de los fondos públicos. El CESE pide, por tanto, que se apliquen de manera decidida los enfoques colaborativos. En opinión del CESE, una mayor cooperación en los ámbitos prioritarios mencionados por la Comisión solo constituye un primer paso.

2.8. El CESE aprueba el objetivo de autonomía estratégica en lo que respecta a determinadas capacidades industriales críticas. La OTAN sigue siendo la piedra angular de la seguridad y la defensa común europeas, tal como se reitera en la Declaración conjunta de la UE y la OTAN. A este respecto, es importante que todos los países miembros de la OTAN cumplan sus requisitos.

2.9. El CESE señala que no todos los elementos del Plan de Acción son nuevos, pero se congratula de la creación del Fondo de Defensa. No obstante, este elemento depende en gran medida de la voluntad política de aportar fondos adicionales con cargo a los presupuestos nacionales. El CESE lamenta la falta de voluntad de algunos Estados miembros para actuar en este sentido. Además, la Comisión debe redoblar sus esfuerzos para elaborar una hoja de ruta para un régimen general de seguridad de suministro a escala de la UE y garantizar la aplicación adecuada de las dos Directivas en materia de defensa.

2.10. La hoja de ruta de Bratislava⁽⁵⁾ va en la dirección correcta, si bien se basa en planes anticuados en materia de defensa. En particular, la hoja de ruta carece de coherencia estratégica y se centra de manera excesiva en el reto que plantean actualmente la crisis de la migración y la protección de las fronteras exteriores de la UE. Si bien es cierto que existe una relación entre los movimientos de población a gran escala y los retos de seguridad, una vez que se han producido no pueden resolverse con medios militares.

2.11. La creación y el desarrollo de un mercado interior de la defensa es una condición indispensable para el desarrollo de capacidades comunes. El CESE opina que no es posible reforzar la base industrial europea sin abordar al mismo tiempo la cuestión de las capacidades laborales. Las industrias de la defensa siempre trabajan con las tecnologías más avanzadas, por lo que requieren una mano de obra altamente cualificada. La iniciativa de la Comisión Europea sobre las capacidades —mencionada en el Plan de Acción Europeo sobre la Defensa— aborda este problema y, por tanto, se valora muy positivamente.

2.12. Más inversión y una mayor cooperación en este sector industrial también contribuyen a proteger los puestos de trabajo y a crear empleo. No obstante, la lucha contra el desempleo en Europa no debe motivar las decisiones sobre las inversiones en materia de defensa. Este debe combatirse por otra vía distinta del armamento. El fortalecimiento de las capacidades de defensa europeas debe basarse exclusivamente en una reflexión estratégica y una evaluación profunda de las necesidades para proteger a la Unión y asegurar sus capacidades de alianza. Ello no debe comprometer las finanzas públicas. En particular, la UE debe seguir ejerciendo una diplomacia de carácter fundamentalmente preventivo y multilateral. Las capacidades militares, no obstante, son esenciales para la aplicación de las prioridades de seguridad y defensa de la Estrategia Global de la UE.

2.13. El CESE comparte la opinión de que la investigación en defensa también puede incidir positivamente en el desarrollo de tecnologías civiles y viceversa.

2.14. La distinción estricta entre lo militar y lo no militar es cada vez más difusa en lo que se refiere a los ciberataques y también en lo que respecta a la seguridad interior y exterior, que resulta cada vez más interdependiente.

2.15. El CESE hace hincapié en que la investigación en tecnologías de ciberseguridad, por ejemplo, puede tener fines tanto civiles como de defensa, y cabría citar más ejemplos. Así pues, huelga decir que la innovación y el desarrollo en este ámbito pueden y deben ser financiados también por programas europeos existentes, como Horizonte 2020. Sin embargo, la investigación en el ámbito de la defensa en sentido estricto, que se concibe para dicho ámbito como tal, debe considerarse por separado.

2.16. El CESE apoya la creación de una industria de la defensa más integrada y un mercado común de la defensa en Europa. Este objetivo no debe circunscribirse a los principales países productores. A la hora de poner en marcha proyectos de defensa y de investigación en materia de defensa deberían aprovecharse las capacidades existentes de todos los Estados miembros interesados según proceda, con el fin de fomentar el compromiso con la causa común.

⁽⁵⁾ Programa de trabajo presentado por el Consejo Europeo, la Presidencia del Consejo y el presidente de la Comisión en la reunión de los 27 jefes de Estado y de Gobierno del 16 de septiembre de 2016, <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/09/16-bratislava-declaration-and-roadmap/>

2.17. El CESE rechaza la utilización de fondos existentes destinados a objetivos económicos o sociales para fines de defensa, así como la posibilidad de abordar el gasto en defensa en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. El CESE apoya la creación de un Fondo Europeo de Defensa limitado a la investigación en materia de defensa y al desarrollo y la adquisición de capacidades militares. Al mismo tiempo, este fondo debe ser claramente distinto del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE) y no debe prever excepciones como las «medidas puntuales» mencionadas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

2.18. El CESE pide, con respecto a todos los aspectos de una futura Unión de la Defensa, la plena participación del Parlamento Europeo y un diálogo permanente entre políticos, militares y la sociedad civil. Como órgano consultivo de la UE y representante de todas las principales organizaciones europeas de la sociedad civil, el CESE debe actuar como socio clave en el ámbito de la política de defensa.

3. Observaciones específicas

3.1. *Creación de un Fondo Europeo de Defensa*

3.1.1. El CESE apoya la creación de un Fondo de Defensa con una sección de investigación y una sección de capacidades, que deben estar plenamente operativas a partir de 2020.

3.1.2. El CESE está a favor de crear fuentes de financiación distintas para cada una de estas «secciones». No obstante, la sección de investigación en materia de defensa no debe financiarse en detrimento de la investigación en otros sectores. El CESE está de acuerdo en que la sección de capacidades se financie únicamente con aportaciones nacionales. Mientras la Unión no cuente con sus propios ingresos variables, la adquisición de las capacidades militares de las fuerzas armadas seguirá siendo responsabilidad de los Estados miembros. Por consiguiente, el presupuesto de la UE tampoco debería utilizarse para dichas adquisiciones nacionales a través del «componente de capacidad» del Fondo de Defensa previsto.

3.1.3. El CESE valora positivamente el consejo de coordinación previsto. No obstante, solo deberían participar representantes políticos en el proceso decisorio de este consejo. Los representantes militares, industriales y de la sociedad civil podrían participar en calidad de asesores. El Parlamento Europeo también debe estar representado y tener voz en dicho consejo.

3.1.4. El papel de la Comisión en la cofinanciación de proyectos debe limitarse a la sección de investigación y también debe prever a tal fin un programa especial de la UE, claramente distinto para la investigación en materia de defensa después de 2020 ⁽⁶⁾. El CESE suscribe la idea de confiar la ejecución del programa a la Agencia Europea de Defensa (AED).

3.1.5. El CESE es partidario de la contratación precomercial para los contratos cooperativos, al objeto de reducir los elevados riesgos de inversión asociados a esta industria que deberán correr las empresas interesadas.

3.1.6. Si bien deben explotarse las posibles sinergias entre la investigación civil y la de defensa, las ayudas destinadas a las actividades de investigación civil procedentes de fondos de la UE (Horizonte 2020) no deben orientarse a fines militares en detrimento de otros sectores.

3.1.7. El CESE respalda la puesta en común de fondos nacionales para la adquisición de nuevas capacidades de defensa. Parece poco probable que el objetivo común anual de 5 000 millones EUR para la sección de capacidades sea suficiente. El Comité considera que sería útil llevar a cabo estudios preparatorios para examinar este importe de referencia, tal como se establece en el Plan de Acción. En opinión del CESE, el importe anual de financiación común debe orientarse hacia la consecución de objetivos como crear mayores sinergias, atenuar la presión presupuestaria, y adquirir y garantizar con éxito las capacidades de defensa.

3.1.8. El CESE suscribe la manera en que se ha configurado la sección de capacidades expuesta por la Comisión —a saber, una estructura general para el marco— y las normas sobre financiación común y el segundo nivel, que comprende proyectos específicos de los Estados miembros que cooperan entre sí. Tiene sentido que cada uno de los proyectos esté claramente definido en cuanto a calidad y cantidad y que sean independientes los unos de los otros en términos financieros.

3.1.9. El CESE apoya el desarrollo de una estructura de capital permanente para la sección de capacidades. La responsabilidad debe recaer en los Estados miembros en calidad de accionistas. El CESE rechaza, asimismo, la idea de constituir una provisión especial para asignar recursos presupuestarios nacionales con esta finalidad en virtud del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

⁽⁶⁾ Informe del Parlamento Europeo sobre la Unión Europea de la Defensa [2016/2052(INI)].

3.1.10. El CESE recuerda que, con arreglo al artículo 41 del TUE, el presupuesto de la UE no deberá utilizarse para financiar operaciones militares. Alejarse de este principio sería contrario asimismo al carácter específico de la política de seguridad y de defensa de determinados Estados miembros (artículo 42, apartado 1 del TUE).

3.2. *Fomentar la inversión en las cadenas de suministro en el ámbito de la defensa*

3.2.1. El CESE está totalmente de acuerdo en que es necesario prestar especial atención a las pymes, también en el ámbito de la investigación y el desarrollo con fines de defensa. El FEIE, los Fondos EIE y el programa COSME no deben utilizarse de manera prioritaria para los gastos militares. Ciertamente, los objetivos del Reglamento del FEIE, los Fondos EIE y el programa COSME, así como las inversiones del BEI, obedecen a fines no militares. Además, la utilización de estos fondos para fines militares se traduciría probablemente en un aumento de las duplicaciones y la fragmentación en el mercado de la defensa.

3.2.2. Habida cuenta de que la UE necesita una defensa sólida y sostenible, así como una base industrial y tecnológica, el reto consiste en equilibrar la voluntad de la UE de financiar esta base, evitando al mismo tiempo una dependencia no deseada de las exportaciones. Las exportaciones de armas deberían limitarse a los socios estratégicos y los aliados, y no deberían estar motivadas por otras consideraciones económicas susceptibles de fomentar conflictos en otras partes del mundo. En la actualidad, algunos aliados son motivo de serias preocupaciones. Por tanto, las exportaciones de armas deberían someterse a un estrecho control democrático.

3.2.3. El CESE respalda el fomento de clústeres regionales de excelencia. Esto también debe llevarse a cabo a través de la sección de investigación y el programa especial de la UE que se ha previsto poner en marcha.

3.3. *Ampliar el mercado interior de productos de defensa*

3.3.1. El CESE aboga por una política industrial europea bien diseñada para el sector de la defensa, que tenga en cuenta sus características específicas en materia de requisitos gubernamentales y financiación pública. Hace suyo, por tanto, el llamamiento de la Comisión a favor de la plena aplicación de la Directiva ⁽⁷⁾ sobre la contratación pública y la Directiva sobre las transferencias de productos de defensa dentro de la UE.

3.3.2. Según el artículo 346 del TFUE, los Estados miembros pueden eximir de las normas los contratos de defensa y seguridad si lo consideran necesario para proteger los intereses esenciales de su seguridad. Gracias a las Directivas 2009/81/CE y 2009/43/CE ahora es posible limitar esta exención al mínimo estrictamente necesario. El CESE se muestra de acuerdo con la crítica vertida en el sentido de que una parte muy importante de la contratación de material militar sigue sin llevarse a cabo de conformidad con las normas de la UE sobre contratación pública, por lo que ve la posibilidad de realizar ahorros, que podrían invertirse de manera más eficiente en virtud del Fondo de Defensa.

3.3.3. El CESE respalda un proceso de autorización simplificado por medio de autorizaciones generales para la transferencia de material militar dentro del mercado único. Por tanto, el CESE acoge con satisfacción las directrices de interpretación y las recomendaciones que se han anunciado. Sin embargo, aún queda mucho por hacer para garantizar, en particular, un uso óptimo de la Directiva sobre las transferencias.

3.3.4. El CESE también acoge favorablemente los estudios relativos a la seguridad del suministro de materias primas en el marco de la Estrategia sobre Materias Primas, y la sustitución de materias primas críticas. No obstante, lamenta que la Comisión Europea haya renunciado a la misión que le fue confiada en diciembre de 2013 de elaborar una hoja de ruta para un régimen general de seguridad de suministro a escala de la UE, que también podría dar lugar a una aplicación políticamente ambiciosa de la Directiva sobre las transferencias.

3.3.5. El CESE comparte la opinión de que la creación de un mercado único de material de defensa, que funcione correctamente, debe ser un objetivo clave del Plan de Acción. Una Unión de la Defensa es inconcebible sin un acceso transfronterizo al mercado y cadenas de suministro abiertas. En particular, las pymes, que son responsables de las principales innovaciones del sector, deben tener acceso a los procedimientos de licitación.

3.3.6. El CESE respalda el desarrollo de normas comunes y de una plena interoperabilidad en relación con las armas y productos de doble uso, si bien considera necesario evitar la duplicación de las normas existentes, en particular las de la OTAN. Ya se había previsto una hoja de ruta correspondiente para 2014 ⁽⁸⁾.

⁽⁷⁾ Véase la nota 1 a pie de página.

⁽⁸⁾ Conclusiones del Consejo Europeo de 19 y 20 de diciembre de 2013 (EUCO 217/13).

3.3.7. El CESE está a favor del desarrollo de servicios de comunicación por satélite fiables, seguros y rentables para la UE y las autoridades nacionales, junto con inversiones en viajes espaciales europeos.

3.3.8. El CESE no solo es consciente de que debe aclararse la relación entre el uso civil y el uso militar del sistema Copernicus, sino también de que el sector militar es un socio clave de la Agencia Espacial Europea (AEE), en tanto que codesarrollador y usuario. Podrían desarrollarse sinergias útiles en la materia. Sin embargo, la utilización de Copernicus debe evaluarse de manera colectiva, desde un punto de vista político, científico y militar. El uso militar no debe suponer una carga para la política espacial de la UE ni incidir en el uso civil del sistema.

3.3.9. El CESE apoya firmemente el fortalecimiento de las capacidades en el ámbito de la ciberseguridad y la defensa, así como una cooperación civil y militar basada en la Estrategia de ciberseguridad de la UE ⁽⁹⁾.

3.3.10. El CESE apoya los enfoques comunes destinados a promover la seguridad marítima en los ámbitos civil y militar, así como la optimización de las capacidades de vigilancia marítima interoperables.

Bruselas, 31 de mayo de 2017.

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

⁽⁹⁾ Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Estrategia de ciberseguridad de la Unión Europea: Un ciberespacio abierto, protegido y seguro (JOIN(2013) 1 final); Conclusiones del Consejo sobre la Comunicación conjunta de la Comisión y de la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, titulada «Estrategia de ciberseguridad de la Unión Europea: un ciberespacio abierto, protegido y seguro» (11357/13).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un plan plurianual para las poblaciones de pequeños pelágicos del mar Adriático y para las pesquerías de estas poblaciones»

[COM(2017) 97 final — 2017/0043 (COD)]

(2017/C 288/09)

Ponente: **Emilio FATOVIC**

Consulta	Parlamento Europeo, 1.3.2017 Consejo, 4.4.2017
Fundamento jurídico	Artículo 43, apartado 2, artículo 114, apartado 1, y artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Decisión del pleno	24.1.2017
Sección competente	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobación en sección	17.5.2017
Aprobación en el pleno	31.5.2017
Pleno n.º	526
Resultado de la votación	187/0/2
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE comparte la necesidad expresada por la CGPM-FAO ⁽¹⁾ de intervenir para proteger las poblaciones de pequeños pelágicos que se encuentran en dificultades por la sobreexplotación, así como el objetivo general de aplicar cuanto antes un sistema de pesca sostenible y alcanzar el rendimiento máximo sostenible (RMS) ⁽²⁾ en consonancia con la política pesquera común ⁽³⁾ (PPC).

1.2. El Comité respalda la elección de la Comisión de recurrir al instrumento legislativo del reglamento para instituir un plan plurianual de protección de las poblaciones de pequeños pelágicos a fin de uniformar las normas vigentes y reforzar los procesos de *gobernanza*.

1.3. El CESE, si bien comparte los objetivos de protección medioambiental y biodiversidad, considera que la propuesta de la Comisión es incompleta y contradictoria en muchos aspectos. Estos problemas son la consecuencia natural de una serie de contradicciones de la PPC ya puestas de manifiesto por el Comité en dictámenes anteriores ⁽⁴⁾. En particular, el CESE manifiesta una gran preocupación ante la posibilidad de que la propuesta examinada, de no completarse y modularse adecuadamente, pueda poner en peligro el logro de los objetivos medioambientales o bien causar serios perjuicios a las empresas y los trabajadores del sector ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Comisión General de Pesca para el Mediterráneo.

⁽²⁾ El rendimiento máximo sostenible (*Maximum Sustainable Yield*, MSY) indica la cantidad máxima de pescado que se puede capturar en un período indefinido de tiempo sin perjudicar la población. Este principio es una de las piedras angulares de la política pesquera común (PPC).

⁽³⁾ Reglamento (UE) n.º 1380/2013.

⁽⁴⁾ Dictamen del CESE, Organización común de mercados en el sector de los productos de la pesca y de la acuicultura (DO C 181 de 21.6.2012, p. 183).

⁽⁵⁾ Dictamen del CESE, Organización común de mercados en el sector de los productos de la pesca y de la acuicultura (DO C 181 de 21.6.2012, p. 183) punto 1.17 «El CESE deplora que la dimensión social, considerada en todas las fases del sector de la pesca y la acuicultura (producción, transformación y comercialización), no esté presente en la propuesta con medidas concretas para mejorar las condiciones de vida y de trabajo y estima que debería impulsarse la participación de los interlocutores sociales al nivel adecuado.».

1.4. El Comité considera que el modelo de gestión propuesto por la Comisión, basado en el establecimiento de posibilidades de pesca anuales por parte del Consejo, no se adapta a las características biológicas de las poblaciones de pequeños pelágicos del mar Adriático ni al carácter mixto de las poblaciones de peces ⁽⁶⁾ en él presentes, las técnicas de pesca, las tipologías de embarcaciones y tripulaciones (pequeña pesca artesanal) ⁽⁷⁾, ni al número y dimensiones de los puertos. Por todo lo dicho, el Comité considera que la propuesta del MEDAC ⁽⁸⁾ de reforzar las medidas de esfuerzo pesquero mediante un enfoque de tipo «semáforo» es más adecuada en cuanto al fondo y al método, ya que es fruto de un amplio consenso por parte de toda la sociedad civil organizada.

1.5. El CESE observa con sorpresa que la propuesta de la Comisión no descansa en una evaluación en profundidad de su impacto económico y social ⁽⁹⁾. Esta carencia resulta agravada por el hecho de que el sector de la pesca en todo el Mediterráneo está en crisis desde hace más de veinte años ⁽¹⁰⁾ y nuevas normas drásticas no debidamente sopesadas pueden asestar un golpe definitivo al sector. Además, el CESE señala la ausencia total de medidas tendentes a acompañar financieramente o reconvertir las empresas y los trabajadores como consecuencia de la propuesta de reducir las capturas de sardinas y anchoas, que representan un recurso fundamental para la economía de las pequeñas comunidades locales (muchas de ellas insulares) y los sectores conexos ⁽¹¹⁾.

1.6. Por consiguiente, el Comité espera que pronto se implique la DG Empleo y se pongan en marcha los procesos de diálogo social sectorial, con la consulta al Comité de Diálogo Social Sectorial para la Pesca Marítima, a fin de identificar las medidas más adecuadas para compensar las repercusiones económicas y sociales. A este respecto, el CESE considera que el FEMP es el instrumento financiero más adecuado para apoyar a las empresas y los trabajadores en la transición a una pesca sostenible. El Comité considera asimismo que la reconversión de empresas al piscaturismo (*blue economy* ⁽¹²⁾) o la acuicultura ⁽¹³⁾ puede representar sin duda una alternativa válida, pero no puede sustituir en modo alguno el principio de que la pesca tradicional, en primer lugar por las características biológicas de los peces (piénsese en su necesidad de espacio), no puede ser ni redimensionada ni eliminada.

1.7. El Comité, dadas las importantes consecuencias medioambientales, económicas y sobre el empleo de esta medida, considera que el nuevo plan de gestión de la pesca no puede adoptarse mediante actos delegados, y pide que la Comisión aclare esta cuestión de inmediato, de forma transparente y en el interés de todos los afectados ⁽¹⁴⁾.

⁽⁶⁾ Dictamen del CESE, Organización común de mercados en el sector de los productos de la pesca y de la acuicultura (DO C 181 de 21.6.2012, p. 183) punto 1.6 «El CESE apoya la propuesta de establecer planes plurianuales con el objetivo de restablecer y mantener, en la medida de lo posible, todas las poblaciones de peces por encima de niveles capaces de producir el RMS de aquí a 2015. Este objetivo, loable, es de difícil aplicación para las pesquerías mixtas, por lo que el CESE solicita a la Comisión soluciones prácticas para resolver los problemas que pueden generarse en dichas pesquerías.»

⁽⁷⁾ Dictamen del CESE, Organización común de mercados en el sector de los productos de la pesca y de la acuicultura (DO C 181 de 21.6.2012, p. 183) punto 1.19 «El CESE considera que una definición de la pesca artesanal basada únicamente en el criterio de la eslora es demasiado simplista y asimila de hecho una parte ingente de la flota artesanal a la pesca industrial.»

⁽⁸⁾ El MEDAC es el órgano consultivo que reúne a las organizaciones de la sociedad civil europeas y nacionales representantes del sector y que operan en la zona del Mediterráneo. La función del MEDAC es elaborar dictámenes sobre la gestión de la pesca y los aspectos socioeconómicos de la conservación de la pesca en el Mediterráneo, dirigidos a los Estados miembros y a las instituciones europeas, para contribuir a la realización de los objetivos de la PPC, aportando soluciones técnicas y sugerencias a petición de los Estados miembros.

⁽⁹⁾ Dictamen del CESE, Reforma de la Política Pesquera Común (Libro Verde) (DO C 18 de 19.1.2011, p. 53) punto 3.1.2.2 «La mejora constante de los recursos naturales y su estabilización en niveles de explotación sostenibles debe ir acompañada por estudios de impacto socioeconómico dirigidos a promover medidas de apoyo financiero al sector, que a su vez deben estar destinadas al empleo y a que las empresas inviertan en innovación y desarrollo, así como a la formación profesional. Asimismo es necesario garantizar unos ingresos decentes a los pescadores durante los períodos de parada biológica.»

⁽¹⁰⁾ Según el CCTEP (2016), en el Mediterráneo se perdieron en el período de 2008-2014 más de 10 000 puestos de trabajo, con una reducción de las embarcaciones del 14 % y del empleo del 8 %. Considerando en particular la «pesca artesanal» (embarcaciones inferiores a doce metros), que representa más del 50 % del sector, la disminución del número de embarcaciones fue del 16 % mientras que el empleo se redujo un 13 %. Hay que pensar asimismo que, si el plan no se pondera adecuadamente, podría tener un impacto devastador en los países directamente afectados; baste pensar que en Croacia las poblaciones de pequeños pelágicos representan el 90 % del pescado. Además, en Italia, en el período 2004-2015, la capacidad de la flota pesquera se redujo en un 17 % en número de buques y se perdieron puestos de trabajo con picos superiores al 20 %.

⁽¹¹⁾ Dictamen del CESE, Organización común de mercados en el sector de los productos de la pesca y de la acuicultura (DO C 181 de 21.6.2012, p. 183) punto 3.3.6. «Asimismo, el Comité considera que la aplicación de las medidas para mantener o restablecer las poblaciones de peces por encima de niveles capaces de producir el RMS de aquí a 2015 influirá en la capacidad de pesca de las flotas de los Estados miembros (...). Por ello, la Comisión debe prever medidas para su adecuación ofreciendo alternativas sociolaborales para el sector pesquero que eviten la pérdida actual de empleos debida al lamentable estado de las poblaciones de peces.»

⁽¹²⁾ Dictamen del CESE, Estrategia de la UE para la Región del Adriático y del Jónico (DO C 458 de 19.12.2014, p. 27) puntos 3.3; 3.4; 3.5.

⁽¹³⁾ Dictamen del CESE, Suprimir los obstáculos a la acuicultura sostenible en Europa, (DO C 34 de 2.2.2017, p. 73).

Dictamen del CESE, Innovación en la economía azul (DO C 12 de 15.1.2015, p. 93), punto 1.7.

⁽¹⁴⁾ Dictamen del CESE, Actos delegados (DO C 13 de 15.1.2016, p. 145), punto 1.8.

1.8. El Comité destaca que las medidas de protección medioambiental pueden resultar vanas si no se afrontan antes los problemas de la competencia desleal y la pesca ilegal, reforzando los controles, endureciendo las sanciones e imponiendo un sistema de trazabilidad integral «del agua a la mesa»⁽¹⁵⁾ con controles higiénico-sanitarios exhaustivos tanto en la frontera como en origen. El Comité considera fundamental, en particular, relanzar la colaboración entre todos los países ribereños del Mediterráneo sobre la base del programa y los objetivos fijados en la Declaración ministerial suscrita en Malta el 30 de marzo de 2017⁽¹⁶⁾.

1.9. El Comité considera que el objetivo del RMS debe alcanzarse en plazos razonables. La fecha límite de 31 de diciembre de 2020 no parece viable. Esta consideración se basa en la conciencia de los plazos naturales necesarios para la repoblación de las poblaciones de pequeños pelágicos, así como para la adecuación de las autoridades de control, las empresas y los trabajadores a las nuevas normativas (sobre todo si estas se modifican de forma drástica con el paso del esfuerzo a las cuotas). Además, el CESE considera que el posible recurso a las cláusulas de salvaguardia no es una opción válida, por la excesiva repercusión que tendría en términos sociales y económicos.

1.10. El Comité pide a la Comisión que defina mejor los aspectos operativos de la regionalización, vinculando desde el principio los objetivos de sostenibilidad de los recursos pesqueros a los niveles efectivos de coste soportados por las empresas para garantizar su supervivencia.

1.11. El CESE, en interés de los consumidores europeos, pide que se efectúe cuanto antes una detallada evaluación de impacto sobre la evolución de los precios de las especies protegidas, tanto sobre el pescado destinado a la venta directa como sobre el destinado a la transformación. Además, el Comité pide a la Comisión que identifique sistemas de certificación de calidad de «pesca sostenible», a fin de sensibilizar a los consumidores y crear valor añadido para las empresas⁽¹⁷⁾.

2. Introducción

2.1. El mar Adriático⁽¹⁸⁾ es una subregión del Mediterráneo con gran abundancia de pesca, en la que las pequeñas especies pelágicas⁽¹⁹⁾, principalmente anchoas y sardinas⁽²⁰⁾, son de las más rentables. Según datos recientes de la CGPM-FAO⁽²¹⁾ y del CCTEP⁽²²⁾, las poblaciones de anchoas y sardinas se encuentran en dificultades debido a la sobreexplotación y requieren una mayor protección.

2.2. La gran mayoría de las capturas se realizan por Italia y Croacia, en la zona septentrional del mar Adriático. Eslovenia participa en esta actividad de forma marginal (menos del 1 %), así como Albania, Bosnia y Herzegovina y Montenegro, que representan un porcentaje igualmente reducido de capturas (en torno al 1 %)⁽²³⁾.

2.3. El actual marco de gestión se centra en la limitación del esfuerzo de pesca⁽²⁴⁾, junto con varias medidas complementarias, como los cierres espacio-temporales y las tallas mínimas de desembarque. Ahora bien, los Estados no han aplicado esas medidas de forma coordinada, continuada y uniforme (en especial, los períodos de parada biológica de la pesca⁽²⁵⁾), lo que ha generado confusión entre los operadores e impedido la repoblación de las especies.

⁽¹⁵⁾ Dictamen del CESE, Organización común de mercados en el sector de los productos de la pesca y de la acuicultura, punto 1.21.

⁽¹⁶⁾ IP/17/770, La Comisión Europea alcanza un compromiso de diez años para salvar las poblaciones de peces del Mediterráneo.

⁽¹⁷⁾ Dictamen del CESE, Organización común de mercados en el sector de los productos de la pesca y de la acuicultura, punto 4.5.

⁽¹⁸⁾ El mar Adriático se corresponde con las subzonas geográficas 17 y 18 de la CGPM.

⁽¹⁹⁾ Se trata de especies de pequeño tamaño que nadan cerca de la superficie (caballa, arenque, jurel, bacaladilla, ochavo, anchoa, pejerrey, sardina y espadín).

⁽²⁰⁾ En Croacia, la pesca de pequeños pelágicos representa el 90 % del total de capturas.

⁽²¹⁾ La Comisión General de Pesca para el Mediterráneo se creó en 1949 en el seno de la FAO. Una tarea fundamental de la CGPM es fomentar el desarrollo, la conservación y la buena gestión de los recursos biológicos marinos.

⁽²²⁾ El Comité Científico, Técnico y Económico de la Pesca (CCTEP), creado en 1993, es un órgano consultivo que responde directamente a la Comisión Europea. Está formado por un grupo de expertos que asesoran a la Comisión sobre la gestión de la pesca.

⁽²³⁾ CGPM, *The State of Mediterranean and Black Sea Fisheries* (Estado de las pesquerías del Mediterráneo y el Mar Negro), 2016, p. 25.

⁽²⁴⁾ La gestión del esfuerzo de pesca aún las restricciones relativas a la capacidad de la flota con la cantidad de tiempo que esta última puede pasar en el mar.

⁽²⁵⁾ La parada biológica es un período de tiempo en el que está prohibida la pesca en determinadas zonas. Es un instrumento en vigor desde hace ya treinta años en la UE y tiene por objeto proteger el patrimonio pesquero de los mares, favoreciendo la reproducción natural de las especies más pescadas. En efecto, bloquear la pesca durante cierto número de días consecutivos permite dar tiempo a los peces para concluir su ciclo reproductivo sin peligro, salvaguardando así las poblaciones.

2.4. El MEDAC, conforme a su mandato, elaboró un dictamen, publicado el pasado 11 de marzo de 2016 ⁽²⁶⁾, sobre los pequeños pelágicos en el Adriático que incluye propuestas operativas fruto de la concertación desarrollada durante dos años entre todas las partes interesadas (emprendedores, trabajadores, cooperativas, ecologistas, consumidores).

3. Síntesis de la propuesta de la Comisión

3.1. La Comisión Europea, a fin de proteger las poblaciones de pequeños pelágicos del mar Adriático, en especial las sardinas y anchoas, ha elaborado un Reglamento dirigido a instituir un plan plurianual con el que afrontar esta crítica situación medioambiental. El objetivo final es alcanzar el rendimiento máximo sostenible ⁽²⁷⁾ (RMS) en 2020, tal como prevé la política pesquera común (PPC). El plan plurianual, en su conjunto, debe evaluarse cada cinco años.

3.2. La propuesta de Reglamento, rompiendo con todas las medidas de gestión hasta ahora aplicadas en la zona, establece un sistema único de gobernanza, que limita las excepciones nacionales (en particular, los plazos de parada biológica y las modalidades de control), y, sobre todo, prevé un sistema de gestión basado en la limitación de las capturas ⁽²⁸⁾ (TAC), y no ya en la reducción del esfuerzo de pesca.

3.3. Esta propuesta, que se inspira en el modelo y los contenidos del plan plurianual para algunas poblaciones del mar Báltico ⁽²⁹⁾, se basa en el dictamen del CCTEP y se opone a la propuesta formulada por el MEDAC, basada en una remodelación más rigurosa del esfuerzo pesquero (sistema de semáforo ⁽³⁰⁾).

3.4. La Comisión propone, en particular, la fijación de valores de referencia para la conservación, expresados en toneladas de biomasa de la población reproductora e intervalos de valores de mortalidad de la pesca. Cuando los dictámenes científicos indiquen que una población se encuentra por debajo del valor de referencia, deberán reducirse las capturas. Por lo que respecta a la articulación efectiva del nuevo sistema de gestión, la Comisión remite completamente a los actos delegados.

3.5. La propuesta prevé una cooperación regional entre Estados miembros con vistas a la adopción de medidas específicas de conservación. Mediante la «regionalización» se pueden modificar también determinadas medidas técnicas (por ejemplo, el tamaño de las mallas de las redes y las características de los artes).

