



### Sumario

#### I Resoluciones, recomendaciones y dictámenes

##### RESOLUCIONES

###### Comité Económico y Social Europeo

###### 527.º Pleno del CESE de los días 5 y 6 de julio de 2017

2017/C 345/01	Resolución sobre «La contribución del Comité Económico y Social Europeo al programa de trabajo de la Comisión para 2018» . . . . .	1
2017/C 345/02	Resolución del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Blanco de la Comisión sobre el futuro de Europa y otros aspectos» . . . . .	11

##### DICTÁMENES

###### Comité Económico y Social Europeo

###### 527.º Pleno del CESE de los días 5 y 6 de julio de 2017

2017/C 345/03	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Mejorar la eficacia de las políticas de la UE en favor de las pymes» (Dictamen de iniciativa) . . . . .	15
2017/C 345/04	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La industria de los productos falsificados y pirateados» (Dictamen de iniciativa) . . . . .	25
2017/C 345/05	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Transformaciones industriales en el sector de la industria del azúcar de remolacha de la UE» (Dictamen de iniciativa) . . . . .	32
2017/C 345/06	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «De la Declaración de Cork 2.0 a acciones concretas» (Dictamen de iniciativa) . . . . .	37
2017/C 345/07	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Aplicación de las normas sobre ayudas estatales para la compensación por la prestación de servicios de interés económico general (Decisión 2012/21/UE y marco comunitario)» (Dictamen de iniciativa) . . . . .	45

2017/C 345/08	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Implicaciones de la digitalización y robotización del transporte en la formulación de políticas de la UE» (Dictamen de iniciativa) . . . . .	52
2017/C 345/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La dimensión exterior de la economía social» (Dictamen de iniciativa) . . . . .	58

### III Actos preparatorios

#### COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

##### 527.º Pleno del CESE de los días 5 y 6 de julio de 2017

2017/C 345/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2010/40/UE en lo que se refiere al plazo para la adopción de actos delegados [COM(2017) 136 final — 2017/0060 (COD)] . . . . .	67
2017/C 345/11	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo encaminada a facultar a las autoridades de competencia de los Estados miembros para aplicar la normativa con más eficacia y garantizar el correcto funcionamiento del mercado interior [COM(2017) 142 final — 2017/0063 (COD)] . . . . .	70
2017/C 345/12	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el intercambio transfronterizo entre la Unión y terceros países de ejemplares en formato accesible de determinadas obras y otras prestaciones protegidas por derechos de autor y derechos afines en favor de personas ciegas, con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso» [COM(2016) 595 final — 2016/0279 (COD)] . . . . .	76
2017/C 345/13	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 904/2010 relativo a la cooperación administrativa y la lucha contra el fraude en el ámbito del impuesto sobre el valor añadido [COM(2016) 755 final — 2016/0371 (CNS)], sobre la propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifican la Directiva 2006/112/CE y la Directiva 2009/132/CE en lo referente a determinadas obligaciones respecto del impuesto sobre el valor añadido para las prestaciones de servicios y las ventas a distancia de bienes [COM(2016) 757 final — 2016/0370 (CNS)], y sobre la propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE en lo relativo a los tipos del impuesto sobre el valor añadido aplicados a los libros, los periódicos y las revistas [COM(2016) 758 final — 2016/0374 (CNS)] . . . . .	79
2017/C 345/14	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican el Reglamento (CE) n.º 883/2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social, y el Reglamento (CE) n.º 987/2009, por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento (CE) n.º 883/2004 <sup>(1)</sup> . [COM(2016) 815 final — 2016-0397 (COD)] . . . . .	85
2017/C 345/15	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Próximas etapas para un futuro europeo sostenible — Acción europea para la sostenibilidad [COM(2016) 739 final] . . . . .	91
2017/C 345/16	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión — Plan de trabajo sobre diseño ecológico 2016-2019» [COM(2016) 773 final] . . . . .	97
2017/C 345/17	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «El papel de la transformación de los residuos en energía» [COM(2017) 34 final] . . . . .	102
2017/C 345/18	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 2011/65/UE, sobre restricciones a la utilización de determinadas sustancias peligrosas en aparatos eléctricos y electrónicos» [COM(2017) 38 final — 2017/0013 (COD)] . . . . .	110

<sup>(1)</sup> Texto pertinente a efectos del EEE y de Suiza.

2017/C 345/19	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 — Revisión de la aplicación de la normativa medioambiental de la UE: problemas comunes y cómo combinar esfuerzos para obtener mejores resultados» [COM(2017) 63 <i>final</i> ] . . . . .	114
2017/C 345/20	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Precios y costes de la energía en Europa» [COM(2016) 769 <i>final</i> ] . . . . .	120
2017/C 345/21	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1008/2008 sobre normas comunes para la explotación de servicios aéreos en la Comunidad» [COM(2016) 818 <i>final</i> — 2016/0411 (COD)]	126
2017/C 345/22	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 — La construcción de una economía de los datos europea» [COM(2017) 9 <i>final</i> ] . . . . .	130
2017/C 345/23	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el respeto de la vida privada y la protección de los datos personales en el sector de las comunicaciones electrónicas y por el que se deroga la Directiva 2002/58/CE (Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas) [COM(2017) 10 <i>final</i> — 2017/0003 (COD)] .	138



## I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

## RESOLUCIONES

## COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

## 527.º PLENO DEL CESE DE LOS DÍAS 5 Y 6 DE JULIO DE 2017

**Resolución sobre «La contribución del Comité Económico y Social Europeo al programa de trabajo de la Comisión para 2018»**

(2017/C 345/01)

En su pleno de los días 5 y 6 de julio de 2017 (sesión del 5 de julio), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 191 votos a favor, 6 en contra y 16 abstenciones la presente Resolución.

**1. Generar un discurso positivo para la UE**

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) destaca la importancia del año 2018 como el último ejercicio plenamente operativo tanto de la actual Comisión como del Parlamento Europeo. Por consiguiente, el CESE pide a la Comisión que elabore su programa de trabajo con ambición, aunque de manera pragmática, para poder afrontar adecuadamente los retos que entraña la posición de la Unión Europea como encrucijada de caminos. Dadas las incertidumbres relativas al *brexit* y los acontecimientos mundiales, se hace más necesario que nunca un debate amplio, participativo y estructurado acerca del futuro de Europa. Es importante que nos remontemos a nuestras raíces y recordemos el proyecto original y los valores y objetivos fundamentales de la Unión consagrados en los Tratados de la UE.

1.2. Deberíamos avanzar sobre la base de los logros alcanzados hasta ahora. Sin embargo, la aparición de actitudes y movimientos nacionalistas, proteccionistas, populistas y autoritarios debería considerarse una llamada de atención clara a los dirigentes de las instituciones de la UE y de los Estados miembros para que examinen qué hay que hacer para restablecer la confianza ciudadana y salvaguardar el éxito futuro del proyecto europeo.

1.3. A tal fin, el CESE solicita a la Comisión que se esfuerce por construir una Unión fuerte, sólida y cohesionada capaz de generar crecimiento sostenible, empleo de calidad, igualdad de oportunidades y bienestar para todos los europeos, sobre la base de una visión compartida y un discurso positivo que tengan su origen en la implicación y la participación del público. Existe una necesidad imperiosa de una Unión unida, cohesionada y basada en el compromiso de los Estados miembros con esta causa para abordar los desafíos económicos, sociales y medioambientales con los que se enfrenta la UE. La cohesión interna es también un requisito previo para que la UE asuma un protagonismo de relevancia a escala mundial en ámbitos como el comercio internacional, la seguridad, la energía, la política climática y la promoción de los derechos humanos.

1.4. El CESE reconoce que las negociaciones del *brexit* harán que 2018 sea un año difícil. No obstante, es importante que la Comisión siga aplicando las medidas ya acordadas, especialmente las relacionadas con las iniciativas del mercado único. Al mismo tiempo, es necesario prepararse para el futuro a largo plazo de la Unión Europea. En este contexto, el CESE desearía remitir a las opiniones que ya ha expresado acerca del Libro Blanco sobre el futuro de Europa. Asimismo, el CESE elaborará dictámenes sobre los documentos de reflexión correspondientes, motivo por el cual la presente contribución apenas abordara estas cuestiones de manera sucinta.

1.5. Dado que existen fuertes vínculos entre la economía, el empleo, el bienestar social y el medio ambiente, el CESE pide a la Comisión que adopte un enfoque global de desarrollo sostenible en su programa de trabajo. Así pues, el CESE, inscribe su contribución conforme a los tres «pilares» de la sostenibilidad:

a) fortalecer los cimientos económicos de Europa;

b) impulsar su dimensión social, y

c) facilitar la transición hacia una economía circular e hipocarbónica.

1.6. El CESE subraya que estos pilares son universales, indivisibles e interdependientes. La UE ha de ser ambiciosa y aspirar a políticas e iniciativas que aporten soluciones triplemente beneficiosas tanto en términos económicos como sociales y medioambientales.

1.7. A tal fin, el CESE insta a la Comisión a desarrollar sus políticas de un modo integral y a aplicar un planteamiento coherente y uniforme que implique a todas las partes de la Comisión y acabe con los compartimentos estancos en la formulación de políticas y de instrumentos jurídicos. Asimismo, el CESE pide a la Comisión que, en el respeto de los principios relativos a «Legislar mejor», siga elevando la calidad de los procesos de elaboración legislativa en la UE, simplificándola y aclarándola, a fin de aportar beneficios prácticos a todas las partes interesadas.

1.8. Por otra parte, el CESE reitera su llamamiento en favor de una estrategia global que integre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas en todas las políticas pertinentes de la UE, a la vez que invita a la Comisión a elaborar una visión y una estrategia a largo plazo sobre la sostenibilidad, basándose en el Dictamen del CESE «La transición hacia un futuro más sostenible en Europa: una estrategia para 2050».

1.9. El CESE subraya la importancia crucial que reviste la participación estructurada de la sociedad civil en el diseño, la aplicación y la supervisión de las políticas, los programas y otras iniciativas de la UE, con el fin de alcanzar resultados tangibles, ganarse la aceptación ciudadana y promover la cohesión en la sociedad. Los interlocutores sociales desempeñan un papel específico en la concepción y aplicación de las políticas que afectan directa o indirectamente al empleo y al mercado de trabajo.

1.10. Aun cuando las propuestas de acción se presentan de forma más detallada en los puntos 2 al 5, el CESE resume como sigue sus **prioridades políticas clave** en relación con el programa de trabajo de la Comisión para 2018:

- El CESE pide a la Comisión que prosiga la aplicación de las estrategias y programas destinados a la consolidación del mercado único, teniendo en cuenta sus dimensiones económica y social en el marco del desarrollo sostenible. Aun reconociendo que la UEM es el corazón del mercado único, se necesitan medidas especialmente en relación con los mercados de capitales y los mercados digital, energético y de transporte. Asimismo, el CESE aboga por una política comercial activa que tenga en cuenta la necesidad de transparencia y la participación estrecha de la sociedad civil.
- La Comisión ha de adoptar una estrategia global para fomentar el espíritu empresarial, la innovación y el desarrollo industrial, así como las oportunidades y retos que entrañan las megatendencias mundiales, como los rápidos avances de la digitalización y la Internet de los objetos, y la transición hacia una economía circular e hipocarbónica.
- El CESE pide a la Comisión que desarrolle la dimensión social de la UE a fin de potenciar la creación de empleo de calidad, mejorar las cualificaciones y competencias, aumentar las inversiones sociales y el desarrollo de la sociedad civil, así como prevenir la pobreza, las desigualdades, la discriminación y la exclusión social, haciendo especial hincapié en la inclusión de los jóvenes en la sociedad. Por otro lado, hay que prestar atención particular para dar respuesta a los profundos cambios que la digitalización ha ocasionado en el conjunto de la sociedad.
- El CESE solicita medidas que permitan centrar los recursos financieros públicos de forma eficiente y responder a los futuros desafíos provocados por el *brexit* y a la necesidad de crecimiento sostenible, innovación, empleo y cohesión. Además de la inversión pública, es preciso fomentar la inversión privada para ofrecer una respuesta a las importantes necesidades de inversión.
- La Comisión ha de seguir aplicando medidas —incluido el control efectivo de las fronteras exteriores— para proteger a los europeos de las amenazas de seguridad. También deberá reforzar las medidas encaminadas a hacer de la UE un protagonista más eficaz en la escena mundial a través de la cooperación multilateral y la prevención activa de conflictos. Además, el CESE considera necesario reforzar la cooperación en defensa.

- El CESE insta a la Comisión a crear una estrategia que persiga la organización de un diálogo civil estructurado de manera eficaz y con carácter permanente, y le ofrece su ayuda al respecto.

## 2. Fortalecer los cimientos económicos de Europa

### 2.1. El Semestre Europeo y la UEM

2.1.1. El proceso del Semestre Europeo debe reforzar el papel coordinador de la Comisión a fin de garantizar el cumplimiento por parte de los Estados miembros de los objetivos y las recomendaciones de la Estrategia Europa 2020 y la aplicación de las reformas estructurales necesarias para un crecimiento económico sostenible a largo plazo, la creación de empleo de calidad y el progreso social. De cara al éxito de este proceso, es fundamental que los interlocutores sociales y de otras organizaciones representativas de la sociedad civil participen de manera más estrecha y hagan suyas en mayor medida la formulación y aplicación de los programas de reforma, y se debe reconocer que los interlocutores sociales tienen un papel específico que desempeñar atendiendo a sus competencias, responsabilidades y tareas exclusivas.

2.1.2. El CESE aboga por un ajuste macroeconómico simétrico en la zona del euro, compartido tanto por los Estados miembros con déficit como por los que presentan superávit. Esto incluye una orientación presupuestaria agregada positiva para la zona del euro en su conjunto.

2.1.3. La unión económica y monetaria es un elemento central de la integración europea. El CESE se remite a sus posiciones previas y pide iniciativas para culminar la UEM en ámbitos como el desarrollo de su gobernanza, el control democrático y el diálogo macroeconómico.

### 2.2. Recursos financieros e inversión

2.2.1. Con el próximo marco financiero plurianual (MFP), la Comisión debe allanar el camino para distribuir los recursos de manera eficiente y responder a los futuros retos ocasionados por el *brexit* y a la necesidad de crecimiento sostenible, competitividad, innovación, empleo y cohesión social adoptando un enfoque orientado hacia el rendimiento y los resultados. El CESE pide a la Comisión que ajuste la duración de los próximos MFP al ciclo político de la Comisión y el Parlamento. Asimismo, hace un llamamiento para acometer los preparativos encaminados a la introducción de nuevas modalidades de recursos propios de la UE.

2.2.2. El CESE acoge con satisfacción la segunda fase del FEIE (Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas) para el fomento de la inversión mediante la participación cada vez mayor de capital privado, junto con capital público de procedencia tanto nacional como regional. Con esta finalidad, el ámbito de actuación del FEIE deberá abarcar también otros sectores de financiación, además de los bancos.

2.2.3. El CESE hace hincapié en que se precisa un uso eficaz y eficiente de los fondos europeos. Se debe otorgar prioridad a la inversión en innovación, espíritu empresarial, desarrollo de capacidades, políticas activas del mercado de trabajo y sistemas digitales, energéticos y de transporte, garantizando así que los fondos se asignan adecuadamente a proyectos de gran repercusión social.

2.2.4. El CESE subraya que es necesaria una mayor ejecución de la Unión de Mercados de Capitales para mejorar el acceso a la financiación privada, con especial hincapié en las necesidades que presentan las pymes. Asimismo, hay que fomentar un mayor uso de la financiación en los mercados de capitales y mediante fondos propios.

2.2.5. Por lo que respecta a la culminación de la Unión Bancaria, el CESE destaca que un mayor reparto del riesgo debe ir acompañado de propuestas adicionales sobre la reducción del riesgo. En futuras reformas de la regulación bancaria, la Comisión debería prestar debidamente atención a las características específicas y a las posibilidades de los bancos pequeños y no complejos.

2.2.6. El CESE pide que se adopten medidas para frenar el fraude fiscal, la evasión fiscal y la planificación fiscal agresiva. Hay que corregir los sesgos existentes en la actualidad que favorecen la financiación de la deuda de las empresas. En relación con el IVA, el CESE reitera su recomendación de abandonar el actual régimen transitorio y pasar a un régimen definitivo del IVA diseñado para un mercado único europeo.

### 2.3. Sistemas de transporte, energéticos y digitales

2.3.1. El CESE destaca la importancia del mercado único digital para la sociedad en su conjunto. Las competencias digitales, un entorno empresarial propicio o la confianza de los consumidores son tres de las condiciones fundamentales para hacer uso de las posibilidades que entraña la digitalización. Dado que los datos constituyen un factor de producción y

una materia prima para crear valor económico añadido, la accesibilidad y la libre circulación de los datos revisten extrema importancia. Al mismo tiempo, es preciso garantizar una protección adecuada de los datos privados y comerciales prestando especial atención a los datos generados por las empresas a título individual. El CESE también insta a la Comisión a que prosiga sus esfuerzos por aumentar las capacidades y la cooperación en materia de ciberseguridad. Por otra parte, el CESE aboga por la cooperación internacional en el ámbito digital, por ejemplo en el marco de la OCDE.

2.3.2. Debe proseguirse el desarrollo de la infraestructura digital, incluidas las conexiones inalámbricas y de banda ancha; los sistemas de transporte y energía digitales; y los edificios y las comunidades inteligentes. Es necesario impulsar como corresponde el uso de la digitalización en los sectores de la educación, la sanidad y la atención social. También hay que hacer el máximo uso de la digitalización para una mayor fluidez de los procedimientos administrativos. Se hará especial hincapié en proporcionar cobertura a zonas remotas y un acceso digital mínimo a todas las personas, además de fomentar la inclusión de los grupos vulnerables de la sociedad.

2.3.3. Desde su inicio, el CESE ha apoyado firmemente la iniciativa de la Unión de la Energía. Pide a la Comisión que persiga la aplicación de la Estrategia de la Unión de la Energía, garantizando la existencia de una infraestructura energética adecuada y el funcionamiento correcto de unos mercados energéticos que aseguren a la ciudadanía y a las empresas la disponibilidad de energía segura, asequible y respetuosa con el medio ambiente. El CESE destaca la relevancia del diálogo sobre la energía a escala de la UE, nacional y local, con la plena participación de la sociedad civil. El Comité presentará periódicamente sus opiniones sobre el estado de la Unión de la Energía y las iniciativas individuales.

2.3.4. El transporte está estrechamente vinculado a la Unión de la Energía. Dado que el transporte constituye una de las condiciones básicas de existencia de actividades para toda la sociedad, merece un perfil destacado en el programa de trabajo de la Comisión. La principal finalidad de las medidas debe consistir en proporcionar a los ciudadanos y a las empresas una movilidad y un transporte accesibles, fluidos, seguros y respetuosos con el medio ambiente. Ello exige una importante inversión pública y privada en los sistemas de transporte y en el desarrollo de los transportes públicos. Los asuntos energéticos y climáticos relacionados con el transporte y la introducción de nuevas tecnologías no deben avanzar al margen de los problemas que plantea el mercado del transporte.

2.3.5. Habida cuenta de la importancia horizontal que revisten los servicios de interés económico general (SIEG), el CESE pide a la Comisión que mejore las normas sobre compensación por servicio público por la prestación de SIEG y su aplicación, a fin de aportar líneas directrices y elaborar un compendio de buenas prácticas.