3.6. La propuesta prevé, además, que las autoridades competentes puedan identificar, localizar y controlar de forma sistemática las actividades y las capturas de todos los pesqueros de dimensión igual o superior a ocho metros, mediante una instrumentación digital adecuada (por ejemplo, cuaderno diario de pesca electrónico). Además, todos los puertos deberán dotarse asimismo de instrumentos digitales capaces de verificar las capturas de cada buque una vez descargadas. A tal fin, cada barco deberá anunciar su llegada a puerto a las autoridades competentes con al menos cuatro horas de antelación.

4. Observaciones generales

4.1. El CESE, tomando nota de los estudios científicos publicados al respecto, está de acuerdo en la necesidad de intervenir para proteger las poblaciones de pequeños pelágicos del Adriático, que actualmente están en dificultades.

4.2. El Comité comparte también la necesidad de recurrir al instrumento legislativo del Reglamento para reforzar la gobernanza y hacer las normas únicas y vinculantes para todos los países y partes interesadas, a fin de solucionar los problemas de impacto medioambiental de la pesca debidos principalmente a una aplicación heterogénea y no coordinada de las medidas de gestión actuales.

4.3. El CESE, en consonancia con la PPC y con sus dictámenes anteriores, sostiene que es prioritario alcanzar el nivel de RMS a fin de proteger conjuntamente los requisitos ambientales, alimentarios, económicos y productivos ⁽³¹⁾.

⁽²⁶⁾ MEDAC, Medac advice on LTMP for small pelagics in GSA 17 (Northern Adriatic) [Dictamen del Medac sobre el plan de gestión a largo plazo de los pequeños pelágicos en la subzona geográfica 17 (norte del Adriático)], Prot. 94/2016, marzo de 2016.

⁽²⁷⁾ El rendimiento máximo sostenible (*Maximum Sustainable Yield*, MSY) indica la cantidad máxima de pescado que se puede capturar en un período indefinido de tiempo sin perjudicar a la población.

⁽²⁸⁾ Los totales admisibles de capturas o TAC imponen límites a la pesca de determinadas poblaciones, y se expresan en toneladas. La Comisión establece tales límites basándose en dictámenes científicos sobre la situación de las poblaciones elaborados por los organismos consultores, como el CIEM y el CCTEP.

⁽²⁹⁾ Entre ellas, bacalao, arenque, espadín y salmón.

⁽³⁰⁾ MEDAC, Medac advice on LTMP for small pelagics in GSA 17 (Northern Adriatic) [Dictamen del Medac sobre el plan de gestión a largo plazo de los pequeños pelágicos en la subzona geográfica 17 (norte del Adriático)], Prot. 94/2016, marzo de 2016, pp. 7-8.

⁽³¹⁾ Dictamen del CESE, Organización común de mercados en el sector de los productos de la pesca y de la acuicultura.

4.4. No obstante, el CESE considera que la propuesta de la Comisión es incompleta y contradictoria en muchos pasajes clave y teme que esas carencias puedan comprometer el logro de los objetivos de sostenibilidad medioambiental o perjudicar de otro modo a los trabajadores, empresas y comunidades locales.

5. Observaciones

5.1. *Necesidad de una adecuada evaluación de impacto económico y social y de medidas que compensen los efectos del plan plurianual sobre las empresas y el empleo*

5.1.1. La propuesta, contradiciendo los deseos de la CGPM-FAO y del MEDAC, carece de una profunda evaluación de impacto socioeconómico ⁽³²⁾. Este aspecto tiene una importancia clave, dado que el sector de la pesca en el Mediterráneo se encuentra en una gravísima crisis desde hace varios años ⁽³³⁾ y una reforma poco sopesada podría tener efectos nefastos para las empresas y los trabajadores.

5.1.2. Hay que señalar, además, que la Comisión lanzó su propuesta sin esperar los resultados del grupo de trabajo de la CGPM-FAO, instituido con arreglo a la Recomendación 40/2016/3, apartado 14, y encargado de evaluar el impacto de una serie de medidas que incluyen tanto los límites de captura como el régimen de esfuerzo para la gestión sostenible de la pesca de pequeños pelágicos en el Adriático.

5.1.3. El CESE considera además que las medidas propuestas no pueden tener un «coste cero», ante una reducción del 30 % de las capturas, una reducción de los ingresos del 25 % para las empresas y la pérdida del 10 % de los puestos de trabajo. Aparte del citado problema metodológico relativo a la obtención de los datos, la Comisión no establece ninguna medida para amortiguar los efectos del Reglamento, descargando el coste económico y social del plan plurianual exclusivamente en los Estados miembros.

5.1.4. El CESE señala que la Comisión no evaluó debidamente el impacto en los sectores conexos, en las comunidades locales tradicionalmente dedicadas a la pesca (muchas de ellas insulares), en el probable aumento de los precios ni en la dudosa calidad y sostenibilidad de los productos importados necesariamente de terceros países (ante todo, norte de África) para compensar la demanda interna.

5.1.5. El Reglamento no prevé ningún mecanismo de apoyo financiero a las empresas ni para su reconversión (por ejemplo, acuicultura), como no prevé ninguna medida de complemento salarial, actividad formativa y/o reubicación de los trabajadores (pescadores o trabajadores de los sectores conexos) que pierdan su trabajo.

5.2. *Peculiaridades biológicas del Adriático*

5.2.1. El CESE considera que el exitoso modelo de plan plurianual para algunas poblaciones de peces en el mar Báltico se adecua mal al Adriático. Como ha puesto de manifiesto la CGPM-FAO, el Báltico es un mar monoespecífico, en el que es sencillo aplicar una pesca selectiva porque conviven pocos tipos de peces y, por consiguiente, es más fácil establecer limitaciones de capturas. En cambio, el Adriático, como todo el Mediterráneo, es un mar multiespecífico, en el que conviven en una misma zona muchas especies de peces ⁽³⁴⁾. El único precedente en el Mediterráneo de limitación de las capturas es el del atún rojo, una propuesta apoyada en principio por el CESE ⁽³⁵⁾, ya que intervenía sobre una especie cuyas características (en primer lugar dimensiones) y técnicas de pesca la hacían extremadamente diferente de los pequeños pelágicos.

5.2.2. El CESE señala, además, que tradicionalmente la pesca en el Adriático se efectúa con modalidades muy distintas de las del Báltico. Las empresas del Adriático tienen carácter familiar y utilizan embarcaciones pequeñas (de ocho a doce metros). A menudo, los armadores son también pescadores y la tripulación media es de tres personas. El pescado, por tanto, se descarga en muchos pequeños puertos, y representa desde hace siglos un importante factor económico para las comunidades afectadas (a menudo insulares).

⁽³²⁾ SWD(2017) 63 final.

⁽³³⁾ Ministerio de Políticas Agrícolas y Forestales Italiano, Plan Nacional de Pesca 2017-2019. En el período 2004-2015, la capacidad de la flota pesquera italiana se redujo en un 17 % en número de buques, un 26 % en tonelaje y un 21 % en términos de potencia motor (kw). El redimensionamiento de la capacidad de pesca ha sido especialmente importante entre 2010 y 2012, en parte por la crisis económica y en parte por la salida espontánea de numerosos buques, incentivada por la medida de parada definitiva prevista por el FEP.

⁽³⁴⁾ CGPM, *The State of Mediterranean and Black Sea Fisheries* (Estado de las pesquerías del Mediterráneo y el Mar Negro), 2016, p. 26.

⁽³⁵⁾ Dictamen del CESE, Plan de recuperación plurianual para el atún rojo del Atlántico oriental y el Mediterráneo (DO C 24 de 28.1.2012, p. 116), punto 1.1. «El CESE apoya las propuestas de la Comisión Europea y reconoce el esfuerzo que tanto los Estados miembros como los pescadores están realizando para cumplir el exigente plan de recuperación del atún rojo de la Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico (CICAA), el cual está dando sus frutos, pero cuya aplicación está suponiendo importantes consecuencias socioeconómicas que deberían ser tenidas en cuenta.».

5.3. Sistema de gestión y actos delegados

5.3.1. El nuevo sistema de gestión basado en las capturas no se expone en profundidad, de forma clara y específica, en el cuerpo de la propuesta, que se limita a proponer un marco legislativo que se completará después mediante actos delegados. Al tratarse de un tema extremadamente delicado por los componentes medioambientales, económicos y ocupacionales en juego, esto representa una gran limitación para las empresas a la hora de planificar su actividad pesquera, de la que depende su supervivencia.

5.4. Necesidad de unos plazos acordes con el objetivo del máximo rendimiento sostenible (MRS)

5.4.1. El Reglamento en vigor para el mar Báltico, aprobado en 2016, concede cinco años (hasta 2020) a las empresas, pero también a las poblaciones de peces, para alcanzar unos niveles de pesca sostenibles, lo que coincide con el vencimiento de la PPC. Para el Adriático, en cambio, la Comisión prevé la imposición de un calendario mucho más exigente, menos de dos años (2019-2020), con el único fin de respetar el vencimiento de la PPC, sin considerar los plazos biológicos naturales de reproducción de los pequeños pelágicos (variables por numerosos factores), así como los plazos necesarios para que las empresas y las autoridades locales se adecuen a medidas de gestión más restrictivas y completamente distintas de las aplicadas en los últimos treinta años, con el riesgo tangible de no alcanzar el objetivo ambiental fijado y destruir un sector (así como los sectores conexos) del que dependen centenares de comunidades costeras.

5.5. Competencia desleal de terceros países y pesca ilegal

5.5.1. El sector de la pesca del Mediterráneo, incluido el Adriático, se encuentra en una grave crisis desde hace más de veinte años por una serie de razones, entre ellas la competencia desleal procedente de terceros países (en primer lugar, del norte de África, donde se pesca y se vende sin control alguno) y la pesca ilegal (que a menudo oculta también situaciones de trabajo ilegal). Hoy, la mayoría de las empresas legales están ya al límite de la supervivencia⁽³⁶⁾ y los fuertes lazos personales o familiares que ligan al armador y a la reducida tripulación han impedido el hundimiento definitivo del sector.

5.5.2. Por consiguiente, el CESE considera que el paso de un sistema basado en el esfuerzo a uno basado en las capturas (reducidas en un 30 %), sin medidas adecuadas para combatir las prácticas desleales o ilegales, solo provocaría el cierre inmediato de un altísimo número de empresas que trabajan dentro de la legalidad y la pérdida de puestos de trabajo, sin resolver por ello los problemas ambientales.

5.6. Regionalización

5.6.1. La propuesta no establece en detalle las modalidades de «percepción». Esta laguna podría ocasionar un serio problema de competencia entre Estados debido a la existencia de costes diferentes para las empresas de un país a otro, derivados de varios factores como: retribución, cotizaciones sociales y seguros, mercados.

5.6.2. En particular, el CESE señala que, si se define la regionalización solo en términos de protección de los recursos pesqueros, la UE tendría que gestionar nuevos y graves conflictos, en los que los beneficios de las sociedades variarían en función del coste empresarial, y no del producto pescado.

5.7. Dotación tecnológica y controles

5.7.1. El CESE está de acuerdo en la necesidad de hacer más eficientes los controles mediante el uso de las tecnologías digitales. No obstante, indica que, a diferencia del Báltico, las costas del Adriático se caracterizan por muchos pequeños puertos (FAO-ADRIAMED ha censado 238 puertos de pesca en Italia, Eslovenia y Croacia⁽³⁷⁾) y muchas embarcaciones pequeñas. Por este motivo, las autoridades competentes y las empresas (ya en crisis) necesitarán tiempo y recursos para adecuarse al nuevo plan legislativo.

5.7.2. Además, el CESE considera, a diferencia de la Comisión, que efectuar una selección de puertos en los que descargar el pescado (excluyendo los más pequeños) representaría un grave perjuicio para las comunidades locales. En opinión del Comité, se debería analizar en profundidad el impacto económico de esta medida en las embarcaciones de dimensiones más reducidas, dado que, según el Reglamento, debería aplicarse a las embarcaciones de ocho metros o más.

⁽³⁶⁾ La renta media por pescador es de 18 000 a 20 000 EUR al año, mientras que en el Báltico y el Mar del Norte se sitúa entre 60 000 y 80 000.

⁽³⁷⁾ En concreto, se ha censado para cada país el siguiente número de puertos: Croacia 147; Italia 89; Eslovenia 3 (www.faoadriamed.org).

5.8. *Certificación de calidad*

5.8.1. La propuesta no prevé mecanismos de certificación de calidad/etiquetado para apoyar al sector productivo afectado por la reforma. Sería una iniciativa muy apreciada por los consumidores, que buscan de forma constante productos sanos, de calidad y sostenibles. Estas medidas serían útiles también para combatir prácticas ilegales y competencia desleal.

5.9. *Variación de precios*

5.9.1. La propuesta de la Comisión no tiene debidamente en cuenta la adopción de medidas dirigidas a combatir el natural aumento de precio de los pequeños pelágicos por efecto de la reducción de las capturas, lo que ocasionará asimismo que se adquieran a terceros países, carentes de controles adecuados y garantías, en primer lugar de tipo medioambiental.

5.10. *Participación de la sociedad civil organizada*

5.10.1. El CESE observa con sorpresa que el dictamen formulado por el MEDAC, fruto de la síntesis de todas las partes interesadas (empleadores, trabajadores, cooperativas, ecologistas, consumidores) publicado el pasado 11 de marzo de 2016 ⁽³⁸⁾ y resultado de un trabajo de más de dos años, no ha sido tenido debidamente en cuenta, hasta el punto de que la propuesta de la Comisión parece completamente contraria y en algunos aspectos antitética.

Bruselas, 31 de mayo de 2017.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

⁽³⁸⁾ MEDAC, Medac advice on LTMP for small pelagics in GSA 17 (Northern Adriatic) [Dictamen del Medac sobre el plan de gestión a largo plazo de los pequeños pelágicos en la subzona geográfica 17 (norte del Adriático)], Prot. 94/2016, marzo de 2016.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica la Directiva 2003/87/CE con objeto de mantener las limitaciones actuales del ámbito de aplicación para las actividades de la aviación y preparar la aplicación de una medida de mercado mundial a partir de 2021»

[COM(2017) 54 final – 2017/0017 (COD)]

(2017/C 288/10)

Ponente **Thomas KROPP**

Consulta	Consejo, 21.2.2017 Parlamento, 13.2.2017
Fundamento jurídico	Artículo 192, apartado 1, y artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Decisión de la Mesa	21.2.2017
Sección competente	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en sección	17.5.2017
Aprobado en el pleno	31.5.2017
Pleno n.º	526
Resultado de la votación	192/0/2
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Aunque las enmiendas propuestas por la Comisión darán lugar al mantenimiento de un marco reglamentario específico que atañe únicamente a las compañías aéreas que operan vuelos dentro del Espacio Económico Europeo (EEE) registradas a partir de 2017, las modificaciones propuestas allanan el camino para el apoyo de la Unión y la aplicación a nivel mundial del Plan de compensación y reducción de carbono para la aviación internacional (CORSIA) ⁽¹⁾ a partir de 2020, que no generará distorsiones.

1.2 El Comité refrenda la propuesta de la Comisión («la propuesta») pero mantiene algunas reservas. Si esta se adopta, las aspiraciones medioambientales del régimen de comercio de derechos de emisión (RCDE UE) serían inferiores a las de todo el ámbito de aplicación del RCDE UE, y este régimen podría, de alguna manera, ser adverso a los objetivos climáticos nacionales y los compromisos internacionales de la Unión; sin embargo, al mismo tiempo, la Unión demostraría de forma creíble su apoyo a esta medida mundial, de forma que pueda lograrse la mitigación global.

1.3 Ampliar el ámbito de aplicación del RCDE UE actual para la aviación de modo que abarque todos los vuelos de entrada y de salida desde y hacia el EEE generaría un riesgo de litigios en materia de comercio internacional por lo que respecta a la validez de la aplicación extraterritorial unilateral de los objetivos de la UE, y demoraría el proceso de creación de consenso destinado a garantizar una aplicación uniforme de un plan acordado de forma multilateral.

1.4 Es necesario que la UE actúe para evitar distorsiones de la competencia en el seno del mercado único en el sector de la aviación a la hora de aplicar la medida de mercado mundial en la Unión Europea, garantizando al mismo tiempo que la integridad medioambiental de CORSIA sea lo más alta posible sobre la base de la experiencia del RCDE. El debate político sobre la funcionalidad de una vía de actuación autónoma y específica de la UE ha de tener en cuenta el desarrollo de CORSIA y si cumple sus objetivos.

⁽¹⁾ En la sesión plenaria del 39.º período de sesiones de la Asamblea de la OACI se recomendó adoptar una resolución definitiva por la que se introduciría el Plan de compensación y reducción de carbono para la aviación internacional.

1.5 Es necesario actuar con urgencia en el proceso legislativo. Debe adoptarse la propuesta antes de que acabe el año 2017, de forma que puedan tomarse las medidas preparatorias para la aplicación de CORSIA a principios de 2018. Las reglamentaciones específicas de la UE solo deben considerarse y modificarse con el fin de promover medidas de mercado mundiales. El Comité insta al Consejo y al Parlamento Europeo a que conserven el impulso para la aplicación oportuna de CORSIA de manera uniforme y que no genere distorsiones.

1.6 El Comité está a favor del enfoque equilibrado que defiende la Comisión, que conserva el efecto multiplicador que ha conseguido la Comisión con el RCDE UE, a la vez que aborda un problema global a escala mundial y, de ese modo, reduce el riesgo continuo de fuga de carbono y desventajas competitivas para Europa. Se pide a la Comisión Europea que informe al consumidor de que las emisiones procedentes de la aviación internacional constituyen un problema mundial. Siempre que sea gestionado adecuadamente por todos los Estados miembros de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), CORSIA llevará a un crecimiento neutro en materia de emisiones de carbono que desvinculará el crecimiento del tráfico del crecimiento de las emisiones, independientemente de dónde tenga lugar el transporte aéreo.

1.7 El Comité ha decidido organizar una conferencia con todas las partes interesadas pertinentes para ofrecerles la posibilidad de expresar los puntos de vista de la sociedad civil organizada sobre las consecuencias políticas, sociales, económicas y medioambientales de esta iniciativa reglamentaria.

2. Antecedentes

2.1 En 2005 se introdujo el régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea (RCDE UE), que limitaba las emisiones de los sectores industriales dentro del EEE. El límite consiste en derechos de emisión que, en total, representan la misma cantidad de toneladas de CO₂ que pueden emitirse dentro de dicho límite. El límite general se reduce un 1,74 % cada año, de forma que beneficia a los sectores que necesitan menos derechos de emisión y obliga a los más contaminantes a adquirir más derechos de emisión. El régimen exige a los gobiernos que determinen cómo pueden alcanzarse los principales objetivos de reducción de emisiones, a fin de reducir el total de emisiones de CO₂ de la UE.

2.2 En 2008, la UE acordó incluir al sector de la aviación en su RCDE a partir de 2012. Por primera vez, se asignó a un sector la tarea de cumplir los objetivos de reducción de emisiones, en lugar de a los Estados miembros. Entre 2004 y 2006 se limitaron provisionalmente las emisiones del sector de la aviación por debajo de su nivel medio. El límite aplicado a los permisos de la aviación era independiente del límite que afectaba al conjunto de las emisiones del RCDE UE. Según el RCDE para la aviación, a partir de 2012, los operadores de aeronaves estaban obligados a expedir derechos de emisión para cada tonelada de CO₂ emitida por los vuelos desde y hacia un aeropuerto situado dentro del EEE. Con el fin de gestionar el crecimiento del tráfico y, por tanto, la necesidad de crecimiento de la aviación, se concedió a las compañías aéreas el derecho a adquirir concesiones de derechos de emisión adicionales en subastas en las que otros sectores ofrecieran permisos. El límite para los derechos de emisión de la aviación se redujo desde el 97 % de emisiones históricas (entre 2004 y 2006) en 2012 hasta el 95 % de dicha base en la fase de 2013-2020. Durante este período, el 82 % de los derechos de emisión se concedía a los operadores de aeronaves gratuitamente, mientras que el 15 % se subastaba.

2.3 La introducción de la aviación en un régimen de comercio de derechos de emisión ha sido objeto de debates muy controvertidos. Las dificultades son inherentes a la propia naturaleza de la aviación como sector de servicios internacional, ya que los emisores de CO₂ están en movimiento y la tarea de determinar a qué gobierno corresponden las emisiones de CO₂ en un espacio aéreo determinado es complicada. Sin embargo, nos encontramos ante varias cuestiones básicas que no se discuten a nivel internacional:

2.3.1 La aviación representa al menos el 2 % de las emisiones a escala mundial y la aviación internacional supone el 1,3 %.

2.3.2 Ningún sector debe quedar exento de la mitigación de los efectos de las emisiones sobre el cambio climático, por lo que el sector de la aviación y el sector marítimo deben incluirse en los regímenes mundiales destinados a mitigar el impacto del CO₂ en el cambio climático.

2.3.3 Con el transcurso del tiempo, se llegó a la conclusión compartida por todos de que los inconvenientes de los impuestos sobre las emisiones de CO₂ superaban a las ventajas de las medidas de mercado. Los impuestos han de abonarse en su totalidad desde el primer día, mientras que los regímenes como el RCDE prevén la concesión de derechos de emisión gratuitos desde el principio como incentivo para lograr la mayor eficiencia posible y —mediante el comercio con los derechos de emisión no utilizados— convertir un coste en una fuente de ingresos. Además, por definición, los impuestos no se basan en objetivos, sino que se abonan en las arcas públicas de los gobiernos, mientras que los mecanismos de mercado pueden asociarse a medidas de compensación para contrarrestar directamente las emisiones.

2.4 La principal controversia en cuanto a la introducción de la aviación en el RCDE UE se centraba en la cuestión de la aplicación del régimen a nivel internacional. La Comisión Europea afirmó que, en calidad de fenómeno mundial, el cambio climático no puede abordarse de forma efectiva recurriendo exclusivamente a medidas regionales. Por ese motivo, solicitó que todas las compañías aéreas que gestionen vuelos desde y hacia aeropuertos de la Unión Europea aplicaran el RCDE UE para la aviación, independientemente de que dichas compañías estuvieran registradas o no en un Estado miembro. Sin embargo, la imposición unilateral de tal mecanismo a los terceros países va en contra de la soberanía de las naciones de todo el mundo. A falta de un acuerdo bilateral o multilateral a escala internacional acerca de la introducción de una medida de mercado sobre los servicios entre naciones soberanas, seguía sin quedar claro en qué fundamento jurídico se basaría la Unión Europea para imponer dicho régimen a terceros países. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea decidió en 2016 que era legal que la UE cubriera los vuelos con origen o destino en terceros países ⁽²⁾. Además del desafío jurídico ⁽³⁾, la UE se enfrentaba a la amenaza de sanciones comerciales por parte de las naciones comerciales de mayor tamaño.

2.5 Varias naciones comerciales de gran tamaño —como China, Brasil, Estados Unidos, India y Rusia— aunaron esfuerzos para oponerse a la aplicación unilateral del régimen. El 12 de noviembre de 2012, debido a la presión internacional, la Comisión presentó una propuesta para «detener el reloj» durante un año en lo que respectaba al RCDE de la aviación. El Consejo y el Parlamento Europeo adoptaron formalmente la propuesta de «detener el reloj» en abril de 2013, justo antes de que se exigiera a las compañías aéreas que entregaran los derechos de emisión para 2012, de modo que redujo con carácter retroactivo el ámbito de aplicación del RCDE de la aviación a los vuelos dentro del EEE.

2.6 En marzo de 2014, se adoptó el Reglamento (UE) n.º 421/2014 del parlamento Europeo y del Consejo ⁽⁴⁾, que ampliaba el ámbito de aplicación de la propuesta de «detener el reloj», según la cual solo se aplicaría el RCDE a los vuelos dentro del EEE hasta finales de 2016, volviendo de nuevo al ámbito de aplicación original del RCDE (que incluía todos los vuelos desde y hacia todos los aeropuertos del EEE) a menos que la Asamblea de la OACI de 2016 consiguiera avanzar de forma lo suficientemente sólida hacia un régimen mundial.

2.7 A pesar de que varias ONG cuestionaron que el Acuerdo fuera suficiente como para tener un fin de utilidad, en términos generales se considera que el Acuerdo de París en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático suscrito el 12 de diciembre de 2015 ⁽⁵⁾ en París fue un paso decisivo hacia el consenso internacional sobre la necesidad de acciones más coordinadas a escala mundial para mitigar el impacto del cambio climático. Dicho Acuerdo sirvió como catalizador para la acción colectiva en todos los niveles. En los meses posteriores a su publicación, un número cada vez mayor de gobiernos suscribieron el Acuerdo ⁽⁶⁾.

2.8 El Acuerdo de París parte de la Convención y, por primera vez, une a todas las Naciones en una cláusula común para emprender acciones ambiciosas con el fin de luchar contra el cambio climático y adaptarse a sus efectos, con un mayor apoyo para ayudar a los países en desarrollo en esta labor. Como tal, traza un nuevo rumbo para los esfuerzos destinados a combatir el cambio climático ⁽⁷⁾.

2.8.1 El principal objetivo del Acuerdo de París es reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático mediante el mantenimiento del aumento de la temperatura global muy por debajo de 2 ° C por encima de los niveles preindustriales, así como realizar esfuerzos para limitar el aumento de la temperatura aún más, a 1,5 ° C. Además, el Acuerdo tiene por objeto fortalecer la capacidad de los países de afrontar el impacto del cambio climático. A fin de alcanzar estos objetivos ambiciosos, se establecerán mecanismos financieros adecuados, un nuevo marco tecnológico y un marco mejorado de creación de capacidad, de forma que se brinde apoyo a las medidas adoptadas por los países en desarrollo y los países más vulnerables, con arreglo a sus propios objetivos nacionales. El Acuerdo también contempla una mayor transparencia de las acciones y el apoyo mediante un marco de transparencia más sólido ⁽⁸⁾.

⁽²⁾ Documento 62015CJ0272 — Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) de 21 de diciembre de 2016, asunto C-272/15.

⁽³⁾ Tras la decisión de 2008 de incluir al sector de la aviación en el RCDE UE a partir de 2012, un transportista estadounidense interpuso una demanda en el Reino Unido alegando que el RCDE era ilegal en virtud del Derecho internacional.

⁽⁴⁾ DO L 129 de 30.4.2014, p. 1.

⁽⁵⁾ http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?preref=600008865.

⁽⁶⁾ 43 de las 197 Partes en la Convención lo han ratificado. El 5 de octubre de 2016 se alcanzó el umbral para la entrada en vigor del Acuerdo de París. El Acuerdo de París entró en vigor el 4 de noviembre de 2016. El primer período de sesiones de la Conferencia de las Partes que sirvió como reunión de las Partes en el Acuerdo de París tuvo lugar en Marrakech (Marruecos) del 15 al 18 de noviembre de 2016.

⁽⁷⁾ Texto extraído del sitio web de la CMNUCC.

⁽⁸⁾ Puede consultarse más información sobre los principales aspectos del Acuerdo aquí.

2.8.2 El Acuerdo de París exige a todas las Partes que se esfuercen al máximo mediante contribuciones determinadas a nivel nacional y que intensifiquen dichos esfuerzos en los próximos años. Esto incluye requisitos que obligan a las Partes a notificar periódicamente sus emisiones y actividades de aplicación ⁽⁹⁾. En 2018, las Partes evaluarán los esfuerzos colectivos en relación con los progresos hacia el objetivo fijado en el Acuerdo de París e informarán de la preparación de las contribuciones determinadas a nivel nacional. También se llevará a cabo un balance mundial cada cinco años para evaluar el progreso colectivo hacia la consecución del objetivo del Acuerdo y notificar las acciones individuales adicionales de las Partes.

2.9 En términos generales, se considera que el Acuerdo de París aportó el impulso necesario para conseguir resultados en la Asamblea de la OACI en 2016, especialmente por lo que respecta a la aviación civil ⁽¹⁰⁾. Después de tres años de negociaciones desde el 38.º período de sesiones de la Asamblea de la OACI en 2013, el 6 de octubre los Estados miembros de la OACI acordaron aplicar una medida de mercado mundial para compensar el aumento de las emisiones procedentes de la aviación internacional después de 2020. En la sesión plenaria se adoptó una resolución por la que se introducía el Plan de compensación y reducción de carbono para la aviación internacional (CORSIA) ⁽¹¹⁾. Dicho Plan exige a las compañías aéreas que compensen algunas de sus emisiones, pero no necesariamente las reduce.

2.10 Según la resolución de la Asamblea, el nivel medio de emisiones de CO₂ procedentes de la aviación internacional que abarca el Plan entre 2019 y 2020 forma la base para el crecimiento neutro en carbono a partir de 2020, respecto de la cual se compararán las emisiones de los próximos años. En cualquier año posterior a 2021, cuando las emisiones de CO₂ de la aviación internacional a las que alude el Plan superen la media de las emisiones de referencia de 2019 y 2020, esta diferencia representará los requisitos de compensación del sector para ese año.

2.11 La OACI ha optado por una aplicación gradual para adaptarse a las circunstancias especiales y las capacidades respectivas de los Estados contratantes. El Plan será voluntario desde el principio y, más adelante, todos los Estados participarán en él excepto algunos de ellos que estarán exentos.

La OACI ha decidido seguir un enfoque basado en rutas, con el fin de minimizar el impacto competitivo de CORSIA en los operadores. Las rutas a las que aluden las exenciones quedarán exentas para todas las compañías aéreas que operen en dichas rutas.

2.12 La fase piloto (2021-2023) y la primera fase (2024-2026) se aplicarán en los Estados que se han ofrecido voluntarios para participar. A partir del 12 de octubre de 2016, 66 Estados tienen previsto participar voluntariamente en el mecanismo de mercado mundial desde el principio. La segunda fase (2027-2035) se aplicará en todos los Estados excepto en los que estén exentos, a menos que deseen participar voluntariamente. El CESE celebra el Acuerdo; sin embargo, dada su naturaleza voluntaria, otros sectores podrían tener que suplir la diferencia para cumplir los objetivos climáticos de la UE.

2.13 Los elementos esenciales de CORSIA, que deben acordarse y deben ser publicados por la OACI, son la metodología de seguimiento, notificación y verificación de las emisiones de los operadores individuales, los criterios de unidades de emisión y los registros. Sin embargo, la OACI proporcionará los recursos para que todos los Estados pongan en marcha la infraestructura necesaria ⁽¹²⁾. Aún no se han acordado los detalles de estos aspectos, cruciales para la eficacia medioambiental de CORSIA, que debe estar en consonancia con normas ambiciosas.

2.14 Las compañías aéreas podrán cumplir sus requisitos de compensación mediante la adquisición de créditos de compensación en los mercados del carbono. Por lo tanto, fuera del sector de la aviación internacional se reducirá la unidad de emisión (una unidad equivale a una tonelada de CO₂). Aún deben determinarse los criterios de unidades de emisión. Será crucial asegurarse de que una tonelada de CO₂ emitida por el operador de una aeronave equivalga realmente a una tonelada de CO₂ ahorrada en otro sector.

⁽⁹⁾ Puede consultarse más información sobre las contribuciones determinadas a nivel nacional aquí.

⁽¹⁰⁾ No existe ninguna organización secundaria internacional de las Naciones Unidas que se ocupe de las emisiones procedentes de aeronaves militares. Probablemente el RCDE UE no afectará a las emisiones procedentes de aeronaves militares. Aunque se excluyeron claramente los vuelos debidos a misiones oficiales, el Grupo de Estudio manifestó interés por evaluar el impacto de los vuelos de formación militar en relación con los niveles de CO₂. No se han recopilado datos públicos sobre las emisiones procedentes de aeronaves militares a nivel regional, nacional ni mundial.

⁽¹¹⁾ CORSIA constituye un elemento de un conjunto de medidas centradas en la tecnología de las aeronaves y los motores, las operaciones y los combustibles alternativos sostenibles como nuevas fuentes de energía.

⁽¹²⁾ En el anexo 1 se incluye una lista detallada de todos los requisitos.

2.15 Habida cuenta de los debates celebrados en la OACI durante más de una década, el Acuerdo alcanzado en 2016 se ha considerado histórico. Aborda las diferencias que en el pasado han impedido alcanzar un consenso en repetidas ocasiones. Los distintos puntos de vista de los Estados miembros de la OACI se deben a los distintos grados de madurez económica de las naciones en cuestión, así como a su peso económico y a sus políticas generales en materia de medio ambiente. El gran número de Estados miembros que están listos para participar en CORSIA desde el principio generará un impulso para que otros Estados se unan también al Plan. Sin embargo, por ahora CORSIA necesita que se llegue a un acuerdo antes del 1 de enero de 2019 por lo que respecta a la metodología de seguimiento, notificación y verificación, antes de 2018 en cuanto a los criterios de unidades de emisión, antes de 2020 en lo relativo a la aplicación del marco reglamentario y antes de enero de 2021 acerca de la puesta en marcha de los registros.

3. Evaluación de la propuesta

3.1 Si no se realizan modificaciones en el Reglamento (UE) n.º 421/2014, el texto actual recuperará el ámbito de aplicación original del RCDE UE y, de esa forma, afectará a todos los vuelos internacionales desde y hacia los aeropuertos situados dentro del EEE. Esto implicaría que los operadores de aeronaves tendrían que entregar todos sus derechos de emisión desde y hacia terceros países antes del 30 de abril de 2018⁽¹³⁾. Tal y como se expone previamente⁽¹⁴⁾, se suspendió la aplicación del Reglamento (UE) n.º 421/2014 hasta que pudiera llevarse a cabo una evaluación de los resultados de la Asamblea de la OACI de 2016. En su evaluación⁽¹⁵⁾, la Comisión considera que la resolución de la OACI en cuanto a los principios de un mecanismo de mercado mundial concuerda con las políticas y los objetivos que la UE aspira a cumplir. Por consiguiente, debe modificarse el texto del Reglamento (UE) n.º 421/2014 para evitar de nuevo que se aplique un instrumento de la Unión a pesar de que existe consenso en cuanto a un mecanismo de mercado mundial. La propuesta de la Comisión se basa en las siguientes consideraciones:

3.1.1 El formato

Habida cuenta del plazo limitado del que se dispone para completar el proceso legislativo, la Comisión propone que la medida adquiera la forma de un Reglamento que se aplicaría directamente en todos los Estados miembros y tendría carácter vinculante en su totalidad, de forma que todos los Estados miembros puedan aplicar y ejecutar las modificaciones de forma uniforme antes de que entren en vigor los plazos de cumplimiento en marzo y abril de 2018.

3.1.2 La evaluación de impacto⁽¹⁶⁾

La Comisión está a favor de mantener el *statu quo*, es decir, seguir aplicando el RCDE UE para los vuelos dentro del EEE entre 2017 y 2020 (y, por tanto, no retomar el ámbito de aplicación original para los vuelos internacionales a partir de 2017). La Comisión confirma que, con su ámbito de aplicación actual en el EEE, el RCDE UE ha contribuido a una reducción de alrededor de diecisiete millones de toneladas de CO₂ al año y, por tanto, la aviación contribuye a los objetivos en materia de cambio climático, al igual que otros sectores. Además, la Comisión confirma que los terceros países acogerían positivamente el hecho de que se mantenga el ámbito de aplicación dentro del EEE y permitirían que las actividades de aplicación se centren en dar los pasos necesarios para establecer el mecanismo de mercado mundial de forma oportuna y armonizada.

3.1.3 Plazos

La Comisión propone prolongar de forma eficaz el enfoque basado en «detener el reloj» más allá de 2016, para aplicarlo también en 2017 y brindar a la OACI la oportunidad de establecer los instrumentos necesarios para aplicar eficazmente el mecanismo de mercado mundial. En ese caso, la Comisión llevaría a cabo evaluaciones adicionales y revisaría el RCDE UE para el período posterior a 2020. No se fijan fechas de vencimiento para esta nueva revisión del Reglamento.

3.1.4 Se modifica el artículo 28 bis, de forma que las excepciones aplicables a los vuelos internacionales desde y hacia aeropuertos situados dentro del EEE se prolongan más allá de 2016 y el ámbito de aplicación sigue abarcando los vuelos dentro del EEE.

3.1.5 Se introduce un nuevo artículo 28 ter para preparar la introducción de un mecanismo de mercado mundial. Este artículo relaciona la aplicación del mecanismo de mercado mundial con los requisitos de notificación de la Comisión al Parlamento Europeo acerca de la situación actual de aplicación y del grado en que es necesario modificar el RCDE UE para que también se aplique plenamente en el EEE⁽¹⁷⁾.

3.1.6 El artículo 28 quater otorga competencias a la Comisión para adoptar mecanismos de seguimiento, notificación y verificación con el fin de aplicar las medidas de mercado mundial.

⁽¹³⁾ Tal y como establece la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 275 de 25.10.2003, p. 32).

⁽¹⁴⁾ Véase el apartado 2.6.

⁽¹⁵⁾ Exposición de motivos de la propuesta de Reglamento 0017/2017 (COD).

⁽¹⁶⁾ Véase la exposición de motivos, página 6.

⁽¹⁷⁾ Este artículo refleja que el hecho de que los vuelos dentro del EEE son vuelos internacionales y que CORSIA debería ser la única medida de mercado para la aviación internacional, según la Resolución de la OACI de 2016.

3.1.7 En calidad de cuestión técnica, el anexo I se modifica para ampliar la exención a los operadores de aeronaves no comerciales que emitan menos de 1 000 toneladas anuales de CO₂ entre 2020 y 2030. Esto representa solo el 0,2 % de todas las emisiones y su introducción supondría una carga administrativa desproporcionada.

3.2 El debate celebrado en diversos foros, según ha comunicado la Comisión⁽¹⁸⁾, revela la existencia de posibles controversias en cuanto a tres cuestiones:

3.2.1 La necesidad de disposiciones más estrictas en la Directiva sobre el RCDE UE para el período 2017-2020. Además de cuestiones de viabilidad, plantea la cuestión de si resulta útil un debate tan controvertido en un momento en el que deberíamos centrarnos en la aplicación de una medida de mercado mundial, e incluso si no resulta perjudicial para la competitividad del sector y para la posición de la UE en las negociaciones internacionales relativas a aspectos técnicos de dicha medida. Por otra parte, no está claro si las modificaciones del RCDE UE en este momento proporcionarían suficiente valor añadido en términos de reducciones de las emisiones de CO₂ para aportar garantías frente a los riesgos económicos, políticos y comerciales a nivel mundial. Estas deliberaciones parecen, cuanto menos, prematuras hasta que llegue el momento en que se disponga de una mayor claridad sobre las perspectivas que presenta CORSIA.

3.2.2 La necesidad de establecer un plazo límite para la nueva revisión del RCDE UE. Esto es comprensible en la medida en que las sucesivas modificaciones que abogan por «detener el reloj» no pueden convertirse en una vía reglamentaria definitiva. Al mismo tiempo, aún no se conoce la forma definitiva que adoptará CORSIA, y en un período cercano a 2020 deberá reevaluarse la forma en que Europa integra este plan en las políticas de la UE. Sin embargo, existe un riesgo inherente de que la seguridad de planificación se resienta si las partes interesadas saben que un Reglamento se limita a un plazo determinado, pero no saben si será sustituido por otro nuevo o si se aplicará una disposición que recuperará normas anteriores, lo cual reactivaría las controversias comerciales a nivel internacional que muchas de las partes interesadas no desean revivir. La ausencia de un plazo límite tiene la ventaja particular de que la Comisión puede finalizar sus evaluaciones de impacto y sus revisiones antes de presentar una modificación de la Directiva sobre el RCDE UE.

3.2.3 La necesidad de que el Parlamento Europeo y el Consejo alcancen un consenso rápidamente. Ambas instituciones no deben verse envueltas en extensos debates acerca de los efectos del RCDE UE en el pasado, sino que deben centrar sus discusiones políticas en la mejor manera de fomentar una aplicación oportuna y armonizada de una medida de mercado mundial. Las deliberaciones sobre la propuesta de la Comisión Europea deben finalizar antes de que termine 2017, con el fin de evitar que vuelvan a aplicarse las normas anteriores.

4. Dada su composición única y sus conocimientos especializados, el CESE está perfectamente ubicado para introducir en el debate político los puntos de vista de la sociedad civil organizada sobre las consecuencias políticas, sociales, económicas y medioambientales de esta iniciativa reglamentaria. Por consiguiente, el CESE ha decidido acompañar este dictamen de una conferencia con todas las partes interesadas pertinentes.

Bruselas, 31 de mayo de 2017.

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

⁽¹⁸⁾ Resumen de la evaluación de impacto que acompaña al documento por el cual se modifica la Directiva 2003/87/CE.

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 — Acelerar la innovación en energías limpias»

[COM(2016) 763 final]

(2017/C 288/11)

Ponente: **Christophe QUAREZ**

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	16.5.2017
Aprobado en el pleno	1.6.2017
Pleno n.º	526
Resultado de la votación	173/2/7
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge con satisfacción el que la Comisión reitere su compromiso de acelerar la transición hacia una economía competitiva hipocarbónica por medio de una estrategia global de fomento de la inversión privada, instrumentos financieros adecuados y una financiación favorable a la investigación y la innovación.

1.2. La Comisión presenta en su Comunicación⁽¹⁾ una amplia gama de instrumentos financieros y de financiación destinados a apoyar la innovación hipocarbónica. El CESE apoya la intención de la Comisión de impulsar nuevas inversiones a lo largo de toda la cadena de valor de la innovación.

1.3. No obstante, el CESE expresa su preocupación por la complejidad y la diversidad de estas ayudas. Por consiguiente, celebra la voluntad de la Comisión de crear un mecanismo consultivo único para orientar a los posibles inversores y promotores, pero pide que se realice un esfuerzo de simplificación de la oferta financiera. En efecto, el Comité considera que estas ayudas financieras son demasiado numerosas y de difícil acceso para las microempresas y los entes locales.

1.4. El CESE propone que la Comisión anime a los Estados miembros a poner en común sus recursos para realizar proyectos de gran envergadura en materia de innovación hipocarbónica, con el fin de mejorar la cooperación entre los principales agentes de la investigación europea. De este modo, se acelerará la coordinación de los agentes de la investigación para que sean más competitivos.

1.5. El CESE recuerda que las políticas climáticas europeas deben estimular la transformación de estos sectores mediante la inversión y la innovación, en ningún caso precipitar su declive. La deslocalización de las actividades productivas no puede, bajo ningún concepto, servir de política de lucha contra el cambio climático.

1.6. El CESE considera que el mejor vector para la innovación «hipocarbónica» es un marco reglamentario que fije un alto precio para el CO₂ (hoy, en torno a 7 EUR/tonelada), con el fin de enviar a los inversores un mensaje muy claro, esto es, que las tecnologías que emiten carbono no tendrán cabida en Europa a medio plazo.

1.7. El CESE es consciente de que la Unión Europea es uno de los principales líderes a nivel mundial en materia de investigación e innovación en energías limpias y uno de los principales financiadores públicos en este ámbito, al que dedica más de 10 000 millones EUR de financiación. La investigación y la innovación son fundamentales para apoyar la competitividad de Europa y mantenerla en primera línea a nivel mundial en el ámbito de las tecnologías energéticas avanzadas y las soluciones de eficiencia energética.

⁽¹⁾ COM(2016) 763 final.

1.8. El CESE se congratula de la importancia que se concede a los dos extremos de la cadena de la innovación, para la que el programa Horizonte 2020 desempeña un papel clave merced a su enfoque ascendente de la financiación en favor de la investigación fundamental pionera, a través del Consejo Europeo de Investigación, así como mediante la creación anticipada de un Consejo Europeo de la Innovación para ayudar a las industrias, en particular las pequeñas y medianas empresas, a crear nuevos mercados.

1.9. El CESE desea comprender mejor los planes de la Comisión destinados a explorar nuevos enfoques para una investigación y una innovación basadas en objetivos. En concreto, el proceso para determinar y seleccionar los proyectos deberá describirse de forma más detallada.

1.10. El CESE defiende la participación de la sociedad civil en la nueva plataforma energía-investigación que la Comisión quiere poner en marcha con el fin de reunir a expertos de la energía procedentes de los ámbitos de las ciencias sociales, así como las ciencias humanas y técnicas.

2. Contenido esencial de la Comunicación de la Comisión Europea

2.1. La Comisión reitera su ambición de acelerar la transición hacia una economía competitiva hipocarbónica.

2.2. A tal fin, presenta un paquete de medidas legislativas basado en tres objetivos generales:

- eficiencia energética ante todo,
- Europa, líder mundial en energías renovables,
- un acuerdo justo para los consumidores.

2.3. En este marco, la Comisión presenta una estrategia global en la que expone los tres instrumentos políticos principales que la UE puede poner en marcha para impulsar la inversión privada en innovación energética limpia:

- creación de unos incentivos fuertes y coherentes para la inversión privada en investigación y desarrollo en el ámbito de la energía limpia,
- despliegue de instrumentos financieros específicos para reducir el riesgo de las inversiones privadas en tecnologías o modelos empresariales sobre energías limpias que resultan prometedores pero que no han sido probados, en particular debido a la incertidumbre del mercado, tecnológica o científica,
- canalización de la financiación aportada por la Unión Europea a la investigación y la innovación (en particular, en el marco de Horizonte 2020),
- evolución del marco reglamentario para orientar las subvenciones de los Estados miembros en el ámbito energético hacia las energías descarbonizadas en vez de fósiles.

2.4. La Comisión precisa en su Comunicación cuatro ámbitos tecnológicos prioritarios:

- la descarbonización del parque inmobiliario de la Unión de aquí a 2050. Los edificios suponen el 40 % de la demanda de energía y es necesario renovar en torno al 75 % del parque inmobiliario de la UE en términos de eficiencia energética,
- el refuerzo del liderazgo de la UE en energías renovables y el mantenimiento de su posición dominante en el mundo respecto de estas tecnologías,
- la búsqueda de soluciones asequibles de almacenamiento de energía, en particular favoreciendo un nuevo impulso de la producción de células de batería en Europa,
- el fomento de la electromovilidad mediante el desarrollo de baterías más baratas y con mayor autonomía, y de soluciones de recarga más rápida.

2.5. La Comisión propone asimismo facilitar la coordinación de los esfuerzos de innovación en materia de energías limpias con las ciudades, las regiones y los Estados miembros.

3. Observaciones generales

3.1. El 30 de noviembre de 2016, la Comisión Europea presentó un paquete de medidas muy denso titulado «Energía limpia para todos los europeos», integrado por una serie de propuestas tendentes a reorganizar el mercado de la energía, en especial de las energías renovables, a fin de respetar los compromisos contraídos con la firma del Acuerdo de París sobre el clima.

3.2. Con el Acuerdo de París, la UE se comprometió a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un 40 % de aquí a 2030. Pero también se dotó, en octubre de 2014, de un marco de actuación en materia de clima y energía hasta el año 2030 con otros dos objetivos: del 20 % de energías renovables en la producción de electricidad en 2020 a al menos un 27 % en 2030 y del 20 % de mejora de la eficiencia energética a al menos el 27 % en el mismo plazo.

3.3. A través de numerosos dictámenes, el CESE ha apoyado la necesidad de acelerar la transición a una economía europea competitiva hipocarbónica, dentro del respeto de las posiciones y propuestas expresadas por la sociedad civil.

3.4. Con su petición de una «transición justa», el CESE siempre se ha negado a enfrentar empleo y protección del medio ambiente. Ambos objetivos deben perseguirse con la misma determinación.

3.5. En opinión del CESE, las políticas climáticas europeas deben estimular la transformación de los sectores mediante la inversión y la innovación, en ningún caso precipitar su declive. La deslocalización de las actividades productivas no puede, bajo ningún concepto, servir de política de lucha contra el cambio climático.

3.6. Hasta ahora, la política de innovación energética de la UE ha hecho hincapié en el desarrollo de las tecnologías, dejando de lado lo realmente importante para los ciudadanos: la satisfacción de sus necesidades energéticas, como la calefacción, la movilidad o la iluminación.

3.7. En su Comunicación, la Comisión reconoce hoy que el consumidor ocupa un lugar central en el sistema energético, como productor de las redes energéticas descentralizadas o solicitante de soluciones competitivas hipocarbónicas.

3.8. El CESE celebra esta evolución, ya que una estrategia de innovación para los ciudadanos empieza por un análisis de sus necesidades y su comportamiento energético.

3.9. La Comisión presenta en su Comunicación una amplia gama de instrumentos financieros y de financiación destinados a apoyar la innovación hipocarbónica. El CESE apoya la voluntad de la Comisión de impulsar nuevas inversiones en toda la cadena de valor de la innovación, pero expresa su preocupación por la complejidad y la variedad de las ayudas, lo que las hace difícilmente accesibles, en especial para las microempresas innovadoras o los entes territoriales.

3.10. Por ello, el CESE celebra la voluntad de la Comisión de crear un mecanismo consultivo único para orientar a los posibles inversores y promotores, pero pide que se realice un esfuerzo de simplificación de la oferta financiera.

3.11. En efecto, es difícil no perderse entre el Fondo de Innovación del régimen de comercio de derechos de emisión, el Fondo Europeo 2020 para la energía, el cambio climático y las infraestructuras, «InnovFin», «InnoEnergy», Horizonte 2020, el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas o el Banco Europeo de Inversiones (BEI) ⁽²⁾.

3.12. En su Dictamen «Tecnologías e innovación energéticas» ⁽³⁾, el CESE recordaba que innovaciones especialmente importantes no vinieron de las empresas que dominaban el mercado, sino de «especialistas» procedentes, por ejemplo, del sector de las pymes.

4. Observaciones específicas

4.1. El CESE aprueba la voluntad de la Comisión de reducir las subvenciones de algunos Estados miembros en favor del petróleo y el carbón, pero recuerda que conviene anticipar las transformaciones industriales y proponer alternativas en términos de formación y empleo de los trabajadores afectados, en particular en el sector minero.

⁽²⁾ DO C 268 de 14.8.2015, p. 27.

⁽³⁾ DO C 67 de 6.3.2014, p. 132.

4.2. La aceptación social de la transición energética en materia de empleo es indispensable para que los Estados miembros cuenten con el respaldo político necesario.

4.3. El CESE considera que el mejor vector para la innovación «hipocarbónica» es un marco reglamentario que fije un alto precio para el CO₂ (hoy, en torno a 7 euros/tonelada), que permita enviar un mensaje muy claro a los inversores, esto es, que las tecnologías que emiten carbono no tendrán cabida en Europa a medio plazo.

4.4. La tecnología de captura y almacenamiento de CO₂ se menciona poco, a pesar de que la Comisión la considera indispensable para alcanzar los objetivos de 2050.

4.5. A este respecto, el CESE se sorprende de que la Comisión no explique por qué no han funcionado los instrumentos creados desde 2008 para alentar el despliegue de la tecnología de captura y almacenamiento de CO₂ en Europa.

4.6. El CESE respalda la voluntad de la Comisión de descarbonizar el parque inmobiliario de la Unión de aquí a 2050. Este parque es responsable, por sí solo, de más del 40 % de la demanda final de energía de la Unión.

4.7. El reto de la renovación térmica del parque inmobiliario es considerable, pero el CESE no encuentra en la Comunicación de la Comisión herramientas ni ayudas tangibles para superarlo.

4.8. Existen soluciones técnicas (aislamiento, energías renovables para la calefacción y el agua caliente sanitaria) para los edificios nuevos, con frecuencia gracias a normativas térmicas específicas de los Estados miembros, pero las ayudas a la renovación térmica de los edificios antiguos son notoriamente insuficientes, a pesar de que las viviendas con gran consumo energético suelen estar habitadas por las familias más desfavorecidas.

4.9. En cuanto al sector del transporte, también con alta intensidad de emisiones de carbono, el CESE apoya los objetivos de la Comisión, pero se plantea algunas cuestiones:

- En efecto, es fundamental desarrollar la electromovilidad mediante la producción de células de batería en Europa y la integración del almacenamiento en los sistemas eléctricos, pero el CESE se pregunta por la ausencia en la Comunicación de disposiciones reglamentarias o financieras que permitan desarrollar las estaciones de recarga eléctrica en las redes de carreteras y autopistas de la Unión, a pesar de que son indispensables para promover los vehículos eléctricos.
- Para completar las medidas de innovación tecnológica tendentes a descarbonizar el sector de transportes, el CESE pide a la Comisión que se ocupe del transporte de mercancías por carretera favoreciendo las soluciones intermodales mediante el desarrollo del transporte ferrocarril-carretera y del flete por vías navegables. Asimismo, conviene fomentar la transición desde los vehículos particulares hacia el transporte público.

4.10. En materia de financiación de la innovación, el CESE considera que la financiación participativa puede desempeñar un papel esencial. Sector en pleno auge (en breve más importante que el capital riesgo), la financiación participativa permite a los ciudadanos participar directamente en el proceso de innovación al servicio de las energías limpias.

4.11. El CESE insta a la Comisión a que promueva la financiación participativa y oriente los fondos hacia los cuatro ámbitos tecnológicos que considera prioritarios (energías renovables, soluciones de almacenamiento, electromovilidad y viviendas con energía positiva).

Bruselas, 1 de junio de 2017.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Estrategia europea sobre los sistemas de transporte inteligentes cooperativos, un hito hacia la movilidad cooperativa, conectada y automatizada»

[COM(2016) 766 final]

(2017/C 288/12)

Ponente: **Stefan BACK**

Consulta	Comisión Europea, 27.1.2017
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	16.5.2017
Aprobado en el pleno	31.5.2017
Pleno n.º	526
Resultado de la votación	150/0/0
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge con satisfacción la Comunicación de la Comisión sobre una Estrategia europea sobre los sistemas de transporte inteligentes cooperativos («STI cooperativos») [COM(2016) 766] (en lo sucesivo, «Estrategia»), y su ambicioso objetivo de poner en marcha un primer conjunto de servicios («lista de servicios iniciales») en 2019, a los que seguirán el desarrollo de un segundo conjunto de servicios («segunda lista de servicios»).

1.2. El CESE toma nota de las numerosas ventajas potenciales que tendría la implantación de la Estrategia, incluido un transporte de viajeros y mercancías más eficiente, también en las redes transeuropeas de transporte, una mayor eficiencia energética, menos emisiones y un menor riesgo de accidentes en el sector del transporte por carretera. La Estrategia constituye un importante hito hacia el desarrollo de los STI cooperativos y, en última instancia, de la movilidad automatizada. El CESE respalda este proyecto y toma nota del alto nivel de cooperación entre distintos sectores, como el transporte, la energía y las telecomunicaciones, que se requiere para implantar sistemas electrónicos de transporte que incluyan infraestructura, vehículos y servicios innovadores.

1.3. El CESE aprecia el valor añadido para la movilidad de los servicios de la lista inicial y de la segunda lista, en particular para el transporte de pasajeros y mercancías, incluidas las redes de distribución, y toma nota de distintos proyectos experimentales que se están realizando en aglomeraciones europeas que van más allá de la Estrategia y que ya incluyen el ensayo de vehículos automáticos para el transporte de viajeros. En este contexto, el CESE constata igualmente la importancia que la Estrategia otorga a evitar los efectos de rebote, como el aumento del tráfico y de las emisiones, mediante medidas que integran los vehículos conectados, cooperativos y automatizados en la planificación de la movilidad y la logística sostenibles y en la promoción del transporte público.

1.4. Asimismo, el CESE toma nota de los efectos favorables en el nivel de competencias digitales, el desarrollo de nuevas capacidades y la mejora de la competitividad de las industrias de datos, automoción y transporte de la UE, especialmente desde una perspectiva a largo plazo.

1.5. El CESE también insiste en la importancia de la protección de la privacidad y de los datos, que ya planteó en su dictamen sobre la Directiva relativa a los sistemas de transporte inteligentes ⁽¹⁾. Subraya que los datos de los STI cooperativos deben utilizarse únicamente para fines relativos a los STI cooperativos y no conservarse ni utilizarse para otros fines, excepto con el consentimiento del usuario. El CESE considera de vital importancia aclarar este punto, mediante disposiciones jurídicamente vinculantes, como medio para crear confianza en el sistema y con arreglo a la legislación de la UE, incluido el artículo 8 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea ⁽²⁾.

1.6. El CESE insiste en la importancia de las normas comunes y de la interoperabilidad transfronteriza para realizar el mercado digital interior y garantizar un transporte transfronterizo eficiente.

1.7. El CESE hace hincapié en la importancia de que la implantación de la Estrategia deje margen para soluciones específicas a escala local o empresarial, incluso (en casos debidamente justificados y proporcionados) a expensas de la garantía general de los requisitos de interoperabilidad y transparencia, siempre que dichas soluciones aporten valor añadido. Asimismo, los requisitos en materia de normalización y transparencia no deben aplicarse si obstaculizan la innovación.

1.8. El CESE llama la atención sobre la importancia de que haya estrictas normas en materia de seguridad que impidan intrusiones informáticas y ciberataques, mejores normas de protección de datos y una evaluación eficiente del cumplimiento. Por los mismos motivos, a menudo será necesario mantener a nivel confidencial las soluciones de seguridad específicas.

1.9. La implantación de la Estrategia puede convertirse en un proceso extremadamente exigente en el que el método de coordinación elegido requiera comunicación, supervisión y seguimiento constantes por parte de la Comisión. El refuerzo de la confianza, entre los socios del proceso de implantación y con respecto al público en general, incluidos los consumidores, podría resultar decisivo para una aplicación satisfactoria. En este contexto, el CESE llama la atención sobre los derechos de las personas con discapacidad a la integración, de conformidad con lo dispuesto en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de 2006. El CESE recuerda que sus vínculos con la sociedad civil le podrían convertir en un socio útil para entablar un diálogo sobre la implantación.

1.10. En lo que respecta a las medidas legislativas mencionadas en la Estrategia, el CESE subraya que es importante evitar un exceso de prescripción. Por consiguiente, la interoperabilidad y las normas comunes no deben convertirse en un objetivo en sí mismo, sino aplicarse únicamente allí donde sirvan a un fin que aporte valor añadido y no obstaculicen la innovación y la necesidad de solucionar problemas específicos a escala local o empresarial.

1.11. La Estrategia aborda una primera fase en la implantación de los STI cooperativos con repercusiones comparativamente limitadas en el empleo y las condiciones de trabajo (lista inicial de servicios y segunda lista de servicios). Parece probable que a continuación se realice el despliegue de vehículos automatizados, con efectos más significativos en la población activa. Por este motivo, y a fin de crear un clima de confianza mutua, el CESE considera importante poner en marcha un diálogo social en una fase temprana para afrontar los posibles problemas relativos al empleo y las condiciones de trabajo.

1.12. El CESE hace hincapié en la urgencia de avanzar hacia la siguiente fase de implantación de los STI cooperativos, que consiste en el desarrollo de sistemas que también incluyan comunicación entre vehículos y gestión del tráfico. Los proyectos experimentales y la planificación legislativa parecen estar en marcha en los Estados miembros que cuentan con una industria del automóvil y, según el CESE, el tiempo resulta por tanto crucial si la UE desea desempeñar un papel significativo en la promoción de esfuerzos a escala europea.

1.13. La plataforma C-Roads, creada en octubre de 2016, pretende desempeñar un papel importante en la implantación de la Estrategia. Hasta la fecha no todos los Estados miembros se han unido a la misma. El CESE considera urgente que todos los Estados miembros se unan a este organismo.

1.14. El CESE valora la voluntad de la Comisión de apoyar la implantación con ayudas financieras. En este contexto, el CESE también llama la atención sobre la necesidad de dejar margen para la planificación adecuada de las medidas de implantación en las empresas, teniendo en cuenta, entre otros aspectos, las restricciones financieras en el sector del transporte de mercancías por carretera.

1.15. El CESE lamenta la ausencia de una planificación temporal clara para la segunda lista de servicios y con posterioridad a esta. También deplora la ausencia de una evaluación de impacto. Los informes de la plataforma C-ITS incluyen elementos que permiten evaluar determinados aspectos de la Estrategia pero, según el CESE, esto no es suficiente.

⁽¹⁾ Directiva 2010/40/UE del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 207 de 6.8.2010, p. 1) y DO C 277 de 17.11.2009, p. 85.

⁽²⁾ DO L 281 de 23.11.1995, p. 31, DO L 119 de 4.5.2016, p. 1, y DO C 229 de 31.7.2012, p. 90.

2. Antecedentes

2.1. La Comunicación de la Comisión sobre una Estrategia europea sobre los sistemas de transporte inteligentes cooperativos («STI cooperativos») [COM(2016) 766] (en lo sucesivo, «Estrategia») está estrechamente vinculada a las prioridades políticas de la Comisión, en particular a su programa del mercado único para el empleo, el crecimiento y la inversión, al mercado único digital y a la estrategia de la Unión de la Energía. Se presentó como parte del llamado «paquete de invierno» de la energía, que comprende, principalmente, propuestas sobre el diseño del mercado interior de la electricidad, la eficiencia energética y los combustibles renovables.

2.2. La Estrategia no aborda directamente problemas relacionados con la energía, sino que trata, principalmente, el desarrollo y los aspectos prácticos y legales del desarrollo de los sistemas de transporte cooperativos, incluidos los vehículos conectados o automáticos y las infraestructuras. También está relacionada con la implantación del mercado único digital y con la estrategia europea a favor de la movilidad de bajas emisiones.

2.3. La Estrategia resalta el potencial del desarrollo de los STI cooperativos para impulsar la competitividad de la industria europea gracias a un gran mercado y al potencial de creación de empleo. El valor añadido de la acción a escala de la UE se consigue por los mayores volúmenes en un mercado de mayor tamaño con normas comunes. El desarrollo de STI cooperativos constituye un primer paso hacia los vehículos automatizados. Los servicios de los STI cooperativos se basarán en normas comunes y se implantarán a partir de 2019. Se fundamentan en la comunicación entre vehículos y entre los vehículos y la infraestructura y no prescinden de la necesidad de un conductor.

2.4. La Estrategia define una serie de servicios de los STI cooperativos que se pueden implantar inmediatamente (lista inicial de servicios de los STI cooperativos) y otros servicios que se implantarían en una segunda fase, ya que probablemente no todas las normas y especificaciones estén preparadas para la implantación a partir de 2019 (segunda lista de servicios de los STI cooperativos). La lista inicial de servicios comprende notificaciones de ubicación peligrosa y aplicaciones de señalización, y la segunda lista de servicios comprende funciones como información sobre estaciones de repostaje y de recarga, gestión e información de los aparcamientos (en la vía pública y fuera de ella), información sobre aparcamientos disuasorios, información conectada y cooperativa para entrar y salir de las ciudades, información sobre el tráfico y enrutamiento inteligente.

2.5. La Estrategia hace hincapié en el carácter intersectorial de la implantación de los STI cooperativos, que afecta a todos los modos de transporte, industria y telecomunicaciones. La facilitación del transporte tras la implantación de la Estrategia no debe conllevar un aumento del transporte y más emisiones.

2.6. Se han establecido diversas medidas específicas para aplicar la Estrategia, que comprenden los ocho ámbitos siguientes.

- Implantación a gran escala en 2019 de, como mínimo, los servicios iniciales mediante la actuación de los Estados miembros, las autoridades locales, los fabricantes de vehículos, los operadores de las infraestructuras viales y la industria de los STI con ayuda financiera (Mecanismo «Conectar Europa», FEIE, Fondos EIE). La segunda lista de servicios y el desarrollo adicional de los STI cooperativos aún no están listos; su desarrollo recibirá el apoyo de la Comisión a través del programa Horizonte 2020 y de los Fondos EIE, en su caso, y la lista de servicios se actualizará mediante un proceso continuado de la plataforma C-ITS.
- Se procurará lograr una política de certificación y seguridad común a través de la cooperación entre la Comisión y todas las partes interesadas pertinentes. También constituirá la base para abordar un mejor nivel de servicio (entre vehículos y entre los vehículos y la infraestructura). La Comisión analizará las funciones y las responsabilidades de un modelo de confianza europeo de los STI cooperativos, así como la conveniencia de asumir una posible función de gobernanza.
- Los proveedores de servicios de los STI cooperativos han de ofrecer condiciones claras y comprensibles a los usuarios finales. La Comisión publicará un primer conjunto de pautas sobre protección de la privacidad en 2018 y las iniciativas para implantar los STI cooperativos deben servir para informar y crear confianza entre los usuarios finales, demostrar el valor añadido del uso de datos personales y consultar a las autoridades responsables de la protección de datos de la UE para desarrollar un modelo de evaluación sobre la protección de datos.
- Medidas de la Comisión y de las partes interesadas pertinentes para garantizar comunicaciones que funcionen en una banda de frecuencia facilitada por la Comisión.
- Utilización de la plataforma C-Roads para coordinar la aplicación de los STI cooperativos a nivel operativo, incluidas pruebas y validaciones. Se anima a más Estados miembros a que se unan a la plataforma.