2.3.6. El CESE reconoce el papel de las ciudades y las zonas rurales en el desarrollo y la cohesión económicos, sociales y territoriales. A la par que destaca el papel que desempeñan las ciudades, la UE debe seguir esforzándose en definir bien y aplicar adecuadamente la Agenda Urbana. El potencial considerable de las zonas rurales, insulares y de montaña debería utilizarse en el nuevo enfoque de la Comisión en favor de un desarrollo territorial integrado.

#### **2.4. Desarrollo de la producción y los servicios**

2.4.1. El CESE pide a la Comisión que adopte un enfoque y una estrategia globales para el desarrollo industrial. Se debería prestar especial atención a las oportunidades y los retos planteados por las megatendencias mundiales, como los rápidos avances en la digitalización y el Internet de los objetos, la convergencia entre la industria manufacturera y el sector de servicios, y la transición hacia una economía circular e hipocarbónica.

2.4.2. Hay que aprovechar el potencial de crecimiento que presentan los servicios, incluido el del sector del comercio minorista, protegiendo los derechos de consumidores y trabajadores, sin dejar de reconocer por ello que aún existen barreras en el mercado único.

2.4.3. La política de innovación —también de innovación social— es crucial para la competitividad económica y la renovación, así como para asegurar beneficios para la sociedad. El CESE pide que se promuevan las redes supranacionales y las redes transversales entre las universidades, las empresas y las organizaciones de la sociedad civil en el marco de Horizonte 2020. El CESE también recomienda la simplificación de las normas administrativas sobre la financiación y las ayudas estatales.

2.4.4. Se necesita una Estrategia para una Industria 4.0 y una Sociedad 4.0 a escala de la UE que se centre en las tecnologías y las plataformas, en las normas y las arquitecturas de referencia, en las redes regionales de núcleos de innovación y, por último, en las capacidades a todos los niveles.

2.4.5. Por lo que respecta a los retos que plantean las megatendencias mundiales en los sectores individuales, como las industrias de la automoción, del carbón y del acero, el CESE pide una gestión adecuada del cambio estructural a través de marcos de transición justos y adecuados y diálogo sectorial sobre asuntos específicos con los interlocutores sociales. Por otra parte, debe aprovecharse y sacarse el máximo partido de las oportunidades que se presentan en áreas como las industrias espacial y de defensa, garantizando al mismo tiempo unas condiciones favorables para el desarrollo de los sectores industriales en general, con buenas condiciones laborales.

2.4.6. Se deberían dedicar esfuerzos especiales a mejorar la financiación, la innovación y la internacionalización de las pequeñas y medianas empresas, y debe aplicarse plenamente la *Small Business Act* para Europa. Las políticas relativas a las pymes han de adaptarse a la medida de las diferentes necesidades que presentan las distintas modalidades de empresas, como las empresas familiares, las pequeñas empresas y microempresas tradicionales, las empresas emergentes y las emergentes en expansión, incluidas las empresas de la economía social. Asimismo, el CESE pide a la Comisión que emprenda una consulta en torno a la definición de pyme.

2.4.7. El CESE cree que es importante hacerse una idea de conjunto de las nuevas tendencias en las pautas de producción y de consumo, como los modelos económicos colaborativos, circulares, participativos y funcionales, así como en las oportunidades de desarrollo, como la economía social. Se necesitan medidas para facilitar la introducción de estos nuevos y diversos modelos, aunque, al mismo tiempo, es preciso asegurar la igualdad de condiciones y el cumplimiento de la legislación adecuada correspondiente a fin de garantizar la protección de los ciudadanos y los consumidores, así como los derechos de los trabajadores.

2.4.8. Teniendo en cuenta el papel específico que desempeña la economía social, el CESE pide nuevamente que se ponga en marcha un plan de acción global para la economía social, en consonancia con las conclusiones del Consejo de diciembre de 2015 sobre «La promoción de la economía social como motor clave del desarrollo económico y social en Europa».

2.4.9. Como parte del próximo MFP, la multifuncionalidad, la diversidad de modelos agrícolas y la sostenibilidad deberán seguir desempeñando un papel central al abordar las necesidades de financiación, modernización y simplificación de la política agrícola común (PAC). Asimismo, se precisan mayores esfuerzos en la investigación y la digitalización en el sector agrícola.

2.4.10. El CESE insta a la Comisión a pasar a una política agrícola y alimentaria más integrada, teniendo también en cuenta la necesidad de avanzar hacia una economía circular y de reducir drásticamente el desperdicio de alimentos. La Comisión también habrá de adoptar una legislación para eliminar las prácticas comerciales injustas en la cadena del suministro alimentario.

2.4.11. A fin de permitir el desarrollo adecuado y la renovación de la industria y la agricultura, los marcos político y normativo han de proporcionar una inversión y un entorno operativo estables y previsibles, en el respeto de los principios de «Legislar mejor», para el bienestar de los ciudadanos.

## 2.5. Comercio internacional

2.5.1. El CESE pide negociaciones comerciales activas y justas con socios como Japón, Mercosur y ASEAN, así como la correcta aplicación de los acuerdos ya celebrados, teniendo presentes las cuestiones que ya se han planteado en anteriores dictámenes del CESE. Al aplicar la Comunicación de la Comisión sobre «Comercio para todos», el CESE considera importante conducir las actuales negociaciones de modo equilibrado y transparente, ofreciendo ventajas para las empresas y las personas, y protegiendo las normas medioambientales, sociales, laborales, de consumo y de otro tipo, así como los servicios públicos. En resumidas cuentas, el CESE subraya la importancia de la transparencia y la participación de la sociedad civil en la negociación, aplicación y seguimiento de los acuerdos comerciales ya desde un primer momento.

2.5.2. El CESE acoge favorablemente las mejoras aportadas al procedimiento de resolución de conflictos entre inversores y Estados mediante la introducción de un nuevo sistema que sustituye al RLIE, pero solicita a la Comisión que siga tomando medidas para que el Sistema de Tribunales de Inversiones pueda funcionar realmente como organismo judicial internacional independiente.

2.5.3. Las negociaciones comerciales bilaterales no deberían debilitar el compromiso que la UE ha contraído con la OMC para lograr un acuerdo mundial multilateral sólido. El CESE espera un seguimiento activo de la Conferencia Ministerial de la OMC de 2017 en ámbitos como la agricultura y el comercio electrónico. Además, es imperativo evaluar los riesgos y las

oportunidades, desde la perspectiva de la sociedad civil, a fin de determinar los pasos que se deberán seguir en las negociaciones multilaterales en curso relativas al Acuerdo sobre el Comercio de Servicios (ACS) y el Acuerdo sobre Bienes Medioambientales. El CESE también pide una rápida adopción y aplicación de las reformas de la política de defensa comercial de la UE.

2.5.4. El CESE considera importante garantizar la coherencia entre la política comercial y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, el Acuerdo de París sobre cambio climático y la política de desarrollo de la UE. Con esta finalidad, deberían perseguirse unos capítulos ambiciosos sobre comercio y desarrollo sostenible, con sólidos mecanismos de supervisión por parte de la sociedad civil, para su inclusión en los acuerdos comerciales.

2.5.5. Además, el CESE solicita que la sociedad civil supervise todos los aspectos de los acuerdos, incluidos aquellos cuyas disposiciones no contemplen específicamente ningún órgano conjunto de control con participación de la sociedad civil. La especialización del CESE confiere ventajas únicas a este tipo de actividades.

2.5.6. Asimismo, pide que se lleven a cabo debates con la sociedad civil sobre la evaluación de impacto y la aplicación práctica del Tribunal Multilateral de Inversión que se ha propuesto.

### 3. Desarrollar la dimensión social de Europa

#### 3.1. Pilar europeo de derechos sociales

3.1.1. El CESE toma nota de la Comunicación de la Comisión sobre un pilar europeo de derechos sociales y de la propuesta para la proclamación de dicho pilar, así como otras iniciativas afines, de carácter legislativo y no legislativo. El CESE está examinando este conjunto de medidas y emitirá sus dictámenes en su debido momento.

3.1.2. Por el momento, el CESE se remite a su dictamen anterior sobre el pilar europeo de derechos sociales<sup>(1)</sup>, en el que exponía sus objetivos generales para el desarrollo del pilar mediante una combinación de instrumentos legislativos y no legislativos relacionados con ámbitos como el futuro del trabajo, las condiciones laborales justas, el empleo, la aplicación del acervo social vigente en la UE y la inversión social. El Comité opinaba que el pilar se debería aplicar a todos los Estados miembros, sin dejar de reconocer que la zona del euro podría necesitar instrumentos o mecanismos particulares. Afirmaba que el Semestre Europeo y los Programas Nacionales de Reforma han de convertirse en los vectores principales para la aplicación y el seguimiento del pilar, y pedía que se establecieran unas referencias concretas en el marco del Semestre Europeo.

3.1.3. Las condiciones marco en los mercados laborales han de favorecer unas trayectorias profesionales nuevas y más diversas. En la vida laboral se necesitan diferentes formas de contratar trabajadores y diferentes modalidades de trabajo. Esto exige una legislación adecuada de protección del empleo para crear un marco de condiciones justas de trabajo y estimular la contratación con arreglo a todos los contratos de trabajo.

3.1.4. A fin de dar respuesta a una demanda de capacidades y competencias en constante transformación, el CESE hace hincapié en la necesidad de mejorar el sistema educativo en el ámbito laboral, la educación y la formación profesionales, el aprendizaje permanente, así como la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional. Además, hay que fomentar las distintas vías para facilitar la transición entre un puesto de trabajo y otros, o entre el desempleo y la educación por una parte, y la vida laboral por la otra, en aras de un mercado de trabajo integrador.

3.1.5. Reconociendo que el futuro de la Unión está estrechamente relacionado con la confianza que depositen las generaciones más jóvenes en el proyecto de la UE, el CESE subraya que la Comisión debe reforzar sus actividades a fin de abordar con eficacia las causas profundas del desempleo juvenil y la exclusión.

3.1.6. Para impulsar el crecimiento integrador y la cohesión social, el CESE aboga por que se adopten medidas en respuesta a la necesidad de inversión social, en cuanto inversiones en capital humano y en infraestructuras y servicios sociales. Asimismo, hay que prestar asimismo mayor atención a la manera de vincular el «plan Juncker 2» a los objetivos del Paquete sobre inversión social, también a través del FEIE. Además, el CESE ha pedido un Pacto europeo de inversión social que debe apoyar las reformas sociales y la inversión social, y ayudar a lograr una convergencia económica, social y territorial renovada. El Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento también debe hacer hincapié en la inversión social.

---

<sup>(1)</sup> Dictamen de 25 de enero de 2017 sobre la Comunicación de la Comisión «Apertura de una consulta sobre un pilar europeo de derechos sociales» (DO C 125 de 21.4.2017, p. 10).

3.1.7. El Fondo Social Europeo debe seguir siendo un componente clave de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos que preste especial atención a promover la formación y la integración laboral de grupos de población vulnerables como, por ejemplo, los jóvenes, los inmigrantes y los refugiados, así como las personas con discapacidad. La consolidación y rediseño de los nuevos procedimientos de Erasmus deben ser más sistemáticos e integradores. El CESE también pide, una vez más, que se ofrezcan oportunidades para que todos los jóvenes puedan beneficiarse de los intercambios europeos.

3.1.8. Aun reconociendo que las competencias relacionadas con la reducción de la pobreza recaen básicamente en los Estados miembros, el CESE señala que esta debería abordarse sistemáticamente a través del proceso del Semestre Europeo. Hay que seguir apoyando la investigación académica sobre unos «presupuestos de referencia» que permitan una vida digna, y debería haber unos indicadores comparables y comunes, por ejemplo en materia de pobreza y desigualdad, así como evaluaciones de impacto social obligatorias de todos los planes de reforma propuestos por los programas nacionales de reforma y las recomendaciones específicas por país. El CESE ha abogado también por la creación de un fondo europeo integrado para luchar contra la pobreza y la exclusión social, sobre la base de las experiencias adquiridas con la aplicación del FEAD y el FSE. Además, la Estrategia Europa 2020 debería vincularse a la aplicación de la Agenda 2030.

### 3.2. *Derechos de los ciudadanos y los consumidores*

3.2.1. El CESE pide a la Comisión que supervise estrechamente el cumplimiento de los valores y principios fundamentales de la UE en todos los Estados miembros y que refuerce los procedimientos para proteger y defender la democracia, el Estado de Derecho, los derechos fundamentales, los derechos humanos y el acceso a la justicia.

3.2.2. La política de los consumidores es una cuestión próxima a los intereses de la ciudadanía y, por tanto, puede influir en el compromiso de las personas con el proceso de integración de la UE. El CESE pide a la Comisión que garantice que se respetan y cumplen los derechos de los consumidores en el proceso REFIT, el mundo digital y la seguridad de los productos y los servicios. La Comisión debería reforzar las medidas para eliminar la pobreza energética y de consumo, y para mejorar el acceso de todos los europeos a los alimentos y los servicios. La Comisión también debería promover los derechos de los consumidores a la información, la educación y la participación, así como su derecho a organizarse de forma que sus intereses estén representados cuando se redactan las normas que les afectan.

3.2.3. La Comisión deberá concluir la revisión de los principales instrumentos jurídicos y no jurídicos de la política de los consumidores de la UE como una política de ciudadanía transversal y horizontal, y presentar un nuevo plan de acción para la protección y defensa de los consumidores durante los próximos diez años.

3.2.4. El CESE pide a la Comisión que adopte todas las medidas apropiadas para luchar contra la discriminación de género en el mercado laboral, la educación y la toma de decisiones, así como contra la violencia de género. Además, el Comité pide a la Comisión que elabore una agenda para proteger a las minorías y los grupos vulnerables y para promover el pleno respeto de los derechos fundamentales y la no discriminación. La Comisión también debería intensificar los esfuerzos para desbloquear la Directiva sobre la aplicación de los principios de igualdad de trato y abordar las condiciones de los niños, las mujeres y las personas mayores en situaciones vulnerables, así como las nuevas formas de vulnerabilidad.

3.2.5. La Comisión debería mejorar la Estrategia Europea sobre Discapacidad en consonancia con las recomendaciones del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas y la CNUDPD en sus políticas y programas exteriores, también a través de la creación de una tarjeta de discapacidad de la UE que sea reconocida en todos los Estados miembros. También deberían iniciarse las preparaciones para la Agenda Europea sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad 2020-2030, y 2021 debería ser declarado el Año Europeo de los Derechos de las Personas con Discapacidad.

3.2.6. La accesibilidad para todos debería integrarse en todas las iniciativas del mercado único digital. A tal fin, la Comisión debería incrementar sus esfuerzos por conducir negociaciones con las otras instituciones sobre el Acta Europea de Accesibilidad. También deberían reforzarse los derechos de los pasajeros, con especial atención a las personas con discapacidad y con movilidad reducida.

3.2.7. El CESE también anima a la Comisión a que apoye las actividades en las instituciones educativas de todos los niveles para ayudar a los estudiantes a distinguir entre noticias falsas y hechos con base científica.

### 3.3. Migración

3.3.1. El CESE subraya la necesidad de ofrecer asistencia e integración a los refugiados y a los solicitantes de asilo. Aboga por una reforma eficiente del Sistema Europeo Común de Asilo que sea respetuosa de los derechos humanos y por el establecimiento de un sistema auténticamente común a todos los Estados miembros. Igualmente, recomienda que, a fin de satisfacer las necesidades reales, se lleven a cabo avances con los reasentamientos y los visados humanitarios para los refugiados. Invita a la Comisión a supervisar la aplicación del acuerdo relativo a la distribución de los refugiados entre los Estados miembros.

3.3.2. Además, pide que se revisen los acuerdos de asociación con terceros países de tránsito y origen de flujos migratorios para que se respeten los derechos humanos y el Derecho internacional, y para desarrollar instrumentos financieros que aborden las causas profundas de la migración.

3.3.3. Aun cuando valora positivamente el trabajo que realiza la Comisión con los canales legales de migración por medio de las Directivas vigentes, el CESE reivindica una gobernanza a más largo plazo en relación con la migración de carácter laboral, una planificación para actualizar los canales de movilidad legales y el intercambio de información acerca de las oportunidades del mercado de trabajo. Habida cuenta de la estructura demográfica de Europa, el CESE destaca la necesidad de transformar en una oportunidad el reto de integrar a refugiados e inmigrantes en el mercado laboral. La inversión en formación y sistemas de apoyo adecuados constituirá un factor clave para facilitar la integración en el mercado de trabajo y ayudar a los inmigrantes a desarrollar todo su potencial, utilizando así sus capacidades, espíritu empresarial y dinamismo sin dejar de reconocer el valor de la diversidad y de las distintas culturas en nuestra sociedad en general.

3.3.4. El CESE considera que 2018, como Año Europeo del Patrimonio Cultural, brinda una oportunidad única para movilizar a todas las partes interesadas para contrarrestar el populismo y el nacionalismo, y hacer llegar un discurso positivo sobre el futuro de Europa. En este contexto, también se podría concienciar mejor sobre la necesidad de un entendimiento intercultural en todo lo relacionado con los refugiados y los migrantes.

### 3.4. Seguridad interior y política exterior

3.4.1. El CESE pide a la Comisión que siga aplicando medidas —incluido el control efectivo de las fronteras exteriores— para proteger a los europeos de las amenazas de seguridad, como el terrorismo, la delincuencia organizada y la ciberdelincuencia.

3.4.2. Además, considera necesario reforzar la cooperación en defensa. Con esta finalidad, el CESE respalda la creación de una Unión Europea de Defensa y acoge favorablemente el Plan de Acción Europeo de la Defensa.

3.4.3. Teniendo en cuenta los retos que plantea la impredecible política estadounidense y el riesgo de que crezcan el proteccionismo y el unilateralismo, el CESE exhorta a la UE a seguir trabajando en consonancia con su Estrategia Global, apoyando el multilateralismo en el marco de las Naciones Unidas y trabajando activamente en pos de la prevención de conflictos y la resolución de las crisis internacionales. Asimismo, el CESE subraya la necesidad de una mayor coordinación de los objetivos, las políticas y los medios entre los Estados miembros para permitir a la UE asumir un protagonismo más eficaz en la escena mundial.

3.4.4. La aplicación de la Agenda 2030 deberá sentar la base de la cooperación al desarrollo de la UE. Como prueba de liderazgo, la UE debería presentar un examen voluntario de sus actividades internas y externas relativas a los ODS en el Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas.

3.4.5. En el contexto de la política europea de vecindad, el CESE respalda la creación de una plataforma de diálogo con los interlocutores sociales con el fin de evaluar mejor el mercado laboral, y solicita a los Estados miembros de la UE que desarrollen un enfoque europeo común sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social entre la UE y los países vecinos meridionales. La política de vecindad debe establecer un vínculo claro entre la inestabilidad, la pobreza, la desigualdad y la falta de oportunidades, que pueden incrementar la vulnerabilidad a la radicalización y obstaculizar el proceso de democratización.

3.4.6. El CESE destaca el importante papel de las relaciones económicas exteriores y la diplomacia internacional para salvaguardar e incrementar la estabilidad y la seguridad. Del mismo modo, alienta a la UE a hacer pleno uso del papel que la cultura puede desempeñar en las relaciones internacionales.

#### 4. Facilitar la transición hacia una economía circular e hipocarbónica

4.1. El Plan de Acción sobre la Economía Circular debería llevarse a cabo de una manera integrada y coherente, aprovechando las oportunidades que se presentan para conciliar los aspectos económicos, sociales y medioambientales. El CESE pide a la Comisión que fomente las actividades vinculadas al mercado mediante la promoción de la innovación, propiciando iniciativas vanguardistas —tanto en regiones remotas como en áreas urbanas—, potenciando su desarrollo y proporcionando un marco normativo permisivo. Asimismo, señala los vínculos existentes entre la economía circular y otros «nuevos modelos económicos».

4.2. También se debería prestar la atención debida a la aplicación de políticas y legislación ambiental «tradicionales» que cubran la gestión de residuos y la protección del aire, el agua, el suelo y la biodiversidad. El CESE insta a la Comisión a que prosiga su trabajo como un elemento más del proceso de Revisión Ambiental Europea.

4.3. Los objetivos en materia de energía y clima para 2030 deberían aplicarse de la manera más rentable posible. Con esa finalidad, el CESE pide a la Comisión que efectúe una evaluación completa de los actuales instrumentos políticos de bajas emisiones de carbono y garantice que las herramientas son apropiadas y se utilizan de la manera más eficiente.

4.4. La Comisión también debería considerar las cuestiones climáticas desde el punto de vista de la «justicia climática», es decir, teniendo en cuenta ámbitos como la igualdad, los derechos humanos y la pobreza.

4.5. La diplomacia climática sigue siendo una misión importante de la UE en la lucha contra el cambio climático. Es necesario conseguir que los países con mayores emisiones de carbono se comprometan a cumplir objetivos que sean, como mínimo, igual de ambiciosos que los de la UE. El CESE anima a la Comisión a luchar por el establecimiento a escala mundial de los precios del carbón, al objeto de crear igualdad de condiciones en relación con los competidores en terceros países.

4.6. El CESE solicita a la Comisión que prepare una estrategia para incrementar su impronta en el clima y el medio ambiente, es decir, su impacto global positivo. Esto exige un entorno propicio a la innovación y la inversión, así como unas condiciones comerciales favorables para exportar soluciones climáticas y productos hipocarbónicos. Así es como la UE puede contribuir eficientemente a hacer frente al cambio climático y a los retos medioambientales, y tener una repercusión mucho mayor que si opera únicamente dentro de sus propias fronteras.

#### 5. Capacitar, implicar y consultar a la sociedad civil

5.1. El CESE recalca el papel esencial que desempeña la sociedad civil en la concepción, ejecución y seguimiento de las políticas en todas las etapas y a todos los niveles, incluido el local. Todo ello exige un cambio de cultura y un reconocimiento del valor que reviste la sociedad civil en la UE y en los Estados miembros, un valor que ya se ha consagrado en el art. 11 del TUE, donde se estipula que las instituciones de la UE habrán de promover y facilitar el diálogo civil horizontal y vertical, llevar a cabo amplios procesos de consulta y sentar las bases de las iniciativas de los ciudadanos europeos. Todos ellos son procesos complementarios que se desarrollan sin perjuicio de las consultas al CESE y el diálogo social.

5.2. El CESE sigue muy de cerca y participa activamente en los diálogos estructurados o los foros consultivos (como la Plataforma de partes interesadas de la economía circular, el Foro Europeo de la Migración, etc.), reuniendo e implicando a las organizaciones de la sociedad civil y a otros interlocutores de las instituciones de la UE y de los Estados miembros, a la vez que pide apoyo para sus iniciativas en favor de la creación de una Plataforma por el Cambio (igualdad de género en el sector del transporte) y un foro institucional sobre la participación ciudadana (en el marco de la Iniciativa Ciudadana). A la hora de instituir plataformas como REFIT, la Comisión debe plantearse una representación por parte del CESE, de conformidad con las competencias que los Tratados confieren al Comité y, al hacerlo, garantizar que dicha representación refleja su composición en forma de tres grupos.

5.3. Como proceso complementario a las iniciativas anteriormente mencionadas, la Comisión acaba de abrir un portal de Internet específico bajo el lema «Contribuir al proceso legislativo» para recabar opiniones de la ciudadanía y, por consiguiente, tanto de organizaciones como de particulares. El CESE recomienda a la Comisión que haga una distinción entre las contribuciones de las organizaciones de la sociedad civil y las de ciudadanos particulares. A tal efecto, la Comisión deberá llevar a cabo un inventariado de las partes interesadas, en colaboración con el CESE, para determinar unos grupos de destinatarios representativos y equilibrados desde el punto de vista geográfico, basándose en el Registro de Transparencia. Además, la Comisión deberá garantizar que las respuestas son ponderadas cualitativa y cuantitativamente. Por otra parte, la Comisión deberá trabajar permanentemente en mejorar la transparencia y la accesibilidad, así como la atención y la rendición de cuentas ante los participantes.

5.4. El CESE pide a la Comisión que desarrolle un enfoque más estratégico ante estas prácticas y las estructure mejor sobre una base institucional y representativa aprovechando los recursos de los órganos consultivos representativos ya existentes tanto en la esfera europea como en los Estados miembros y las regiones. Con esta finalidad, la Comisión debería colaborar estrechamente con el CESE y solicitar un dictamen exploratorio sobre cómo organizar este diálogo civil de forma eficaz y permanente, al cual seguiría una comunicación específica por parte de la Comisión.

5.5. El CESE hace hincapié en que es necesario mejorar la eficacia de la Iniciativa Ciudadana Europea, en línea con el anuncio de la revisión del Reglamento sobre la ICE hecho por el Frans Timmermans, vicepresidente primero de la Comisión Europea, y explorar nuevas vías, como la utilización de herramientas digitales, para incrementar la participación de los jóvenes y de las personas procedentes de grupos vulnerables, en particular.

5.6. Por último, el CESE reconoce que la Comisión ha tenido presentes muchos elementos de la contribución del CESE al programa de trabajo para 2017. Sin embargo, también figuran cuestiones que no han sido incluidas, motivo por el cual se han recordado en el presente documento. Con respecto a la aplicación del programa de trabajo de la Comisión para 2018, el CESE está dispuesto a presentar sus observaciones y participar en los trabajos sobre iniciativas específicas en el curso del próximo año.

Bruselas, 5 de julio de 2017.

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

---

## Resolución del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Blanco de la Comisión sobre el futuro de Europa y otros aspectos»

(2017/C 345/02)

En su pleno de los días 5 y 6 de julio de 2017 (sesión del 5 de julio), el Comité Económico y Social Europeo (CESE) aprobó por 226 votos a favor, 16 en contra y 15 abstenciones la siguiente Resolución.

### *Hacia una percepción común de los objetivos*

#### *Una opinión del CESE sobre el futuro de Europa <sup>(1)</sup>*

1. La sociedad europea y los ciudadanos piden una UE creíble, legítima y resiliente. Durante más de una década, la UE se ha visto asediada por problemas políticos, económicos y sociales, lo que ha generado una actitud pesimista y ha sembrado incertidumbre entre los ciudadanos. La UE necesita estrategias generales para promover el bienestar de sus ciudadanos, inversiones sólidas y sostenibles, la creatividad y el espíritu empresarial, y para hacer frente a la creciente brecha entre ricos y pobres, la pobreza y la desigualdad de la riqueza. La recuperación económica actual no debe convertirse en ningún caso en una excusa para no actuar. Por el contrario, el CESE insta a encontrar un modo de avanzar reflexionado y coherente que permita reforzar la confianza y la seguridad y centrarse en resultados tangibles para los ciudadanos y en el enorme potencial de Europa.
2. Deben evitarse las falsas expectativas. Ante todo, el objetivo debe ser una UE capaz de ofrecer una auténtica igualdad de oportunidades para todos. Los factores económicos, sociales y medioambientales están interrelacionados. Es fundamental dar al continente la posibilidad de adaptarse al profundo proceso de transformación y a la competencia feroz en todo el mundo y de configurar de manera efectiva la globalización de conformidad con los valores de la UE.
3. El juego de «culpar a Bruselas», que muchos han jugado y siguen jugando, debe acabar. Es imprescindible un compromiso común por parte de las instituciones europeas y de una amplia gama de partes interesadas, incluidos los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil, tanto a escala nacional como de la UE. El CESE subraya que la legitimidad de las decisiones de la UE depende, en última instancia, de la calidad del proceso democrático.
4. El camino que tenemos por delante solo puede recorrerse si se inspira en la misma *percepción común de los objetivos* que conformó la convicción de los padres fundadores y que se plasmó posteriormente en cualquier paso de importancia que se dio. La UE debe movilizar los instrumentos legislativos, la orientación, la financiación y la cooperación de que dispone para avanzar en todas las dimensiones deseables. El Tratado de Lisboa señala el camino.

### *Escenarios del Libro Blanco*

5. El CESE no cree que la elección entre escenarios <sup>(2)</sup> sea un buen método para fomentar una *percepción común de los objetivos* o definir la ruta futura. En primer lugar, la UE no parte de cero. Por consiguiente, la Comisión debería basar sus propuestas en un análisis en profundidad de la historia de la UE —sus logros y sus deficiencias— como una fuente valiosa de cara al futuro. Los compromisos asumidos por los Estados miembros en la Declaración de Roma constituyen un punto de partida positivo y saludable <sup>(3)</sup>. En segundo lugar, los cinco escenarios están dirigidos a los Estados miembros, y se centran en los cambios institucionales, por lo que carecen de relevancia directa para los ciudadanos europeos. También parecen artificiales.
6. Para el CESE, el escenario 1 —o, en su opinión, «salir del paso»— no es una opción. El escenario 5 parece atractivo a cierto número de personas, pero actualmente es poco realista. El escenario 2, que se centra exclusivamente en el mercado común, es demasiado limitado. El escenario 4 requiere un acuerdo entre 27 Estados miembros, lo cual podría dar lugar a la parálisis de la UE y promover las tendencias centrifugas, poniendo en peligro los objetivos y valores de la Unión. En el escenario 3, los mecanismos para una integración diferenciada, como la cooperación reforzada, podrían ser un instrumento útil para superar los bloqueos en ámbitos concretos y fomentar una dinámica positiva en el proceso de integración en la UE.

<sup>(1)</sup> La presente Resolución, aprobada por el Comité Económico y Social Europeo en su pleno del 5 de julio de 2017, parte de una solicitud, de 4 de abril de 2017, del presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, en la que pedía al CESE que presentara las ideas y prioridades de la sociedad civil organizada de Europa para el futuro desarrollo de la Unión Europea, sobre la base del Libro Blanco sobre el futuro de Europa.

<sup>(2)</sup> Véase el Libro Blanco sobre el futuro de Europa, marzo de 2017.

<sup>(3)</sup> Declaración de los dirigentes de los veintisiete Estados miembros y del Consejo Europeo, el Parlamento Europeo y la Comisión, adoptada el 25 de marzo de 2017:  
<http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2017/03/25-rome-declaration/>

No obstante, se trata de instrumentos para lograr objetivos políticos y no de un objetivo en sí mismo. Aunque deben recomendarse como forma de superar la parálisis o los obstáculos a aquella legislación de la UE que se considera deseable, el CESE subraya igualmente la necesidad de promover la convergencia en el seno de la Unión y combatir la fragmentación y la división. Por consiguiente, un acuerdo entre países pioneros o catalizadores siempre debe estar abierto a los *que estén dispuestos*, al tiempo que debe prevalecer una *percepción común de los objetivos*.

### **El punto de vista del CESE sobre el futuro**

#### **A. Método**

7. Es preciso dotar a los temas estratégicos de una perspectiva común para evitar la amenaza de una *Europa a la carta* o las tendencias centrífugas. El CESE recomienda que se fijen las condiciones para un mejor reparto del poder político en todos los niveles. Todo ello depende principalmente de la voluntad política y, por ello, debería constituir una cuestión fundamental en el marco de un debate genuino sobre el futuro.

8. Debe desaparecer la distinción tradicional entre el nivel nacional y el nivel europeo. Los retos comunes y las realidades entrecruzadas a lo ancho del continente ponen de manifiesto la necesidad de una *misión común* y requieren, igualmente, que se reconozca la ciudadanía europea junto con la ciudadanía nacional. La elaboración de políticas debe incluir a todos los ámbitos de la sociedad e impulsar su participación. Para obtener el apoyo de los ciudadanos es necesario compartir los objetivos y evaluar sistemáticamente a escala nacional, regional y local las repercusiones de las decisiones y las políticas.

9. El Parlamento Europeo (PE) debe desempeñar un papel esencial a la hora de determinar la dirección del futuro de Europa. Además, existe una necesidad fundamental de promover la participación de los Parlamentos nacionales así como su interacción con el PE.

10. Los objetivos clave deben ir acompañados de un acuerdo entre los Estados miembros sobre:

- los objetivos, los instrumentos comunes y los plazos; lo más necesario es un discurso común que se base en la coherencia, la transparencia, la visibilidad y, en especial, la comunicación compartida;
- una reforma deseable del Consejo, que garantice la eficacia y la transparencia, y una Comisión independiente, tanto en asuntos de competencia exclusiva como de competencia compartida, con especial hincapié en el método comunitario;
- la necesidad de unos mecanismos consultivos ordenados con todas las partes interesadas, una aplicación correcta y el respeto del Estado de Derecho.

#### **B. Políticas**

11. Cualquiera que sea la opción que se elija para el futuro de Europa, el CESE desea una Unión Europea cohesionada y coherente. Muchas de las políticas en curso son parte de una profundización de la integración, un proceso a largo plazo que el CESE apoya plenamente. El CESE ha presentado muy recientemente observaciones detalladas y propuestas para el futuro sobre casi todas estas políticas.

12. El mercado único, en todas sus dimensiones económicas y sociales y en el marco de un modelo de desarrollo sostenible, constituye el cemento indispensable de la integración europea y debe garantizar condiciones de competencia verdaderamente equitativas. En la misma línea, la UEM se ha considerado un paso decisivo. Sin embargo, a pesar de los impresionantes avances, su arquitectura sigue siendo frágil. La UEM se halla en el núcleo de los futuros acontecimientos en la UE; por lo tanto, profundizarla es crucial. El CESE respalda una vía gradual hacia una unión política con distintas medidas y disposiciones macroeconómicas y microeconómicas y con una fuerte dimensión social. La realización de la UEM requiere una verdadera gobernanza económica, que incluya la gestión por parte de la UE del sector financiero, reformas ordenadas en los Estados miembros afectados y planteamientos compartidos sobre las políticas del mercado laboral. La mejora de la gobernanza debe reforzar el fundamento para una mayor convergencia y la solidaridad en toda la zona del euro. Los servicios públicos en la UE, muy competentes, pueden servir de ayuda. La zona del euro debería iniciar una cooperación más estrecha en otros ámbitos.

13. Asimismo, el CESE subraya la necesidad de una gobernanza más cohesionada, una integración más profunda y el pleno compromiso de los Estados miembros en los siguientes ámbitos:

- una política industrial europea coordinada basada en la competencia leal —también a la hora de desalentar la evasión fiscal— debe garantizar un enfoque compartido y no nacional que promueva condiciones paneuropeas para fomentar la competitividad en una economía social de mercado que cuente con la participación comprometida de todas las partes interesadas en el marco de diálogos consensuados y en la tarea de facilitar la inversión (programas) y apoyar a las pymes;
- la promoción de la convergencia social ascendente —en consonancia con la convergencia económica— en términos de resultados laborales y sociales, mediante la aplicación del pilar europeo de derechos sociales, respetando al mismo tiempo las competencias nacionales;
- una Unión de la Energía con una gobernanza adecuada, que es indispensable para un buen sistema común del mercado de la energía y la seguridad energética;
- un marco legislativo y una estrategia de lucha contra el cambio climático en toda Europa que se proyecten hacia el futuro, sobre la base del Acuerdo de París y como contribución a los acuerdos internacionales sobre el clima, y el fomento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en todas las políticas de la Unión;
- un mercado único digital, como elemento importante para la competitividad futura y para fomentar la creación de empleos de calidad, al tiempo que se anticipa a los efectos de la transformación digital sobre el empleo y el mercado de trabajo;
- una estrategia mejorada en materia de tecnología, investigación e innovación en toda Europa;
- una política comercial (multilateral), que debería garantizar, mediante negociaciones transparentes, la apertura de los mercados y la sostenibilidad social y medioambiental, poniendo de relieve al mismo tiempo la igualdad de las relaciones comerciales para garantizar los intereses europeos en un mundo que se enfrenta cada vez más a tendencias proteccionistas;
- una política europea de los consumidores como política de ciudadanía.

14. En opinión del CESE, también los asuntos sociales y la educación deben abordarse de un modo más sistemático a escala de la UE para encontrar soluciones convincentes. La seguridad social y la educación están en su mayor parte sujetas al principio de subsidiariedad, por lo que recaen en el ámbito de los procesos legislativos y decisorios nacionales, a menudo con la participación activa de los interlocutores sociales. En los asuntos sociales deben aplicarse mejor las competencias compartidas entre la UE y los Estados miembros. Dado el aumento de las tensiones en los mercados laborales, debido a la revolución digital, las deficiencias estructurales en los mercados de trabajo y la globalización, el CESE pide un compromiso europeo visible con el fin de impulsar una mayor convergencia sobre determinadas condiciones sociales y laborales, al tiempo que se contribuye a fomentar la creación de empleo de calidad, la movilidad justa y el compromiso positivo de los ciudadanos. Es necesario prestar una atención particular a los jóvenes y al desempleo juvenil. El papel de los interlocutores sociales, la sociedad civil en su conjunto y el diálogo social son primordiales.

15. Se requiere una mayor convergencia económica y social en la UE, pero es preciso tener en cuenta las diferencias en las economías, culturas y tradiciones nacionales de los sistemas sociales. El CESE subraya que la UE no debe ser un observador sino asumir una responsabilidad claramente establecida. Antes de poder definir una vía de avance común, se requieren debates adecuados entre los interlocutores sociales (y otras partes interesadas). Asimismo, el CESE señala la importancia de que las directivas sociales de la UE sean implementadas de manera efectiva por los Estados miembros.

16. La educación también está sujeta al principio de subsidiariedad. No obstante, es innegable que el futuro social y económico de Europa y la participación de los ciudadanos están estrechamente vinculados a la existencia de sistemas educativos y formativos actualizados en todos los niveles. El futuro de la generación más joven depende en gran medida de la educación. Las cualificaciones resultan clave tanto para los jóvenes como para las generaciones de más edad. Por lo tanto, la UE debe participar activamente en el proceso de modernización que ya está en marcha. Asimismo, la educación desempeña una función importante a la hora de comunicar sobre Europa: el CESE subraya la necesidad de ofrecer en las escuelas primarias y secundarias información y educación adecuadas sobre la UE, los valores europeos y la ciudadanía europea.

17. Es necesario restablecer la libre circulación de personas en el espacio Schengen, lo que implica, por definición, que las fronteras comunes deben controlarse de modo más eficaz. De forma paralela, el lamentable aumento del terrorismo internacional (en el que se incluyen los asesinatos pero también la ciberdelincuencia) es una causa grave de incertidumbre pública que es preciso combatir. La cooperación entre las fuerzas policiales y las autoridades judiciales es más necesaria que nunca.