- Desarrollo y publicación, mediante iniciativas de los STI cooperativos, de un proceso de evaluación del cumplimiento para los servicios iniciales. La Comisión elaborará un modelo para este proceso.
- Antes de 2018, la Comisión, de conformidad con la Directiva relativa a los sistemas de transporte inteligentes, adoptará actos delegados sobre la continuidad y seguridad de los servicios de los STI cooperativos, sobre la aplicación práctica del Reglamento general de protección de datos en relación con los STI cooperativos, sobre un enfoque híbrido de comunicación y sobre la interoperabilidad en los procesos de evaluación del cumplimiento.
- La Comisión desarrollará la cooperación internacional en el ámbito de los STI cooperativos.

3. Observaciones generales

3.1. El CESE acoge con satisfacción la Estrategia y toma nota de los numerosos efectos positivos potenciales de su implantación satisfactoria, como un transporte más eficiente, tanto de mercancías como de viajeros, una mayor eficiencia energética y una menor cantidad de emisiones, mayor seguridad en carretera y desarrollo de la economía digital.

3.2. La Estrategia está interconectada con varias estrategias importantes ya en marcha, en particular, el mercado único digital, la estrategia de la Unión de la Energía y la estrategia europea a favor de la movilidad de bajas emisiones, todas las cuales han sido acogidas positivamente por el CESE. El CESE también respalda el enfoque intersectorial de la Estrategia y la nueva dimensión que esto añade a la política de transportes.

3.3. El CESE, en este contexto, toma nota del vínculo con la estrategia para la digitalización de la industria europea con respecto a los vehículos cooperativos, conectados y automatizados, como cuestión prioritaria para impulsar la competitividad de la industria europea, y de la valoración del potencial de mercado de dichos vehículos, que se estima en miles de millones de euros anuales y en cientos de miles de empleos creados. El CESE considera adecuado, en este contexto, reiterar la afirmación que incluyó en su Dictamen TEN/574 sobre la Estrategia para el Mercado Único Digital de Europa, según la cual, al invocar posibles resultados de este tipo se correrían riesgos innecesarios y, en el peor de los casos, la confianza se vería negativamente afectada, en particular en un caso como este, en el que la aplicación satisfactoria de la Estrategia depende en gran medida del interés de los Estados miembros, las autoridades locales, la industria del automóvil y otras partes interesadas.

3.4. Asimismo, el CESE llama la atención sobre la importancia de la Estrategia para una movilidad eficiente, incluida la movilidad urbana y el primer y último kilómetro del transporte de viajeros y mercancías.

3.5. El CESE también concede importancia a la interoperabilidad transfronteriza de los servicios que se van a implantar, con el fin de garantizar una circulación de tráfico fluida en los enlaces transfronterizos. Tanto los servicios que ya están inmediatamente disponibles (servicios iniciales) como aquellos casi listos para ser implantados y los que se implantarán a partir de 2019, aun cuando no estén completamente listos para su implantación a gran escala (segunda lista de servicios), contribuirán en gran medida a la aplicación eficiente de la RTE-T, en particular de los corredores de la red básica de la RTE-T.

3.6. Teniendo en cuenta que la Estrategia se presenta como parte del «paquete de invierno» de la política de energía, el CESE habría agradecido no solo una repetición de las ya conocidas cifras de la cuota que aporta el transporte por carretera a las emisiones, sino también alguna indicación de los efectos esperados de la Estrategia, en forma de mayor eficiencia energética y menos emisiones.

3.7. La Estrategia se va aplicar, en gran parte, mediante un método colaborativo que contará con la participación de la Comisión, los Estados miembros, los entes locales y la industria. La Comisión pretende utilizar la plataforma C-Roads — creada en octubre de 2016 y a la que se han unido doce Estados miembros de la UE— para coordinar la aplicación de la implantación de los servicios, ensayos y validaciones de los STI cooperativos, a fin de garantizar la interoperabilidad y desarrollar pruebas de sistema. La Comisión apoyará el desarrollo implantando un proceso de evaluación del cumplimiento. El CESE se muestra conforme con que una función de coordinación es indispensable para lograr un proceso de aplicación satisfactorio, pero lamenta que no todos los Estados miembros se hayan unido a la plataforma C-Roads, que parece tener importantes deficiencias en su capacidad para actuar como un foro de coordinación eficiente (en la actualidad, son miembros de la plataforma ocho Estados miembros principales y cuatro Estados miembros asociados). El CESE, por consiguiente, sugeriría que la Comisión, con carácter urgente, ejerza presión a nivel político sobre los Estados miembros para garantizar la plena unión a la plataforma.

3.8. El CESE valora que la Comisión tenga la intención de adoptar medidas para garantizar la coherencia en varios aspectos importantes. Por ejemplo, publicará «pautas» sobre la política de certificación y seguridad de los STI cooperativos europeos en 2017 y pautas en materia de protección de datos en 2018. La Comisión también reservará la banda de frecuencias que utilizan actualmente los servicios seguros de la norma europea de telecomunicaciones ⁽³⁾ para los servicios de los STI cooperativos. El CESE también observa, no obstante, que la Comisión tendrá que estudiar, en su caso, la adopción en 2018 de actos delegados conforme a la Directiva 2010/40/UE relativa a los STI en materia de seguridad, protección de datos, enfoque de comunicación e interoperabilidad de los STI. Además, se podrá adoptar legislación sobre la continuidad de los servicios de los STI y la evaluación del cumplimiento. El CESE lamenta que no haya indicaciones sobre los motivos por los que la Comisión decidirá si presenta legislación o únicamente directrices que no son jurídicamente vinculantes. Con respecto a los planes de la Comisión para adoptar actos delegados conforme a la Directiva 2010/40/UE, relativa a los STI, el CESE reitera la afirmación, formulada en su dictamen sobre la Directiva, de que es preciso observar los límites para dichos actos de conformidad con el artículo 290 del TFUE. El CESE también insiste en que es urgente prorrogar el límite de siete años del mandato para adoptar actos delegados con arreglo a la Directiva 2010/40/UE, dado que el mandato para adoptar dichos actos finaliza en agosto de 2017.

3.9. El CESE respalda el objetivo encaminado a lograr una implicación intersectorial y multinivel de los afectados por la implantación de los servicios de los STI cooperativos, esto es, los Estados miembros, las autoridades locales, los fabricantes de vehículos y los operadores de transporte. El éxito a la hora de que esos elementos se involucren en las actividades de implantación podría suponer una posibilidad de crear confianza en los nuevos servicios y proporcionarles un buen comienzo. En este contexto, el CESE señala los derechos de las personas con discapacidad a la integración, de conformidad con lo dispuesto en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), adoptada el 13 de diciembre de 2006.

3.10. El CESE aprueba la importancia que se concede a un lenguaje claro y comprensible en todas las relaciones con los usuarios finales, lo que constituye un medio importante para lograr confianza en los servicios propuestos. La legislación debe respetar los principios del programa «Legislar mejor».

3.11. El CESE también subraya la importancia de evitar un exceso de prescripción en la aplicación de la Estrategia. Es importante dejar margen para soluciones paralelas o específicas para fines concretos o para la innovación. Los requisitos demasiado pormenorizados e inflexibles pueden constituir un impedimento y revelarse, por tanto, contraproducentes.

3.12. El CESE observa con satisfacción la importancia que se concede a la financiación y la voluntad de la Comisión de poner a disposición recursos financieros procedentes de la financiación de la UE, como el Mecanismo «Conectar Europa», el FEIE y los Fondos EIE, para implantar los servicios de los STI cooperativos ya disponibles a nivel operativo y financiación en virtud de Horizonte 2020 para servicios que aún se encuentran en fase de desarrollo. El CESE hace hincapié en la importancia de evaluar el valor añadido de los proyectos, a fin de garantizar el mejor uso posible de recursos limitados. En este contexto, el CESE también llama la atención respecto de la fuerte competencia en el sector del transporte de mercancías por carretera, que queda especialmente patente en la Estrategia y requiere previsibilidad y margen para la planificación a largo plazo de las inversiones necesarias para instalar o mejorar los componentes de los STI cooperativos.

3.13. La parte introductoria de la Estrategia presta gran atención al desarrollo de la conducción automática, la de vehículos que no requieren la intervención de un conductor para su desplazamiento. No obstante, el CESE entiende que la Estrategia no llegue a la implantación de la comunicación entre vehículos y entre los vehículos y la infraestructura. Los servicios iniciales, que se desarrollarán en 2019, abordarán la determinación de ubicación peligrosa y las aplicaciones de señalización, mientras que la segunda lista de servicios abordará la planificación de carreteras, la información sobre estaciones de repostaje o recarga, la información sobre aparcamientos, etc. De ahí que, según el CESE, no aparezcan aquí cuestiones importantes de responsabilidad por errores o mal funcionamiento del sistema, o los importantes aspectos sociales que surgen con la sustitución de trabajadores por robots, ya que los servicios que aborda la Estrategia serán gestionados y supervisados por seres humanos. Aun así, en este contexto, el CESE desea subrayar que, al desarrollar STI cooperativos, incluidos vehículos totalmente automatizados, se debe prestar especial atención a las necesidades de las personas con discapacidad.

3.14. El CESE observa con satisfacción la coherencia prevista en la implantación de la Estrategia con la visión intersectorial del papel que desempeñan los STI cooperativos en el sistema de transportes, mediante las sinergias entre los modos y las mayores posibilidades de planificación de la movilidad o la logística que permiten determinados servicios de los STI cooperativos, y mediante el desarrollo de distintas competencias.

⁽³⁾ Decisión 2008/671/CE de la Comisión (DO L 220 de 15.8.2008, p. 24).

3.15. El CESE también toma nota del análisis de coste-beneficio presentado en enero de 2016 en el informe final de la plataforma C-ITS, y que anticipa un posible resultado de la implantación satisfactoria de los servicios iniciales en un período comprendido entre 2018 y 2030, en el que, anualmente, las ventajas superarán claramente a los costes en un porcentaje de tres a uno si se evalúa la totalidad del período. El análisis también llega a la conclusión de que los beneficios comenzarían a acumularse transcurridos entre cinco y diez años desde las inversiones iniciales y que el resultado esperado depende de una gran adopción de los servicios. No obstante, el CESE lamenta que, al parecer, la Comisión no haya llevado a cabo ningún análisis de coste-beneficio de la Estrategia.

3.16. El CESE subraya de nuevo la importancia de que se mantenga una presión activa y continua sobre el proceso de implantación para evitar una repetición de la hasta ahora improductiva aplicación del sistema europeo de telepeaje en carretera, que se aprobó en 2004 y que aún no se ha aplicado a pesar de los reiterados esfuerzos al efecto.

4. Observaciones específicas

4.1. El CESE toma nota de la mención de la conexión entre los vehículos conectados y los sistemas europeos de navegación por satélite, EGNOS y Galileo, y subraya que la capacidad de los vehículos para comunicarse con sistemas de navegación por satélite debe ser neutral en lo que se refiere a la tecnología y, por tanto, todos los sistemas de navegación por satélite deben ser conectables, aunque, siempre que sea posible, debe darse preferencia a los sistemas europeos.

4.2. El CESE hace hincapié en la importancia de entablar un diálogo con los interlocutores sociales en una fase temprana, a fin de establecer un clima de transparencia y confianza. Según el CESE, esto reviste una importancia crucial en la fase actual de la implantación de los STI cooperativos, en la que parece que las repercusiones en las condiciones sociales o laborales serían insignificantes o nulas, a fin de establecer un clima de confianza a la vista de las consecuencias mucho más significativas que se derivarán de la introducción de los vehículos automáticos. También en este contexto el CESE llama la atención sobre la importancia de la privacidad y la necesidad de garantizar que los datos relacionados no se utilicen sin consentimiento para fines distintos de los objetivos de los STI cooperativos. A este respecto sería oportuno elaborar un marco claro y jurídicamente vinculante.

4.3. El CESE observa con satisfacción la atención que se presta a la seguridad, incluidos los riesgos de intrusiones informáticas y ciberataques. El CESE considera que este es un asunto muy importante y que es también importante que se apliquen niveles de seguridad igualmente elevados en todos los Estados miembros y en posibles acuerdos de cooperación con terceros países. El CESE llama la atención sobre el hecho de que la obligación de dar publicidad a las medidas relacionadas con la seguridad pueda socavar la propia finalidad de dichos sistemas.

4.4. El CESE subraya la importancia de la continuidad en la implantación de los sistemas de comunicación, con el fin de evitar, en la medida de lo posible, la pérdida de inversiones.

Bruselas, 31 de mayo de 2017.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
George DASSIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la: Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al mercado interior de la electricidad (refundición);

[COM(2016) 861 final — 2016-379-COD]

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la preparación frente a los riesgos en el sector de la electricidad y por el que se deroga la Directiva 2005/89/CE;

[COM(2016) 862 final — 2016-377-COD]

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación de los Reguladores de la Energía (refundición);

[COM(2016) 863 final — 2016-378-COD]

Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad (refundición)

[COM(2016) 864 final — 2016-380-COD]

(2017/C 288/13)

Ponente: **Alfred GAJDOSIK**

Consulta	Parlamento Europeo, 16.1.2017 Consejo de la Unión Europea, 19.1.2017
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	16.5.2017
Aprobado en el pleno	31.5.2017
Pleno n.º	526
Resultado de la votación	185/2/2
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge con satisfacción las propuestas de la Comisión relativas a un nuevo diseño del mercado, un reglamento sobre la preparación frente a los riesgos y la nueva organización de la cooperación de los reguladores de la energía, ya que representan un avance en el camino que conduce desde los mercados regulados nacionales hacia un enfoque de la electricidad en la UE orientado al mercado, que garantice la seguridad del suministro al menor coste posible y responda a los principales intereses de todos los consumidores de electricidad europeos, incluidos los de carácter industrial, comercial y residencial. No obstante, este objetivo solo se logrará si se avanza hacia una mayor electrificación de la economía, ya que ello constituye la forma más eficiente y flexible para hacerlo realidad.

1.2. En consonancia con sus dictámenes previos, el CESE destaca que el buen funcionamiento de los mercados de la electricidad es una condición indispensable para cumplir los objetivos de la Unión de la Energía ⁽¹⁾. El CESE comparte la opinión de la Comisión de que, para que el mercado funcione bien, es necesario introducir cambios importantes en el diseño del mercado, sobre todo en razón del creciente uso de electricidad variable procedente de fuentes renovables ⁽²⁾. La incorporación de las energías renovables en el mercado existente no contribuirá a ello, por lo que es necesario un nuevo

⁽¹⁾ DO C 383 de 17.11.2015, p. 84, DO C 264 de 20.7.2016, p. 117.

⁽²⁾ Véase también el Dictamen TEN/626 «Estado de la Unión de la Energía» de 2016 (véase la página 100 del presente Diario Oficial).

mercado. El Comité considera que el esquema general del conjunto de medidas sobre el diseño del mercado de la electricidad es una buena respuesta a la necesidad de introducir estos cambios, que abre el camino hacia una transición energética rentable y viable desde el punto de vista financiero.

1.3. El CESE valora positivamente el planteamiento general del paquete sobre el diseño del mercado, en particular los objetivos que consisten en poner a los consumidores en el centro del mercado de la energía, aumentar el suministro de electricidad y reforzar la cooperación regional. La correspondiente adaptación de las normas del mercado y del marco regulador supone un paso importante hacia un suministro estable de energía limpia a todos los consumidores europeos al precio más bajo posible. No obstante, todavía hay margen de mejora en determinados aspectos. En particular, es necesario elaborar más normas específicas ⁽³⁾.

1.4. La descarbonización es uno de los objetivos estratégicos de la Unión de la Energía y, por tanto, cabe respaldar el propósito de promover la inversión en la descarbonización del mercado de la electricidad. No obstante, la mejor forma de lograr avances en este ámbito es que haya condiciones de mercado equitativas y justas, que aporten beneficios tanto a los consumidores como a la transición ecológica. La plena internalización de los costes externos de la producción tradicional de electricidad, incluidos los daños relacionados con el cambio climático y los daños para la salud humana, es esencial para una descarbonización eficiente y eficaz. Una fiscalidad adecuada es el mejor enfoque para orientar las inversiones hacia la electricidad verde.

1.5. El CESE apoya con firmeza que se estipule que todos los consumidores, incluidos la industria, las empresas comerciales y los hogares privados, tienen derecho a producir, almacenar y comerciar ellos mismos la energía y que las comunidades locales de energía tienen derecho a mantener, desarrollar o alquilar redes comunitarias. No obstante, para poder ejercer estos derechos y superar los obstáculos existentes (acceso a las redes, tarifas de red desleales y desproporcionadas, barreras jurídicas y administrativas), se necesitan normas más específicas.

1.6. Además, el objetivo deberá ser la plena participación de brindar a los consumidores de la UE la oportunidad de participar plenamente en la totalidad del mercado de la electricidad y, por consiguiente, también en el comercio o el suministro de electricidad. En las propuestas de la Comisión se echan en falta normas específicas que estipulen las condiciones necesarias para ello. Deben desarrollarse centros y estructuras de negociación descentralizados que abran posibilidades para comerciar directamente unidades de energía, incluso de pequeño tamaño. Si bien la descentralización del comercio y el suministro de energía eléctrica es un requisito previo para la plena integración de los consumidores en el mercado, la descentralización no equivale a fragmentación del sistema eléctrico europeo.

1.7. Aunque la Comisión se fija con toda razón el objetivo de reforzar los mercados a corto plazo, a largo plazo esto no será suficiente para basar las inversiones en electricidad renovable en los mecanismos del mercado. Para ello, deberá darse también la posibilidad de negociar la electricidad renovable por medio del comercio de contratos de futuros o a plazo en mercados descentralizados, que solo será posible si los productos de balance se negocian utilizando las opciones de flexibilidad.

1.8. Dado que el problema que se plantea hoy en día en numerosos países europeos no es la falta de capacidad de producción sino el exceso de capacidad, los mecanismos de capacidad para la producción tradicional de electricidad deberán utilizarse como solución a corto plazo solo cuando los productos de balance no puedan proporcionar la seguridad del suministro requerida, teniendo en cuenta la estabilidad de las inversiones para todos los participantes en el mercado.

1.9. El CESE recuerda que el problema de la pobreza energética deberá tenerse en cuenta en la futura política hacia una sociedad hipocarbónica. El prosumo puede ser una forma de hacer frente a este problema siempre y cuando se permita a los consumidores vulnerables acceder al capital necesario mediante préstamos públicos o la ayuda de los municipios, regiones u otras entidades como ONG.

1.10. El CESE hace hincapié en que, dado que habitualmente la producción de electricidad a partir de las energías renovables y la cogeneración en plantas de producción combinada de calor y electricidad es de menor escala, es cada vez más importante contar con redes de distribución inteligentes, modernas y que funcionen correctamente. La legislación nacional deberá permitir y fomentar a los gestores de las redes llevar a cabo las inversiones requeridas. Además, es necesario invertir en la mejora de la interconexión de las redes eléctricas nacionales. Ambos factores contribuirán a garantizar el suministro energético y crearán nuevos puestos de trabajo en Europa.

⁽³⁾ Véase también el Dictamen TEN/624 «Paquete sobre la energía limpia para todos los europeos» (pendiente de publicación en el DO).

1.11. El CESE destaca que el objetivo de garantizar elevados niveles de seguridad en el suministro de electricidad, en un entorno de mercado y en un marco en el que los consumidores desempeñen un papel central, requiere la utilización intensiva de las TIC (tecnologías de la información y la comunicación), nuevos métodos de planificación y nuevas herramientas de explotación del sistema eléctrico, que, en su conjunto, permitan determinar en tiempo real las necesidades de los consumidores y las redes, lo que presupone una gran inversión en investigación, desarrollo e innovación (véase el punto 3.13).

1.12. Por lo que se refiere a la flexibilidad, la electromovilidad, el almacenamiento y otras opciones de balance, el CESE respalda la posición de la Comisión de conceder a agentes independientes del mercado la autorización para desarrollar estos importantes mercados antes de que se permita a los gestores de las redes desempeñar la función de gestores u operadores de las instalaciones respectivas.

2. Contenido de la Comunicación de la Comisión

2.1. En su paquete de propuestas, la Comisión señala que la consecución de los objetivos de la Unión de la Energía presupone una reforma profunda del mercado de la electricidad. La incorporación de las energías renovables en el mercado existente no contribuirá a ello, por lo que es necesario un nuevo mercado.

2.2. La Comisión Europea orienta su nueva política de mercado en torno a dos principios:

- deberán aplicarse nuevas reglas de mercado que reflejen las características principales de las energías renovables —descentralización y flexibilidad— y que contribuyan a aumentar la seguridad de suministro y la rentabilidad;
- los consumidores se situarán en el centro de este nuevo mercado energético.

2.3. La propuesta de la Comisión también se centra en la cuestión de cómo reforzar la seguridad del suministro mediante un enfoque de preparación frente a los riesgos.

2.4. Un cuarto aspecto es una reforma de la supervisión reguladora que redefina el papel y las competencias de la Agencia para la Cooperación de los Reguladores de la Energía (ACER, por sus siglas en inglés).

En este Dictamen sectorial se evaluarán principalmente los textos legislativos para determinar en qué medida se ajustan a los principios enunciados en el punto 2.2. Dado que, a juicio del CESE, este asunto se trata principalmente en los documentos sobre el mercado interior de la electricidad (COM(2016) 861 final y COM(2016) 864 final), el presente dictamen se centrará en particular en estos dos textos.

3. Observaciones generales sobre el diseño del mercado

3.1. Para una descarbonización de todo el sistema energético, incluidos los sectores de la calefacción y la movilidad, será preciso que las energías renovables tengan una cuota correspondientemente elevada en la producción de electricidad. En este contexto, el planteamiento de la Comisión es fundamentalmente correcto: el mercado europeo de la electricidad deberá desarrollarse de manera que sea compatible con la energía renovable. El CESE valora positivamente este enfoque claro como paso importante para conseguir un mercado europeo de la electricidad que contribuya a superar los obstáculos que persisten, por ejemplo las limitaciones físicas debidas a la falta de interconexiones y la diversidad reglamentaria y fiscal entre los Estados miembros.

3.2. En este sentido, una consideración importante que ha de hacerse en primer lugar es que las energías renovables variables son por su propia naturaleza descentralizadas, en otras palabras:

- las instalaciones de energía eólica terrestre y de energía fotovoltaica son, en promedio, considerablemente más pequeñas que las unidades de generación tradicionales;
- la energía procedente de instalaciones de energía eólica terrestre y de la radiación está disponible prácticamente en todos lados;
- puede planificarse para ajustarla al consumo si se establecen los incentivos de mercado correctos, y ello, pese a que no se dispone de control sobre las fuentes de energía renovables, aunque sea posible prever su disponibilidad con gran precisión.

A menudo, las mismas características son válidas en el caso de otras tecnologías como la cogeneración en plantas de producción combinada de calor y electricidad que, gracias a su elevada eficiencia, desempeñarán un importante papel como opciones de flexibilidad y de balance en los futuros mercados de la energía.

3.3. De todas estas características se derivan, por un lado, ventajas específicas que la Comisión menciona parcialmente en sus propuestas sobre el nuevo diseño de mercado. Sin embargo, la propuesta de la Comisión podría ser más coherente y concisa cuando se trata de configurar las reglas del mercado en torno a estas ventajas. En este contexto, se llama la atención sobre la posición que el CESE formuló en el Dictamen «Revisión de la Directiva sobre fuentes de energía renovables» (TEN/622)⁽⁴⁾. El hecho de que las energías renovables y otras tecnologías descentralizadas contribuyan a incrementar considerablemente la liquidez del mercado reviste una importancia fundamental para el diseño de mercado.

3.4. El nuevo mercado de la energía se caracterizará, como subraya acertadamente la Comisión, por muchas más unidades de producción si se compara con la estructura de generación tradicional, que se caracteriza por la presencia de muy pocas centrales eléctricas. Por consiguiente, la diversidad de los participantes en la producción de electricidad se multiplicará considerablemente. Lograr que los consumidores participen de manera más activa desempeña un papel fundamental a este respecto. La producción y la cogeneración de electricidad renovable permiten a los consumidores convertirse en productores, tal y como reconoce la Comisión en su propuesta.

3.5. Es importante señalar que la idea de «convertir a los consumidores en consumidores activos» deberá aplicarse a todas las categorías de consumidores, incluidos los consumidores de energía comerciales e industriales que pueden lograr importantes ahorros invirtiendo en tecnologías de producción descentralizada concebidas para el autoconsumo. Por consiguiente, la activación de los consumidores no solo dará lugar a mercados de la electricidad más líquidos sino que aportará impulsos económicos adicionales: las pequeñas y grandes empresas pueden obtener ventajas competitivas, se generará valor añadido local y se podrá impulsar la creación de empleo. Por otra parte, muchos hogares particulares no disponen de los recursos financieros necesarios para convertirse en consumidores-productores (prosumidores). Los préstamos ventajosos para los consumidores y la ayuda activa de los municipios y las regiones pueden ser útiles en este contexto.

3.6. No obstante, la activación de los consumidores se ve obstaculizada por tres elementos.

3.6.1 En primer lugar, prácticamente no se internaliza ningún coste externo de las centrales eléctricas alimentadas con carbón y de las centrales nucleares. Entre estos costes deben tenerse en cuenta en particular los daños para la salud humana y los daños relacionados con el cambio climático. La no internalización de estos costes sitúa a las energías renovables, que no tienen unos efectos externos comparables, en una situación de desventaja competitiva significativa. Dado que son sobre todo las energías renovables las que permiten una participación más activa de los consumidores, cabe concluir que la limitada participación de los consumidores debe ser políticamente deseable o al menos tolerada de buen grado. En todo el paquete de invierno no se hace ningún esfuerzo para eliminar esta distorsión del mercado. La distorsión es incluso mayor puesto que la no internalización de los costes externos de la producción tradicional de electricidad aumenta la necesidad de subvencionar a gran escala las energías renovables.

3.6.2 Hay otra razón por la que las tecnologías descentralizadas como las energías renovables y las plantas de producción combinada de calor y electricidad se ven sistemáticamente perjudicadas respecto de las centrales eléctricas tradicionales. El diseño actual de los mercados mayoristas favorece a las unidades de producción a gran escala. Como, por término medio, la producción de energía renovable y las plantas de producción combinada de calor y electricidad son de un tamaño considerablemente más pequeño y no tienen, por lo tanto, las economías de escala necesarias, sufren una desventaja competitiva.

3.6.3 Por otra parte, el acceso al mercado comercial energético está vedado a muchos pequeños agentes en virtud de restricciones legales, disposiciones administrativas, requisitos de licencias y cargas burocráticas. Esto afecta tanto a los hogares particulares como a los consumidores comerciales e incluso industriales.

3.7. Si hubiera voluntad política, estas tres deficiencias del actual mercado de la electricidad podrían solventarse de inmediato. Sin embargo, el CESE teme que las normas correspondientes propuestas por la Comisión no resulten lo suficientemente claras.

3.8. Para poner punto final a la distorsión del mercado descrita en el punto 3.6.1 en favor de la producción tradicional de electricidad, es al menos necesario establecer una imposición precisa a las emisiones de CO₂, algo que constituye uno de los problemas más difíciles de los costes externos mencionados supra. El CESE ha planteado esta exigencia en reiteradas ocasiones⁽⁵⁾.

⁽⁴⁾ Pendiente de publicación en el DO.

⁽⁵⁾ DO C 82 de 3.3.2016, p. 13.

3.9. El mercado de la electricidad debería abrirse a estructuras más descentralizadas, en especial en lo que se refiere a la comercialización, para compensar las desventajas mencionadas en los puntos 3.6.2 y 3.6.3.

3.10. Descentralización no tiene por qué equivaler a fragmentación del sistema eléctrico europeo. La suposición de la Comisión de que «para ello se deja que la electricidad fluya libremente hacia donde sea más necesaria» es correcta en lo fundamental. Sin embargo, son necesarias grandes inversiones para mejorar las interconexiones de las redes nacionales y deberá elaborarse un modelo de refinanciación que no suponga una carga excesiva para los consumidores.

3.11. La producción de electricidad orientada a la demanda, incluso con la ayuda de opciones de flexibilidad y de balance —como el almacenamiento en baterías, la utilización de calor y del gas obtenidos de fuentes renovables y la tecnología vehículo-red— es el mejor enfoque para mantener al mínimo los costes de expansión de la red. Esto explica por qué el prosumo, las transacciones directas entre los productores de electricidad y los consumidores, y reforzar la responsabilidad del balance, tal y como propone la Comisión, son instrumentos importantes que ayudan a garantizar la seguridad de suministro.

3.12. La propuesta de la Comisión Europea refleja, por regla general, estos mecanismos. El CESE aprueba este planteamiento que tendrá un impacto positivo, especialmente en los mercados de la electricidad poco desarrollados que son objeto de una sobrerregulación en algunos Estados miembros.

3.13. En este orden de cosas, la propuesta de la Comisión, sin embargo, ignora en gran medida el potencial de la digitalización. La digitalización permite realizar un registro electrónico preciso de los datos de consumo y de producción, incluso de las unidades más insignificantes (a saber, los kilovatios individuales). El hecho de que se registren específicamente perfiles individuales de consumo mediante contadores inteligentes —y, en el futuro, también mediante la internet de las cosas—, unido a la diversidad de los participantes en la producción energética, ofrece literalmente a cada consumidor la oportunidad de gestionar su propio balance. Los programas de educación y formación son importantes para capacitar a tantos consumidores como sea posible a fin de que desempeñen esta función, y, de este modo, se elimine la desventaja estructural (es decir, la limitada liquidez del mercado) de las formas descentralizadas de comercio, como por ejemplo las transacciones «entre particulares».

3.14. Como primera medida, deberán adaptarse las normas sobre el balance de la electricidad [artículos 4 y 5 de la propuesta de Reglamento COM(2016) 861 final] de tal modo que puedan registrarse las unidades de medida de la energía con una elevada precisión temporal. Para el comercio de estas cantidades ínfimas de energía habrá que crear mercados a corto plazo específicos. Deberán adaptarse, en consecuencia, los artículos 6 y 7 de la propuesta de Reglamento COM(2016) 861 final.

3.15. Lamentablemente, la Comisión Europea no ha propuesto ninguna iniciativa a tal efecto. En cambio, el artículo 3 de la propuesta de Reglamento COM(2016) 861 final estipula que la participación de los consumidores y las pequeñas empresas deberá hacerse posible mediante la agregación de la generación. Los agregadores se justifican principalmente por los efectos de cartera y los costes de transacción. No obstante, estos se suprimirían si se descentralizara el comercio de la electricidad. Los consumidores de electricidad y las pequeñas empresas tendrían entonces la oportunidad de participar plenamente y de forma directa en el mercado de la electricidad, si desean desempeñar un papel activo y están en condiciones de hacerlo. Cabe destacar que en el artículo 3, apartado 1, letra i), cuando habla de participar «en igualdad en el mercado», la Comisión no menciona el comercio de la electricidad.

3.16. En este contexto, las transacciones directas entre productores y consumidores parecen ser especialmente prometedoras en términos económicos porque en una señal de precios pueden reflejarse múltiples componentes de precios que, a diferencia de lo que hoy sucede en muchos Estados miembros, se forman en su gran mayoría en el mercado. Así, por ejemplo, en la señal de precios de las transacciones directas puede reflejarse gran cantidad de información como, por ejemplo:

- una contribución global a la financiación de la infraestructura de la red;
- una contribución que se modifica dinámicamente, específica de cada transacción, que refleja la utilización de servicios auxiliares necesarios para la transacción específica en la red eléctrica;
- una prima por capacidad para financiar las instalaciones de producción, almacenamiento y conversión de electricidad, que podrá negociarse entre los participantes en la transacción.