18. Estos ámbitos están directamente relacionados con la política exterior y el gravísimo problema de los Estados fallidos y las guerras civiles en los países vecinos de Europa, así como con los consiguientes flujos migratorios que actualmente eclipsan el resto de cuestiones. El CESE apoya decididamente impulsar una política de migración común que otorgue protección a los refugiados de conformidad con el Derecho internacional, establecer un sistema común de asilo, combatir la migración ilegal y la trata de seres humanos y fomentar vías legales para entrar en la UE. En el mismo contexto, la UE debe establecer asociaciones adecuadas con los países vecinos y, en particular, debe relanzar una auténtica política euromediterránea.

19. Más que nunca desde 1945, Europa se enfrenta al reto de velar por sus propios asuntos. Las relaciones con la OTAN y los Estados Unidos, y la eficaz gestión común europea de los problemas que surgen en los países vecinos de la Unión, requieren con urgencia una profundización de la Política Exterior y de Seguridad Común, de la que dependerá necesariamente la eficacia de la seguridad interior y exterior.

Bruselas, 5 de julio de 2017.

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

---

## DICTÁMENES

## COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

527.º PLENO DEL CESE DE LOS DÍAS 5 Y 6 DE JULIO DE 2017

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Mejorar la eficacia de las políticas de la UE en favor de las pymes»****(Dictamen de iniciativa)**

(2017/C 345/03)

Ponente: **Milena ANGELOVA**

Decisión del Pleno	21.1.2016
Fundamento jurídico	Artículo 29, apartado 2, del Reglamento interno
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	7.6.2017
Aprobado en el pleno	6.7.2017
Pleno n.º	527
Resultado de la votación	157/1/4
(a favor/en contra/abstenciones)	

**1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1. El CESE acoge con satisfacción que se declare que las pymes deben constituir el elemento central de las políticas económicas en la Unión. Valora positivamente que en la última década se haya aprobado numerosa legislación y se hayan asignado fondos considerables a apoyarlas. Sin embargo, el CESE comparte la opinión, a menudo manifestada por la comunidad de pymes, de que siguen existiendo importantes deficiencias tanto en la formulación como en la ejecución de las políticas dirigidas a estas empresas, lo que obstaculiza sustancialmente el efecto de las medidas de apoyo.

1.2. Estudios recientes del CESE <sup>(1)</sup> han revelado que las políticas de la UE para las pymes y los mecanismos de apoyo actuales tratan las numerosas pymes de Europa como un grupo homogéneo y, lamentablemente, no hacen distinciones entre las diferentes necesidades que presentan los numerosos subgrupos de empresas que engloba la definición de pymes. Los ejemplos de mecanismos de apoyo diseñados a medida son más bien escasos. El uso de un enfoque universal en la elaboración de políticas de la Unión para las pymes es un problema crucial que impide que las políticas surtan el efecto deseado en este tipo de empresas <sup>(2)</sup>. Por consiguiente, se recomienda encarecidamente «vender» mejor las políticas en materia de pymes y establecer con mayor precisión las necesidades específicas de estas empresas, en paralelo a la próxima consulta pública sobre la importancia de la definición de las pymes.

1.3. El CESE advierte de que sigue predominando el enfoque burocrático y la complejidad de las normas administrativas en las políticas de la Unión para las pymes y en los mecanismos de apoyo actuales, pese a los constantes esfuerzos que se realizan a escala europea por minimizar la carga administrativa. Las pymes de la Unión consideran a menudo que los

<sup>(1)</sup> Estudio del CESE «Assessment of the effectiveness of the EU's SMEs policies 2007-2015» (Estudio sobre la evaluación de la eficacia de las políticas de la Unión en materia de pymes 2007-2015) (enero de 2017), estudio del CESE «Access to finance for SMEs and midcaps in the period 2014-2020: opportunities and challenges» (Estudio sobre el acceso de las pymes y las empresas de capitalización media a la financiación durante el período 2014-2020: oportunidades y retos) (mayo de 2015), en lo sucesivo, «los estudios del CESE».

<sup>(2)</sup> El Mecanismo de Garantía de Préstamos y todos los instrumentos financieros de COSME son buenos ejemplos de mecanismos de apoyo específicos.

funcionarios responsables ignoran por completo cómo funcionan realmente sus negocios. Los mecanismos de apoyo de la Unión parecen en su mayoría inadecuados para responder a las acuciantes necesidades de soluciones rápidas, claras y eficaces de las pymes.

1.4. El CESE expresa su preocupación por el hecho de que, dada la insuficiente comunicación, la mayoría de las pymes —principalmente las pequeñas empresas y las microempresas— no es consciente de la existencia de estos instrumentos y redes de apoyo. Este problema puede abordarse mediante mayores esfuerzos de sensibilización, un apoyo adicional que permita a más pymes acceder a la información adecuada, un mayor compromiso de los órganos oficiales con los principales intermediarios locales a escala nacional y regional especializados en trabajar con las pymes (empresarios y asociaciones de pymes, cámaras de comercio) y la prestación de apoyo sencillo y adaptado a las necesidades de las empresas. En su mayor parte, las herramientas que se ofrecen son demasiado complejas, poco claras y burocráticas en su diseño y contenido para satisfacer las necesidades de las pymes. Para afrontar este problema, el CESE insta a la Comisión Europea y los Estados miembros a hacer el mejor uso posible del Semestre Europeo, aplicar de modo sistemático y generalizado el principio de asociación <sup>(3)</sup> e impulsar la participación obligatoria de las organizaciones representativas de las pymes a escala europea, nacional y regional en el diseño, la aplicación y el seguimiento de las políticas y medidas de apoyo en el ámbito de las pymes. Las recomendaciones específicas por país deberían concentrarse sistemáticamente en las políticas de apoyo a las pymes, a fin de garantizar una formulación pertinente, una aplicación efectiva y unas mediciones cualitativas y cuantitativas de los resultados.

1.5. El CESE lamenta que el seguimiento de los avances de las políticas de la UE en materia de pymes siga estando fragmentado. Aunque las actividades empresariales de las pymes se registran exhaustivamente, no se registra el efecto de las medidas de apoyo de la Unión en estas actividades ni el grado en el que los cambios en el desarrollo de las pymes pueden atribuirse a dichas medidas. La información disponible es principalmente cuantitativa y no cualitativa, por lo que no ofrece una base para una evaluación adecuada de la eficacia y la eficiencia de las políticas y los instrumentos de apoyo <sup>(4)</sup>.

1.6. En consonancia con sus anteriores dictámenes, el CESE expresa su preocupación por que la aplicación de la «Small Business Act» para Europa está lejos de completarse <sup>(5)</sup>. Los logros en los diferentes ámbitos son desiguales, con peores resultados en el emprendimiento, el mercado único y el acceso a la financiación. Las cualificaciones y la innovación y la contratación estatal y pública se han deteriorado verdaderamente desde 2008 <sup>(6)</sup>. Está claro que debería alentarse a los Estados miembros a adoptar medidas pertinentes y hacer suya la «Small Business Act» a la hora de concebir y aplicar las políticas y la legislación que tengan un impacto sobre las pymes.

### 1.7. *Recomendaciones específicas*

1.7.1. Las políticas de la UE en materia de pymes deberían reconocer la heterogeneidad y la diversidad de las pymes europeas y estudiar las necesidades específicas de las microempresas, las empresas familiares y «tradicionales», las empresas sociales, las profesionales liberales, los trabajadores autónomos y todos los demás subgrupos específicos que tienen formas jurídicas y modelos de operación muy distintos, con el fin de ofrecer una cartera adecuada de medidas normativas para fomentar su crecimiento.

1.7.2. El CESE propone que la Comisión evalúe si la actual definición de «pyme» se corresponde con la heterogeneidad, las dinámicas sectoriales, las características específicas y la diversidad de estas empresas durante la última década <sup>(7)</sup>. El CESE aboga por una política transversal para las pymes visible, coordinada y coherente que se base en un plan de acción plurianual.

1.7.3. Las herramientas de apoyo a las pymes de la Unión deberían traducirse al lenguaje empresarial para cumplir su propósito de promover el crecimiento y el empleo. Para hacer frente a la excesiva complejidad detectada en los mecanismos de apoyo, es importante buscar la ayuda y el asesoramiento de organizaciones de pymes, que son las que conocen mejor sus necesidades, a fin de que las políticas de la Unión en materia de pymes hablen el idioma de los negocios. A este respecto, actualmente las pymes confían en los interlocutores sociales nacionales como un importante factor positivo para transmitir

<sup>(3)</sup> Tal como se establece en el artículo 5 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013, desarrollado posteriormente en el Reglamento (UE) n.º 240/2014.

<sup>(4)</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp2\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp2_final_en.pdf) p. 31.

<sup>(5)</sup> DO C 229 de 31.7.2012, p. 49; DO C 181 de 21.6.2012, p. 125.

<sup>(6)</sup> Ficha informativa sobre la «Small Business Act» de 2016 Perfil de la «Small Business Act». Rendimiento medido en función de los indicadores de la «Small Business Act».

<sup>(7)</sup> Por ejemplo, en EE. UU. la *Small Business Administration* establece que sus criterios no deben basarse únicamente en la estructura de la propiedad, los ingresos y el número de empleados sino también en la actividad económica de la empresa, lo que facilita la aplicación de unas políticas industriales pertinentes.

sus puntos de vista sobre la manera de mejorar las políticas de fomento de las pymes, y piden una participación más activa de los interlocutores en el programa nacional de reforma. Por consiguiente, debería reforzarse su papel, junto con el de las asociaciones de pymes, las cámaras de comercio e industria y otras organizaciones intermediarias de pymes.

1.7.4. Las políticas de la Unión en materia de pymes deberían dedicar más esfuerzos a informar a las pymes —en concreto a los subgrupos más vulnerables, como las microempresas, las empresas unipersonales, las empresas tradicionales con escaso potencial innovador, las empresas ubicadas en regiones remotas, etc.<sup>(8)</sup>— sobre el apoyo existente. Las principales redes de apoyo deberían mantenerse y popularizarse, y se habría de facilitar su uso y hacerlas más accesibles a las pymes. La Comisión Europea debería analizar cuidadosamente la posibilidad de garantizar la coordinación de las redes de apoyo actuales en el marco de un sistema común de ventanilla única que respete la situación en cada Estado miembro.

1.7.5. Es esencial la creación de una asociación sólida de múltiples partes interesadas —plataformas de pymes— con los interlocutores sociales y las partes interesadas públicas y privadas que atienden los problemas de las pymes, a escala nacional y regional. Para superar el problema de comunicación entre las pymes y los mecanismos de apoyo de la UE, es preciso reforzar la interacción con las organizaciones de pymes, que son las instituciones que mejor conocen las necesidades de estas empresas, en particular a escala nacional y regional. Esto también puede brindar un canal nuevo y eficaz para llegar a las pymes utilizando secciones locales de organizaciones de empresarios, cámaras de comercio y economía, asociaciones de pymes y organizaciones profesionales y sectoriales como intermediarios clave para popularizar y suministrar las herramientas de apoyo existentes.

1.7.6. Los mejores resultados para las pymes se dan cuando los entes locales cooperan con organizaciones de pymes en la formulación y aplicación de las políticas. La tendencia actual a organizar la mediación principalmente en torno a los bancos no constituye la mejor opción. Los bancos deberían funcionar como intermediarios financieros, pero para todos los demás aspectos (formulación de políticas, información, promoción, etc.) las organizaciones representativas de las pymes son más adecuadas. Por consiguiente, el CESE pide a la Comisión que elabore medidas de apoyo a las organizaciones de pymes aplicando las políticas en materia de pymes, difundiendo información pertinente para estas empresas y proporcionándoles ayuda financiera.

1.7.7. El CESE apoya la «Small Business Act» y pide que sus dos principios «pensar primero a pequeña escala» y «solo una vez» sean jurídicamente vinculantes. No obstante, aplicar el principio de «solo una vez» no debería perjudicar a aquellos países de acogida que verifican los requisitos profesionales y legales necesarios para llevar a cabo una actividad económica. El principio de asociación debería ampliarse a todos los procedimientos legislativos que afectaran a las pymes de forma directa o indirecta. En la práctica, es muy recomendable organizar reuniones anuales de las plataformas de pymes a escala de la UE y de los Estados miembros.

## 2. Pymes: el centro de las políticas económicas en la Unión

2.1. Las políticas de la UE de apoyo a las pymes<sup>(9)</sup> son necesarias, porque, a diferencia de las pymes de otras partes del mundo, las europeas tienen que cumplir normativas nacionales y europeas que, a menudo, fueron aprobadas sin una verdadera consulta con las organizaciones que las representan, en contradicción con el enfoque de «pensar primero a pequeña escala». Esto aumenta sustancialmente el esfuerzo y los costes necesarios para hacer negocios, pese a los limitados recursos humanos y técnicos de las pymes.

2.2. En 2008, la Comisión puso en marcha los principios de «pensar primero a pequeña escala» y «solo una vez» como paso decisivo en el fomento de la competitividad y la mejora del clima empresarial para 23 millones de pymes en Europa<sup>(10)</sup>. El CESE ha apoyado firmemente esta tarea<sup>(11)</sup>, pero advierte de que si la «Small Business Act» no es jurídicamente vinculante y los diferentes niveles de gobernanza —UE, Estados miembros y regiones— no están obligados a aplicarla, seguirá siendo una mera declaración política.

<sup>(8)</sup> Las diferentes dimensiones de las pymes están muy bien descritas en [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp2\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp2_final_en.pdf) p. 20.

<sup>(9)</sup> Carta Europea de la Pequeña Empresa (2000).

<sup>(10)</sup> COM(2008) 394 final.

<sup>(11)</sup> DO C 27 de 3.2.2009, p. 7; DO C 224 de 30.8.2008, p. 32; DO C 182 de 4.8.2009, p. 30.

2.3. La aplicación de la «Small Business Act» se evaluó y actualizó en 2011 <sup>(12)</sup>, pero las conclusiones sobre su efecto real fueron poco entusiastas y pidieron realizar mayores esfuerzos <sup>(13)</sup>. El CESE ha presentado reiteradamente propuestas para mejorar la eficacia de las políticas en favor de las pymes <sup>(14)</sup>. En la actualidad, las pymes se ven afectadas por todas las políticas de la UE y, por consiguiente, necesitan que se formule y se aplique de modo eficaz y eficiente una política verdaderamente transversal, visible, coordinada y coherente <sup>(15)</sup>.

2.4. Las políticas en el ámbito de las pymes no tienen en cuenta las distintas necesidades que presentan las diferentes categorías de este tipo de empresas. A fin de aumentar la eficacia de su formulación y aplicación, es necesario realizar un esfuerzo sustancial de divulgación, lo que permitirá diferenciar sus destinatarios con mayor precisión y orientar y adaptar a sus necesidades específicas las soluciones que se ofrecen. Los criterios de segmentación podrían basarse no solo en el tamaño (por ejemplo, cuanto más pequeña es una empresa, más difícil le resulta, por lo general, acceder a la financiación y más asesoramiento, orientación y tutoría necesita) sino también en la ubicación (grandes ciudades frente a pequeñas ciudades y zonas rurales remotas), la fase del ciclo de vida (empresa emergente, empresa en expansión), el sector (industria, comercio, agricultura o turismo, entre otros), etc.

2.5. Ya se ha llevado a cabo un trabajo preparatorio sustancial para revisar la «Small Business Act». El programa REFIT ha asumido la tarea de realizar tan necesarias mejoras en el marco legislativo de la Unión y reducir los obstáculos administrativos. Con los años, la cantidad de legislación de la Unión en vigor se ha incrementado hasta llegar a los 19 875 documentos <sup>(16)</sup>. De ellos, 1 527 contienen disposiciones relacionadas con las pymes, que se relacionan principalmente con los siguientes ámbitos: ayudas estatales (343), competencia (293), mercado interior (217), investigación y desarrollo tecnológico (133) y presupuesto (117).

2.6. Los recientes estudios del CESE demuestran que, pese a las numerosas iniciativas que se han puesto en marcha, las políticas de la Unión en materia de pymes necesitan una revisión sustancial para diversificar las medidas de apoyo, simplificar las normas aplicables y optimizar la comunicación y la colaboración con las pymes y sus organizaciones para poder atender eficazmente las varias y diversas necesidades de las pymes. Está creciendo considerablemente el papel de las regiones y de los territorios en la aplicación de las políticas y la legislación de la UE, en particular las que afectan a las pymes <sup>(17)</sup>.

### 3. Políticas de apoyo a las pymes: retos y oportunidades

3.1. Las pymes se enfrentan a dificultades cada vez mayores de distinta índole:

- la constante intensificación de la competencia y globalización de los mercados;
- nuevos modelos de negocio como consecuencia del desarrollo de nuevas tecnologías: por ejemplo, la digitalización generalizada (industria 4.0), la economía circular y la economía colaborativa;
- la escasez de mano de obra cualificada y capacitada como consecuencia de la crisis demográfica en Europa, el envejecimiento de la población y la migración.

3.2. Las pymes conforman un grupo muy diverso y heterogéneo. Pueden diferenciarse en función de su tamaño, fase del ciclo de vida, ubicación, régimen de propiedad, sector de actividad, etc., y sus necesidades de apoyo son muy variadas y dependen de a qué subsegmento pertenezca una pyme determinada. Un grupo especial que requiere tratamiento específico lo constituyen las «empresas unipersonales» (casi el 50 % de las pymes), que están prácticamente excluidas del ámbito de aplicación de las medidas de apoyo. Con el fin de ayudar a este grupo, muy vulnerable, de pymes a trabajar y prosperar, también debería abordarse adecuadamente el problema del falso trabajo por cuenta propia.

3.3. En este contexto, la formulación de políticas de promoción basadas únicamente en el tamaño de las empresas apoyadas puede estar obsoleta, ser demasiado general y no tener en cuenta las distintas necesidades de los diferentes grupos de pymes. En sus dictámenes, el CESE ha insistido constantemente en la necesidad de políticas de promoción de pymes en Europa mejor orientadas y más precisamente definidas <sup>(18)</sup>, así como en la necesidad de revisar la definición de pymes para

<sup>(12)</sup> COM(2011) 78 final.

<sup>(13)</sup> DO C 376 de 22.12.2011, p. 51.

<sup>(14)</sup> DO C 229 de 31.7.2012, p. 49; DO C 181 de 21.6.2012, p. 125.

<sup>(15)</sup> <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/final-joint-declaration—horizontal-sme-policy.pdf>

<sup>(16)</sup> Acuerdos, directivas, reglamentos y decisiones.

<sup>(17)</sup> Según el Comité Europeo de las Regiones, más del 85 % de la legislación de la UE se aplica en el ámbito territorial.

<sup>(18)</sup> ECO/372, documento informativo no publicado en el Diario Oficial (DO C 13 de 15.1.2016, p. 8; DO C 383 de 17.11.2015, p. 64).

reflejar mejor la variedad de pymes y las diferencias entre Estados miembros<sup>(19)</sup>. El CESE pide a la Comisión Europea que ponga en marcha una consulta sobre la definición de «pyme» que incluya un análisis del modo en que se aplica esta definición al llevar a la práctica medidas políticas en favor de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas.