3.17. No solo en algunos Estados miembros (como, por ejemplo, los Países Bajos y Estonia) se están desarrollando modelos de negocio para el comercio descentralizado de la electricidad; en realidad, ya existen modelos muy ambiciosos que se están aplicando en diversos mercados fuera de Europa, por ejemplo en los Estados Unidos y Australia. Es evidente que se trata de una tendencia mundial. Europa solo podrá aprovechar sus oportunidades de exportación en los mercados energéticos mundiales si las empresas europeas desarrollan modelos convincentes de descentralización y digitalización del comercio de la electricidad. No obstante, la Unión Europea también debería ofrecer a sus empresas la posibilidad de aplicar estos modelos primero en sus mercados nacionales.

4. Observaciones específicas sobre aspectos particulares de la propuesta de Directiva COM(2016) 864 final y de las propuestas de Reglamento COM(2016) 861 final, COM(2016) 862 final y COM(2016) 863 final

4.1. El CESE acoge con satisfacción el claro compromiso de la Comisión Europea con la descarbonización del mercado de la electricidad. No obstante, dadas las consideraciones expresadas en el punto 3.6, la restricción del despacho prioritario prevista en el artículo 11 de la propuesta de Reglamento COM(2016) 861 final hace más difícil alcanzar este objetivo, al menos hasta que no se internalicen completamente los costes externos de la producción tradicional de electricidad. Pese a que en principio es correcto establecer la neutralidad tecnológica como regla básica para gestionar el despacho, ello presupone unas condiciones de competencia equitativas. Debido a la no internalización de los costes externos de la producción tradicional de electricidad, no existe igualdad de condiciones. Antes de intentar restringir seriamente el despacho prioritario, como prevé la Comisión en su propuesta, deberá lograrse la plena internalización de los costes externos.

4.2. Por tanto, ha de preverse que por un período limitado el despacho prioritario se mantenga en todos los Estados miembros con una cuota de energías renovables inferior al 15 %. Los Estados miembros con cuotas mayores deberán presentar ante la Comisión el marco regulatorio para el despacho correspondiente para su examen. Este marco regulatorio para el despacho no deberá distorsionar el mecanismo de un mercado libre para las opciones de flexibilidad rentables e hipocarbónicas. La Comisión Europea deberá examinar este marco normativo y verificar su conveniencia para apoyar la descarbonización.

4.3. En cualquier caso, al objeto de aplicar una política coherente, los umbrales mínimos que se indican en el artículo 11, apartado 3, de la propuesta de Reglamento COM(2016) 861 final deberían sustituirse por los umbrales establecidos (notas marginales 125 y 127 de las Directrices sobre ayudas estatales en materia de protección del medio ambiente y energía ⁽⁶⁾), a fin de permitir que los pequeños participantes en el mercado sigan teniendo la posibilidad competir en igualdad de condiciones.

4.4. Otro obstáculo para la consecución del objetivo de descarbonización son las disposiciones sobre el redespacho y la restricción que figuran en el artículo 12 de la propuesta de Reglamento COM(2016) 861 final. Dado que los costes de arranque y parada son relativamente elevados, en especial en las centrales eléctricas alimentadas con carbón, los gestores de estas centrales incluirán estos costes en los cálculos de sus ofertas de redespacho. Las instalaciones de energía eólica y solar no tienen estos costes. La consecuencia es que cada vez será más frecuente que las instalaciones de energía eólica y solar vayan siendo retiradas de la red, lo que hará retroceder a Europa en el proceso de descarbonización. Por tanto, el redespacho basado en el mercado debería limitarse a las energías no renovables.

4.5. El CESE apoya la posición expresada por la Comisión de que debe evitarse el falseamiento del mercado en interés de los consumidores. Anima a la Comisión Europea a que haga más esfuerzos para evitar las distorsiones de mercado actuales y futuras. Los mecanismos de capacidad para las centrales eléctricas tradicionales, tal como prevé el Reglamento COM(2016) 861 final, podrían provocar graves falseamientos adicionales en el mercado, como reconoce la propia Comisión. Los mecanismos de capacidad deben considerarse, por tanto, la última opción para garantizar la seguridad del suministro y una solución a corto plazo. Es necesario adoptar con carácter urgente normas mucho más específicas que regulen cuándo resultan aceptables los mecanismos de capacidad.

4.6. Cabe recordar que la electricidad renovable obtenida de fuentes fluctuantes (viento y radiación solar) no puede participar fácilmente, en las circunstancias actuales, en los mecanismos de capacidad y tampoco puede negociarse en mercados de futuros. Si bien es cierto que ha de reforzarse, por tanto, la negociación diaria e intradiaria, la estructura especial de costes de la electricidad solar y eólica (es decir, coste marginal cero) significa que esto no va a conducir a una refinanciación de las inversiones y las energías renovables. La electricidad procedente de fuentes de energía renovables deberá tener la oportunidad de llegar a ser negociable en los mercados de futuros. Y esto solo podrá conseguirse en un plazo previsible cuando las energías renovables estén vinculadas a opciones de flexibilidad y de balance. Además del almacenamiento en baterías, esto incluye principalmente opciones técnicas como el calor y el gas obtenidos de fuentes renovables («power-to-heat and power-to-gas») ⁽⁷⁾.

⁽⁶⁾ DO C 200 de 28.6.2014, p. 1.

⁽⁷⁾ DO C 82 de 3.3.2016, p. 13.

4.7. Sin embargo, la realidad es que en los distintos Estados miembros existen obstáculos reglamentarios considerables, por lo que actualmente los productos de balance no encuentran su modelo de negocio. Los textos legislativos relativos al diseño de mercado no ofrecen una solución al respecto. Al menos habría que incluir en el artículo 3, apartado 1, letra f), de la propuesta de Reglamento COM(2016) 861 final una disposición relativa a la necesidad de que las normas del mercado y el marco relativo al despacho que deberán establecer los Estados miembros ofrezcan un incentivo para la utilización de opciones de flexibilidad. Esto también puede ayudar a resolver o prevenir congestiones.

4.8. Teniendo esto en cuenta, el CESE pide que se establezcan prioridades claras. Solo debería ser posible utilizar los mecanismos de capacidad de las centrales eléctricas tradicionales cuando los Estados miembros puedan demostrar que la congestión de capacidades no puede resolverse mediante el balance de la electricidad renovable con la ayuda de opciones de flexibilidad. Esta obligación deberá incluirse en el artículo 8 de la propuesta de Directiva COM(2016) 864 final y debería modificarse en consecuencia el artículo 14 de la propuesta de Reglamento COM(2016) 861 final.

4.9. Estos conceptos de balance presentan dos ventajas adicionales. Por hacer negociable la electricidad renovable en los mercados de futuros, constituyen, desde la óptica actual, la única opción que promete la posibilidad de que el mercado refinance las inversiones en sistemas de energías renovables. En segundo lugar, tienen una orientación local y aprovechan la disponibilidad prácticamente ubicua de las energías renovables (véase el punto 3.2) y, de este modo, aumentan el valor añadido local de la energía renovable.

4.10. La producción descentralizada de electricidad puede descargar la red si se dispone de incentivos basados en el mercado apropiados. Sin embargo, no es este el caso. Al menos, debería modificarse el cálculo de las tarifas de acceso a las redes [artículo 16 del COM(2016) 861 final] para proporcionar incentivos a la producción próxima al consumidor que reflejen el uso real. En general, los contadores inteligentes permiten registrar los costes de red específicos de cada transacción de producción y de consumo; el principio de reflejar el uso real hace pensar que estos deberían ser la base para calcular las tarifas de acceso a la red.

4.11. Una producción de electricidad ajustada en función del consumo también se ve facilitada por unas zonas de precios determinadas con exactitud. Por tanto, el CESE apoya las posiciones sobre este asunto expresadas en el Considerando 14 y en el artículo 13 de la propuesta de Directiva COM(2016) 864 final. Sin embargo, si no se da curso a la petición formulada en el punto 4.10, la mejora de eficiencia lograda gracias a una mayor precisión en la delimitación de las zonas de precios quedaría neutralizada y se perdería por no fijar las tarifas de acceso a las redes de tal manera que reflejen el uso real. Un valor de referencia europeo para la fiscalidad de la energía, que refuerce las señales de precios, constituiría una ayuda suplementaria.

4.12. Una delimitación más precisa de las zonas de precios no debe interpretarse erróneamente como la negación de la necesidad de una red eléctrica europea bien interconectada, que es la mejor manera de lograr un alto grado de seguridad de suministro de una manera rentable.

4.13. Tal como se señala en el punto 3.14, abrir el comercio de la electricidad para los consumidores y prosumidores es importante para su plena participación en el mercado de la energía. Por consiguiente, deberá aclararse el artículo 3 de la propuesta de Directiva COM(2016) 864 final. La participación de los consumidores, que en el artículo 3, apartado 1 se limita a la producción, el almacenamiento y la electromovilidad, deberá también incluir el comercio de electricidad. En el apartado 2 del artículo 3 deberán definirse con más precisión los obstáculos de acceso al mercado, entre los que se cuentan, según el punto 3.6.3 del presente Dictamen, las economías de escala y los obstáculos administrativos, en particular.

4.14. Estos pueden reducirse, por ejemplo, si los Estados miembros introducen estructuras comerciales especiales destinadas a pequeños productores, consumidores y prosumidores. La Agencia para la Cooperación de los Reguladores de Energía debería ser responsable del seguimiento de la aplicación de este requisito. Además, en el artículo 4 de la propuesta de Reglamento COM(2016) 861 final deberían introducirse normas de contabilidad simplificadas para las pequeñas cooperativas de consumidores y productores. Finalmente, en el artículo 15, apartado 1, letra a), de la propuesta de Directiva COM(2016) 864 final, el término «vender» deberá sustituirse por el término «comerciar».

4.15. Con respecto a la pobreza energética [Considerando 14 y artículo 5 de la propuesta de Directiva COM(2016) 864 final y artículos 28 y 29 de la propuesta de Reglamento COM(2016) 861 final], el CESE ya ha sido muy claro en distintas ocasiones y ha afirmado que es un problema que deberá resolverse y que las medidas políticas futuras para establecer una sociedad hipocarbónica deberán tener en cuenta esta cuestión. Por ello, el CESE apoya la posición que ya ha expresado en un dictamen anterior sobre este tema⁽⁸⁾. En este mismo sentido, el CESE también apoya la posición de la Comisión y sus propuestas concretas. No obstante, el CESE recuerda la posición expresada en dictámenes anteriores⁽⁹⁾, respecto a que las energías renovables y especialmente el prosumo constituyen en determinadas circunstancias un método sostenible para prevenir la pobreza energética a largo plazo si se prevén préstamos públicos y un mejor acceso al capital para los consumidores vulnerables, con la ayuda de los entes locales —ayuntamientos y regiones— o agentes privados como las ONG. La importancia de las disposiciones contenidas en los artículos 15 y 16 de la propuesta de Directiva COM(2016) 864 final relativas a los clientes activos y las comunidades locales de energía también deberá entenderse a la luz de estas circunstancias. En el artículo 5, apartado 2, de la propuesta de Directiva COM(2016) 864 final debería mencionarse de forma expresa el prosumo como posible herramienta para evitar la pobreza energética.

4.16. Con respecto a los derechos de los consumidores, el CESE acoge con satisfacción el capítulo especial dedicado al empoderamiento y la protección del consumidor en la propuesta de Directiva COM(2016) 864 final. Otro derecho explícito que debería introducirse en el artículo 10 es la obligación de que los consumidores tengan la posibilidad tanto de expresar sus preferencias específicas referidas al suministro eléctrico como de garantizar que se respeten estas preferencias. En el artículo 15, apartado 1, letra b), debería añadirse una disposición en la que se estipule que las tarifas de acceso a las redes deberán ser específicas, de modo tal que efectivamente se cobre al consumidor solo los costes de red específicos que se hayan originado por su propia actividad, ya sea de producción, almacenamiento, consumo o comercio de electricidad. Asimismo, el sistema de tarifas de acceso a la red debería incentivar actividades «favorables a la red» como la transferencia de carga, el autoconsumo o el almacenamiento. Los Estados miembros deberán demostrar qué método se aplica para cuantificar estos costes de red según el principio del uso real. En este contexto, la previsibilidad es fundamental para que los consumidores puedan llevar a cabo las inversiones correspondientes.

4.17. El CESE acoge con satisfacción que el artículo 16 de la propuesta de Directiva COM(2016) 864 final defina las comunidades locales de energía y les otorgue los derechos que les corresponden. El propio CESE lo pidió en su Dictamen «Cooperativas de productores-consumidores (prosumidores) de energía»⁽¹⁰⁾. No obstante, las cargas mencionadas en el artículo 16, apartado 1, letra d), han de calcularse según el principio del uso real, es decir según el mismo principio descrito en el punto 4.16 de este Dictamen en relación con el artículo 15 de la propuesta de Directiva COM(2016) 864 final.

4.18. Aunque se aprueba que las comunidades de energía tengan derecho a gestionar sus propias redes, el CESE defiende que las comunidades de la energía también deberán tener derecho a operar como suministrador básico. En tal caso, tendrán que cumplir todas las obligaciones que les correspondan.

4.19. Cabe formular una advertencia tanto sobre el artículo 15 como sobre el artículo 16 de la propuesta de Directiva COM(2016) 864 final: la participación más activa de los consumidores y la creación de comunidades locales de energía requieren la utilización de energías renovables. Si no se solventan los problemas mencionados en el punto 3.6 y las deficiencias de la propuesta sobre las energías renovables⁽¹¹⁾, el proceso para mejorar la participación activa de los consumidores y las comunidades locales de energía quedará debilitado considerablemente e incluso se pondrá en peligro su propia existencia.

4.20. Por lo que atañe a los datos obtenidos con los contadores inteligentes, la digitalización representa una gran oportunidad tal como se describe en el punto 3.13 de este Dictamen. Por otra parte, en lo tocante a la protección y seguridad de datos, esto conlleva también ciertos riesgos. El CESE acoge con satisfacción que la Comisión trate estas cuestiones en los artículos 19 a 23 de la propuesta de Directiva COM(2016) 864 final.

4.21. El CESE se congratula de que la Comisión dé la importancia adecuada a una protección eficaz de los datos que generan los contadores inteligentes y de que las normas sobre protección de datos de la UE se apliquen también a los datos de consumo de electricidad. No obstante, no se abordan los aspectos relativos a la gestión de datos, la propiedad de los datos y los datos de libre acceso. Por tanto, el artículo 23 debería garantizar que, sin perjuicio de la protección de datos y la privacidad, todas las partes interesadas puedan acceder a ellos de forma anónima y lo suficientemente agregada. Para activar todo el potencial de la digitalización, se necesitan sistemas de educación y formación que aborden el analfabetismo digital y la exclusión de los consumidores.

⁽⁸⁾ DO C 341 de 21.11.2013, p. 21.

⁽⁹⁾ DO C 198 de 10.7.2013, p. 1; DO C 34 de 2.2.2017, p. 44; DO C 82 de 3.3.2016, p. 13.

⁽¹⁰⁾ DO C 34 de 2.2.2017, p. 44.

⁽¹¹⁾ Véase también el Dictamen TEN/622 «Revisión de la Directiva sobre fuentes de energía renovables» (pendiente de publicación en el DO).

4.22. Por lo que respecta al papel de los gestores de red, la descentralización significa por lo general que las redes de distribución van a adquirir más importancia estratégica, al igual que la interconexión de las redes de electricidad nacionales. Es de vital importancia que los Estados miembros desarrollen un marco que brinde a los gestores de red incentivos eficaces y eficientes para invertir en la mejora de las redes europeas de electricidad. Esto también fomentará el crecimiento económico y generará nuevos puestos de trabajo. En este contexto, el CESE aprueba la propuesta de la Comisión de reforzar las competencias de la ACER, que debería supervisar las políticas nacionales en la materia.

4.23. Los artículos 32, 33 y 36 de la propuesta de Directiva COM(2016) 864 final otorgan a los gestores de redes de distribución derechos de carácter condicional relativos a la gestión de las opciones de flexibilidad y la gestión de puntos de recarga para vehículos eléctricos. Aunque el CESE acoge con satisfacción los rápidos progresos realizados en términos de flexibilidad, electromovilidad y penetración del mercado de las instalaciones de almacenamiento, es importante que las prerrogativas que la propuesta de la Comisión otorga a los agentes independientes del mercado tengan efectos reales y sean respetadas por los gestores de las redes de distribución y los reguladores nacionales. Lo mismo cabe decir sobre la gestión del almacenamiento por parte de gestores de redes de transporte [artículo 54 de la propuesta de Directiva COM (2016) 864 final].

4.24. La creación de una entidad de la UE de gestores de redes de distribución (GRD de la UE), prevista en el artículo 50 de la propuesta de Reglamento COM(2016) 861 final, no debería dar lugar a una autonomía en el establecimiento de los códigos de red, puesto que ello consolidará aún más el poder de mercado potencial de los gestores de redes de distribución. Habría que dar a la ACER competencias para desarrollar un marco adecuado y debería reforzarse a los reguladores nacionales con este propósito.

Bruselas, 31 de mayo de 2017.

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

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre: 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 — Segundo Informe sobre el estado de la Unión de la Energía

[COM(2017) 53 final]

Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Informe de situación en materia de energías renovables

[COM(2017) 57 final]

(2017/C 288/14)

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

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	16.5.2017
Aprobado en el pleno	31.5.2017
Pleno n.º	526
Resultado de la votación	190/0/1
(a favor/en contra/abstenciones):	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge con satisfacción el segundo Informe sobre el estado de la Unión de la Energía como parte del proceso de seguimiento de la aplicación y desarrollo de la Estrategia de la Unión de la Energía. El CESE reitera su llamamiento a favor de un estrecho diálogo sobre la energía con la sociedad civil a escala europea, nacional, regional y local, con el fin de facilitar y potenciar acciones concretas para una fuerte Unión de la Energía.

1.2. El CESE siempre ha considerado que la idea de la Unión de la Energía reviste suma importancia para el éxito de la Unión Europea. Por lo tanto, habría que evaluar los avances efectuados no solo en términos de los elementos de la Unión de la Energía propiamente dicha, sino también en términos de sus beneficios para los ciudadanos y empresas, incluidas las pymes.

1.3. Por ello el CESE insta a la Comisión a que supervise los avances efectuados desde diferentes ángulos, como: beneficios económicos, desarrollo del empleo, progreso en la vida diaria de los ciudadanos, el propio sistema energético, los medios políticos y sociales y el uso de instrumentos políticos.

1.4. El CESE aboga por la adopción fluida de las iniciativas emprendidas hasta ahora y, ante todo, por su aplicación a su debido tiempo por parte de la UE y los Estados miembros. Los planes nacionales revisten una importancia fundamental, y los Estados miembros deben tener en cuenta las repercusiones inevitables de sus medidas para otros países.

1.5. El CESE señala que, a pesar de los avances efectuados, se siguen registrando considerables deficiencias por lo que respecta a la infraestructura energética y los mercados energéticos. Los principales contribuyentes a la seguridad energética son una suficiente y fiable infraestructura y capacidad para la producción de energía, el buen funcionamiento de los mercados energéticos y la eficiencia energética. Para ello, hay que mantener las iniciativas de cooperación regional, junto con el desarrollo de fuentes de energía autóctonas y la diversificación geográfica de la energía importada.

1.6. El CESE subraya la importancia de seguir garantizando la evolución positiva en el ámbito de la energía renovable. Los cambios significativos en el sistema eléctrico provocados por un rápido aumento de la energía renovable variable y descentralizada requieren una atención especial y tienen que gestionarse acertadamente.

1.7. El CESE acoge favorablemente la segunda fase del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE) como una oportunidad para mejorar la inversión público-privada. En cuanto a la inversión privada, los incentivos de mercado son actualmente poco sólidos, sobre todo debido a la incoherencia de las políticas. Para animar a los inversores privados, es indispensable garantizar un entorno de inversión previsible, en el que el carácter estable y a largo plazo de las decisiones políticas y la legislación es de vital importancia.

1.8. El CESE pide a la Comisión que realice una evaluación exhaustiva de los actuales instrumentos de política hipocarbónica, a fin de garantizar que se utilicen las herramientas adecuadas para alcanzar los objetivos de la manera más eficiente. Habrá que centrarse más en abordar los problemas relacionados con los impuestos y las cargas que aumentan los precios al consumo, así como las subvenciones que distorsionan los mercados energéticos y las señales de inversión.

1.9. La Unión de la Energía puede reportar beneficios sociales a través de la creación de empleo y la utilización directa e indirecta de la energía por los ciudadanos en sus actividades cotidianas. Sin embargo, la consecución de un sistema energético hipocarbónico supone un enorme desafío que debe gestionarse de manera que se garantice una transición justa.

1.10. Por lo que se refiere al liderazgo mundial de la transición a la energía limpia, la UE debería hacer todo lo posible para maximizar su «impronta positiva de carbono» mundial, en lugar de centrarse exclusivamente en sus propias emisiones. Ello implica hacer hincapié en el papel de la innovación y las políticas comerciales y de inversión, así como en la necesidad de promover un sistema mundial de precios del carbono.

2. Antecedentes

2.1. El presente Dictamen se refiere al segundo Informe de la Comisión sobre el estado de la Unión de la Energía y sus anexos, así como al Informe de situación en materia de energías renovables. Estos documentos ilustran los avances realizados en diferentes ámbitos de la Unión de la Energía y hacen hincapié en las cuestiones y áreas en las que se necesita más acción.

2.2. El informe principal evalúa el estado de la Unión de la Energía desde los siguientes puntos de vista: la transición a una economía hipocarbónica y eficiente en el uso de la energía y los recursos, el empoderamiento de los consumidores, una infraestructura con futuro, el reto de la inversión y una Unión de la Energía con una fuerte dimensión exterior. También evalúa la situación con respecto a los cinco pilares de la Unión de la Energía; es decir, la seguridad energética, el mercado interior de la energía, la eficiencia energética, la descarbonización y la investigación, innovación y competitividad.

2.3. En el informe también se describe la perspectiva de una nueva gira de la Unión de la Energía de la Comisión en los Estados miembros. La gira está relacionada con la preparación de los planes nacionales de energía y clima, y también se propone reunirse con los agentes locales.

2.4. Por su parte, el informe de situación en materia de energías renovables describe la situación en los Estados miembros y en los distintos sectores, como los de la electricidad, la calefacción y la refrigeración, y el transporte. También aborda las barreras administrativas a la introducción de proyectos de energías renovables y analiza la sostenibilidad de los biocarburantes y de la bioenergía.

2.5. En cuanto al futuro, los informes se refieren a las medidas propuestas por la Comisión en su paquete «Energía limpia para todos los europeos» de noviembre de 2016. El informe principal también incluye una hoja de ruta actualizada para la Unión de la Energía, basándose en la hoja de ruta original de la Estrategia Marco de la Unión de la Energía de 2015.

3. Observaciones sobre la idea principal de la Unión de la Energía

3.1. El CESE siempre ha considerado que la idea de la Unión de la Energía reviste suma importancia para el éxito de la Unión Europea. A tal fin, la Unión de la Energía debería responder a las necesidades de las empresas y ciudadanos europeos.

3.2. Una de las ideas fundamentales que subyace a la Unión de la Energía es aprovechar al máximo las ventajas que brinda la cooperación entre los Estados miembros. La coherencia y unidad política es un requisito previo esencial y crucial para realizar avances significativos. Y lo mismo cabe decir del desarrollo del mercado único de la energía y las relaciones exteriores en materia de energía.

3.3. Esto es aún más importante ahora que la UE afronta numerosas incertidumbres, riesgos y amenazas a escala mundial. Al mismo tiempo, se ha producido un resurgimiento del nacionalismo y el proteccionismo a nivel nacional, que podría poner en peligro los avances del mercado único de la energía. En el mejor de los casos, la Unión de la Energía podría desempeñar un papel importante en el fortalecimiento de la unidad general y la consiguiente fuerza global de la UE.

3.4. En el ámbito de la energía propiamente dicha, la evolución interna y externa ha hecho que la Unión de la Energía adquiera una creciente importancia. A nivel interno, la interdependencia de los Estados miembros y las repercusiones recíprocas de sus decisiones en materia energética son claramente visibles en la vida cotidiana, mientras que el contexto energético exterior es cada vez más imprevisible.

3.5. El CESE está de acuerdo con la Comisión en que la Unión de la Energía es más que la energía y el clima por sí solos. La Unión de la Energía es uno de los elementos básicos del desarrollo económico, la creación de empleo y el bienestar de los ciudadanos. En conjunto, se trata de la sostenibilidad de la UE en términos de beneficios económicos, sociales y medioambientales.

3.6. La Unión de la Energía puede reportar beneficios económicos de varias formas: a través de actividades económicas que aporten valor añadido utilizando la energía como factor de producción, a través del propio sector de la energía y mediante agentes económicos que aporten soluciones en materia de energía y clima, ya sean tecnologías, servicios o nuevos modelos comerciales. Para ello, la Unión de la Energía debe proporcionar un entorno estable y favorable para las empresas y sociedades europeas, incluidas las condiciones para la competitividad y la diferenciación innovadora. Esto debería hacerse para permitir y animar a las empresas a invertir y crear empleo, prestando especial atención al potencial de las pymes.

3.7. La generación de empleo y el uso directo e indirecto de energía por los ciudadanos en una amplia variedad de actividades cotidianas reportan beneficios sociales. Sin embargo, la consecución de un sistema energético hipocarbónico supone un enorme desafío que debe gestionarse de manera que se garantice una transición justa y la generación de puestos de trabajo dignos, sobre todo en las regiones que han dependido de actividades con elevadas emisiones de carbono. El CESE subraya la necesidad de incluir medidas de adaptación en los planes nacionales y pide a la Comisión que facilite estos esfuerzos.

3.8. La disponibilidad de una energía asequible y el acceso físico a la misma son fundamentales para evitar la pobreza energética, un problema que también impide el cambio de los ciudadanos a soluciones hipocarbónicas. El Observatorio de la Pobreza Energética también debería iniciar finalmente sus actividades. Como se afirma en el Dictamen del CESE acerca del primer Informe sobre el estado de la Unión de la Energía, «Para los ciudadanos, el éxito de la Unión de la Energía se evaluará también mediante elementos muy concretos, en especial el nivel de precios, la accesibilidad a la red, la seguridad del suministro y la información a los consumidores sobre los materiales que utilizan».

3.9. Por lo que respecta a los beneficios para el clima, los objetivos en materia de energía y clima suelen considerarse objetivos en sí mismos. Sin embargo, deben considerarse un medio para lograr el objetivo último: satisfacer las necesidades de los ciudadanos y generar bienestar económico de una forma que simultáneamente contribuya a mitigar el cambio climático, de acuerdo con los requisitos impuestos en el Acuerdo de París. Además, la Unión de la Energía contribuye a reducir la contaminación atmosférica y, por consiguiente, conlleva repercusiones positivas para la salud.

3.10. El CESE está de acuerdo con la Comisión en que la Unión de la Energía no puede separarse de otras políticas europeas fundamentales como las relativas a la digitalización, los mercados de capital y las inversiones, las capacidades, la economía circular y la seguridad. El CESE también subraya la estrecha conexión entre la Unión de la Energía y las políticas de transporte. Los aspectos energéticos y climáticos del transporte no deberían abordarse independientemente de las cuestiones del mercado de transporte.

3.11. En conjunto, el CESE hace hincapié en que las empresas, los trabajadores, los consumidores y los ciudadanos en general son los que efectúan cambios en la práctica. El CESE reitera, por lo tanto, su llamamiento a favor de un estrecho diálogo con la sociedad civil en materia de energía. Este debería tener lugar a todos los niveles: en relación con la elaboración de políticas a nivel de la UE, al preparar los planes de energía y clima a nivel nacional y, por último, al facilitar medidas a nivel local.

4. Observaciones sobre el estado de la Unión de la Energía y medidas de seguimiento

4.1. Aplicación

4.1.1. La Comisión Europea ha definido 2016 como un año de resultados. La mayoría de las iniciativas previstas en la Unión de la Energía ya han sido publicadas por la Comisión Europea. Sin embargo, la mayor parte de esas numerosas iniciativas sigue sin adoptarse y aplicarse. El CESE aboga por la adopción fluida de dichas iniciativas y, ante todo, por la aplicación de las medidas a su debido tiempo por parte de la UE y los Estados miembros.

4.1.2. Los planes nacionales de energía y clima son una parte esencial del proceso de aplicación de la Estrategia de la Unión de la Energía. Teniendo en cuenta las diferentes circunstancias de los Estados miembros, la preparación de los planes nacionales es un enfoque racional. Los planes deberían prepararse de forma participativa y cooperativa. Al mismo tiempo, es importante implantar un adecuado mecanismo de gobernanza, para asegurar no solo que se ejecuten dichos planes, sino que también sean coherentes y de acuerdo con los objetivos comunes. También habría que garantizar la claridad de las funciones y responsabilidades de los Estados miembros, la UE y otros agentes.

4.1.3. Las decisiones que se adopten en el marco de la Unión de la Energía son a largo plazo y, en parte, irreversibles. Por esta razón, el CESE subraya que, a lo largo del proceso, hay que tener en cuenta los objetivos a largo plazo. Al mismo tiempo, hay que garantizar la flexibilidad suficiente, tanto a nivel nacional como de la UE, habida cuenta de que las medidas prácticas no se desarrollan de manera lineal de un año a otro y que las condiciones cambiantes requieren reacciones rápidas.

4.1.4. La aplicación de la legislación y la consecución de los objetivos políticos no debería ser el único elemento a la hora de evaluar el estado de la Unión de la Energía, sino que habría que centrarse principalmente en las situaciones que se dan en la vida real a nivel de la UE y en los Estados miembros. Esto es especialmente importante dada la complejidad de muchos de los objetivos, pilares y metas cuantitativas de la Unión de la Energía. En el próximo informe sobre el estado de la Unión de la Energía, el CESE espera que la Comisión describa los avances prácticos realizados y dé ejemplos de proyectos que se hayan concluido con éxito, así como de los planes para los próximos pasos a la hora de contribuir al aumento de la interconectividad, el mejor funcionamiento de los mercados y la adaptación social a la transición.

4.1.5. Como recientemente el CESE ha elaborado dictámenes sobre los diferentes aspectos del paquete «Energía limpia para todos los europeos», en el presente dictamen se remite a sus anteriores dictámenes, que ofrecen una visión más detallada sobre la gobernanza y los distintos aspectos de la Unión de la Energía.

4.2. Infraestructuras, inversión y mercados

4.2.1. El propio sistema energético, que es el núcleo de la Unión de la Energía, debe funcionar y desarrollarse adecuadamente. Tiene que cumplir los tres objetivos básicos: seguridad energética, costes y precios razonables, y mitigación del cambio climático, tanto desde el punto de vista de los ciudadanos como de las empresas.

4.2.2. La seguridad energética sigue siendo un objetivo crucial, ya que la economía moderna y la sociedad moderna no pueden funcionar, ni siquiera por poco tiempo, sin energía. Los principales contribuyentes a la seguridad energética son una suficiente y fiable infraestructura y capacidad para la producción de energía, el buen funcionamiento de los mercados energéticos y la eficiencia energética. La seguridad energética no debería considerarse un sinónimo de autosuficiencia energética. Al igual que con otras materias primas, los intercambios transfronterizos realmente mejoran, tanto interna como externamente, la seguridad del suministro, al tiempo que contribuyen a mantener los precios a un nivel competitivo. No excluye el hecho de que hay razones políticas para evitar la gran dependencia de la energía importada. El desarrollo de las fuentes autóctonas de energía también es importante para la creación de empleo.

4.2.3. Según la Comisión, la dependencia de las importaciones de energía ha disminuido en varios Estados miembros, mientras que en otros ha aumentado debido a la menor producción nacional de combustibles fósiles. La mayoría de los Estados miembros pueden ahora satisfacer su demanda de gas a través de otros canales gracias a los nuevos interconectores y las terminales de GNL. Sin embargo, sigue siendo necesaria la inversión en infraestructuras, así como la diplomacia energética, que es uno de los mecanismos iniciales disponibles para ayudar a reforzar la cooperación en materia de energía. El CESE se remite a sus anteriores dictámenes sobre estas cuestiones.

4.2.4. En cuanto al mercado único de la energía, aún se adolece de cuellos de botella normativos y de infraestructuras que impiden una competencia sana y la libre circulación, en particular, de la electricidad. El sistema energético está experimentando cambios fundamentales, principalmente debido al rápido aumento de la introducción de fuentes de energía renovables variables y descentralizadas. Para hacer frente a los crecientes retos, es necesaria la cooperación regional y un adecuado marco normativo común, ya que las medidas adoptadas en un Estado miembro tienen repercusiones tangibles, al menos en los países vecinos. Iniciativas de cooperación regional como BEMIP (Plan de Interconexión del Mercado Báltico de la Energía) y CESEC (Conectividad del Gas en Europa Central y Sudoriental) son fundamentales para hacer frente a los cuellos de botella de las infraestructuras y de la regulación.

4.2.5. El desarrollo de la economía digital también tiene un efecto fundamental en los sistemas de energía. Además de las infraestructuras energéticas, habrá que establecer infraestructuras digitales avanzadas. Esto incluye la medición inteligente que permita redes energéticas inteligentes. La digitalización de los sistemas energéticos también debe ir acompañada de medidas para mejorar la ciberseguridad y garantizar la adecuada protección de los datos personales, la intimidad y la alfabetización digital.

4.2.6. Por lo que respecta a la inversión en el sector de la energía, hay una enorme necesidad de invertir en infraestructura energética, así como en la eficiencia energética, especialmente mediante la renovación de edificios. El CESE reconoce las oportunidades que brinda el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE) y acoge con satisfacción su segunda fase, que tiene por objeto mejorar la cooperación público-privada. Por consiguiente, los Estados miembros también tienen que asignar financiación pública para las inversiones relacionadas con la energía.

4.2.7. En cuanto a la inversión privada, los incentivos de mercado son actualmente poco sólidos, sobre todo debido a la incoherencia de las políticas. Para animar a los inversores privados, es indispensable garantizar un entorno de inversión estable y previsible. Por consiguiente, el CESE subraya la crucial importancia de la legislación y las decisiones políticas estables y a largo plazo.

4.2.8. El CESE subraya el papel cada vez mayor de los ciudadanos en relación con los mercados energéticos, con un mayor prosumismo y cooperación local. Hay que fomentar y potenciar las medidas destinadas a permitir a los consumidores adoptar una conducta más consciente y convertirse en prosumidores. El CESE ha considerado estas medidas en varios dictámenes anteriores.

4.2.9. A tal fin, habrá que facilitar una información adecuada y fácilmente comprensible sobre las cuestiones energéticas (por ejemplo, etiquetado de la eficiencia energética) a los ciudadanos de todas las edades. Por otra parte, será necesario mejorar el acceso justo al mercado de la energía y la financiación de proyectos a pequeña escala. La simplificación de la legislación relacionada con la energía en el marco de la iniciativa REFIT reportaría beneficios tangibles a los consumidores de energía. Habría que centrarse más en resolver los problemas relacionados con los impuestos y tasas, que — independientemente del nivel de los precios mayoristas de la energía— aumentan los precios al consumo y, por lo tanto, contribuyen a la pobreza energética.

4.3. Energía renovable y descarbonización

4.3.1. El CESE acoge con satisfacción el Informe de situación en materia de energías renovables presentado por separado por la Comisión y coincide en gran medida con el análisis y los desafíos presentados. En cuanto a las recomendaciones, el Comité se remite a sus puntos de vista sobre los distintos aspectos de la energía renovable expuestos en una serie de dictámenes anteriores y recientes.

4.3.2. Según el informe, la UE en su conjunto va por buen camino para alcanzar los objetivos de 2020, aunque todavía se requieren esfuerzos adicionales. Una vez más, el CESE destaca la importancia del continuo desarrollo positivo en este ámbito. El CESE hace hincapié en que la calefacción y la refrigeración es el sector más importante en términos del desarrollo absoluto de las energías renovables. El CESE también destaca el papel decisivo del transporte en la consecución de los ambiciosos objetivos de emisiones a largo plazo y respalda el desarrollo de la electricidad renovable y de los biocombustibles avanzados para reducir las emisiones del transporte.

4.3.3. El informe señala que sigue habiendo importantes obstáculos administrativos a la creación de proyectos de energías renovables, como las barreras interpuestas a las ventanillas únicas, las solicitudes en línea, los plazos de los procedimientos, la facilitación de los proyectos de pequeña escala y la identificación de los lugares apropiados. El CESE pide medidas urgentes para hacer frente a estos obstáculos, que también son habituales en otros ámbitos.

4.3.4. El CESE acoge favorablemente la conclusión de la Comisión de que la UE también está en el buen camino para alcanzar los objetivos de emisiones de gases de efecto invernadero y eficiencia energética de la Estrategia Europa 2020. Por lo que se refiere a los instrumentos políticos dirigidos a facilitar la transición a una economía hipocarbónica, el uso inadecuado de las subvenciones (incluidos los certificados verdes), los regímenes de comercio de derechos de emisión y los impuestos se han traducido en una acción ineficaz y resultados por debajo del nivel óptimo, debido a la falta de señales del mercado que fomenten la inversión en energía hipocarbónica.

4.3.5. Por consiguiente, el CESE pide a la Comisión que realice una evaluación exhaustiva de los actuales instrumentos de política hipocarbónica, a fin de garantizar que se utilicen las herramientas adecuadas para alcanzar los objetivos de la manera más eficiente, sin imponer una carga indebida a los consumidores de energía.

4.3.6. El CESE apoya el objetivo de garantizar el liderazgo mundial de la transición a una energía limpia y, por ende, de crear oportunidades de negocio y generar empleo. La UE debería hacer todo lo posible para maximizar su «impronta positiva de carbono» mundial, en lugar de centrarse exclusivamente en sus propias emisiones. Esto puede lograrse mediante el desarrollo y la exportación de soluciones climáticas y de productos fabricados con menos emisiones que las generadas por los competidores de fuera de la UE, sin dejar de reconocer que la competencia mundial es feroz.

4.3.7. El liderazgo mundial requiere incrementar la inversión en innovación, en particular por el sector público cuya cuota ha disminuido. Asimismo, el CESE hace hincapié en el papel de las políticas comerciales y de inversión a la hora de encontrar soluciones en materia de energía y clima. Se necesita un sistema de fijación de precios mundial del carbono para impulsar la introducción de soluciones hipocarbónicas de una manera neutral y eficaz. El CESE pide a la Comisión que haga todo lo posible para implantar este tipo de mecanismo, lo que permitiría establecer condiciones equitativas para las empresas europeas en los mercados de exportación y en relación con los bienes importados.

5. Observaciones sobre los indicadores y el mecanismo de seguimiento

5.1. Comoquiera que la evaluación del estado de la Unión de la Energía se basa en algunos indicadores clave, es importante asegurarse de que los indicadores sean los más pertinentes. El CESE acoge con satisfacción los planes de la Comisión de desarrollar en mayor medida los indicadores como, por ejemplo, los que miden el empoderamiento de los consumidores. En su dictamen acerca del primer informe sobre el estado de la Unión de la Energía, el CESE pidió a la Comisión que incluyera los aspectos sociales entre los criterios para evaluar la Unión de la Energía y el impacto de la transición energética.

5.2. Actualmente, este control se basa principalmente en los cinco pilares de la Unión de la Energía y los correspondientes objetivos políticos y normativos. Teniendo en cuenta que «obienes lo que indica tu contador», el CESE subraya la necesidad de hacer un seguimiento de los avances realizados en la consecución de los objetivos fundamentales de la Unión de la Energía, como son los beneficios que reporta a los ciudadanos y a las empresas y, por lo tanto, al futuro de la UE.

5.3. Por consiguiente, el CESE pide a la Comisión que supervise el desarrollo de las actividades económicas relacionadas con la energía, a fin de subrayar el valor económico de la Unión de la Energía. En consecuencia, habría que hacer un seguimiento de los avances realizados en el empleo relacionado con la energía. Esto también debería incluir la evaluación de posibles «fugas» de inversión y empleo.

5.4. Para acercar la Unión de la Energía a los ciudadanos, el CESE considera importante supervisar y comunicar los avances desde el punto de vista de la vida cotidiana de los consumidores. Esto incluye tener en cuenta: las facturas de energía, la información sobre productos relacionados con la energía, el desarrollo de la producción local y descentralizada de energía, los contadores inteligentes, las estaciones de recarga de vehículos eléctricos, la ayuda financiera a los prosumidores, los incentivos de eficiencia energética para la renovación de las viviendas, etc.

5.5. A fin de efectuar un seguimiento de los motores sociales, podrían supervisarse los cambios en la percepción de las cuestiones energéticas, como la creciente inquietud por la contaminación atmosférica, el mayor interés por las oportunidades de empleo relacionadas con la energía, las implicaciones del desarrollo tecnológico y la emergencia de nuevos agentes.

5.6. También sería útil evaluar las medidas adoptadas por los Estados miembros en términos de si promueven la coherencia o la divergencia en el mercado interior y en el ámbito de las relaciones exteriores. La cuestión más importante en este sentido es evaluar las consecuencias del Brexit para la Unión de la Energía.

5.7. Por último, garantizar la calidad de los datos es un aspecto esencial de la mejora del mecanismo de seguimiento. Los datos deberían ser puntuales, precisos, comparables y fiables, y para ello será necesario el continuo desarrollo de métodos para la recogida y tratamiento de los datos.

Bruselas, 31 de mayo 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 protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones, órganos y organismos de la Unión y a la libre circulación de estos datos, y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 45/2001 y la Decisión n.º 1247/2002/CE

[COM(2017) 8 final – 2017/0002 (COD)]

(2017/C 288/15)

Ponente: **Jorge PEGADO LIZ**

Consulta	Comisión Europea, 26.4.2017
Fundamento jurídico	Artículo 16, apartado 2, del TFUE
Sección competente	Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	16.5.2017
Aprobado en el pleno	31.5.2017
Pleno n.º	526
Resultado de la votación	161/0/2
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Con la propuesta objeto de análisis, la Comisión da cumplimiento efectivo, de forma por lo general correcta y adecuada desde un punto de vista estrictamente técnico-jurídico, a la adaptación necesaria del actual régimen del **Reglamento (CE) n.º 45/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo⁽¹⁾ y la Decisión n.º 1247/2002/CE del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión⁽²⁾ relativos a la protección de los datos de carácter personal por las instituciones y los organismos de la Unión** al nuevo Reglamento general de protección de datos (RGPD)⁽³⁾, que será aplicable en toda la UE a partir del 25 de mayo de 2018.

1.2 Ello no es óbice para que el CESE recuerde el contenido de sus observaciones y recomendaciones relativas a la propuesta de RGPD, ahora transformada en el actual RGPD, y lamente que la versión final no las haya tenido en cuenta íntegramente, además de expresar su temor por que su aprobación y entrada en vigor tardías, dada la rápida evolución tecnológica en este ámbito, aumenten los riesgos de apropiación indebida de datos y el abuso de su tratamiento y comercialización, de manera que el Reglamento quede obsoleto incluso antes de su aplicación. En la medida en que la propuesta objeto de examen es una adaptación de ese RGPD al funcionamiento de las instituciones europeas, estos temores se aplican, *mutatis mutandis*, al texto en cuestión, en particular por lo que se refiere a la opacidad de su lenguaje, de difícil comprensión para el ciudadano medio.

1.3 Por otro lado, el CESE considera que lo que ocurre en las instituciones de la UE debe tomarse como ejemplo para los procedimientos a nivel nacional, por lo que considera necesario tener un cuidado especial en la redacción de la propuesta sometida a examen.

1.4 En este sentido, al CESE le gustaría que se hubiesen tratado de forma explícita aspectos como la articulación de la propuesta con el Estatuto de los funcionarios de la Unión Europea, el tratamiento de las situaciones de acoso, ciberacoso y denuncia de irregularidades dentro de las instituciones de la UE, su aplicación en lo que respecta a la internet de las cosas, los macrodatos y la utilización de motores de búsqueda con fines de acceso, creación o utilización de datos personales, así como la información personal publicada en las páginas de las instituciones en las redes sociales (Facebook, Twitter, Instagram, LinkedIn, etc.).

⁽¹⁾ DO L 8 de 12.1.2001, p. 1.

⁽²⁾ DO L 183 de 12.7.2002, p. 1.

⁽³⁾ Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 119 de 4.5.2016, p. 1).

1.5 Asimismo, el CESE valoraría que la propuesta se hubiese preocupado por enunciar los términos relativos a la seguridad de los sistemas informáticos que darán soporte a los tratamientos de datos y las garantías contra ciberataques y la violación o fugas de dichos datos, asegurando su neutralidad tecnológica, sin relegarlas únicamente a normas internas específicas de cada servicio, y aclarar así mejor la relación entre la protección de datos y la lucha contra la delincuencia y el terrorismo, sin que ello signifique la adopción de medidas desproporcionadas o excesivas de vigilancia y en cualquier caso siempre sujetas al control del Supervisor Europeo de Protección de Datos (SEPD).

1.6 Valoraría también que la propuesta hubiese definido las competencias y las características de formación e idoneidad exigibles para la designación como delegado de protección de datos, responsable del tratamiento de datos y encargado del tratamiento en las instituciones de la UE, sometidas al control y seguimiento del SEPD.

1.7 El CESE apreciaría también que, dada la especificidad de los datos recogidos que se refieren directamente a la vida privada de los interesados, en particular en términos de salud y datos fiscales y sociales, estos se limitasen a lo estrictamente necesario para los fines a los que se destinan y se garantizase la máxima protección y las máximas garantías en el tratamiento de dichos datos personales especialmente delicados, basándose en las normas internacionales y las legislaciones nacionales más avanzadas y en la mejores prácticas de algunos Estados miembros.

1.8 El CESE destaca la necesidad de que la propuesta prevea expresamente el refuerzo de los medios del SEPD y la asignación de personal suficiente y elevados conocimientos y competencia técnica al ámbito de protección de datos.

1.9 El CESE reafirma, una vez más, la necesidad de que los datos de las personas jurídicas (empresas, ONG, sociedades mercantiles, etc.) legalmente constituidas sean también objeto de protección en el ámbito de la recogida y tratamiento.

1.10 Por último, el CESE señala en su análisis específico una serie de modificaciones en varios requisitos que, si se adoptan, contribuirán a una protección más eficaz de los datos personales en las instituciones de la UE, no solo en relación con sus funcionarios, sino también con miles de ciudadanos europeos que se ponen en contacto con ellas, por lo que insta a la Comisión, pero también al Parlamento Europeo y al Consejo, a que las tengan en cuenta en la redacción final de la propuesta.

2. Razones y objetivos de la propuesta

2.1 Según ha señalado la Comisión en la correspondiente exposición de motivos, el objetivo de su propuesta es **derogar el Reglamento (CE) n.º 45/2001** ⁽⁴⁾ **y la Decisión n.º 1247/2002/CE** relativos a la protección de los datos de carácter personal por las instituciones, órganos y organismos de la Unión, con dos objetivos:

- proteger el derecho fundamental a la protección de datos, y
- garantizar la libre circulación de los datos personales dentro de la UE.

2.2 Tras una larga y atribulada gestión, el Consejo y el Parlamento aprobaron el Reglamento general sobre protección de datos (RGPD) ⁽⁵⁾, que será aplicable en toda la UE a partir del 25 de mayo de 2018; este Reglamento implica una adaptación de varios instrumentos legislativos ⁽⁶⁾, entre los que destacan el Reglamento (CE) n.º 45/2001 y la Decisión n.º 1247/2002/CE mencionados.

2.3 Teniendo en cuenta los resultados de las investigaciones y las consultas a las partes interesadas y el estudio de evaluación de su aplicación a lo largo de los últimos quince años, de los que la Comisión da cuenta ampliamente, esta concluyó, en particular, que:

- el Reglamento (CE) n.º 45/2001 podría aplicarse de forma más rigurosa recurriendo a sanciones por parte del Supervisor Europeo de Protección de Datos (SEPD);
- un uso más decidido de las competencias de la correspondiente autoridad de control podría dar lugar a una mejor aplicación de las normas de protección de datos;

⁽⁴⁾ Con respecto a cuya propuesta el CESE emitió su dictamen (DO C 51 de 23.2.2000, p. 48).

⁽⁵⁾ Reglamento (UE) 2016/679 de 27 de abril de 2016 (DO L 119 de 4.5.2016, p. 1).

⁽⁶⁾ COM(2017) 10 final, COM(2017) 9 final.

- es necesario simplificar el régimen de notificaciones y controles previos para aumentar la eficacia y reducir las cargas administrativas;
- los responsables de los datos deben adoptar un método de gestión de riesgos y realizar evaluaciones de riesgos antes de llevar a cabo operaciones de tratamiento, con el fin de aplicar de la mejor forma los requisitos de conservación de datos y seguridad;
- las normas sobre el sector de las telecomunicaciones están obsoletas y es necesario armonizar ese capítulo con la Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas;
- es necesario aclarar algunas definiciones esenciales del Reglamento, como las relativas a la identificación de los responsables del tratamiento de datos en las instituciones, órganos y organismos de la Unión, la definición de los destinatarios y la ampliación de la obligación de confidencialidad a los encargados del tratamiento externos.

2.4 Teniendo en cuenta la naturaleza y la magnitud de las modificaciones que deben incorporarse en los anteriores instrumentos jurídicos, la Comisión decidió su derogación *in totum* y su sustitución por el Reglamento objeto de examen, de conformidad con las demás disposiciones citadas, para que entren en vigor simultáneamente con el Reglamento (UE) 2016/679 y con arreglo a lo dispuesto en su artículo 98.

3. Observaciones generales

3.1 Desde un punto de vista estrictamente técnico-jurídico, el CESE da su acuerdo de principio en cuanto a:

- la necesidad y la oportunidad de la iniciativa sometida a análisis;
- el instrumento jurídico escogido: un reglamento;
- la opción de derogar *in totum* los instrumentos existentes;
- la base jurídica escogida para su aprobación;
- el cumplimiento patente de los criterios de proporcionalidad, subsidiariedad y responsabilidad (*accountability*);
- la claridad y la estructura de sus artículos;
- una mejor definición de determinados conceptos como el del consentimiento válido;
- la coherencia demostrada con los demás instrumentos jurídicos con los que está vinculado, en especial el Reglamento (UE) 2016/679, la propuesta de Reglamento COM(2017) 10 final y la propia Comunicación de la Comisión titulada «La construcción de una economía de los datos europea» ⁽⁷⁾;
- la opción de haber incluido, por primera vez, multas expresas para los posibles incumplimientos e infracciones;
- el refuerzo de los poderes del SEPD;
- la no inclusión de esta iniciativa en el Programa REFIT;
- el esfuerzo manifiesto de compatibilización con otros derechos fundamentales, en particular los consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea relativos a la libertad de expresión (artículo 11), la protección de la propiedad intelectual (artículo 17, apartado 2), la prohibición de la discriminación por razón de raza, origen étnico, características genéticas, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier tipo, discapacidad u orientación sexual (artículo 21), los derechos del menor (artículo 24), el derecho a un elevado nivel de protección de la salud humana (artículo 35), el derecho de acceso a los documentos (artículo 42) y el derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial (artículo 47).

⁽⁷⁾ COM(2017) 9 final.

3.2 Esto no afecta al contenido de sus observaciones y recomendaciones relativas a la propuesta de RGPD ⁽⁸⁾, ahora transformada en el actual RGPD ⁽⁹⁾, que la versión final no incluye íntegramente y cuya adopción y entrada en vigor tardías resultarán aún más perjudiciales, dada la rápida evolución tecnológica en este ámbito, que aumenta los riesgos de apropiación indebida de datos y el abuso de su tratamiento y comercialización, por lo que se teme que quede obsoleta incluso antes de su aplicación. En la medida en que la propuesta objeto de examen es una adaptación de ese RGPD al funcionamiento de las instituciones europeas, estos temores se aplican, *mutatis mutandis*, al texto en cuestión, en particular por lo que se refiere a la opacidad de su lenguaje, de difícil comprensión para el ciudadano medio, que idealmente tendría que haberse presentado y debatido de forma simultánea a esa propuesta.

3.3 Por otro lado, habida cuenta de que lo que ocurre en las instituciones de la UE debe considerarse como ejemplo para los procedimientos a nivel nacional, al CESE le gustaría que se hubiesen abordado ciertos temas en la propuesta objeto de análisis.

3.4 Desde luego, no está claro si esta última se ha articulado debidamente con el Estatuto de los funcionarios de la Unión Europea [Reglamento n.º 31 (CEE) ⁽¹⁰⁾], puesto que faltan dispositivos normativos específicos que garanticen que los datos personales de los funcionarios y colaboradores de las instituciones sean objeto de una garantía de protección más eficaz en lo que se refiere a su contratación, carrera profesional, período de vigencia del contrato, posibles renovaciones y evaluación.

3.4.1 Si no en este acto, deberían preverse no obstante disposiciones de carácter general con normas relativas al historial médico de los funcionarios y sus familiares, la protección de los datos creados o utilizados por los funcionarios y los respectivos datos genéticos, el tratamiento y la protección de mensajes enviados por correo electrónico, ya sean enviados por ciudadanos a los organismos de la UE o emitidos o intercambiados por funcionarios de dichos organismos entre ellos y con el exterior, y sus contenidos y páginas de internet visitadas ⁽¹¹⁾.

3.4.2 Del mismo modo, merecerían un tratamiento especial las situaciones de acoso, ciberacoso y denuncia de irregularidades dentro de las instituciones de la UE, no obstante lo dispuesto en el artículo 68.

3.4.3 El CESE se plantea interrogantes asimismo sobre los términos de aplicación de la propuesta presentada y del Reglamento (UE) 2016/679 por lo que respecta a la internet de las cosas, los macrodatos y la utilización de motores de búsqueda con fines de acceso, creación o utilización de datos personales, así como la información personal publicada en las páginas de las instituciones en las redes sociales (Facebook, Twitter, Instagram, LinkedIn, etc.), con independencia del consentimiento expreso del interesado.

3.5 Al CESE le gustaría que la propuesta de la Comisión, además de la referencia a la confidencialidad de las comunicaciones electrónicas del artículo 34 de la propuesta de Reglamento, se hubiese preocupado de enunciar los términos de seguridad de los sistemas informáticos que darán soporte a los tratamientos de datos ⁽¹²⁾ y las garantías contra ciberataques y la violación o fugas de dichos datos, asegurando su neutralidad tecnológica, sin relegarlas únicamente a normas internas específicas de cada servicio, y aclarar así mejor la relación entre la protección de datos y la lucha contra la delincuencia y el terrorismo, sin que ello signifique la adopción de medidas desproporcionadas o excesivas de vigilancia y en cualquier caso siempre sujetas al control del SEPD.

3.6 El CESE destaca que la interconexión de datos personales dentro de las organizaciones de la UE no puede supeditarse solo al principio de rendición de cuentas previsto en el considerando 16 e insta, en ese sentido, a la Comisión a introducir una norma específica que exija que la interconexión solo pueda realizarse después de ser autorizada por el SEPD y solicitada por el responsable del tratamiento o, de manera conjunta, por el encargado del tratamiento.

3.7 Valoraría que, sin perjuicio de lo dispuesto en el punto 51 del preámbulo y en el artículo 44, apartado 3, de la propuesta, se hubiesen definido las competencias y las características de formación e idoneidad exigibles para la designación como delegado de protección de datos, responsable del tratamiento de datos y encargado del tratamiento en las instituciones de la UE ⁽¹³⁾, cuyo posible incumplimiento de las obligaciones debería ser objeto de sanciones verdaderamente disuasorias, a nivel disciplinar, civil y penal, enunciadas en la propuesta y sujetas al control y seguimiento del SEPD.

⁽⁸⁾ DO C 229 de 31.7.2012, p. 90.

⁽⁹⁾ Reglamento (UE) 2016/679.

⁽¹⁰⁾ DO 45 de 14.6.1962, p. 1385/62, y sucesivas modificaciones.

⁽¹¹⁾ Según lo establecido, por ejemplo, en la compilación de «Avis et Recommandations de la Commission de la Vie privé de la Belgique sur la vie privé sur le lieu de travail, 01.2013» [Dictámenes y recomendaciones de la Comisión para la Protección de la Vida Privada de Bélgica sobre la privacidad en el lugar de trabajo] (enero de 2013).

⁽¹²⁾ Como establece, por ejemplo, la «Recommandation d'initiative relative aux mesures de sécurité à respecter afin de prévenir les fuites de données» [Recomendación de iniciativa relativa a las medidas de seguridad que deben respetarse con el fin de evitar fugas de datos], Comisión para la Protección de la Vida Privada de Bélgica, 1/2013 de 21 de enero de 2013.

⁽¹³⁾ Como se menciona, por ejemplo, en «Guidelines on Data Protection Officers» [Orientaciones relativas a los responsables de la protección de datos], WP 243 del artículo 29 de 13 de diciembre de 2016.

3.8 Aunque reconoce que la propuesta objeto de examen representa un aumento del nivel de protección con respecto al actual Reglamento (CE) n.º 45/2001, al CESE le gustaría que, dada la especificidad de los datos recogidos que afectan directamente a la vida privada de los interesados, en particular en términos de salud y datos fiscales y sociales, la propuesta los limitase a lo estrictamente necesario para los fines a los que se destinan y ofreciese la máxima protección y las máximas garantías en el tratamiento de los datos personales, basándose en las normas internacionales y las legislaciones nacionales más avanzadas y en la mejores prácticas de algunos Estados miembros ⁽¹⁴⁾.

3.9 Aunque es consciente de que tanto el Reglamento (UE) 2016/679 como la propuesta presentada ahora solo se aplican a datos de interesados que sean personas físicas, reafirma la necesidad de que los datos de las personas jurídicas (empresas, ONG, sociedades mercantiles, etc.) legalmente constituidas sean también objeto de protección en el ámbito de la recogida y tratamiento.

4. Observaciones específicas

4.1 El análisis específico del texto de la propuesta suscita algunas dudas y reservas, a la luz de los principios fundamentales de defensa de la vida privada establecidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE y los principios de proporcionalidad y precaución.

4.2 Artículo 3

Las instituciones y organismos de la Unión se definen en el apartado 2, letra a), como las instituciones, órganos y organismos de la Unión establecidos por, o sobre la base del Tratado de la Unión Europea, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea o el Tratado Euratom. El CESE se pregunta si esta definición incluye también los grupos de trabajo, consejos consultivos, comités, plataformas, grupos ad hoc., etc., así como las redes informáticas internacionales de las cuales formen parte las instituciones pero que no sean propiedad de ellas.

4.3 Artículo 4

4.3.1 Teniendo en cuenta que el Reglamento propuesto ahora se aplica a los datos tratados en el ámbito de las instituciones de la UE, el CESE desearía que se consagrara la introducción expresa del principio de no discriminación en virtud de los datos tratados.

4.3.2 Por lo que se refiere al artículo 4, apartado 1, letra b), en el caso de tratamiento para fines de archivo en interés público, fines de investigación científica e histórica o fines estadísticos, este debe estar sujeto a una autorización previa del Supervisor Europeo de Protección de Datos, que no se prevé en el artículo 58.

4.3.3 Por último, se entiende que debería existir una disposición expresa equivalente al actual artículo 7 del Reglamento (CE) n.º 45/2001 en lo que respecta a la transferencia de datos entre instituciones de la UE.

4.4 Artículo 5

4.4.1 No se entiende por qué la letra b) del artículo 5, apartado 1, de la propuesta de Reglamento no está sujeta a lo establecido en el apartado 2 del mismo artículo, al contrario de lo que sucede con las letras c) y e) del artículo 6, ambas sometidas a lo dispuesto en el apartado 3 del RGPD.

4.4.2 El CESE considera que en la letra d) debería añadirse que el consentimiento debe estar sujeto al principio de buena fe.

4.5 Artículo 6

4.5.1 La aplicación de este artículo debe estar siempre sujeta a una autorización del Supervisor Europeo de Protección de Datos.

4.5.2 En estos casos, siempre debe informarse al interesado previamente de esta posibilidad en el momento de la recogida o cuando se tome una nueva decisión, pudiéndose solicitar eventualmente la rectificación, oposición, supresión o limitación de este tratamiento.

⁽¹⁴⁾ Véase, por ejemplo, la Ley de protección de datos portuguesa (Ley 67/98 de 26.10).

4.6 Artículo 8

4.6.1 El CESE entiende que la excepción a la norma de validez del consentimiento de menores de 16 años (entre 13 y 16 años), ya de por sí aberrante, solo se permite a los Estados miembros por razones culturales de Derecho interno (artículo 8 del RGPD), pero no debe admitirse como norma para las instituciones de la UE (artículo 8, apartado 1), que determina los 13 años.

4.6.2 Por otro lado, no se concreta de qué forma debe prestar el SEPD «especial atención» a los niños, como se establece en el artículo 58, apartado 1, letra b), especialmente en el caso de las guías de usuarios previstas en el artículo 36 cuando sus datos sean accesibles al público.

4.7 Artículo 10

4.7.1 En el apartado 1 debe incluirse también la afiliación a partidos (que no es sinónimo de opinión política) y la vida privada.

4.7.2 En el apartado 2, letra b), incluso para el cumplimiento de obligaciones y el ejercicio de derechos específicos del interesado, siempre deberá informarse previamente a este último.

4.7.3 En el apartado 2, letra d), el tratamiento solo deberá poder efectuarse si existe consentimiento del interesado.

4.7.4 La letra e) solo debe constituir una excepción siempre que se pueda deducir legítimamente de sus declaraciones el consentimiento para el tratamiento de los datos.

4.8 Artículo 14

En la medida en que las instituciones de la UE no estén autorizadas a cobrar tasas por los servicios prestados, la negativa a actuar solo debe aplicarse como ultima ratio.

4.9 Artículos 15, 16 y 17

4.9.1 En el caso de la información adicional prevista en el artículo 15, apartado 2, debe añadirse también el requisito de que se informe al interesado del carácter obligatorio o facultativo de la respuesta del responsable del tratamiento, así como las posibles consecuencias de la ausencia de respuesta.

4.9.2 En caso de recogida de datos en redes abiertas, debe informarse siempre al interesado de que sus datos personales podrían circular en las redes sin condiciones de seguridad, corriendo el riesgo de ser vistos y utilizados por terceros no autorizados.

4.9.3 El derecho previsto en el artículo 17, apartado 1, debe ejercerse libremente sin restricciones, con una periodicidad razonable, de forma rápida o inmediata y sin coste.

4.9.4 El CESE indica que el interesado también debería ser informado obligatoriamente sobre la confirmación de si se están tratando o no datos personales que le conciernen.

4.9.5 La información a que se refiere el artículo 17, apartado 1, debe facilitarse de forma inteligible, clara y comprensible, en particular sobre los datos objeto de tratamiento y cualquier información sobre el origen de estos datos.

4.10 Artículo 21

Con la exclusión en la propuesta de Reglamento de disposiciones idénticas a las del artículo 21, apartados 2 y 3, del RGPD se entiende que los datos nunca podrán tratarse para fines de comercialización directa, lo cual es elogiable, pero la incertidumbre de esta interpretación debería aclararse expresamente en la formulación de la disposición.

4.11 Artículo 24

4.11.1 El CESE entiende que en el apartado 2, letra c), debería añadirse que este consentimiento solo se produce tras informar expresamente sobre las repercusiones jurídicas de las decisiones para el interesado, puesto que solo en esa medida será el consentimiento debidamente informado.

4.11.2 Por lo que se refiere al apartado 3, el CESE entiende que las medidas adecuadas deberían ser definidas por el Supervisor Europeo de Protección de Datos y no por el responsable del tratamiento.