### 3.4. Adecuación de los instrumentos de apoyo a las necesidades de las pymes

3.4.1. Los instrumentos de apoyo a las pymes deben evaluarse desde el punto de vista del efecto real que tienen en la mejora de la situación de estas empresas y del cumplimiento, en particular, de los principios establecidos en la «Small Business Act». El CESE considera necesaria una evaluación cualitativa y exhaustiva de la eficacia y la eficiencia de la inversión de los fondos de la Unión, así como mayores esfuerzos de los Estados miembros para aplicar los principios de «pensar primero a pequeña escala» y «solo una vez» a escala nacional y regional, que deberían ser obligatorios en todos los niveles<sup>(20)</sup>.

3.4.2. El principio de «pensar primero a pequeña escala» y los principios de la «Small Business Act» no están presentes explícitamente en el plan Juncker. En cierta medida, pueden vislumbrarse en los programas Horizonte 2020 y COSME, pero deberían aplicarse mejor en la práctica. El CESE invita a los responsables políticos de la UE a tener en cuenta los principios de la «Small Business Act» en todos los textos legislativos de la Unión que puedan tener impacto directo o indirecto en las pymes.

3.4.3. El coste del crédito y el coste de la construcción y del alquiler se han reducido en los últimos años debido a la crisis. Esto, junto con algunos instrumentos específicos nuevos, crea buenas oportunidades para las empresas emergentes, pero la fase de expansión de las empresas sigue sin recibir apenas apoyo. En este sentido, el CESE acoge con satisfacción la nueva iniciativa de la Comisión para abordar este problema<sup>(21)</sup>.

3.4.4. Los préstamos bancarios continúan constituyendo la principal fuente de financiación de las pymes, pero el acceso a la financiación bancaria sigue sin resultar fácil para muchas de estas empresas, debido a los débiles balances bancarios, la falta de transmisión de la política monetaria del BCE en algunos países y los obstáculos relativamente elevados que imponen los requisitos de garantías. Cada vez es más importante la financiación basada en el mercado a través de fondos de capital privado, capital riesgo con emisión de bonos e instrumentos de capital en segmentos de mercado especializados y microfinanciación colectiva, pero la mayoría de las pymes siguen sin estar preparadas para aprovechar estas oportunidades<sup>(22)</sup>. Necesitan una orientación adecuada sobre la oportunidad, información detallada y apoyo para poder explorarlas. Según el estudio del CESE, una proporción extremadamente elevada de pymes desconoce las oportunidades de apoyo a través de los programas de subvenciones de los Fondos EIE o la posibilidad de obtener financiación a través de un fondo de inversión respaldado por los fondos de la Unión Europea.

3.4.5. Una encuesta de campo muestra que el objetivo y las prioridades de los instrumentos de apoyo no siempre coinciden con las necesidades de las pymes<sup>(23)</sup> y uno de los motivos es que no se reconocen las importantes diferencias que siguen existiendo entre los Estados miembros. Por ejemplo, son principalmente las empresas del sur de Europa las que señalan el acceso a nuevos mercados como la dificultad más importante con que se enfrentan las pymes, mientras que la mayor parte del apoyo para mejorar el acceso a los mercados, incluidos los mercados internacionales, lo reciben empresas del norte de Europa. Esto es una prueba clara de que las necesidades de las pymes son notablemente diferentes a nivel nacional, lo que suscita la pregunta de si los instrumentos paneuropeos deberían tal vez diseñarse con mayor detalle. Esta opinión también se ve plenamente respaldada en el Informe anual sobre las pymes europeas 2014-2015<sup>(24)</sup>, según el cual

<sup>(19)</sup> La definición común de las pymes se establece en la Recomendación 2003/361. Otra definición de las pymes puede encontrarse en la Directiva 2014/65/UE, de 15 de mayo de 2014, y en la Directiva 2013/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013 (DO C 383 de 17.11.2015, p. 64).

<sup>(20)</sup> DO C 303 de 19.8.2016, p. 94.

<sup>(21)</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM:2016:733:FIN>

<sup>(22)</sup> DO C 388 de 31.12.1994, p. 14.

<sup>(23)</sup> La encuesta se llevó a cabo a través de miembros del CESE, la UEAPME, el CEEP y la BICA entre abril y mayo de 2016. Los resultados se analizaron y se dividió a los Estados miembros en dos grupos en función de la clasificación utilizada en el documento «Industry 4.0. The new industrial revolution. How Europe will succeed», Roland Berger Strategy Consultants, marzo de 2014. Los países del Grupo 1 son Austria, Bélgica, Suecia y Alemania, con una mayor disposición para la Industria 4.0 y designados como «potencialistas» o «líderes». En el Grupo 2 se asignó a Bulgaria, Rumanía, Hungría, España y Chipre, etiquetados como «vacilantes» o «tradicionalistas». Esta división permite comparar los resultados de la encuesta de campo con investigaciones anteriores del CESE (véase ECO/372).

<sup>(24)</sup> <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/16341/attachments/2/translations/en/renditions/pdf>

el grupo de países con puntuaciones más bajas proviene principalmente del sur de Europa. Estos países declaran índices extremadamente bajos de éxito de los proyectos, entre otras cosas en el componente de pymes de Horizonte 2020 <sup>(25)</sup>.

3.4.6. Lamentablemente, las grandes expectativas puestas en el papel del «representante para las pymes» se han revelado hasta el momento injustificadas. Pocos portavoces de las pymes conocen quién desempeña esta función en sus respectivos países. La mayoría de las pymes afirma que el «representante para las pymes» simplemente cumple funciones protocolarias y ceremoniales en vez de desempeñar un papel vinculado a medidas reales para promover estas empresas. Aunque el objetivo principal de esta red estriba en servir de interfaz entre la Comisión Europea y los órganos nacionales, y promover eficazmente los intereses de las pymes en el marco de los órganos nacionales y de la legislación nacional, las pymes esperan recibir asesoramiento real e información sobre las políticas de la Unión en cooperación con sus organizaciones.

3.4.7. El fomento del emprendimiento está conectado con la creación de condiciones propicias para aumentar la proporción de empresas emergentes y nuevas empresas que sobreviven y tienen éxito, ayudar a las nuevas empresas a mejorar su competitividad y crecer con mayor rapidez y eficacia, y acelerar los procedimientos de insolvencia y el desarrollo y refuerzo de las transmisiones de empresas <sup>(26)</sup>. Aunque se ha logrado mucho en términos de simplificación de la tecnología y el procedimiento de registro en la Unión, queda mucho por hacer para cumplir los objetivos segundo y tercero. Se considera que el principio de «segunda oportunidad» produce los peores resultados en todos los Estados miembros, e incluso la Comisión no otorga contratos a emprendedores que han fracasado.

3.4.8. Además, en muchos países los procedimientos de liquidación (en caso tanto de insolvencia como de liquidación voluntaria), así como de reestructuración y herencia, presentan dificultades desde una perspectiva puramente procedimental. El CESE hace hincapié en la necesidad de simplificar y armonizar la legislación sobre insolvencia <sup>(27)</sup>.

3.4.9. La audiencia pública y los recientes estudios del CESE también ofrecían información importante sobre las principales dificultades experimentadas en los ámbitos prioritarios para las pymes europeas:

3.4.9.1. *Reducción/simplificación de la carga:*

- el número de iniciativas de exención/simplificación relacionadas con las pymes en el marco del programa REFIT es limitado;
- sigue sin revisarse la definición obsoleta de pyme;
- los Estados miembros aplican la prueba de las pymes de manera parcial y desigual, puesto que sigue sin ser obligatoria;
- las consultas públicas sobre las evaluaciones de impacto y las hojas de ruta se ven obstaculizadas por un enfoque institucional burocrático y por el hecho de que no están disponibles en todos los idiomas de la Unión;
- todas las pymes señalan la corrupción y la administración estatal ineficiente como graves problemas que tienen un efecto muy adverso en su negocio;
- la morosidad de las administraciones públicas y los grandes clientes continúa siendo una tendencia debilitadora en algunos Estados miembros, a pesar de la introducción de requisitos más estrictos en la revisión de la Directiva sobre morosidad <sup>(28)</sup>.

3.4.9.2. *Fomento del emprendimiento:*

- el emprendimiento sigue sin incorporarse de manera sistemática a la mayoría de los sistemas educativos nacionales de los Estados miembros;

<sup>(25)</sup> Existe una correlación entre las conclusiones del informe y el número de proyectos aprobados en el marco del instrumento Horizonte 2020 a finales de 2015:

Austria (25), Bélgica (12), Alemania (88), Francia (67), Suecia (46) y el Reino Unido (139). Estos países registraron una mejora en el empleo y el valor añadido de las pymes a finales de 2014, que alcanzaron los niveles de 2008;

Bulgaria (1), la República Checa (6), Croacia (1), Chipre (2), Dinamarca, Grecia (11), Hungría, Italia, Letonia, Lituania (5), Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovenia y España todavía no han alcanzado el nivel de 2008.

<sup>(26)</sup> Lichtenstein, G. A., T. S. Lyons, «Incubating New Enterprises: A Guide to Successful Practice» (The Aspen Institute, Rural Economic Policy Programme, USA, 1996).

<sup>(27)</sup> DO C 209 de 30.6.2017, p. 21.

<sup>(28)</sup> Directiva 2011/7/UE.

- la formación docente en emprendimiento es esporádica y se lleva a cabo principalmente en el marco de proyectos individuales: existen escasas iniciativas europeas en este ámbito <sup>(29)</sup>;
- los programas para jóvenes centrados en el emprendimiento, aunque tienen éxito, amenazan con desviarse de sus objetivos iniciales de fomentar el emprendimiento;
- las campañas promocionales como la Semana Europea de las Pymes tienen un efecto escaso a la hora de animar a los participantes a plantearse seriamente ser emprendedores;
- los costes de las empresas emergentes siguen siendo tres veces superiores al parámetro de referencia indicado.

#### 3.4.9.3. Mejora del acceso a los mercados e internacionalización:

- no se ha culminado aún el mercado único, lo que dificulta el acceso de las pymes a los mercados, en particular en lo que se refiere a la prestación transfronteriza de servicios;
- siguen predominando los procedimientos administrativos complicados y los elevados costes de entrega en la exportación/importación;
- los programas de apoyo a la internacionalización de las pymes carecen de un enfoque diseñado a medida;
- las normas y los derechos de propiedad intelectual siguen sin resultar atractivos para las pymes, debido principalmente a que sus ventajas no se les comunican adecuadamente, los costes son elevados y las normas son demasiado complicadas.

#### 3.4.9.4. Facilitar el acceso a la financiación:

- el modelo típico de financiación son los préstamos bancarios, seguidos —a distancia— por las subvenciones y apoyados por los instrumentos financieros;
- las subvenciones no están orientadas al mercado ni adaptadas a subgrupos específicos de pymes, y su naturaleza normativa rara vez responde a las necesidades de estas empresas;
- para las necesidades inmediatas de capital de explotación de las pymes son más adecuados los instrumentos financieros. Lamentablemente, solo una proporción muy modesta de las pymes está bien informada al respecto, sigue siendo infrecuente un enfoque adaptado a su aplicación, su disponibilidad depende en gran medida de la colaboración eficaz entre instituciones financieras, intermediarios y beneficiarios finales, y faltan datos y análisis sobre sus efectos reales; se precisan mayor complementariedad y sinergias entre los actuales instrumentos y los agentes regionales, nacionales y supranacionales, incluida una promoción de instrumentos financieros más eficaces como, por ejemplo, las contragarantías;
- a pesar de los considerables progresos a la hora de ofrecer canales de financiación no crediticia innovadores (como el capital privado, el capital riesgo, etc.), estos canales siguen estando poco desarrollados en la mayor parte de los Estados miembros <sup>(30)</sup>;
- un porcentaje sustancial de las pymes duda a la hora de presentar solicitudes a los instrumentos financieros de los programas europeos, ya que «conseguir financiación parece demasiado complicado».

#### 3.4.9.5. Apoyo de la competitividad y la innovación:

- aunque Horizonte 2020 asigna financiación especial a las pymes, no puede solucionar todos sus problemas de acceso a la financiación de riesgo para la innovación, y lamentablemente hay pocos proyectos procedentes de los Estados miembros más recientes;
- el interés de las pymes en el programa sigue siendo insuficiente debido a unas normas de admisibilidad y aplicación arduas e injustas;
- las normas existentes pueden disuadir a las pymes de participar en consorcios viables para la ejecución de proyectos de innovación;
- el coste para las pymes de solicitar herramientas voluntarias desarrolladas por la Comisión Europea <sup>(31)</sup> sigue siendo relativamente elevado y, por lo tanto, solo un pequeño número de empresas puede utilizarlas.

<sup>(29)</sup> [https://ec.europa.eu/growth/smes/promoting-entrepreneurship/support/education/projects-studies\\_es](https://ec.europa.eu/growth/smes/promoting-entrepreneurship/support/education/projects-studies_es)

<sup>(30)</sup> DO C 388 de 31.12.1994, p. 14.

<sup>(31)</sup> Por ejemplo, el sistema de gestión y auditoría medioambientales de la UE, la etiqueta ecológica de la UE, la verificación de la tecnología ambiental de la UE o la huella ambiental de los productos.

#### 3.4.9.6. *Provisión de redes de apoyo fundamentales:*

- la información proporcionada sigue sin tener la calidad esperada;
- la estructura, el contenido y el diseño no son muy fáciles de usar;
- los planteamientos a la hora de facilitar información son, con frecuencia, de naturaleza burocrática;
- las barreras lingüísticas son comunes, puesto que la información se facilita en numerosas ocasiones únicamente en inglés.

### 3.5. *Coherencia de las políticas*

3.5.1. Para ser coherentes, las políticas en favor de las pymes deben tener en cuenta la diversidad de estas empresas recopilando microdatos y análisis a nivel microeconómico. Esta es la única forma de entender mejor las distintas necesidades de las pymes en función de sus características particulares.

3.5.2. En la actualidad, los mercados bancarios y de capital europeos siguen estando fragmentados. El proyecto de la Unión de Mercados de Capitales (UMC), puesto en marcha para abordar este problema, solo podrá llevarse a cabo si es coherente con otras políticas de apoyo a las pymes. Los escasos conocimientos y la exigua comprensión de los distintos instrumentos financieros entre la mayoría de las pymes limitan el desarrollo de la UMC. Por este motivo, el apoyo a las pymes debería incluir la adopción de un enfoque sostenible y a largo plazo de financiación y una mejor comprensión de los distintos instrumentos, las posibilidades de complementariedad y las ventajas y riesgos asociados a los distintos instrumentos.

3.5.3. En la mayoría de los casos, las relaciones entre el propietario, los órganos de dirección y los trabajadores de las pymes son más próximas que en las grandes empresas, por lo que el diálogo social es una situación ventajosa para todos, ya que sienta las bases de una mano de obra comprometida y de puestos de trabajo de alta calidad. A fin de permitir que todas las partes interesadas se beneficien de esta situación y aumentar la acumulación de capital social en las pymes, debería prestarse apoyo sistemático a estas empresas, haciéndolas así conscientes de la importancia del diálogo social, la salud y la seguridad, las condiciones de trabajo, las formas innovadoras de organización laboral, los sistemas de aprendizaje basados en el trabajo y el desarrollo de capacidades. En esta tarea se revela indispensable el papel de los interlocutores sociales y las ONG.

### 3.6. *Recomendaciones específicas con respecto a los ámbitos prioritarios de las políticas de la Unión en materia de pymes:*

#### 3.6.1. *Reducción/simplificación de la carga:*

- evitar la sobrerregulación, proporcionando una interpretación más clara de la legislación de la UE, poniendo en marcha sistemas para resolver los litigios y aclarar las interpretaciones erróneas de esos textos y elaborando unas «notas facilitadoras para las pymes» y un vademécum que resuman y expliquen la información pertinente para estas empresas;
- hacer obligatoria la prueba de las pymes para las nuevas propuestas legislativas y garantizar su aplicación efectiva por parte de todos los Estados miembros y, de forma sistemática, en los servicios de la Comisión<sup>(32)</sup>;
- garantizar una inclusión más eficaz de las pymes y sus organizaciones, de forma estructurada, en las evaluaciones de impacto de la nueva legislación mediante la simplificación de su formato y contenido, y la disponibilidad de información en todos los idiomas de la Unión, y evaluar el impacto en los distintos grupos de pymes;
- llevar a cabo con carácter periódico un control completo de adecuación de la legislación de la UE a las políticas de la Unión;
- integrar más eficazmente (y de forma obligatoria) a las organizaciones nacionales y regionales de pymes como interlocutores en el debate interinstitucional sobre la nueva legislación relevante para las pymes;
- garantizar un seguimiento eficaz de los resultados en el marco del programa REFIT a efectos de reducción de la carga para las pymes.

<sup>(32)</sup> La «prueba de las pymes» ya está incluida en la evaluación de impacto de la Comisión Europea — [https://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/small-business-act/sme-test\\_es](https://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/small-business-act/sme-test_es).

### 3.6.2. Fomento del emprendimiento:

- apoyar aquellas acciones de organizaciones europeas, nacionales y regionales de pymes cuyo objetivo sea facilitar información y ofrecer formación, asesoramiento y tutoría a empresas;
- enriquecer las herramientas existentes para apoyar el fortalecimiento de una mentalidad empresarial entre los jóvenes y velar por que los programas de apoyo se centren en el desarrollo de competencias empresariales fundamentales;
- incluir el emprendimiento en el plan de estudios de todos los niveles educativos <sup>(33)</sup>;
- simplificar y reducir más los costes de los procedimientos de creación de empresas, facilitar el acceso a la financiación y motivar a un mayor número de personas para que desarrollen sus proyectos empresariales;
- prever procedimientos de traspaso y liquidación de empresas y opciones de segunda oportunidad que sean simples y sencillos.

### 3.6.3. Mejora del acceso a los mercados e internacionalización:

- optimizar el funcionamiento del mercado único para evitar la sobrerregulación, la no aplicación y otras prácticas de los Estados miembros que distorsionan la competencia, sin limitar los derechos de los trabajadores y los consumidores;
- aumentar la visibilidad de las redes existentes de apoyo a la internacionalización mediante una mejor colaboración con organizaciones de pymes a escala nacional y regional;
- proporcionar instrumentos que ayuden a las pymes a participar en exposiciones, convenciones y ferias en el extranjero;
- fomentar la creación de agrupaciones sectoriales nacionales y regionales de pymes con un certificado de calidad garantizada;
- seguir reduciendo los costes de las normas y derechos de propiedad intelectual para las pymes y promover sus ventajas para la competitividad.

### 3.6.4. Facilitar el acceso de las pymes a la financiación:

- reducir los trámites, el seguimiento y el control al mínimo estrictamente necesario: aplicación obligatoria del principio «solo una vez», utilización de formularios electrónicos, simplificación de la aplicación de las normas de minimis;
- diseñar programas de subvenciones para pymes sobre la base de cuidadosas evaluaciones de sus necesidades y evitar la práctica perjudicial de ejecutar proyectos solo con el fin de adquirir una financiación no reembolsable, sin una estrategia de desarrollo empresarial;
- reforzar la colaboración entre el FEI, los intermediarios financieros y las organizaciones de pymes con el objetivo de diseñar instrumentos financieros muy eficaces que respondan a las necesidades de las pymes de capital circulante, préstamos y garantías, y evaluar mediante indicadores cuantitativos los efectos alcanzados;
- establecer una cartera completa y diversificada de medidas de apoyo específicas e innovadoras que permitan responder con eficacia a las necesidades del heterogéneo grupo de pymes <sup>(34)</sup>;
- prestar apoyo a las pymes que estén dispuestas a emitir bonos e instrumentos de capital en segmentos de mercado especializados;
- proporcionar al Mecanismo de Garantía de Préstamos del programa COSME recursos adecuados para alcanzar sus fines, teniendo en cuenta las repercusiones financieras del brexit;
- estudiar formas de reforzar los canales de financiación innovadora no crediticia (como el capital privado, el capital riesgo, los inversores providenciales y la microfinanciación colectiva) y el uso eficaz del apoyo que prestan las instituciones de garantía.