4.12 Artículo 25

4.12.1 El CESE teme que la redacción del artículo 25 de la propuesta de Reglamento constituya una interpretación demasiado amplia de lo dispuesto en el artículo 23 del RGPD en cuanto al ámbito de las limitaciones a la aplicación de los requisitos que establecen los derechos fundamentales del interesado, y aconsejaría a la Comisión su revisión crítica basada en un análisis exhaustivo y posiblemente limitativo de varias letras, en particular por lo que se refiere a la restricción del derecho a la confidencialidad en las redes de comunicación electrónica prevista en el artículo 7 de la Carta de los Derechos Fundamentales, contemplada en la actual Directiva sobre privacidad electrónica y mantenida en la propuesta de Reglamento analizada en otro dictamen del CESE.

4.12.2 El CESE se opone rotundamente a la posibilidad prevista en el artículo 25, apartado 2, relativa a la limitación por las instituciones y organismos de la Unión de la aplicación de las limitaciones a los derechos de los interesados que no se deriven de actos jurídicos expresos que las autoricen. Lo mismo en el artículo 34.

4.13 Artículo 26

Debe aclararse que los responsables del tratamiento de datos personales, los encargados del tratamiento y las personas que, en el ejercicio de sus funciones, tengan conocimiento de los datos personales tratados, están obligados al secreto profesional, incluso después del cese de sus funciones y durante un período razonable.

4.14 Artículos 29 y 39

Si bien es cierto que lo dispuesto en los artículos 24, apartado 3, y 40 y siguientes del RGPD no se incorporó en la propuesta de Reglamento (códigos de conducta), como se menciona expresamente en el preámbulo en el punto relativo al artículo 26, no parece conveniente que, en los artículos 29, apartado 5, y 39, apartado 7, de la propuesta de Reglamento se acepte que la mera adhesión a un código de conducta a tenor del artículo 40 del RGPD pueda considerarse garantía suficiente para el desempeño de funciones de encargado del tratamiento que no sea una institución u organismo de la Unión.

4.15 Artículo 31

El CESE entiende que la mera «posibilidad» establecida en el artículo 31, apartado 5, debería convertirse en una «obligación» de conservación de los registros de actividades de tratamiento en un registro central, accesible al público.

4.16 Artículo 33

El CESE sugiere también que el responsable del tratamiento y el encargado del tratamiento ejerzan el control de los soportes de datos, el control de la introducción, el control de la utilización y el control de la transmisión de datos, debiendo para ello:

- impedir que personas no autorizadas tengan acceso a las instalaciones utilizadas para el tratamiento de dichos datos;
- impedir que personas no autorizadas puedan leer, copiar, modificar o llevarse los soportes de datos;
- impedir la introducción no autorizada y la toma de conocimiento, modificación o eliminación no autorizadas de datos personales introducidos;
- impedir que los sistemas de tratamiento automatizado de datos puedan ser utilizados por personas no autorizadas por medio de instalaciones de transmisión de datos;
- garantizar la verificación de las entidades a las que pueden transmitirse los datos personales;
- garantizar que las personas autorizadas solo puedan tener acceso a los datos previstos por la autorización previa.

4.17 Artículo 34

El CESE espera que este artículo se armonice con las disposiciones relativas a la propuesta de Reglamento sobre privacidad electrónica y que las instituciones y organismos de la UE estén sujetos al control del SEPDP en relación con la confidencialidad de las comunicaciones electrónicas.

4.18 Artículo 42

El CESE teme que la expresión «tras» que figura en el apartado 1 pueda entenderse como un deber de consulta solo después de la aprobación del acto y que deje de ser consultado incluso informalmente, como sucede en la actualidad.

4.19 Artículo 44

El CESE considera que, en principio, solo los funcionarios deberán ser nombrados en calidad de delegados de protección de datos. De cualquier manera, en caso de que por razones excepcionales no fuera posible, deberían ser contratados de conformidad con las normas de contratación pública y sujetos a la evaluación del SEPD.

4.20 Artículo 45

4.20.1 Sin perjuicio de lo señalado anteriormente, siempre que no sea un funcionario, el delegado de protección de datos en virtud de la naturaleza de su cargo debe poder ser destituido en cualquier momento, bastando para ello un dictamen favorable del SEPD (artículo 45, apartado 8, del Reglamento).

4.20.2 Se entiende que el período de su mandato debe ser fijo, durar cinco años y ser renovable solo una vez.

4.21 Artículo 56

Los sucesos recientes y bien conocidos relacionados con altos funcionarios de las instituciones aconsejan establecer incompatibilidades e impedimentos durante un período de tiempo razonable para el ejercicio de determinadas funciones, en particular en empresas privadas, después de concluido su mandato.

4.22 Artículo 59

En determinados idiomas, en concreto en la versión inglesa, el término «actions» utilizado en el apartado 5 es demasiado restrictivo y debe sustituirse por el término «proceedings» (en la versión portuguesa el concepto está traducido correctamente).

4.23 Artículo 63

Por lo que respecta al apartado 3, y teniendo en cuenta lo delicado de la cuestión abordada en la propuesta objeto de examen, el CESE considera que debe invertirse el principio de desestimación tácita, obligando de esta forma al Supervisor Europeo de Protección de Datos a responder expresamente a todas las reclamaciones que se le remitan, so pena de que, si no lo hace, se considerarán aceptadas.

4.24 Artículo 65

Como se menciona en el dictamen del CESE sobre la propuesta que dio lugar al Reglamento (UE) 2016/679, se destaca la necesidad de que la propuesta prevea, además de lo mencionado en el artículo 67, la posibilidad de que la reacción a la vulneración de los datos personales pueda ser por medio de una acción colectiva, sin necesidad de un mandato individual, teniendo en cuenta que, de manera general, cuando se producen tales infracciones, no solo hay una persona afectada, sino un conjunto a veces indeterminado de personas.

4.25 La propuesta de Reglamento está plagada de expresiones o nociones de carácter ambiguo y subjetivo, que se aconseja revisar y sustituir. Es el caso, por ejemplo, de «en la medida de lo posible», «cuando sea posible», «sin dilación», «alto riesgo», «debidamente en cuenta», «plazo razonable» y «pertinente en particular».

Bruselas, 31 de mayo 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 2003/59/CE, relativa a la cualificación inicial y la formación continua de los conductores de determinados vehículos destinados al transporte de mercancías o de viajeros por carretera y la Directiva 2006/126/CE sobre el permiso de conducción»

[COM(2017) 47 final – 2017/0015 (COD)]

(2017/C 288/16)

Ponente: **Pasi MOISIO**

Consulta	Consejo de la Unión Europea, 20.2.2017 Parlamento Europeo, 1.3.2017
Fundamento jurídico	Artículo 91 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	16.5.2017
Aprobado en el pleno	31.5.2017
Pleno n.º	526
Resultado de la votación	185/0/0
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE reconoce que, a pesar de algunas carencias, la Directiva relativa a la cualificación inicial y la formación continua de los conductores de vehículos destinados al transporte de mercancías ⁽¹⁾ ha tenido, en términos generales, un impacto positivo para los sectores del transporte por carretera en Europa. Por su parte, la creación de un sistema de formación armonizado ha mejorado la capacidad de los conductores profesionales para desempeñar sus cometidos, ha implantado un nivel común de servicios para los sectores del transporte por carretera y ha hecho este sector más atractivo a ojos de los nuevos operadores.

1.2. El CESE considera que la propuesta que ahora se examina ⁽²⁾ para la revisión de la Directiva permitirá seguir respaldando el principio de libre circulación dentro de la UE y dar un paso más en pos de un mercado del transporte en la Unión más sano y abierto que, sobre la base de una competencia leal, podrá ser además objeto de una supervisión más eficaz y equitativa.

1.3. El CESE respalda los objetivos de mejorar la seguridad vial europea y elevar la seguridad y la protección laborales de los conductores profesionales que se persiguen con la revisión de Directiva relativa a la cualificación y la formación continua de los conductores. El CESE ha hecho especial hincapié en los excelentes resultados que se han obtenido en los últimos años en el ámbito de la seguridad vial, y anima a la Comisión a proseguir las medidas para reforzar esta tendencia positiva.

1.4. El CESE se muestra igualmente de acuerdo con el objetivo de armonizar y afinar los procedimientos administrativos en los distintos Estados miembros, de modo que los períodos y programas de formación de conductores que se cursen en cualquier Estado miembro en virtud de dicha Directiva sean reconocidos automáticamente y aceptados de manera recíproca, sin margen de interpretación ni requisitos adicionales específicos. El CESE destaca, no obstante, que el reconocimiento mutuo de la formación exige una armonización absoluta de la extensión y calidad de la formación organizada en los distintos Estados miembros. Para garantizar este aspecto es necesaria una supervisión más eficiente y una cooperación más estrecha entre la Comisión Europea y las autoridades de los Estados miembros.

⁽¹⁾ Directiva 2003/59/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 226 de 10.9.2003, p. 4).

⁽²⁾ COM(2017) 47 final.

1.5. La falsificación —de las tarjetas personales en vigor que demuestran las cualificaciones profesionales de un conductor y de los certificados de formación que no se cursa en realidad— genera un falseamiento de la competencia en el mercado transportista y menoscaba los intereses de los conductores profesionales que sí respetan las disposiciones legales. El CESE exige la creación de un sistema infalible para garantizar la validez de los permisos de conducción y de las tarjetas de cualificación de los conductores. En relación con la recomendación formulada en el punto 1.4, se ha de intensificar también en lo sucesivo la vigilancia en los centros de formación autorizados que operen en los distintos países para poder certificar, en todo momento y sin excepción alguna, la extensión y calidad de la formación ofrecida.

1.6. Del mismo modo, es de vital importancia reforzar la equivalencia y la coherencia de la legislación de la UE en lo referente a un mismo colectivo destinatario o sector, como es, en este caso, el de los conductores profesionales de vehículos pesados. De este modo será posible incrementar tanto la seguridad jurídica de quienes operan en el ámbito de aplicación de esta normativa como la credibilidad global de la legislación de la UE.

1.7. La revisión de la Directiva persigue una conexión más estrecha con las nuevas megatendencias que guardan gran relación con el transporte, como la digitalización y la descarbonización. El CESE apoya este planteamiento y recuerda que, aunque el transporte se está automatizando rápidamente y la robotización está ganando terreno en este sector, hay que seguir teniendo presente el papel clave que desempeña el factor humano. Así pues, en la formación de conductores se debe reconocer la creciente necesidad de las cualificaciones digitales y la importancia de los conocimientos del conductor a la hora de alcanzar los objetivos de emisiones hipocarbónicas.

1.8. El ámbito de aplicación de la Directiva plantea en particular el desafío fundamental de conseguir que la formación continua responda a las necesidades personales de los conductores profesionales y de adaptar los contenidos de dicha formación para que apoye de la mejor manera la descripción de cometidos de cada uno de ellos. Por este motivo, la Directiva ha de brindar flexibilidad y margen de maniobra en lo que se refiere tanto a los contenidos que se seleccionen para los períodos de formación como a los métodos de enseñanza.

1.9. El CESE destaca que es necesario permitir de manera armonizada la posibilidad de conducir vehículos ya durante el período de formación previo a la obtención de la cualificación inicial. Hay que seguir garantizando en el futuro a los estudiantes este derecho necesario, por ejemplo, en las períodos de prácticas laborales que se llevan a cabo, bajo supervisión y orientación, en las empresas, también cuando se trata de conducir vehículos destinados al transporte comercial, así como el hecho de que aprobar este ejercicio ha de formar parte de la formación para obtener su cualificación profesional. No se debe eliminar este punto en la revisión de la Directiva. No obstante, es necesario garantizar igualmente que el derecho a combinar la formación con el transporte comercial no genera competencia desleal en el sector del transporte ni menoscaba la posición de sus trabajadores.

1.10. Aunque, en términos generales, la propuesta de la Comisión es equilibrada y apunta en la buena dirección, el CESE desea formular algunas modificaciones, añadidos y sugerencias particulares a la Directiva que, en su opinión, mejorarían aún más su puesta en práctica y su aplicación a efectos de formación de los conductores. Estas propuestas se exponen con mayor detalle en las observaciones generales y particulares del presente dictamen.

2. Antecedentes

2.1. Entre los años 2007 y 2009 entró en vigor en la UE la Directiva 2003/59/CE, que exige cursar obligatoriamente una formación inicial y obtener de ese modo la cualificación requerida a todos los transportistas profesionales de camiones y autocares del territorio de la Unión Europea, a las personas empleadas por empresas de transporte registradas en los Estados miembros de la UE y a los autónomos que ejercen de conductores como profesionales del sector de transporte.

2.2. En lo referente a la actividad laboral de los conductores profesionales, la Directiva 2003/59/CE estableció asimismo el principio del aprendizaje permanente a través de períodos de formación continua definidos periódicamente en la Directiva, al objeto de mantener las cualificaciones profesionales.

2.3. De acuerdo con los cálculos de la Comisión Europea, las empresas del sector del transporte de los veintiocho Estados miembros de la UE emplean a 3,6 millones de conductores de camiones y autobuses que se ven sujetos al ámbito de aplicación de la Directiva [2,8 millones de conductores de camión y 800 000 conductores de autobuses ⁽³⁾].

⁽³⁾ SWD(2017) 27 final — Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, evaluación de impacto, 1 de febrero de 2017, p. 10.

2.4. La duración de la formación inicial es de 140 o 280 horas, en función de la edad y de las posibles cualificaciones precedentes. Cada conductor ha de realizar un mínimo de 35 horas de formación continua por cada período de cinco años.

2.5. El elevado número y la amplitud de los estudios encargados por la Comisión en los últimos años, al igual que la evaluación de impacto, han puesto de manifiesto una gran necesidad de acometer reformas. Al mismo tiempo, se han constatado problemas y divergencias en la aplicación y en las interpretaciones de la Directiva en los distintos Estados miembros.

2.6. En una consulta pública ⁽⁴⁾ que sirvió de base para la propuesta de reforma de la Directiva, la Comisión recibió casi cuatrocientas respuestas de conductores profesionales, empresas transportistas y organizaciones de representación sindical y patronal de diferentes Estados miembros.

2.7. Tanto la consulta como los diversos estudios llegaron exactamente a las mismas conclusiones en relación con los problemas derivados de la Directiva. Según la Comisión, los problemas detectados se dan por lo general en las actividades prácticas del día a día tanto en el sector de transporte de mercancías por carretera como en el de pasajeros, y se ha constatado que estos constituyen un obstáculo para un funcionamiento uniforme y equitativo del mercado del transporte en la Unión Europea.

2.8. Dichos problemas pueden dividirse en tres categorías ⁽⁵⁾:

- la formación no siempre es objeto de un reconocimiento mutuo,
- el contenido de la formación y las necesidades personales de los cometidos laborales de los conductores no siempre coinciden enteramente, y
- por lo que respecta al ámbito de aplicación de la Directiva, se dan problemas y discrepancias en la interpretación de las exenciones que han generado inseguridad jurídica entre los conductores.

2.9. Además de estos problemas, hay que abordar las graves incoherencias y contradicciones relativas a los requisitos de edad mínima que existen entre la Directiva relativa a la cualificación inicial y la formación continua de los conductores y la Directiva sobre el permiso de Conducción. Estas incoherencias y contradicciones han ocasionado problemas reales en los Estados miembros y exigen una rápida solución.

2.10. En opinión de la Comisión, una revisión de la Directiva apoya asimismo el objetivo de REFIT de mejorar y simplificar la legislación.

2.11. Se cree que esta revisión introducirá mayor claridad en la Directiva, la hará más coherente e intensificará la creación de nuevos puestos de trabajo en el sector del transporte, incluidas las pymes. Al hacer frente a los problemas detectados y revisar la Directiva en consecuencia, la Comisión cree que será posible obtener un importante ahorro en los costes, tanto para los conductores como para sus empleadores.

3. Observaciones generales

3.1. En la actualidad, los Estados miembros deben optar entre dos procedimientos alternativos a escala nacional por lo que respecta a la cualificación inicial: o bien participar en la formación y aprobar un examen sucinto, o bien aprobar únicamente un examen más completo. A fin de incrementar la flexibilidad y el poder de elección, y teniendo en cuenta el distinto nivel de preparación de las personas, el CESE propone modernizar la Directiva también desde este punto de vista incluyendo claramente en ella el derecho a aplicar de manera paralela ambos modelos ⁽⁶⁾.

3.2. Es importante hacer hincapié en la formación práctica de los conductores profesionales en las áreas temáticas relacionadas tanto con la seguridad vial y del transporte como con la seguridad y la protección en el trabajo, el desarrollo de las competencias y conocimientos digitales, así como la enseñanza de modos de conducción respetuosos con el medio ambiente, económicos y previsores.

⁽⁴⁾ Resultados de la consulta: https://ec.europa.eu/transport/road_safety/sites/roadsafety/files/pdf/consultations/cpc_main_conclusions.pdf

⁽⁵⁾ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión SWD(2017) 26 final, «Resumen de la evaluación de impacto que acompaña a la Propuesta de Directiva por la que se modifican las Directivas 2003/59/CE y 2006/126/CE».

⁽⁶⁾ COM(2012) 385 final, cuadro 1, p. 6.

3.3. Al examinar esta cuestión se debe tener presente una deficiencia fundamental que han apuntado los conductores profesionales y los demás operadores del sector del transporte en las audiencias: no siempre coinciden los contenidos de la formación con las necesidades personales que presenta el conductor basándose en la descripción de sus tareas. Por esta razón, los contenidos de la formación deberían poder adaptarse de la mejor manera a medida de cada conductor. El CESE destaca que, de ese modo, se dará un mayor sentido a la formación y se motivará el estudio entre los conductores profesionales.

3.4. Así las cosas, si lo que se persigue con la nueva Directiva es hacer obligatoria la inclusión de determinados ámbitos temáticos en los programas de formación inicial y/o continua de los conductores profesionales, hay que definirlos del modo más flexible, amplio y general posible, aunque teniendo en cuenta el punto de vista expresado anteriormente en el punto 3.1.

3.5. Como quiera que, por las tareas que realizan, a los conductores profesionales de transporte pesado se les exige también a menudo otro tipo de formación basada en los actos legislativos de la UE, sería coherente aprobar de manera más general estos períodos de formación como parte de la formación continua a que se hace referencia en la Directiva sobre cualificación. De este modo se evitarán los solapamientos en las formaciones, se reducirán las cargas administrativas y se ahorrarán costes, a la vez que se motivará en mayor medida la instrucción entre los conductores.

3.6. Con la revisión de la Directiva se brinda la posibilidad de cursar formación continua en línea. El CESE considera que se trata de un avance positivo y fundamental en la formación de los conductores profesionales que, de por sí, mejora la preparación digital de los estudiantes y, en particular, es de gran ayuda para los operadores de las regiones remotas. El estudio en línea lleva la formación al estudiante, que no tiene así necesidad de hacer frecuentemente trayectos que pueden llegar a ser largos para participar en modalidades de formación tradicionales.

3.7. Suscita críticas justificadas el hecho de que la Comisión no haya propuesto la posibilidad de fraccionar la jornada de formación continua de siete horas, la cual, de conformidad con el proyecto de Directiva, debe seguir manteniéndose en una sola sesión. Esto representa un verdadero problema para los conductores y las empresas del sector del transporte. La conciliación entre trabajo y formación, la mejora de los resultados educativos y la posibilidad de estudiar en línea requieren una mayor flexibilidad. Lo esencial en los objetivos de la formación continua es alcanzar el número total de 35 horas, no lo que dure un solo día de formación. Además, este punto estaría en consonancia con los objetivos de REFIT.

3.8. Una vez superada, la cualificación profesional se certifica por medio de una tarjeta de cualificación específica o notificando la cualificación vigente en el permiso de conducción mediante el código pertinente de la Unión. Estas alternativas son facultativas a efectos de los Estados miembros. En la práctica, la falsificación de permisos se ha revelado como un problema cada vez mayor. Así pues, el CESE propone la creación cuanto antes en la UE de una base de datos en la que las distintas autoridades puedan comprobar en tiempo real la vigencia real de las cualificaciones profesionales obtenidas por el conductor. Esto podría llevarse a cabo reuniendo los datos sobre cualificaciones profesionales en la base de datos de la red RESPER⁽⁷⁾, que compila la información de los permisos de conducción de cada Estado miembro de la UE, con lo que las autoridades de los Estados miembros podrían examinar simultáneamente la vigencia tanto de los permisos de conducción como de las cualificaciones profesionales.

4. Observaciones específicas

4.1. El CESE destaca que se deben eliminar sin dilación las contradicciones relativas a la edad mínima existentes entre la Directiva sobre el permiso de conducción de la UE⁽⁸⁾ y la Directiva sobre la cualificación inicial y la formación continua de los conductores. Se propone que esto se lleve a cabo por medio de una exención regulada en la Directiva sobre el permiso de conducción que permita expedir estos permisos de conformidad con los límites de edad estipulados en la Directiva 2003/59/CE.

4.2. El CESE considera que las exenciones sobre los ámbitos de aplicación que deberán quedar recogidas en la Directiva habrán de ser también absolutamente idénticas en todos los sentidos a las exenciones⁽⁹⁾ estipuladas en el Reglamento sobre los tiempos de conducción y descanso⁽¹⁰⁾ de los conductores de vehículos pesados. Aunque la propuesta de revisión de la Directiva permite ciertamente avanzar parcialmente en este sentido, aún persisten divergencias entre las exenciones de las disposiciones anteriormente mencionadas. Si no se armonizan plenamente las listas de exenciones, tampoco será posible acabar con estas contradicciones e incoherencias en las disposiciones relativas a los conductores profesionales.

⁽⁷⁾ <https://www.eucaris.net/kb/resper/>

⁽⁸⁾ Directiva 2006/126/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 403 de 30.12.2006, p. 18).

⁽⁹⁾ Reglamento (CE) n.º 561/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 102 de 11.4.2006, p. 1).

⁽¹⁰⁾ Reglamento (CE) n.º 561/2006, artículos 3 y 13 (DO L 102 de 11.4.2006, p. 1).

4.3. Aun cuando valora de manera especialmente positiva el objetivo de la mejora de la seguridad vial, el CESE acoge con reservas la obligación recogida en la propuesta de Directiva de incorporar a la formación continua por lo menos un tema dedicado exclusivamente a la «seguridad vial» (en la práctica, uno de los cinco días de la formación continua). En su lugar, cabría la posibilidad de establecer esta obligación de conformidad con la recomendación de la actual Directiva precisando, además, que se ha de incluir en la formación continua al menos un día «durante el cual se haga especial hincapié en la seguridad vial, la seguridad y la protección en el trabajo, así como la racionalización del consumo de carburante⁽¹¹⁾». Así se garantizará la incorporación de los modos de conducción económicos y previsores a los programas de formación de todos los conductores profesionales de la UE. Se trata de aspectos inseparables del tema de la seguridad vial.

4.4. En numerosos Estados miembros, la formación encaminada hacia la cualificación inicial de los conductores incluye como elemento esencial los períodos de aprendizaje, durante los cuales se participa de manera guiada y bajo supervisión en ejercicios prácticos de transporte real de índole comercial. Hay que mantener esta posibilidad a fin de seguir garantizando la familiarización con la actividad laboral ya durante la fase formativa y asegurar así las capacidades profesionales, en todos los aspectos, de los nuevos operadores que se incorporan al sector. Por consiguiente, el CESE rechaza de plano la modificación incluida en la propuesta de Directiva que impediría la realización de transportes comerciales durante toda formación encaminada a la cualificación inicial. Hay que subrayar, no obstante, que se ha de velar en todo momento por que este derecho de conducción de transporte comercial sea parte de la formación, y no debe dar lugar, bajo ninguna circunstancia, a distorsiones de la competencia o a expresiones de *dumping* social.

4.5. El CESE acoge favorablemente la posibilidad que recoge la revisión de la Directiva de aceptar períodos de formación obligatorios basados en otras disposiciones de la UE (como, por ejemplo, la formación adicional de sensibilización sobre discapacidades en el transporte de pasajeros, la formación de los conductores en materia de mercancías peligrosas por carretera (ADR) o la formación de los transportistas de animales) como parte de la formación continua de cualificación durante siete horas, es decir, un día de formación. Sin embargo, sería importante ampliar esta posibilidad de modo que pudiera cubrir varios días de formación a fin de evitar duplicidades en la formación y reducir los costes. La multiplicidad de los requisitos de formación no se corresponde con los principios de «mejorar y simplificar la legislación» ni depara un trato equitativo a los conductores que trabajan en los distintos sectores del transporte, algunos de los cuales se han visto obligados a cursar periódicamente tanto la formación estipulada en la Directiva como, por razón de sus cometidos profesionales, otras formaciones exigidas por la ley.

4.6. La propuesta de modificación de la Directiva permitiría también en el futuro los cursos en línea, gracias a los cuales se puede obtener una parte tanto de la formación inicial como de la formación continua de manera independiente a través del estudio en la red (aprendizaje electrónico). En sí, se trata de una reforma enormemente positiva. No obstante, el CESE considera que sería conveniente definir con mayor precisión el volumen máximo de formación que se puede cursar en línea, para que una delimitación general del «derecho parcial» en la propuesta de Directiva no diera lugar a discrepancias significativas entre las diferentes interpretaciones y prácticas en los distintos Estados miembros.

4.7. En opinión del CESE, es absolutamente imprescindible poder fraccionar en partes la jornada unitaria de formación continua, una cuestión que, lamentablemente, no se aborda en la propuesta de Directiva. En la práctica, existe un riesgo real de que surjan situaciones contradictorias como consecuencia de ello. Dado que es posible ofrecer una parte de la formación como aprendizaje electrónico, debería existir flexibilidad para poder fraccionar por ejemplo un periodo lectivo de siete horas sobre un mismo tema de modo que un día se pudieran seguir las lecciones en clase, o como ejercicios prácticos, y otro día cupiera la posibilidad de continuar las lecciones en línea. Se trata de un aspecto inevitable toda vez que los instrumentos educativos necesarios ya se sitúan a menudo en lugares distintos.

Bruselas, 31 de mayo de 2017.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

⁽¹¹⁾ Directiva 2003/59/CE, artículo 7, apartado 1 (DO L 226 de 10.9.2003, p. 4).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación conjunta de la Comisión Europea y de la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad al Parlamento Europeo y al Consejo: Hacia una estrategia de la UE para las relaciones culturales internacionales»

[JOIN (2016) 29 final]

(2017/C 288/17)

Ponente: **Luca JAHIER**

Consulta	Comisión Europea, 23.9.2016
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Relaciones Exteriores
Aprobado en sección	2.5.2017
Aprobado en el pleno	31.5.2017
Pleno n.º	526
Resultado de la votación	165/0/0
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. La cultura desempeña un importante papel en el actual entorno político mundial, en el que el respeto de los derechos humanos, la tolerancia, la cooperación y la solidaridad están una vez más amenazados. Por tanto, el CESE acoge favorablemente la Comunicación conjunta, que demuestra una comprensión clara del impacto de la cultura, constituye una recopilación impresionante de los programas existentes a nivel nacional y de la UE y subraya ámbitos de actuación potenciales en el campo del intercambio cultural internacional.

1.2. En este momento, el CESE anima a que se dé un paso adelante, de un texto «*hacia* una estrategia de la UE» a la adopción y posterior aplicación de una estrategia clara y un plan de acción. El plan de acción debería responder a cuatro necesidades estructurales: proporcionar claridad de gobernanza a nivel de la UE; tratar de coordinar y ofrecer apoyo complementario a nivel de los Estados miembros; aclarar aspectos financieros; y promover redes de agentes culturales interrelacionados, que representen a una sociedad civil cultural floreciente.

1.3. Para permitir el reconocimiento pleno de la importancia de la cultura para la sostenibilidad, el CESE hace un llamamiento para que se reconozca la cultura como el cuarto pilar del desarrollo sostenible, en pie de igualdad con los pilares económico, social y medioambiental.

1.4. El CESE acoge con beneplácito que se reconozca la cultura como los cimientos indispensables de la paz y la estabilidad. La cultura es, por tanto, de vital importancia para impulsar el objetivo principal de la Unión Europea: «promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos» (artículo 3 del TUE). Por consiguiente, el CESE insta a la UE, sobre la base de la propia experiencia de Europa, a que ocupe su sitio como líder mundial en la práctica, la protección y la promoción de la paz en todo el mundo.

1.4.1. Esto podría alentarse, por ejemplo, mediante el desarrollo de iniciativas experimentales como la nueva iniciativa de la «paloma de la paz», basada en el papel de la UE en el proceso de paz de Irlanda del Norte, añadiendo una faceta cultural y de consolidación de la paz muy necesaria a las estrategias de resolución de conflictos.

1.4.2. Promover la cultura como un pilar para la paz y la estabilidad va de la mano de llamar la atención sobre la libertad de la expresión artística como derecho humano y de apoyar iniciativas mundiales que protejan los derechos de los artistas, así como de seguir desarrollando esas iniciativas a nivel europeo.

1.4.3. El CESE advierte del posible uso indebido y manipulación de la cultura para alimentar un programa político autoritario, populista o de otro tipo. Los intercambios en la UE permiten la expresión de puntos de vista de múltiples partes interesadas y de enfoques plurales, dejando enteramente de lado el aspecto de control que es propio de la propaganda. Basada en la extraordinaria riqueza de la diversidad, la cultura inevitablemente luchará contra las tendencias populistas y la propaganda cultural dirigida por el Estado, creando puentes entre los pueblos y abriendo oportunidades para una cooperación e intercambio más estrechos.

1.5. El CESE destaca la importancia de la sociedad civil como protagonista en una sociedad sostenible y en el desarrollo de todas las iniciativas en el campo de la cultura. La UE debería, pues, invertir en el apoyo al desarrollo de una sociedad civil estructurada en el ámbito cultural.

1.5.1. El CESE subraya el interés de programas que exploran las conexiones de la cultura con estrategias de desarrollo político, social y económico, que llevan la cultura desde los márgenes hasta el centro de la esfera política.

1.5.2. El CESE anima a que se desarrollen programas de estudio e intercambio en el campo de la cultura en sentido amplio, adaptando el modelo del exitoso programa Erasmus.

1.5.3. El CESE acoge con satisfacción el llamamiento a favor de la creación de una plataforma de la sociedad civil cultural que incluya a todas las partes interesadas pertinentes. El CESE se compromete a apoyar estas consultas y diálogos estructurados en los próximos años.

1.6. El CESE reconoce la importancia de la cultura y las industrias creativas como factor clave del crecimiento económico, la creación de empleo y el desarrollo sostenible. La Comunicación subraya varios aspectos y programas que el CESE apoya totalmente. Por tanto, el Comité alienta a que se realice la inversión adecuada en este campo.

1.6.1. El desarrollo de capacidades en el ámbito de la cultura y las industrias creativas sienta las bases para desarrollar este potencial.

1.6.2. El CESE apoya el desarrollo de un programa de «Capitales de la Cultura» a escala internacional, en cooperación con el Consejo de Europa y la Unesco, así como el fortalecimiento de las redes existentes de ciudades en cuanto a su intercambio sobre cuestiones culturales.

1.7. El Comité hace hincapié en que la perspectiva cultural debería integrarse en el centro de todos los futuros acuerdos internacionales, como por ejemplo en la nueva asociación con los países ACP después de 2020.

1.8. El CESE cree que la dinámica positiva del próximo Año Europeo del Patrimonio Cultural en 2018 debería emplearse para impulsar la adopción y posterior aplicación de un Plan de Acción para la Cultura en las Relaciones Internacionales.

2. Resumen de la Comunicación conjunta de la Comisión Europea y de la Alta Representante

2.1. La Comunicación conjunta describe enfoques hacia una estrategia de la UE para las relaciones culturales internacionales en el marco del papel de la UE como un actor global.

2.2. La Comunicación propone tres pilares para esta estrategia: 1) principios rectores para la acción de la UE, 2) tres ejes principales para esa acción y 3) una propuesta para un enfoque estratégico respecto de la diplomacia cultural.

2.3. Los principios rectores propuestos subrayan la necesidad de promover la diversidad cultural y el respeto de los derechos humanos como bases fundamentales de la democracia, la estabilidad y el desarrollo sostenible, incluida la libertad de opinión y de expresión artística, así como la necesidad de ir más allá de la mera proyección de la diversidad de las culturas europeas, destacando la reciprocidad y, por consiguiente, el respeto mutuo y el diálogo intercultural. Asimismo, la Comunicación pone de relieve la necesidad de complementariedad y subsidiariedad con los esfuerzos actuales de los Estados miembros. Fomenta un enfoque transversal que vaya más allá de las artes, en el sentido estricto del término, e incluya políticas y actividades en los campos del diálogo intercultural, el turismo, la educación, la investigación y las industrias creativas. Por último, la Comunicación aclara la necesidad de evitar la duplicación, teniendo en cuenta los instrumentos financieros y los marcos de cooperación existentes y, en particular, los programas temáticos específicos y los marcos de cooperación geográfica ya propuestos por la UE.

2.4. Las tres líneas de actuación propuestas para avanzar en la cooperación cultural con países socios son: a) el apoyo de la cultura como motor del crecimiento económico y social sostenible, b) el fomento de la cultura y del diálogo intercultural para las relaciones intercomunitarias pacíficas y c) el refuerzo de la cooperación en materia de patrimonio intercultural.

2.5. La línea de actuación que defiende el apoyo de la cultura como motor para el crecimiento económico y social sostenible sugiere que se ayude a otros países a desarrollar políticas culturales, reforzando las industrias culturales y creativas y apoyando el papel de los entes locales en los países socios.

2.6. Se puede respaldar el desarrollo de las políticas culturales mediante la intensificación de los diálogos políticos y el fortalecimiento de los sistemas de gobernanza, incluso a través del intercambio específico de experiencias.

2.7. Se hace hincapié en el papel de las industrias culturales y creativas en el fomento del crecimiento inteligente, sostenible e integrador, mostrando que la cultura constituye entre un 1,5 y un 3,7 % del PIB en países de ingresos medianos y bajos (Indicadores Unesco de Cultura para el Desarrollo). Por lo tanto, la Comunicación propone compartir conocimientos para seguir desarrollando este sector, reforzar los centros creativos y las agrupaciones, desarrollar capacidades relevantes y elaborar un marco reglamentario sólido para apoyar a las pymes y a la cooperación territorial.

2.8. Se destaca la importancia de apoyar la cultura en el desarrollo urbano, subrayando su impacto en términos de crecimiento y cohesión social, y mencionando también la necesidad de asegurar la disponibilidad de los espacios públicos para todos los ciudadanos, así como la incidencia de la arquitectura y los programas audiovisuales.

2.9. La segunda línea de actuación propuesta en la Comunicación, el fomento de la cultura y del diálogo intercultural para las relaciones intercomunitarias pacíficas, sugiere que se apoye la cooperación, el diálogo y la movilidad entre los operadores culturales y los trabajos de artistas.

2.10. Se menciona la capacidad del diálogo intercultural para promover la consolidación de la paz, utilizando la cultura como una herramienta tanto para la prevención de conflictos como para la reconciliación en sociedades que salen de un conflicto, y se enumeran distintos instrumentos existentes.

2.11. La tercera línea de actuación que se propone en la Comunicación es el refuerzo de la cooperación en materia de patrimonio cultural como una manifestación importante de la diversidad cultural y una herramienta para la promoción del turismo y el crecimiento económico. Por tanto, hay quienes sugieren apoyar la investigación sobre patrimonio cultural, luchar contra el tráfico ilegal y contribuir a los esfuerzos internacionales, dirigidos por la Unesco, para proteger los sitios de patrimonio cultural.

2.12. En el tercer pilar, la Comunicación propone un enfoque estratégico de la UE respecto de la diplomacia cultural que fomente la cooperación entre todas las partes interesadas para garantizar la complementariedad y las sinergias: los gobiernos a todos los niveles, las organizaciones culturales locales y la sociedad civil, la Comisión y su Alta Representante, los Estados miembros y sus institutos culturales. Se plantean distintos formatos para una mejor cooperación.

2.13. Además, la Comunicación subraya la importancia de los intercambios culturales de estudiantes, investigadores y alumnos a través de programas de intercambio existentes y que se desarrollen en el futuro.

3. Observaciones generales sobre la Comunicación

3.1. El CESE acoge favorablemente la Comunicación conjunta propuesta por la Comisión Europea y la Alta Representante. En el momento actual, cuando la fragmentación social y las tendencias populistas están ganando terreno, la cultura tiene que desempeñar un papel cada vez más importante para reforzar los lazos entre la sociedad civil, promover la comprensión mutua, fomentar la diversidad y el intercambio y hacer frente a las visiones simplistas.

3.2. La Comunicación demuestra una comprensión clara de la incidencia de la cultura, constituye una recopilación impresionante de medidas existentes a nivel nacional y de la UE y subraya ámbitos de actuación potenciales en el campo de los intercambios culturales y la diplomacia.

3.3. Sin embargo, en este momento el Comité destaca la necesidad de llevar la estrategia un paso más allá. Un plan de acción necesita definir puntos de coordinación claros y países de importancia estratégica, lo que permitirá un enfoque específico y una evaluación coherente de una primera fase de la estrategia, teniendo en cuenta el actual Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD 2014-2020). Se debería hacer hincapié en la importancia de la estrategia en términos de cooperación con los países candidatos y los países vecinos de la UE.

3.4. La cultura en las relaciones exteriores no se puede entender como un elemento neutral e independiente del contexto político de los países implicados. Tanto los ejemplos históricos como los actuales demuestran el posible uso indebido y la manipulación de la cultura para alimentar un programa político autoritario, populista o de otro tipo. Por tanto, mientras que la cultura en los intercambios de la UE sin duda sirve a un programa, es importante subrayar que, al contrario de la propaganda, los intercambios de la UE dan cabida a las visiones de múltiples partes interesadas y a enfoques plurales. Por tanto, la UE renuncia al elemento de control típico de la propaganda. En este sentido, una cultura basada en la extraordinaria riqueza de la diversidad inevitablemente luchará contra las tendencias populistas y la propaganda cultural dirigida por el Estado, tendiendo puentes entre los pueblos, derribando los muros que se están elevando cada vez más a menudo, reparando los prejuicios crecientes y abriendo oportunidades para una cooperación e intercambio más estrechos.

3.5. La educación cultural basada en procesos creativos y la valoración de la diversidad, incluido el intercambio intercultural, pueden seguir desarrollando la sensibilización y la reticencia de los pueblos ante el uso de la cultura en un sentido populista.

3.6. Asimismo, el Comité hace hincapié en que en vista de las múltiples direcciones y partes interesadas implicadas, necesita establecerse una estructura clara de gobernanza para guiar la cooperación a fin de generar propuestas claras y resultados tangibles. No obstante, esta estructura debería mostrar flexibilidad para no añadir cargas administrativas adicionales. Debería determinarse quién es el administrador principal de los fondos disponibles.

3.7. Aunque la cultura debería tener un valor en sí misma, el CESE subraya no obstante también la necesidad de integrarla en ámbitos conexos, posibilitando que promueva objetivos y acciones acordados con anterioridad, así como reconocer su importancia para el proyecto europeo. Sin embargo, actualmente la cultura está ausente en los planes de acción existentes, incluido el Programa de trabajo de la Comisión de 2017. La presencia de la cultura debe ser cada vez mayor en las prioridades y acciones de la Comisión Europea, y las primeras medidas concretas en este ámbito deberían incluirse en el programa de trabajo de la Comisión Europea para 2018.

3.8. La cultura es fundamental para reforzar el papel de la UE como actor mundial, incluidos los ámbitos prioritarios mencionados explícitamente, en particular en la Estrategia de la UE para Siria, en la Estrategia Global de la UE y en la Estrategia UE-África.

3.9. Dada la importancia de la cultura y las industrias creativas, el CESE sugiere que se tomen medidas para garantizar que se tengan en cuenta los temas relacionados con los campos de la cultura y las industrias creativas en todas las futuras negociaciones a nivel internacional, empezando también por el próximo mandato de negociación para la asociación renovada con los países ACP después de 2020. Ello incluye negociaciones comerciales, en el marco de las cuales la UE debería necesariamente tomar las medidas necesarias para apoyar, proteger y promover las actividades culturales europeas ⁽¹⁾.

3.10. El CESE debería incluir el tema de la cultura en los órganos permanentes que gestiona y en su trabajo ordinario.

3.11. El CESE se alegra de que se reconozca la importancia de la cultura en el desarrollo de nuestras sociedades, así como su incidencia en cuestiones políticas fundamentales. No obstante, el CESE subraya que el arte y la cultura no deberían reducirse únicamente a su valor material y estratégico, sino que deberían reconocerse también por su valor intrínseco como características de nuestra humanidad colectiva.

3.12. Se hace una breve mención a los «derechos culturales», pero la estrategia debería reflejar este principio de los valores europeos como base de la comprensión, el intercambio y el desarrollo culturales. La estrategia también podría tener en cuenta la importante labor desempeñada por la relatora especial de las Naciones Unidas en la esfera de los derechos culturales (OACDH) ⁽²⁾.

⁽¹⁾ A este respecto, el CESE reitera su apoyo a la excepción cultural como puso de relieve en su Dictamen «Las industrias culturales y creativas: una baza europea que debe usarse en la competencia mundial» (DO C 13 de 15.1.2016, p. 83).

⁽²⁾ La oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH) representa el compromiso mundial con respecto a los ideales universales de la dignidad humana.

3.13. Aunque la Comunicación declara que a menudo las personas se comunican más allá de las fronteras utilizando herramientas digitales, y que la demanda de intercambio y cooperación intercultural ha aumentado en consonancia con la revolución digital, no se hace hincapié lo suficiente en las implicaciones y el potencial que tiene este cambio digital para las relaciones culturales internacionales. Por tanto, es fundamental investigar y absorber las repercusiones del cambio digital, teniendo en cuenta en particular su incidencia en el intercambio cultural entre las personas, y examinar tanto su potencial como el riesgo de sesgo y desinformación. En este sentido, los intercambios culturales permiten a la gente desarrollar sus intereses y fomentan el acceso a la información y los recursos disponibles en línea.

3.14. La mención de los medios digitales como motor de este intercambio creciente es cuestionable, puesto que los cambios económicos y los retos sociales pueden entenderse como la fuerza dominante que impulsa los movimientos globales.

3.15. A la luz de los actuales acontecimientos, el CESE propone que se incluya en la Comunicación el diálogo interreligioso como elemento del diálogo intercultural, incluidas las organizaciones filosóficas y no confesionales, de conformidad con el preámbulo del Tratado de la Unión Europea que hace referencia a la inspiración en «la herencia cultural, religiosa y humanista de Europa» y con el artículo 17 del TFUE. Esto se podría promover a través de iniciativas experimentales, como por ejemplo programas para estudiantes y académicos de universidades y escuelas religiosas de aprendizaje en el marco del programa Erasmus+.

3.16. La Comunicación menciona la incidencia de la cultura para el desarrollo sostenible como una subsección del crecimiento económico equilibrado e inclusivo ⁽³⁾. El CESE lamenta que no se haga más hincapié en esta cuestión, teniendo en cuenta las ideas sobre hacer de la cultura un pilar en sí mismo en apoyo de la sostenibilidad. En los últimos años, un número creciente de organizaciones ⁽⁴⁾ se ha sumado a este planteamiento, destacando que la cultura debe considerarse tan importante como otras dimensiones del desarrollo: economía, inclusión social y medio ambiente. El CESE respalda activamente este enfoque. Esto, a su vez, está unido a la comprensión de la cultura como un componente fundamental de la construcción comunitaria inclusiva.

3.17. El CESE subraya el carácter central de los procesos de creación conjunta para el desarrollo y el intercambio artísticos, un factor que no se menciona en la Comunicación. La creación conjunta no solo mejora el aprendizaje y el intercambio entre personas, sino que también puede dar lugar a trabajos innovadores que impulsan tanto el desarrollo artístico como el crecimiento, incluido el desarrollo económico y social.

3.18. El Comité subraya que el intercambio cultural y el diálogo deberían basarse en datos objetivos, que permitan el mejor encaje posible de las relaciones culturales y artísticas con un determinado país o región. Esto exige que se estudien las prácticas culturales, así como las fortalezas y los retos tanto en los países socios como con estos. Una iniciativa interesante es el Compendio de Políticas y Tendencias Culturales en Europa, elaborado por el Consejo de Europa.

3.19. Además, se necesitan enfoques adicionales a largo plazo para una supervisión y revisión continuas que garanticen la incidencia y el beneficio mutuos de los intercambios y las interacciones culturales.

3.20. A la hora de concebir programas que fomenten los intercambios culturales debería tenerse en cuenta la financiación de la traducción e interpretación en este contexto.

3.21. A la hora de concebir programas nuevos, el CESE hace hincapié en la necesidad de comunicar el programa tanto dentro de la UE como entre los países socios y sus ciudadanos, explicando el enfoque, promocionando las iniciativas y proporcionando información sobre las oportunidades de financiación. Para apoyar estos esfuerzos se podrían desarrollar varios canales existentes (Euronews o programas de galardones culturales).

⁽³⁾ Véase la Resolución 70/214 sobre «Cultura y desarrollo sostenible», aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 22 de diciembre de 2015.

⁽⁴⁾ Véanse los trabajos emprendidos por la Agenda 21 en favor de la cultura y la acción cultural en Europa, en el marco de la campaña titulada «El futuro que queremos incluye la cultura» centrada en el papel de la cultura en los objetivos de desarrollo sostenible.

3.22. El Comité señala asimismo que debería tenerse en cuenta el papel de las estructuras subnacionales, regiones y ciudades, como destacó el Comité Europeo de las Regiones en su dictamen aprobado en el pleno de los días 7 y 8 de febrero de 2017.

3.23. El Comité considera esencial fomentar un intercambio abierto y la resolución de desacuerdos entre Estados miembros sobre la tenencia de objetos pertenecientes al patrimonio cultural nacional.

3.24. Aunque el CESE acoge favorablemente esta Comunicación y espera que las propuestas se traduzcan en acciones específicas, le gustaría que se desarrollaran más algunos ámbitos en los que no se ha hecho suficiente hincapié en la propuesta, como son: a) la cultura como pilar para la paz y la estabilidad, b) la cultura y la sociedad civil y c) la cultura y las industrias creativas para el crecimiento y el desarrollo sostenibles.

3.25. Habida cuenta de la importancia y visibilidad del próximo Año Europeo del Patrimonio Cultural, el CESE sugiere que se utilice este marco y dinámica positiva para desarrollar y lanzar el Plan de Acción para la Cultura en las Relaciones Exteriores en 2018.

4. La cultura como pilar para la paz, la estabilidad y la seguridad

4.1. El CESE acoge con beneplácito que se reconozca la cultura como los cimientos indispensables de la paz y la estabilidad. La cultura es, por tanto, de vital importancia para promover el objetivo principal de la Unión Europea: «promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos» (artículo 3 del TUE).

4.2. La Unión Europea tiene que ocupar su justo lugar como líder mundial en la práctica, la protección y la promoción de la paz en todo el mundo. Su modelo ganador de un premio Nobel, que, tras el desastre de las dos guerras mundiales, ha creado el período más largo de paz y prosperidad en Europa da testimonio de su capacidad de liderar el mundo en este campo. El registro de la trayectoria de la UE en materia de derechos humanos y democracia, igualdad, tolerancia, comprensión y respeto mutuos no tiene comparación a nivel internacional. El lema de la UE, «Unida en la diversidad», tiene más relevancia dados los retos globales del mundo de hoy en día que en cualquier otro momento en sus sesenta años de historia.

4.3. El CESE subraya la importancia del intercambio en el campo de la prevención de conflictos, su resolución y la reconciliación posterior a un conflicto. El espacio que ofrecen la cultura y las artes permite mantener intercambios abiertos y desarrollar la confianza mutua. Aunque se menciona la cultura en situaciones anteriores y posteriores a un conflicto, es necesario desarrollar este aspecto, en particular porque los operadores culturales de terceros países también tienen una amplia experiencia en ese campo, lo que permite mantener reflexiones mutuamente beneficiosas. Los acuerdos de paz deberían prever atenerse a los derechos humanos culturales, lo cual permitiría también respetar a las minorías culturales en las regiones que han sufrido conflictos⁽⁵⁾.

4.4. El papel de la UE en el proceso de paz de Irlanda del Norte es interesante como posible base para una estrategia de consolidación de la paz a nivel global. Por ejemplo, una nueva iniciativa de «paloma de la paz» podría inspirarse en el papel que desempeñó la UE en el proceso de paz de Irlanda del Norte a través de su extraordinario Programa PEACE⁽⁶⁾. Con alcance global, podría estar abierto a la inclusión de todos, garantizando aportaciones fundamentales de la sociedad civil y política. Podría vincularse al nuevo Cuerpo Europeo de Solidaridad y emular el modelo de Erasmus+, pero sin estar dirigido exclusivamente a los jóvenes. Podría interactuar con todas las medidas de la UE en el campo de Defensa, Seguridad y Diplomacia, añadiendo un aspecto cultural y de consolidación de la paz muy necesario a las estrategias de resolución de conflictos. De este modo, fomentaría el diálogo transcultural, el respeto mutuo, la tolerancia y la comprensión a través de la cultura, la educación y los medios de comunicación.

4.5. El CESE llama la atención sobre el papel de la sociedad civil organizada, las fundaciones políticas y las autoridades locales en la consolidación de la paz y la reconciliación. Se tiene que aprovechar su experiencia y se deben incorporar y promover sus enfoques.

4.6. El Comité destaca que para promover la paz y la estabilidad hay que desarrollar iniciativas e intercambios culturales en cooperación con los agentes locales, y hay que esforzarse en llegar a los ciudadanos a nivel local, yendo más allá de los círculos a los que se suelen dirigir los programas culturales y artísticos.

⁽⁵⁾ Véase también la «Información presentada por la Comisión de Derechos Humanos de Irlanda del Norte relativa al Informe Derry/Londonderry sobre la defensa del Derecho Humano a la cultura en las sociedades que han sufrido conflictos» (Asamblea General de las Naciones Unidas A/HRC/25/NI/5, de 27 de febrero de 2014).

⁽⁶⁾ Dictamen del CESE: El papel de la UE en la consolidación de la paz en las relaciones exteriores: buenas prácticas y perspectivas (DO C 68 de 6.3.2012, p. 21).

4.7. A un nivel intergubernamental, las iniciativas del Consejo de Europa son encomiables. Podría reforzarse la cooperación con el Consejo de Europa para aprovechar su experiencia con aquellos países que pertenecen a ella y que son vecinos de la UE. El CESE destaca, por ejemplo, el Marco de indicadores para la cultura y la democracia, así como la iniciativa del Consejo de Europa *Youth Peace Camp* (Campamento de Jóvenes por la Paz) que permite a jóvenes y organizaciones juveniles de regiones que sufren conflictos participar en actividades de diálogo y transformación de los conflictos basadas en la educación en derechos humanos y el aprendizaje intercultural. Este programa podría ser un modelo para el diálogo cultural entre los jóvenes.

4.8. Asimismo, el CESE llama la atención también sobre la incidencia de la cultura en cuestiones de seguridad en áreas urbanas, como se desarrolla en su reciente estudio sobre cultura, ciudades e identidad en Europa, y sugiere que se fomenten los intercambios sobre experiencias positivas en este campo ⁽⁷⁾.

4.9. Se debería profundizar en la comprensión de la incidencia de la cultura, y de su pérdida, en la radicalización de los jóvenes. Hay que subrayar la incidencia de las actividades culturales y el patrimonio en la cohesión y la estabilidad sociales, y prevenir el uso indebido de la cultura y el patrimonio como medios para fomentar un programa radical o nacionalista.

4.10. El fomento de la cultura como pilar para la paz y la estabilidad debe ir de la mano de la reivindicación de la libertad de expresión artística como derecho humano. Existen iniciativas mundiales para apoyar a artistas perseguidos impulsadas por organizaciones de la sociedad civil (por ejemplo Freemuse, Observatoire de la Liberté de la Création Artistique). Debería promoverse su desarrollo y trabajo en red dentro del panorama europeo de ONG.

5. Cultura y sociedad civil

5.1. El CESE subraya la necesidad de que se desarrolle una sociedad civil activa para promover el crecimiento inclusivo y participativo y el desarrollo cultural. Deberían reforzarse las actividades de la sociedad civil a través de diálogos e intercambios culturales y actividades de capacitación ⁽⁸⁾. Desarrollar la capacidad administrativa de las organizaciones de la sociedad civil es un elemento clave para garantizar la creación conjunta y el intercambio entre iguales.

5.2. El CESE coincide, por tanto, con el objetivo de reforzar el apoyo a organizaciones de la sociedad civil activas en el campo cultural en países socios. La necesidad de integrar a los operadores culturales se subraya con razón, y el CESE desea destacar la importancia de este esfuerzo no solo para el diálogo intercultural, sino también para la diversidad cultural y los derechos culturales.

5.3. El CESE quiere hacer hincapié en la necesidad de hacer que participen las fundaciones y organizaciones no gubernamentales, tanto en Europa como en países socios, como agentes y recursos valiosos para un diálogo e intercambio exitosos. De este modo, se deberían utilizar los programas de los operadores nacionales, aprovechar sus puntos fuertes y aprender de ellos. Como ejemplos pueden mencionarse las actividades de la Fundación Robert Bosch en relaciones internacionales y los proyectos de Interarts, como el financiado por la UE «Comunidades de práctica para el valor público de la cultura en el Mediterráneo Sur — proyecto SouthMed CV» (financiado por el programa Euromed de la DG NEAR), cuyo objetivo consiste en llevar la cultura desde los márgenes al centro de la esfera pública, explorando sus conexiones potenciales con las estrategias de desarrollo político, social y económico.

5.4. Llama la atención sobre el hecho de que los intercambios (inter)culturales no deben limitarse a los artistas y las partes interesadas de la cultura, sino que deberían incluir una fuerte dimensión de alcance y participación para toda la ciudadanía. A pesar de los esfuerzos por remediarlo, los intercambios culturales y artísticos suelen dirigirse a un número reducido de personas, a menudo de origen social, cultural y educativo similar. Por tanto, en los programas culturales debería figurar la inclusión explícita del intercambio sobre iniciativas culturales participativas y el desarrollo de la educación artística. Solo así se puede aprovechar el potencial de las artes y la cultura para promover la estabilidad, la paz y el desarrollo sostenible.

⁽⁷⁾ Estudio encargado por el CESE: *Culture, Cities and Identity in Europe* <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-europe-culture-cities-study>
Conclusiones de la conferencia A Hope for Europe: Culture, Cities and New Narratives organizada por el Grupo de Actividades Diversas del CESE, Bruselas 20 y 21 de junio de 2016: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-europe-culture-cities-conclusions>

⁽⁸⁾ Dictamen del CESE sobre el Año europeo del diálogo intercultural (DO C 185 de 8.8.2006, p. 42).

5.5. El CESE tiene en gran estima el programa Erasmus y su importancia para el intercambio, el entendimiento mutuo y el aprendizaje. A nivel de la UE no existen otras iniciativas similares para operadores culturales y ciudadanos que participen en el campo cultural y artístico. Podría examinarse la posibilidad de desarrollar un programa específico de movilidad e intercambio para la cultura y las artes en sentido amplio.

5.6. Existen muchos programas de visitas de estudios e intercambios para artistas y operadores culturales financiados de manera bilateral a través de institutos culturales nacionales. Es necesario examinar la sinergia creciente entre estos programas, incluidas las iniciativas no gubernamentales, como por ejemplo el Fondo Roberto Cimetta.

5.7. También es preciso reconocer la cooperación y la movilidad internacionales como un activo para el desarrollo de la identidad cultural en una época en la que las transformaciones económicas, sociales y demográficas apuntan también a una reducción de la distancia entre los países y dentro de los mismos. Estos cambios tienen un impacto sobre los procesos culturales y generan más potencial para la creación de redes culturales transfronterizas. Si se apoya debidamente, esta movilidad, además de su impacto positivo sobre el intercambio económico, puede contribuir al desarrollo de la identidad cultural, fomentando a su vez la cohesión social y la consolidación de la paz. Dicha movilidad debe equilibrarse cuidadosamente con un apoyo que garantice el desarrollo de estructuras sólidas que aseguren el futuro de las iniciativas creativas y culturales.

5.8. El CESE insiste en la capacidad de las redes culturales de promover el intercambio entre profesionales de la cultura, estructurar el paisaje cultural y desarrollar una sociedad civil cultural activa. Por tanto, sugiere que debe fomentarse el intercambio con las redes culturales europeas, que constituye una línea de financiación en el programa de Europa Creativa. Podrían promoverse los vínculos con redes existentes a nivel internacional y el desarrollo de redes en distintas regiones.

5.9. De manera similar, el CESE subraya el beneficio de otros aspectos del actual programa Europa Creativa, y fomenta que se examinen todas las opciones de financiación a la luz de su potencial para el intercambio cultural a nivel internacional.

5.10. El CESE acoge favorablemente la creación de un foro de la sociedad civil para que se incluya a todas las partes interesadas relevantes y para que desempeñen un papel fundamental en el desarrollo del Plan de Acción para las Relaciones Culturales Internacionales mencionado anteriormente. Esto podría adoptar la forma de un foro anual basado en intercambios y debates horizontales, con reuniones satélite en distintas regiones geográficas, dentro y fuera de la UE.

5.11. El CESE se compromete a apoyar estas consultas y diálogos estructurados con las partes interesadas relevantes en el ámbito de las relaciones exteriores en los próximos años. El CESE seguirá reflexionando sobre la manera en que su papel y sus métodos de trabajo pueden aportar una contribución concreta y estructurada al objeto de mejorar el desarrollo del mencionado plan de acción.

6. La cultura y las industrias creativas para el crecimiento sostenible y el desarrollo

6.1. La cultura debería reconocerse totalmente como el cuarto pilar del desarrollo sostenible. Esto permite reconciliar distintas visiones de la cultura, como una herramienta para el crecimiento económico o como algo con valor intrínseco que no debería depender de las prioridades económicas.

6.2. El CESE subraya la importancia de la sostenibilidad y de las medidas alternativas de crecimiento, como un mayor bienestar en las sociedades.

6.3. La Comunicación destaca varios puntos importantes relativos a la contribución de la cultura y las industrias creativas –esencialmente pymes⁽⁹⁾– al desarrollo sostenible, el crecimiento económico y la creación de empleo, que el CESE comparte claramente. Como se subraya en la Comunicación, el comercio mundial de productos creativos aumentó más del doble entre 2004 y 2013⁽¹⁰⁾, representando los sectores culturales y creativos aproximadamente el 3 % del PIB mundial y más de 30 millones de puestos de trabajo⁽¹¹⁾.

6.4. Hay que subrayar la necesidad de invertir en el desarrollo de capacidades pertinentes para aprovechar el potencial de crecimiento en el sector creativo. Hay que apoyar los mercados locales. Los planes de movilidad en favor del desarrollo de competencias no deberían reforzar la fuga de cerebros, perjudicial para los países socios.

⁽⁹⁾ Eurostat 2013: Principales indicadores por tamaño para las empresas de determinados sectores culturales, EU-28.

⁽¹⁰⁾ Véase «The Globalisation of Cultural Trade: A Shift in Cultural Consumption — International flows of cultural goods and services 2004-2013», Instituto de Estadísticas de la UNESCO (por sus siglas en inglés, UIS), 2016.

⁽¹¹⁾ «Cultural Times», informe de la CISAC y de la UNESCO, 2015.

6.5. La experiencia de las capitales culturales europeas ha demostrado el impacto del desarrollo cultural sobre el desarrollo económico y social de las áreas urbanas. Podrían desarrollarse acciones de creación de capacidad e intercambio con otros países a partir de los retos y estrategias que condujeron a este crecimiento.

6.6. Otras regiones y organizaciones transnacionales han adoptado el concepto de capitales culturales como modelo de buenas prácticas (por ejemplo, la designación de capitales culturales islámicas por parte de IESCO, la Organización Islámica para la Educación, la Ciencia y la Cultura). Debería explorarse una posible cooperación y sinergia para maximizar el aprendizaje y beneficio mutuos. Podría examinarse la posibilidad de establecer un programa de capital cultural internacional o el hermanamiento de municipios dentro del marco de este programa.

6.7. Otro ejemplo de vínculos entre lugares y ciudades es el de los Itinerarios Culturales del Consejo de Europa. Se podría examinar y desarrollar este programa a nivel internacional, utilizando su potencial para aumentar el turismo cultural y la comprensión de las raíces culturales internacionales comunes.

6.8. El CESE destaca la necesidad de fomentar y facilitar la colaboración y la creación de redes entre ciudades dentro y fuera de Europa. Muchas ciudades europeas tienen experiencia en la elaboración de políticas culturales y su relación con otras áreas del desarrollo sostenible (por ejemplo, el crecimiento económico, la creación de empleo, la inclusión social, la educación creativa, el turismo cultural, etc.). Esto es un activo para la colaboración a largo plazo entre Europa y el Sur Global, y la UE también podría desempeñar un papel como facilitadora de la colaboración y la creación de redes entre ciudades dentro y fuera de Europa. En este sentido, ya existen iniciativas pertinentes que pueden ofrecer contribuciones adecuadas para una colaboración a largo plazo, incluidos los programas de «Ciudades Piloto» y «Ciudades Líderes».

6.9. La existencia de redes de ciudades que desarrollan medidas relacionadas con la cultura, como Eurocities, Mercociudades, Africities, la Red de Ciudades Creativas de la Unesco, les Arts et la Ville, la Red de Desarrollo Cultural de Australia o la Red de Ciudades Creativas de Canadá, debería considerarse también como un activo valioso en este sentido.

6.10. El CESE lamenta la ausencia de perspectiva de género en los pasos propuestos hacia una estrategia conjunta. Aunque la igualdad de género constituye la piedra angular de los valores europeos, los estudios demuestran que existen desequilibrios de género en la visibilidad que tienen los artistas y los puestos clave que ocupan. De manera similar, la Unesco ha descrito sesgos en los beneficios derivados del turismo cultural y las medidas de desarrollo cultural. Por lo tanto, el CESE insiste en que se tenga en cuenta esta dimensión.

Bruselas, 31 de mayo 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 establecen las medidas de gestión, conservación y control aplicables en la zona de la Convención de la Organización Regional de Ordenación Pesquera del Pacífico Sur (SPRFMO)»

[COM(2017) 128 final – 2017/0056 COD]

(2017/C 288/18)

Consulta	Parlamento Europeo, 3.4.2017 Consejo de la Unión Europea, 10.4.2017
Fundamento jurídico	Artículo 43, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Fecha de la aprobación en el pleno	31.5.2017
Pleno n.º	526
Resultado de la votación	181/0/1
(a favor/en contra/abstenciones)	

Considerando que el contenido de la propuesta es satisfactorio y no es objeto de ninguna observación por su parte, el Comité, en su 526º pleno, celebrado los días 31 de mayo y 1 de junio de 2017 (sesión del 31 de mayo de 2017), decidió por 181 votos a favor, ninguno en contra y 1 abstención emitir un dictamen favorable sobre el texto propuesto.

Bruselas, 31 de mayo 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 que fija para el año civil 2017 el porcentaje de ajuste de los pagos directos previsto en el Reglamento (UE) n.º 1306/2013»

[COM(2017) 150 final – 2017/0068 COD]

(2017/C 288/19)

Consulta	Parlamento Europeo, 6.4.2017
Fundamento jurídico	Artículo 43, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Fecha de la aprobación en el pleno	31.5.2017
Pleno n.º:	526
Resultado de la votación	177/0/0
(a favor/en contra/abstenciones)	

Considerando que ya se pronunció sobre el contenido de la propuesta objeto de examen en su dictamen CES2942/2013, aprobado el 25 de mayo de 2013 (*), el Comité, en su 526.º pleno, celebrado los días 31 de mayo y 1 de junio de 2017 (sesión del 31 de mayo de 2017), decidió por 177 votos a favor, ninguno en contra y ninguna abstención no elaborar un nuevo dictamen sobre el asunto y remitirse a la posición mantenida en el documento mencionado más arriba.

Bruselas, 31 de mayo de 2017.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

(*) Dictamen del CESE sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que fija para el año civil 2013 un porcentaje de ajuste de los pagos directos previsto en el Reglamento (CE) n.º 73/2009» COM(2013) 159 final — 2013/0087 (COD), (DO C 271 de 19.9.2013, p. 143).

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



Oficina de Publicaciones de la Unión Europea
2985 Luxemburgo
LUXEMBURGO

ES