### 3.6.5. Apoyo de la competitividad y la innovación:

- suministrar herramientas que mejoren el acceso de las pymes al capital riesgo para la introducción de innovaciones;

<sup>(33)</sup> DO C 332 de 8.10.2015, p. 20.

<sup>(34)</sup> DO C 351 de 15.11.2012, p. 45; DO C 34 de 2.2.2017, p. 66; DO C 303 de 19.8.2016, p. 94.

- apoyar la cooperación entre las pymes y las instituciones de investigación y educación y facilitar el intercambio de información entre ellas;
- crear condiciones favorables para establecer consorcios viables en los que las pymes y sus ideas innovadoras orientadas al mercado desempeñen un papel central;
- apoyar la competitividad de las pymes mediante orientación y tutoría para facilitar el desarrollo de capacidades, proporcionar asistencia técnica, difundir buenas prácticas e impulsar la cooperación entre las organizaciones de pymes.

3.6.6. *Provisión de redes de apoyo fundamentales:*

- promover las organizaciones europeas, nacionales y regionales de pymes como el «centro de gravedad» más importante adoptando estrategias que les permitan desarrollar sus capacidades y aplicando en el proceso legislativo el principio de gobernanza multinivel y multifactorial a escala europea, nacional y regional;
- estudiar la posibilidad de crear un portal único para todas las iniciativas de apoyo a las pymes que se distinga por un diseño claro y fácil de usar, amplios contenidos digitales, escasos redireccionamientos y un lenguaje comprensible.

3.6.7. *Desarrollo de competencias profesionales adecuadas:*

- adaptar los sistemas de formación profesional a las necesidades de los mercados laborales; crear sistemas de seguimiento y previsión de las necesidades de los mercados laborales;
- aumentar el apoyo a los Estados miembros para que faciliten la participación de las pymes en programas de aprendizaje;
- apoyar programas de formación a corto plazo; fomentar la cooperación entre las asociaciones de empresarios y las instituciones educativas.

Bruselas, 6 de julio de 2017.

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

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La industria de los productos falsificados y pirateados»****(Dictamen de iniciativa)**

(2017/C 345/04)

Ponente: **Antonello PEZZINI**Coponente: **Hannes LEO**

Decisión del Pleno	26.1.2017
Fundamento jurídico	Artículo 29, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Órgano competente	Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales (CCMI)
Aprobado en la CCMI	22.6.2017
Fecha de la aprobación en el pleno	5.7.2017
Pleno n.º:	527
Resultado de la votación	119/0/0
(a favor/en contra/abstenciones)	

**1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1. La economía de la UE se basa cada vez más en la creatividad y la innovación. En Europa, los sectores intensivos en los derechos de propiedad intelectual (DPI) representan el 39 % del PIB de la UE y el 26 % de sus puestos de trabajo <sup>(1)</sup>. El CESE considera que las empresas deben gozar de una serie de condiciones que faciliten la innovación, la inversión y el empleo.

1.2. Según cálculos de las Naciones Unidas <sup>(2)</sup> y la OCDE, los productos falsificados representan entre el 5 y el 7 % (ONU) o hasta el 2,5 % (OCDE) del comercio mundial. La mayor parte de los productos falsificados en Europa se fabrica fuera de la UE, pero la producción en los Estados miembros también aumenta. Internet ha simplificado considerablemente y ampliado enormemente las posibilidades de vender productos falsificados en línea, mientras que el riesgo de ser procesado sigue siendo muy bajo.

1.3. La industria de los productos falsificados aprovecha tanto la diferencia de eficacia entre los controles aduaneros en los principales puntos de entrada como la fragmentación y disparidad de la implantación de las normas de la UE, lo que facilita la entrada en la Unión de productos que ponen en peligro la salud de los consumidores, la seguridad pública y la competitividad de las empresas.

1.4. Por consiguiente, una unión aduanera interoperativa que trabaje a pleno rendimiento debe garantizar el funcionamiento eficaz del nuevo sistema introducido por el código aduanero, protegiendo así a las empresas de la competencia desleal, especialmente la que emana de la industria mundial de los productos falsificados y pirateados, no solo en beneficio de las empresas sino por la repercusión directa en la salud, la seguridad y el crecimiento económico en el mundo.

1.5. En opinión del CESE, dado que es preciso distinguir dos tipos de falsificación —una «falsificación» como infracción de los DPI, es decir, una competencia puramente desleal que no amenaza a la seguridad y la salud públicas, y un «delito de falsificación» como acto delictivo, tal como se define en el Convenio Medicrime <sup>(3)</sup>—, erradicar la falsificación y la piratería debería ser una prioridad de la UE, no solo para garantizar el crecimiento próspero del comercio mundial sin

<sup>(1)</sup> Informe conjunto OEP-OAMI sobre los sectores intensivos en DPI en la UE, septiembre de 2013.

<sup>(2)</sup> <http://www.springer.com/978-1-4614-5567-7> — Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).

<sup>(3)</sup> <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/211>.

proteccionismo sino también a causa de la profesionalización de la delincuencia organizada en el comercio de productos falsificados y pirateados y los riesgos que ello conlleva para los consumidores. Esto podría incluir unos procesos penales apropiados destinados a disuadir de cometer el «delito de falsificación».

1.6. A fin de reducir el impacto negativo del creciente volumen de productos falsificados y pirateados en el mercado, deben adoptarse también medidas a nivel sectorial, nacional, europeo y multilateral para luchar contra:

- la imposibilidad de reforzar la producción y las inversiones;
- los daños a la imagen y la calidad, incluida la no conformidad técnica, la conformidad fraudulenta o los certificados y las marcas de conformidad falsos y el uso indebido de tales certificados y marcas;
- los riesgos para la salud, la seguridad y el medio ambiente;
- la ausencia de cualquier tipo de certificación, normas y controles de calidad de los bienes falsificados;
- la pérdida de empleos y la imposibilidad de crear empresas nuevas;
- la pérdida de ingresos fiscales y parafiscales;
- el incremento de los problemas en el ámbito de la seguridad y la lucha contra la delincuencia organizada, incluida la financiación del terrorismo.

1.7. El CESE está convencido de que se requiere un esfuerzo conjunto por parte de todos los agentes públicos y privados para acordar y aplicar una estrategia conjunta, respaldada por un marco técnico y legislativo común adecuado, de medidas coordinadas y destinadas a evitar, detectar y combatir este fenómeno.

1.8. No obstante, el CESE estima que la iniciativa recae principalmente en el sector privado de la UE, que engloba a los sectores y los proveedores de servicios más afectados —así como a toda la cadena de valor—, con la participación de los titulares de los derechos y las pymes, si bien la Comisión Europea, por su parte, tiene la obligación de actualizar el marco normativo de los DPI a fin de modernizar las normas actuales y adaptar las opciones del Derecho penal de que actualmente disponen la UE y sus Estados miembros. Juntos deberían imprimir un impulso firme, desde el origen y a lo largo de toda la cadena de suministro, y determinar los mecanismos interoperativos que fomentan la cooperación internacional y supervisar a proveedores y clientes para reducir al mínimo el riesgo de falsificación en la cadena de suministro.

1.9. Según el CESE, es fundamental que el sector privado lleve a cabo una acción conjunta más decidida a fin de garantizar tanto los memorandos voluntarios de acción conjunta como las asociaciones con proveedores de sitios web, creadores de contenido, propietarios de marcas, operadores de pago por vía electrónica, anunciantes, redes publicitarias y registros de dominios de internet; este tipo de colaboraciones permite adaptarse sin demora a cambios repentinos del mercado.

1.10. La firme promoción por parte del sector privado debe acompañarse de medidas públicas como las siguientes:

- el desarrollo de nuevas técnicas parajudiciales destinadas a reducir el creciente comercio de productos falsificados, lo que hará posible la colaboración público-privada para optimizar la intervención aduanera mediante el marcado y la trazabilidad;
- sistemas de detección interoperativos, en comunicación con sistemas automáticos de gestión del riesgo basados en tecnologías adecuadas, que permitan a los propietarios de comercios electrónicos y los titulares de los derechos detectar y evitar infracciones;
- introducción de un nuevo plan estratégico 2018-2021, que cuente con un marco de actuación renovado y mejor coordinado y se apoye en unos recursos financieros adecuados, una mayor transparencia y capacidad de previsión, unos procedimientos de información más minuciosos, una «lista de la UE de países notorios en materia de piratería», una implantación de unidades reforzadas *in situ* de DPI (que velen por combatir el delito de falsificación) y unos

instrumentos de vigilancia del mercado más avanzados (bases de datos interactivas) con un servicio de aduanas común eficaz, en consonancia con la Directiva sobre el marco jurídico de la Unión para las infracciones y sanciones aduaneras <sup>(4)</sup>;

— iniciativas para facilitar estadísticas y análisis mejores sobre las dimensiones y el impacto de la falsificación.

1.11. El CESE considera que debería financiarse una campaña europea contra la falsificación, que incluya un Día Europeo contra la Falsificación y una línea telefónica directa, y en la que se destaque lo siguiente:

— las graves pérdidas que suponen la entrada en el mercado y la adquisición de productos falsificados y pirateados para sectores completos de la economía, la salud, el medio ambiente, la innovación y creatividad europeas, el empleo, los ingresos públicos y el crecimiento económico en su conjunto;

— la necesidad de realizar esfuerzos considerables para mejorar la base de datos de productos falsificados y de evaluar las pérdidas de producción y empleo, lo que permitirá diseñar políticas adecuadas. En la actualidad, la base estadística y las previsiones econométricas deben ser más exactas, fiables y comparables.

1.12. El CESE considera fundamental una mayor coordinación de los distintos servicios de la Comisión Europea con las agencias europeas pertinentes y con los interlocutores de los Estados miembros. Este fin puede alcanzarse suministrando los recursos adecuados para impulsar la cooperación en toda Europa y realizando esfuerzos por establecer una verdadera cultura de la cooperación. La creación de un grupo de trabajo centralizado especializado en la falsificación, que esté en funcionamiento por un período de tiempo apropiado, ayudaría a lograr el objetivo con eficacia.

1.13. El CESE insta al Consejo y al Parlamento Europeo, con carácter urgente, a obligar a la Comisión Europea a:

— dar seguimiento sin demora a las medidas tecnológicas y estructurales y al nuevo Plan de Acción 2018-2021 contra los productos falsificados y pirateados;

— respaldar medidas conjuntas más sólidas del sector privado mediante normas y estructuras que garanticen que el comercio internacional libre se desarrolle sobre una base justa y proactiva.

## 2. Introducción: naturaleza y características cuantitativas y cualitativas de este fenómeno

2.1. Para definir el tema del presente dictamen se toman como referencia los conceptos sobre falsificación fijados en el Reglamento (UE) n.º 608/2013. La piratería electrónica y digital, el comercio y la difusión de programas informáticos o archivos ilegales que incumplan las leyes de propiedad intelectual relevantes quedan fuera del ámbito del presente dictamen, ya que están muy vinculados a la Agenda Digital, sobre la que el CESE ha creado un Grupo de Estudio Permanente.

2.2. Cuantificar el fenómeno de la falsificación es una labor compleja, ya que, al igual que en todos los ámbitos de las actividades ilegales, los datos disponibles se basan excesivamente en cálculos y aproximaciones, dado que los canales de falsificación están controlados, en su mayor parte, por organizaciones delictivas que han detectado hábilmente el gran potencial de este tipo de actividad ilegal, que entraña un riesgo mínimo de ser descubiertos.

2.3. En los últimos años los tipos de mercancías objeto de falsificación se han multiplicado hasta el punto de que no existe producto alguno en este momento que no se pueda imitar y vender: todo se copia, desde accesorios de moda a piezas mecánicas de recambio y herramientas, materiales y equipos de construcción, joyería, calzado, objetos de diseño, juguetes, cosméticos y medicamentos. Además, las mercancías falsas se muestran como un sector paralelo de pleno derecho, un competidor real al que las empresas han de enfrentarse y ante el que tienen que defender su cuota de mercado.

<sup>(4)</sup> [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2016.487.01.0057.01.SPA&toc=OJ:C:2016:487:TOC](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2016.487.01.0057.01.SPA&toc=OJ:C:2016:487:TOC).

2.4. La facilidad de la compra suele derivar en que los consumidores elijan productos falsificados, lo que repercute gravemente en las empresas, en particular las pymes; debido a una regulación escasa y a las dificultades para establecer un control, el comercio electrónico y las subastas en línea representan una manera segura y eficaz de crear una base de consumidores amplia y de comercializar mercancías falsificadas de bajo coste.

2.5. La falsificación se ha convertido en uno de los principales facilitadores y financiadores de la delincuencia organizada. La participación de organizaciones delictivas ha causado un incremento drástico del nivel de profesionalidad en la industria de los productos falsificados: los delincuentes organizados han desarrollado las redes necesarias para optimizar sus resultados a escala mundial.

2.6. La fabricación de mercancías falsificadas suele considerarse un fenómeno externo: las estadísticas aduaneras muestran sin lugar a dudas que la mayoría de países de los que provienen los productos falsificados no son miembros de la UE. China sigue siendo uno de los principales actores del sector, pese a haberse comprometido firmemente a poner coto a la falsificación.

2.7. El auge de Internet ha creado nuevos canales de distribución de productos falsificados con un riesgo muy bajo para el vendedor, debido a las dificultades que entraña la presentación de acusaciones contra los intermediarios de la cadena de valor. Es necesario reforzar la cooperación a lo largo de toda la cadena de valor para luchar eficazmente contra el comercio de productos falsificados en línea.

2.8. En Europa, los sectores intensivos en DPI representan el 39 % del PIB de la UE y el 26 % de sus puestos de trabajo <sup>(5)</sup>. Según estudios recientes <sup>(6)</sup>, las mercancías falsificadas representan entre el 5 % y el 7 % del comercio mundial, lo que asciende a unos 600 000 millones EUR al año, mientras que la OCDE <sup>(7)</sup> sitúa el valor de las mercancías falsas importadas en el 2,5 % del comercio internacional en 2013, lo que equivale a 338 000 millones EUR, y calcula que hasta el 5 %, u 85 000 millones EUR, de las mercancías importadas a la UE son falsificadas o pirateadas, sin contar los productos fabricados y vendidos dentro de un único Estado miembro y aquellos comprados por internet y a través de las actividades económicas indirectas.

2.9. De acuerdo con otras estadísticas internacionales de 2017 <sup>(8)</sup>, se calcula que el comercio mundial de productos falsificados y pirateados asciende anualmente a entre 923 000 millones y 1,13 billones de dólares estadounidenses (USD).

2.10. La fabricación de productos falsificados, también a gran escala, crece en los Estados miembros, ya que los falsificadores intentan sortear los controles aduaneros en las fronteras exteriores de la UE.

2.11. La comercialización de productos falsificados y pirateados genera grandes perjuicios a la economía y facilita el desarrollo de una «economía paralela» que priva de los ingresos <sup>(9)</sup> requeridos para financiar servicios públicos básicos y supone una mayor carga fiscal para los contribuyentes, lo que deriva en la pérdida de empleos regulares.

2.12. En la UE, la falsificación es responsable cada año de la pérdida de unos 800 000 empleos y de unos 14 300 millones EUR por ingresos fiscales no recaudados, lo que incluye el IVA y los impuestos sobre el consumo <sup>(10)</sup>.

2.13. El PE ha adoptado una serie de resoluciones sobre este asunto, en particular, la Resolución de 9 de junio de 2015 <sup>(11)</sup>, en la que recomienda seguir un enfoque que reúna a todos los agentes en la lucha contra la falsificación, conciencie a los consumidores y les ofrezca más información, desarrolle nuevos modelos comerciales, mejore los mecanismos de defensa de las pymes, promueva la convergencia de intereses entre los Estados miembros y terceros países y

<sup>(5)</sup> Informe conjunto OEP-OAMI sobre los sectores intensivos en DPI en la UE, septiembre de 2013.

<sup>(6)</sup> Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *The Globalization of Crime. A Transnational Crime Threat Assessment*.

<sup>(7)</sup> OCDE/OPIUE (2016), *Trade in Counterfeit and Pirated Goods: Mapping the Economic Impact*.

<sup>(8)</sup> Global Financial Integrity, *Transnational Crime and the Developing World*, marzo de 2017 (estadísticas confirmadas por WAITO, abril de 2017).

<sup>(9)</sup> Se calcula entre 90 000 y 120 000 millones EUR la pérdida de ingresos fiscales que tuvo lugar en 2013 — *Frontier Economics* — 2016.

<sup>(10)</sup> Estudios sectoriales sobre nueve sectores afectados por la falsificación: cosméticos y cuidado personal; ropa, zapatos y accesorios; productos deportivos, juguetes y juegos; joyería y relojes; bolsos; música grabada; vino y alcohol; productos farmacéuticos.

<sup>(11)</sup> Europarl P8\_TA(2015)0219-9.6.2015-<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2015-0219&language=ES&ring=A8-2015-0161>.

haga mayor uso de los datos recopilados por la Oficina de Propiedad Intelectual de la Unión Europea (OPIUE).

2.14. El 19 de marzo de 2013, el Consejo adoptó una Resolución sobre un plan de acción aduanero de la UE para luchar contra la vulneración de los derechos de propiedad intelectual (2013 a 2017), en la que se fijan objetivos claros, se asignan recursos apropiados y se definen indicadores de resultados y rendimiento según un programa claramente definido relativo a lo siguiente:

- implantación y control de nueva legislación para aplicar los derechos de propiedad intelectual;
- medidas para combatir la vulneración de los derechos de propiedad intelectual en el comercio de bienes y servicios;
- cooperación con los principales países de origen, tránsito y destino a fin de combatir el comercio ilegal en toda la cadena de suministro;
- mayor cooperación con la OPIUE y las fuerzas del orden.

2.15. El 18 de mayo de 2017, las Conclusiones del Consejo sobre la determinación de las prioridades de la UE para la lucha contra la delincuencia internacional organizada y grave entre 2018 y 2021 destacaron que «los mercados delictivos son cada vez más complejos y dinámicos [...]. [...] Por tanto, [...] debe prestarse especial atención al comercio de bienes y servicios ilícitos por internet, [...] incluidas las mercancías con usurpación de marca».

### 3. Panorama internacional

3.1. Las estadísticas aduaneras muestran de forma clara que la mayoría de países en los que se fabrican productos falsificados no son miembros de la UE, dado que entre los principales actores de la industria de la falsificación se encuentran no solo China y Hong Kong sino también otros países asiáticos especializados en sectores específicos: la India en productos farmacéuticos, Egipto en productos alimentarios y Turquía en perfumes, cosméticos y calzado, junto con Malasia, Bielorrusia, Emiratos Árabes Unidos, Indonesia, Tailandia y Filipinas.

3.2. En 2014 las estadísticas aduaneras de la UE pusieron de manifiesto que más del 66 % de las falsificaciones de productos textiles y prendas de vestir procedía de fuera de la UE.

3.3. Los puntos de tránsito para el transporte de mercancías entre Asia y Europa desempeñan una función de especial importancia, ya que son zonas centralizadas para el transporte de contenedores de mercancías en una red de 3 000 zonas francas situadas en 135 países diferentes. Estas zonas se utilizan para intercambiar, documentar y volver a etiquetar el contenido de los contenedores.

3.4. Otro factor que hay que considerar es el importante aumento de la fabricación interna de mercancías falsificadas y pirateadas en la UE, actividad que, según Europol, cada vez es más rentable para los delincuentes organizados, conlleva muchos menos riesgos y está vinculada a otros tipos de delitos, como el fraude, la falsificación de documentos, la evasión fiscal y el tráfico de personas.

3.5. La reubicación de las instalaciones de fabricación de las mercancías falsificadas y pirateadas hacia el interior de la UE, el consiguiente descenso en los costes de transporte y en el riesgo de interceptación y el desarrollo de redes delictivas bien organizadas y dotadas de recursos adecuados parecen estar haciendo surgir un nuevo modelo: la expansión prevista de la zona franca de Tánger Med en Marruecos, a solo 15 kilómetros de la UE, podría ofrecer a las redes delictivas más oportunidades de comercializar en Europa mayores cantidades de mercancías falsificadas.

3.6. Los países cuyas empresas se vieron más afectadas por las actividades relacionadas con la falsificación entre 2011 y 2013 son los Estados Unidos con un 20 %, Italia con un 15 %, Francia y Suiza con un 12 %, Japón y Alemania con un 8 % y el Reino Unido y Luxemburgo. Tampoco deben subestimarse las pérdidas indirectas y los costes adicionales causados por la necesidad de realizar nuevos diseños o hallar soluciones innovadoras debido a las falsificaciones.

#### 4. Combatir la falsificación y la piratería en el mercado único

4.1. El CESE insta encarecidamente a los Estados miembros a que introduzcan medidas destinadas a:

- reforzar las medidas y la legislación nacionales contra la falsificación, promover la armonización de la legislación a escala de la UE, desarrollar marcos eficaces de control administrativo de las mercancías falsificadas y adaptar las opciones de Derecho penal de que disponen los Estados miembros;
- garantizar un nivel elevado común de aplicación a de la legislación europea escala nacional mediante el intercambio de mejores prácticas;
- encargar a las autoridades competentes la recogida de datos estadísticos comparables, también sobre los vínculos entre los productos falsificados y las muertes o los accidentes, por ejemplo, por grupos de productos;
- idear políticas para supervisar, controlar e impedir de forma más eficaz los riesgos para la salud pública que entrañan los productos falsificados;
- capacitar a los consumidores, mediante la tecnología de los teléfonos inteligentes, para formarse su propio juicio en cuanto a la autenticidad de los productos y poder verificar y comprobar las características, el valor y la seguridad de lo que compran;
- mejorar la comunicación con los consumidores, alertarlos de los riesgos de los productos falsificados y mostrarles cómo usar métodos nuevos para reconocer mercancías falsas con facilidad: es preciso aumentar la sensibilización de los consumidores y lanzar campañas educativas e informativas de alcance nacional;
- impulsar de forma más activa la participación de los agentes locales, grupos intersectoriales y asociaciones de consumidores en la lucha nacional contra la falsificación, en concreto mediante campañas informativas;
- dotar a los oficiales de aduanas de los medios y recursos adecuados y de formación apropiada en métodos y políticas de detección de productos falsificados;
- facilitar a las pymes el registro de marcas, modelos y demás derechos de propiedad intelectual, a la vez que se mantiene un nivel elevado de normas técnicas y DPI.

4.2. El CESE aboga por un nuevo marco de la UE para el período 2018-2021, que incluya un plan de acción coordinado y dotado de financiación completa a fin de reforzar a escala de la UE la legislación y las iniciativas contra las falsificaciones a través de medidas como las siguientes:

- acelerar la creación de un sistema único de aduanas europeo que haga uso de procedimientos e instrumentos compartidos y bases de datos unificadas que puedan consultarse de forma inmediata;
- adoptar criterios comunes para la recogida de estadísticas, al tiempo que se hace hincapié en las iniciativas sectoriales, ya que no hay soluciones «universales»;
- fomentar el uso de programas informáticos de rastreo y seguimiento innovadores;
- poner en marcha una coordinación europea reforzada, al objeto de equiparar en todos los Estados miembros el nivel de las normas de la lucha contra la falsificación;
- intensificar la actividad de los servicios de información y los acuerdos bilaterales de aplicación de la ley en toda la cadena de suministro, también con la ayuda de una unidad ampliada de DPI de la UE sobre el terreno;
- adoptar medidas inmediatas para promover el marco simplificado de la UE de apoyo y asistencia a las pymes europeas;
- incluir en los nuevos acuerdos de libre comercio cláusulas de lucha contra la falsificación;
- implantar y coordinar medidas preventivas internacionales para supervisar las 3 000 zonas francas y la cadena de suministro en su conjunto;

- encargar a las autoridades competentes de la UE recoger datos estadísticos plenamente comparables sobre los vínculos entre los productos falsificados y las muertes o los accidentes;
- establecer medidas comunes de la UE para controlar e impedir de forma más eficaz los riesgos que entrañan los productos falsificados para la salud pública;
- mejorar la comunicación de la UE con los consumidores y alertarles y enseñarles la manera de detectar estos productos (modelo del CCI);
- animar a la comunidad empresarial de la UE a que recopile información de forma más eficaz sobre los problemas vinculados a la falsificación y a que impulse las medidas diseñadas para luchar contra la falsificación, como líneas telefónicas directas para los consumidores y sistemas de gestión de la información mejorados;
- adoptar medidas coordinadas en relación con el comercio electrónico (métodos de pago y publicidad), así como normas específicas comunes para supervisar la venta en línea de medicamentos y otros productos delicados, con la intervención de operadores, grupos interprofesionales y asociaciones de consumidores;
- desarrollar el concepto de «delito de falsificación» contra las organizaciones delictivas y su impacto en la salud y la seguridad públicas, adoptando principios jurídicos establecidos conexos con el Convenio Medicrime y extendiendo su alcance a los productos industriales falsificados que entrañan riesgos para la salud y la seguridad públicas;
- junto con EMA, Europol, EFSA y ENISA, elaborar normas específicas para el control de las ventas de medicamentos, productos alimentarios y otros productos delicados en internet;
- analizar el papel que pueden desempeñar los intermediarios en la protección de los DPI (también contra las falsificaciones) y estudiar la conveniencia de modificar el marco jurídico específico de la UE con respecto a la ejecución <sup>(12)</sup>;
- desarrollar y apoyar una intensa campaña europea contra la falsificación dentro y fuera del mercado interior, en paralelo con las campañas nacionales;
- fomentar una iniciativa tecnológica conjunta en materia de falsificación, en el marco del programa Horizonte 2020;
- asignar una financiación adecuada a las medidas adoptadas en virtud de este nuevo Plan de Acción 2018-2021.

#### **5. Garantizar una gobernanza óptima**

5.1. Según el CESE, es fundamental garantizar una coordinación más estrecha entre los distintos servicios de la Comisión y las agencias europeas que operan en este ámbito. Este objetivo puede lograrse creando un grupo de trabajo (subordinado directamente al presidente de la Comisión) que pueda interactuar con los segmentos pertinentes del sector privado, los organismos internacionales y las autoridades competentes de los Estados miembros.

5.2. Este grupo de trabajo sobre falsificación debería presentar un informe anual global sobre los progresos en los planos tecnológico, estructural y normativo, en particular, en el ámbito internacional.

5.3. La Comisión Europea y las agencias europeas, especialmente OPIUE, Europol y OLAF, así como las ONG activas en la lucha contra la falsificación, deben intensificar la coordinación internacional mediante la celebración de conferencias internacionales anuales.

Bruselas, 5 de julio de 2017.

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

---

<sup>(12)</sup> Véase COM(2016) 288 final.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Transformaciones industriales en el sector de la industria del azúcar de remolacha de la UE»**

**(Dictamen de iniciativa)**

(2017/C 345/05)

Ponente: **José Manuel ROCHE RAMO**

Coponente: **Estelle BRETNALL**

Decisión del Pleno	26.1.2017
Fundamento jurídico	Artículo 29, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Órgano competente	Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales (CCMI)
Aprobado en la CCMI	22.6.2017
Aprobado en el pleno	5.7.2017
Pleno n.º	527
Resultado de la votación	111/1/2
(a favor/en contra/abstenciones)	

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El sector de la industria del azúcar de remolacha de la UE se está preparando para uno de los mayores cambios de su historia: el final de las cuotas de producción el 1 de octubre de 2017. El final de las cuotas brinda diversas oportunidades a los fabricantes de azúcar de remolacha de la UE, en especial la posibilidad de producir más azúcar de uso alimentario y exportar sin restricciones. A fin de beneficiarse de estas nuevas oportunidades, el sector de la industria del azúcar de remolacha de la UE se ha empeñado a fondo para aumentar su competitividad. Sin embargo, el final de las cuotas de producción también genera riesgos adicionales y cierta incertidumbre, y podría ejercer presiones sobre el sector. La competencia se intensificará, con presiones en los precios tanto para productores como para transformadores, mientras que se espera que la isoglucosa adquiera una mayor cuota de mercado. Los fabricantes y los cultivadores de azúcar de remolacha menos competitivos de la UE podrían tener dificultades para sobrevivir en un entorno de mercado más duro y volátil. Esto podría tener graves consecuencias para los trabajadores, las empresas, los agricultores y las comunidades rurales. Es fundamental que los responsables políticos se mantengan alerta en lo que respecta al futuro del sector.

1.2. La ayuda al almacenamiento privado de azúcar será el único instrumento específico que siga siendo opcional para apoyar al sector de la industria del azúcar de remolacha de la UE tras el final de las cuotas de producción. No obstante, en caso de una crisis de mercado en el sector del azúcar de remolacha de la UE, no está claro en qué circunstancias se podría introducir este tipo de ayuda. Hay que definir mejor las condiciones para la activación de la ayuda al almacenamiento privado a fin de adecuar el sistema a su finalidad. La Comisión Europea podría contemplar la posibilidad de definir un umbral de precio objetivo que desencadenara el proceso de toma de decisiones para la activación de la ayuda al almacenamiento privado. Esto haría que el proceso fuera menos subjetivo y fomentaría la introducción rápida y uniforme de tal ayuda en un momento de crisis. También se deberían estudiar como opción las disposiciones generales en materia de crisis, como el artículo 222 del Reglamento de la OCM única. El Comité celebra la creación del Observatorio del Mercado del Azúcar, siempre y cuando su composición sea equilibrada y sus reuniones se convoquen en el momento oportuno, en caso de que surjan dificultades en el mercado.

1.3. La PAC deberá incluir instrumentos de mercado que apoyen la producción continua de azúcar en los Estados miembros de la UE. La industria del azúcar de remolacha de la UE contribuye de forma decisiva a la creación de empleo y a la actividad económica, así como a la competitividad de la industria de la alimentación y las bebidas. Hoy por hoy, la PAC permite a los Estados miembros conceder una ayuda asociada a los sectores o regiones en que ciertos tipos específicos de actividades agrarias o sectores agrícolas específicos que sean especialmente importantes por motivos económicos, sociales o medioambientales estén experimentando determinadas dificultades. Tal es el caso del cultivo de remolacha azucarera en las regiones vulnerables. Los pagos directos asociados deberían centrarse en reducir el riesgo de disminución o abandono de la producción de azúcar de remolacha en tales regiones, a fin de evitar la desertificación rural y preservar la biodiversidad. En

el contexto de una mayor volatilidad, el apoyo directo a los agricultores debe complementarse con un mejor acceso a los instrumentos de gestión del riesgo. La interdependencia de los transformadores y los agricultores es el motivo subyacente al marco contractual específico que regula la relación entre cultivadores y transformadores en este sector.

1.4. En caso de que se dé una evolución desfavorable en el mercado azucarero de la UE a partir del 1 de octubre de 2017, puede que se produzcan despidos. La Comisión Europea debería estudiar la idoneidad de los diferentes Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) a fin de apoyar el empleo regional o local, sobre todo en el caso de los trabajadores y los agricultores afectados por los posibles cierres de instalaciones. Puede que sea necesario hacer excepciones en relación con los criterios para la introducción de algunos de estos fondos.

1.5. A partir del 1 de octubre de 2017, los fabricantes de azúcar de remolacha de la UE estarán obligados a notificar tanto el precio de venta de su producto principal como el precio de compra de su insumo básico. Este elevado grado de transparencia del mercado no va parejo con la transparencia en los eslabones posteriores de la cadena de suministro ni se aplica a los productores de isoglucosa. La Comisión Europea debería contemplar las recomendaciones del Grupo de Estudio sobre Mercados Agrícolas de ampliar la transparencia del mercado en los eslabones posteriores hasta los usuarios del azúcar a fin de ofrecer una mejor visión del modo en que el valor añadido se comparte a lo largo de la cadena de suministro. La transparencia del mercado, ya sea para los productores de azúcar e isoglucosa o para los consumidores de azúcar, no debe afectar a la competitividad de las empresas afectadas.

1.6. El incremento de las exportaciones de azúcar será crucial para la industria azucarera de la UE tras el final de las cuotas. La Comisión Europea debería fomentar las exportaciones de azúcar de la UE y desafiar la imposición arbitraria de instrumentos de defensa comercial por parte de los importadores de terceros países. La Comisión Europea debería ser cauta en su proceso en pos de la liberalización del comercio en el ámbito de las negociaciones de los acuerdos de libre comercio de la UE. Debería desafiar con mayor firmeza las políticas de apoyo de los principales productores y exportadores de azúcar del mundo que distorsionan el mercado, tanto en el seno de la OMC como durante las negociaciones comerciales bilaterales.

1.7. Fomentar salidas alternativas para la remolacha azucarera -como el bioetanol, los piensos, los bioplásticos y los productos químicos de base biológica- será esencial para la futura competitividad del sector. La Comisión Europea debería mantener la limitación del 7 % para los biocarburantes que pueden contabilizarse a efectos de la consecución del objetivo del 10 % para las energías renovables en el transporte. El anexo IX a la Directiva sobre fuentes de energía renovables (2009/28/CE), en el que se clasifica la melaza como materia prima para biocarburantes avanzados, no debería modificarse. La Comisión Europea y el Banco Europeo de Inversiones deberían trabajar para fomentar y mejorar la innovación en el ámbito de otros subproductos de origen biológico. Esto podría adoptar la forma de un Fondo de Innovación de la UE, así como un programa de préstamos con bajos tipos de interés.

## **2. La importancia de la producción de azúcar de remolacha para las zonas rurales y el medio ambiente**

2.1. La Unión Europea es el principal productor de azúcar de remolacha del mundo. De media, se produjeron 17,2 millones de toneladas al año entre 2011 y 2012 y entre 2015 y 2016. Las empresas productoras de azúcar compran alrededor de 107 millones de toneladas de remolacha azucarera al año a 137 000 cultivadores europeos. La remolacha azucarera se transforma principalmente en azúcar, aunque una cantidad considerable se transforma en otros productos, como pienso, etanol renovable y productos biológicos. Estos productos pueden desempeñar un papel importante como amortiguador en caso de exceso de oferta.

2.2. Las fábricas de azúcar de remolacha se sitúan en su mayoría en zonas rurales caracterizadas por un nivel bajo de actividad industrial. A menudo constituyen la base económica de las regiones en las que se ubican, donde existen pocas alternativas industriales. El sector azucarero de la UE proporciona casi 28 000 empleos directos, que se concentran principalmente en las regiones productoras de remolacha azucarera más competitivas. Estos empleos tienden a ser puestos muy cualificados, y los trabajadores de la industria azucarera perciben unos salarios más altos que en la mayoría de los demás sectores agrícolas. Además del empleo directo, la actividad económica generada por la industria proporciona otros 150 000 empleos indirectos, por ejemplo, en los sectores del transporte, la logística y la construcción.

2.3. Solo en circunstancias muy excepcionales es posible reiniciar la producción de azúcar una vez que una instalación de producción de azúcar ha sido cerrada. El motivo es que la construcción de una fábrica de azúcar conlleva unos elevados costes de inversión, normalmente del orden de varios cientos de millones de euros. En la mayoría de los casos, el cierre de una única instalación implica la pérdida permanente de una actividad industrial fundamental, lo que da lugar a la pérdida de cientos de empleos directos e indirectos. La búsqueda de un puesto de trabajo industrial alternativo puede conducir al éxodo rural.

2.4. La situación es similar para los cultivadores. La remolacha azucarera se ha de cultivar geográficamente cerca de las fábricas de transformación. Esto se debe al coste relativamente alto del transporte de la remolacha (se requieren entre seis y siete toneladas de remolacha para producir una tonelada de azúcar). Si una fábrica de azúcar de remolacha desaparece, los cultivadores pierden una vía para dar salida a su producción de remolacha azucarera. A menos que haya otra fábrica a una distancia económicamente viable, se ven obligados a pasar a otro tipo de cultivo. Esto tiene una notable repercusión negativa en la rentabilidad financiera de los agricultores afectados, muchos de los cuales habrán hecho unas inversiones sustanciales en equipos específicos, por ejemplo, para la recogida de la remolacha, que no se pueden aplicar a otros cultivos. Además, la conversión repentina a otro tipo de cultivo por parte de un gran número de agricultores puede ejercer una presión considerable sobre los mercados agrícolas locales.

2.5. La producción de azúcar de remolacha es sostenible desde el punto de vista medioambiental. La remolacha azucarera siempre se cultiva en rotación con otros cultivos. La rotación de cultivos ayuda a conservar la fertilidad del suelo y reduce los niveles de agentes patógenos y plagas en la tierra, lo que a su vez disminuye la necesidad de usar productos fitosanitarios. El desarrollo y la difusión de buenas prácticas es un ejercicio común en las regiones productoras de remolacha de la UE. Asimismo, en este sector se promueven la cubrición del suelo y un laboreo limitado para favorecer la fertilidad y reducir la erosión. En las fábricas, el uso de energía se reduce al mínimo mediante la utilización de sistemas de producción combinada de calor y electricidad (PCCE), la recuperación de calor y la conservación del agua.

### 3. La posición competitiva del sector de la industria del azúcar de remolacha de la UE

3.1. El sector azucarero de la UE ha invertido considerablemente en mejoras técnicas y reducción de costes, así como en capital humano, investigación, educación y formación. En los últimos veintiséis años, el coste medio de producción de la UE para el azúcar de cuota ha aumentado tan solo un 0,4 % anual, frente a una tasa de inflación del 2,2 % anual. Esto se traduce en una reducción constante de los costes relativos a la inflación a lo largo de dos décadas <sup>(1)</sup>. Estas mejoras han contribuido a aumentar la competitividad del sector europeo de los alimentos y las bebidas que usan azúcar.

3.1.1. El rendimiento de la remolacha azucarera ha aumentado de manera significativa en los últimos años combinando las mejoras técnicas con una mayor variedad de semillas, y todo ello impulsado por la cooperación entre la industria, los remolacheros, la investigación y el desarrollo y el comercio de semillas. El rendimiento medio del azúcar de remolacha (toneladas de azúcar/hectárea) ha aumentado en un 2,4 % anual en los últimos veintiséis años, y se prevé que la tendencia continúe en el período posterior a 2017. El rendimiento del azúcar de la UE por hectárea es ahora superior al de Australia o la zona centro y sur de Brasil, que se encuentran entre las regiones más competitivas del mundo. Cuatro de las diez mayores empresas productoras de azúcar del mundo tienen su sede en la UE <sup>(2)</sup>.

3.2. Estas ventajas competitivas se deben en parte a la reestructuración sustancial del sector que tuvo lugar entre 2006 y 2009. A raíz de la reforma de 2006, el sector de la industria del azúcar de remolacha de la UE cerró casi la mitad de sus fábricas con la pérdida de 4,5 millones de toneladas de capacidad productiva, más de 24 000 empleos directos y 165 000 proveedores agrarios <sup>(3)</sup>. Esta transformación ha hecho más sostenible económicamente el sector del azúcar de remolacha de la UE, aunque a un alto coste social. Desde la campaña de 2008-2009, el empleo se ha mantenido relativamente estable, así como el número de fábricas.

3.3. Las sólidas relaciones entre los transformadores del azúcar y los trabajadores se han mantenido a través de un diálogo social de larga trayectoria a escala europea y nacional. El diálogo social del sector azucarero de la UE existe desde 1968 y ha sido clave para garantizar una transición adecuada desde el punto de vista social en los momentos difíciles, como tras la reforma de la política del azúcar de la UE en 2006. Al contribuir a un sentimiento de responsabilidad compartida, el diálogo social contribuye a su vez a la competitividad de la industria.

3.4. A partir de 2017 se perseguirán mayores avances en términos de competitividad, teniendo en cuenta sobre todo que los fabricantes pueden intentar reducir los costes fijos haciendo funcionar las fábricas a plena capacidad. Esta medida podría implicar unas campañas más largas de transformación de la remolacha y, por consiguiente, mayores riesgos para los transformadores y los cultivadores como consecuencia de las incertidumbres relacionadas con la cosecha y el almacenamiento de la remolacha en invierno.

<sup>(1)</sup> Cifras extraídas de la encuesta anual de los costes de fabricación de la CEFA, que se efectúa con carácter anual para calcular un coste medio de producción para el azúcar de remolacha de cuota de la UE.

<sup>(2)</sup> F.O. Licht, *International Sugar and Sweetener Report*, 18 de mayo de 2017. Vol. 149, n.º 14. Estas cuatro empresas productoras de azúcar son: Südzucker, Tereos, ABSugar y Nordzucker.

<sup>(3)</sup> Estadísticas del CEFA.

3.5. A fin de evitar el desperdicio, los transformadores europeos del azúcar usan la totalidad de la remolacha azucarera para producir un abanico de productos además del azúcar; por ejemplo, las piedras y la tierra de la remolacha lavada se venden a la industria de la construcción, el material fibroso de la remolacha («pulpa de la remolacha») y la melaza se extraen y transforman para su uso como pienso, y la melaza y otros jarabes derivados de la producción del azúcar se pueden usar para producir etanol renovable. Cada vez más, los productores de azúcar también se están diversificando hacia la producción de ingredientes para bioproductos destinados a industrias como la de los plásticos, la textil, la farmacéutica y la química.

#### 4. Relaciones con la cadena de suministro del azúcar

4.1. Los transformadores del azúcar de remolacha y los agricultores de remolacha azucarera dependen los unos de los otros. Los agricultores dependen de las empresas de producción de azúcar para que proporcionen el capital fijo y los conocimientos técnicos necesarios para extraer el azúcar de la remolacha, y los transformadores dependen de los agricultores contratados para que les suministren el cultivo. A fin de minimizar los costes del transporte de la remolacha, los agricultores también han de ubicarse geográficamente cerca de la fábrica de azúcar a la que suministran la materia prima. Además, muchas de las grandes empresas productoras de azúcar de remolacha son cooperativas, lo que permite a los agricultores que suministran la materia prima tener una participación directa en la industria.

4.1.1. La interdependencia de los transformadores y los agricultores requiere un marco contractual específico que equilibre los derechos y las obligaciones entre ambas partes. Las relaciones contractuales entre los agricultores de remolacha azucarera y los transformadores del azúcar después de 2017 se disponen en el artículo 125 y el anexo X del Reglamento de la OCM única. Estas normas han sido complementadas recientemente con un reglamento delegado, que permite seguir incluyendo cláusulas de reparto del valor en los contratos relativos a la remolacha con carácter voluntario<sup>(4)</sup>. La mayoría de las industrias azucareras han concluido recientemente contratos en relación con la remolacha para 2017-2018 y el período posterior que incluyen algún tipo de vínculo entre los precios de la remolacha azucarera y los precios del mercado azucarero.

4.1.2. Los fabricantes de azúcar de remolacha están obligados desde hace tiempo a informar mensualmente de los precios, la producción y las existencias, y esta obligación se mantendrá en el período posterior a las cuotas. A partir del 1 de octubre de 2017, los precios de la remolacha azucarera también tendrán que ser notificados a la Comisión Europea y publicados con carácter anual. Este grado de transparencia del mercado que caracteriza al sector de la transformación del azúcar no va parejo con la transparencia en los eslabones posteriores de la cadena de suministro ni se aplica a los productores de isoglucosa. Las pruebas sugieren que la transmisión de precios a lo largo de la cadena de suministro es baja<sup>(5)</sup> y que puede ser útil analizar la viabilidad de una mayor transparencia para los usuarios del azúcar de remolacha de la UE.

4.2. El mercado azucarero de la UE también cuenta con refinerías activas de azúcar de caña. Las refinerías de azúcar de caña no transforman la remolacha azucarera, sino que dependen de las importaciones de azúcar de caña en bruto para su refinación. La UE permite la importación ilimitada y libre de impuestos de azúcar procedente de los países menos desarrollados, en el marco de la iniciativa «Todo menos armas» (TMA), y de aquellos países de África, del Caribe y del Pacífico que han celebrado un Acuerdo de Asociación Económica (AAE) con la UE. Las refinerías de azúcar de caña en bruto de la UE se benefician de un acceso al mercado con franquicia de derechos en virtud de acuerdos bilaterales con los países de América Central, Colombia, Perú, Ecuador y Sudáfrica, con un volumen total que se eleva en la actualidad a 420 000 toneladas al año. La disponibilidad anual de azúcar en bruto destinado al refinado al amparo del contingente con derechos reducidos CXL, que se reparte entre Brasil, Australia, Cuba y todos los terceros países (*erga omnes*), representa más de 700 000 toneladas y aumentará hasta casi 800 000 toneladas en el período 2017-2018. Tanto en las negociaciones de libre comercio ya concluidas como en las que están en curso, la UE está ofreciendo acceso adicional a terceros países a su mercado azucarero.

#### 5. El final de las cuotas de producción

5.1. Desde 1968, la producción de azúcar e isoglucosa con fines alimentarios en la UE ha estado limitada mediante cuotas de producción. Las cuotas de producción dejarán de existir a partir del 1 de octubre de 2017, esto es, al inicio de la campaña 2017-2018 del azúcar de la UE. A partir de ese momento, los productores de azúcar e isoglucosa de la UE tendrán libertad para producir sin restricciones azúcar e isoglucosa con fines alimentarios. Asimismo, desaparecerá el límite máximo vigente para las exportaciones<sup>(6)</sup>. En consecuencia, los operadores del sector azucarero de la UE tendrán libertad para exportar azúcar sin ninguna restricción a partir del 1 de octubre de 2017.

<sup>(4)</sup> Reglamento Delegado (UE) 2016/1166 de la Comisión, de 17 de mayo de 2016, que modifica el anexo X del Reglamento (UE) n.º 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que atañe a las condiciones de compra de remolacha en el sector del azúcar a partir del 1 de octubre de 2017

<sup>(5)</sup> Areté, octubre de 2012. *Study on price transmission in the sugar sector*. Informe final. Comisión Europea, DG Agricultura y Desarrollo Rural. Tender N.º AGRI-2011-EVAL-03.

<sup>(6)</sup> Cf. DS266. En la actualidad, la UE puede exportar alrededor de 1,35 millones de toneladas de azúcar por campaña, esto es, el 10 % de la producción de azúcar de cuota.

5.2. Se prevé un aumento de la producción azucarera para 2017-2018. Se prevé que este incremento de la producción sea estructural. Además, se espera que la isoglucosa adquiriera una mayor proporción del mercado de edulcorantes de la UE y que los fabricantes de isoglucosa produzcan «con el paso del tiempo» dos o tres millones de toneladas, muchas de las cuales podrían utilizarse en la fabricación de refrescos<sup>(7)</sup>. A título comparativo, el consumo de azúcar en la UE va en ligero descenso.

5.3. El aumento de la producción interna de azúcar y de la cuota de mercado de la isoglucosa podría afectar a los precios del azúcar blanco en la UE en el período posterior a las cuotas. En las perspectivas a medio plazo de la Comisión Europea para los mercados agrícolas entre 2016 y 2026 se sugiere que los precios del azúcar blanco en la UE se situarán debajo del umbral de referencia de 404 EUR/tonelada durante gran parte del período posterior a las cuotas, es decir, por debajo de los costes medios de la producción de azúcar y del cultivo de remolacha de azúcar.

5.3.1. En 2015, los precios del azúcar blanco en la UE alcanzaron su nivel más bajo desde el inicio del sistema de información sobre precios en 2006<sup>(8)</sup>. Esta situación tuvo un efecto grave en los resultados financieros notificados de los productores de azúcar de la UE, muchos de los cuales no obtuvieron ningún beneficio en el ejercicio 2015-2016. Los productores italianos de azúcar se han visto sometidos a una especial presión, e incluso uno de ellos optó por no producir en la campaña 2015-2016. El único productor de azúcar de Grecia también se encuentra en una situación muy difícil.

5.4. A partir del 1 de octubre de 2017, los productores de azúcar de la UE tendrán libertad para exportar sin restricciones. Esto puede suponer una oportunidad para aumentar los ingresos a fin de compensar la bajada de los precios del azúcar dentro de la UE. Se prevé que el consumo mundial de azúcar aumente a un ritmo que oscile entre el 1,5 y el 2 % anual (entre unos dos y tres millones de toneladas al año), por lo que debería haber suficiente demanda para el aumento de las exportaciones de azúcar de la UE.

5.4.1. No obstante, el aumento de las exportaciones de azúcar de la UE depende de un acceso suficiente a los mercados de terceros países. En sus negociaciones sobre libre comercio, la Comisión Europea debería trabajar por abrir los mercados del azúcar de los importadores netos de azúcar, tanto reduciendo o eliminando los derechos de aduana como abriendo los contingentes arancelarios. Asimismo, debería seguir eliminando los derechos de aduana a las exportaciones de productos de la UE con alto contenido de azúcar y respaldar unas sólidas normas de origen para esos productos, a fin de garantizar que los productores de azúcar de la UE se beneficien de un aumento de las exportaciones.

5.4.2. A veces, las exportaciones de azúcar de la UE se ven afectadas por la imposición de instrumentos de defensa comercial por parte de terceros países. La Comisión Europea debería hacer todo lo posible para luchar contra estas medidas una vez que el sector se liberalice a partir del 1 de octubre de 2017, y el sector debe ofrecer el apoyo necesario para el acuerdo de cualquier actuación.

5.5. Tanto en las negociaciones de libre comercio ya concluidas como en las que están en curso, la UE está ofreciendo acceso a terceros países a su mercado azucarero. La apertura del mercado está exponiendo los precios del azúcar blanco de la UE a una presión a la baja y una mayor volatilidad. El actual mercado mundial es un mercado residual, sometido a *dumping* y muy volátil que suele comerciar incluso por debajo de los costes de producción de las industrias más eficientes del mundo. Esto se debe en gran medida a las medidas de apoyo que distorsionan el comercio de algunos de los principales productores y exportadores de azúcar, como Brasil y Tailandia. Como resultado de todo ello, la industria del azúcar de remolacha de la UE no competirá en igualdad de condiciones con los productores de azúcar de terceros países. La Comisión deberá abordar el azúcar como una cuestión delicada en sus negociaciones sobre libre comercio, manteniendo los derechos de la UE sobre este producto. Las negociaciones en curso con el Mercosur presentan un grave riesgo para el sector, toda vez que Brasil es el principal productor y exportador mundial. La Comisión debe estar preparada para desafiar a los principales países que subvencionan el azúcar en el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC y durante las negociaciones comerciales.

Bruselas, 5 de julio de 2017.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
George DASSIS

<sup>(7)</sup> Esta es la cifra facilitada por la asociación de la industria del almidón, StarchEurope.

<sup>(8)</sup> En febrero y junio de 2015 los precios tocaron fondo con 414 EUR/tonelada.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «De la Declaración de Cork 2.0 a acciones concretas»****(Dictamen de iniciativa)**

(2017/C 345/06)

Ponente: **Sofia BJÖRNSSON**

Decisión del Pleno	26.1.2017
Fundamento jurídico	Artículo 29, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en sección	15.6.2017
Aprobado en el pleno	6.7.2017
Pleno n.º	526
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	123/0/0

**1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1. El CESE acoge favorablemente la Declaración de Cork 2.0 y la conferencia que dio lugar a dicha declaración en septiembre de 2016. La declaración sigue garantizando un fuerte apoyo al mantenimiento de una política rural en la UE.

1.2. Cabe señalar que las zonas rurales de la UE no son homogéneas y que las condiciones difieren entre los Estados miembros y dentro de cada uno de ellos. El CESE considera que estas diferencias ponen de manifiesto la necesidad de un enfoque centrado y estratégico en cuanto al uso de los fondos disponibles de la UE. Esto debe basarse en las prioridades tanto de los Estados miembros como de sus regiones y, lo que es más importante, en las iniciativas de la población rural. Por otro lado, la obligación de evaluar las repercusiones de las decisiones y las estrategias políticas en las zonas rurales ofrece la posibilidad de tener en cuenta las particularidades de esas zonas.

1.3. El desarrollo rural es una cuestión horizontal que afecta prácticamente a todos los ámbitos políticos. Es necesario aplicar una política más coherente para el desarrollo rural y regional, lo que hace necesario que los Fondos EIE (Fondos Estructurales y de Inversión Europeos) dispongan de una base presupuestaria sólida. El CESE observa que el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), uno de los Fondos EIE, es el que aporta la mayor contribución para el desarrollo rural, y subraya que los demás Fondos EIE, como el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo Social Europeo (FSE), deben aumentar su contribución.

1.4. El margen de simplificación es grande. El CESE considera que es necesario simplificar las normas para los Fondos EIE, tanto a escala de la UE como en la aplicación de las políticas a escala nacional y regional. El sistema actual es tan complejo que algunas personas evitan solicitar ayudas.

1.5. En varias regiones de Europa, especialmente en las zonas rurales, no existen aún soluciones estables en lo que respecta a la comunicación a través de internet. El CESE subraya que esto no es razonable. A fin de mantener su seguridad y su nivel de vida, las zonas rurales necesitan banda ancha, por ejemplo, para disponer de comunicaciones telefónicas operativas. El acceso a la banda ancha puede ser un factor que determine en qué medida los jóvenes deciden quedarse o trasladarse a otro lugar. Para las empresas y los empresarios el acceso a la banda ancha es una necesidad.

1.6. Por su fuerte vinculación con el suelo, la agricultura reviste especial importancia en las zonas rurales. La producción agrícola es tanto un elemento indispensable de las áreas rurales que proporciona alimentos sostenibles a la sociedad como un motor para el desarrollo rural. Por consiguiente, el CESE considera apropiado que la mayor parte de la financiación del Feader se destine a la agricultura. Unas condiciones favorables para los jóvenes agricultores constituyen un requisito fundamental que garantiza la sostenibilidad de la producción agrícola a largo plazo.

1.7. El CESE destaca que el desarrollo sostenible necesita de un entorno adecuado para la innovación.

1.8. El CESE señala que los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas y sus metas, así como el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático (COP21), son objetivos globales que abarcan el conjunto de las políticas de la UE y, en particular, la política de desarrollo rural. Los entes locales y regionales que desarrollan su actividad en las zonas rurales deben participar activamente en la puesta en práctica de estos compromisos internacionales.

## 2. Observaciones generales

### Cork 2.0

2.1. En 1996, la Comisión celebró una conferencia en Cork (Irlanda). El resultado final de esta conferencia fue la Declaración de Cork, que sentó las bases del segundo pilar de la política agrícola común (PAC) y los programas de desarrollo rural. En otoño de 2016, la Comisión organizó una nueva conferencia en Cork, durante la que se aprobó la Declaración de Cork 2.0.

2.2. La declaración fue elaborada con un amplio consenso durante una conferencia organizada por la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural, que congregó a unos 340 participantes de la mayoría de los Estados miembros de la Unión (incluidos representantes del CESE), que asistieron en representación de la sociedad civil y de diversas autoridades a escala nacional, regional y de la UE. La conferencia concluyó con una declaración titulada «Una vida mejor en el medio rural», que contó con el respaldo implícito de los participantes.

2.3. Si bien el punto de partida es la política agrícola y rural de la UE, la declaración adopta, en cierta medida, un enfoque más amplio al hacer referencia a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (Agenda 2030) <sup>(1)</sup> y el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático (COP21) <sup>(2)</sup>.

2.4. Inicialmente se describen las razones que motivaron la declaración, seguidas de diez orientaciones políticas:

- Punto 1: Fomentar la prosperidad del medio rural.
- Punto 2: Fortalecer las cadenas de valor rural.
- Punto 3: Invertir en la viabilidad y la vitalidad del medio rural.
- Punto 4: Preservar el medio rural.
- Punto 5: Gestionar los recursos naturales.
- Punto 6: Fomentar la acción por el clima.
- Punto 7: Fomentar el conocimiento y la innovación.
- Punto 8: Mejorar la gobernanza rural.
- Punto 9: Mejorar la aplicación y simplificar las políticas.
- Punto 10: Mejorar los resultados y la rendición de cuentas.

2.5. La declaración adopta un enfoque amplio con respecto al desarrollo rural, y su fuerza estriba en su alcance y contenido, ya que incorpora todos los elementos indispensables para asegurar un medio rural vital y sostenible en la UE. No obstante, el CESE observa que el alcance constituye también su punto débil, puesto que genera una complejidad que no permite un enfoque a escala de la UE. Teniendo en cuenta los importantes desafíos con los que se enfrentan las zonas rurales, el CESE desea destacar la importancia de utilizar los recursos disponibles de forma focalizada para garantizar el logro de resultados concretos. Este énfasis debe basarse en las prioridades de cada Estado miembro o región y, lo que es más importante, en las iniciativas de la población rural.

<sup>(1)</sup> Véase el Dictamen sobre «Próximos pasos para un futuro europeo sostenible» (véase la página 15 del presente Diario Oficial).

<sup>(2)</sup> Véase el Dictamen sobre «El camino desde París» (DO C 75 de 10.3.2017, p. 103).

2.6. El contenido de la Declaración de Cork 2.0 es, en gran parte, similar al de la declaración de 1996, con la diferencia de que se han agregado cuestiones relacionadas con el clima y la digitalización.

2.7. El CESE se considera a sí mismo como un elemento importante en la aplicación de la Declaración y pide a la Comisión que, en el futuro, presente informes de evolución sobre su puesta en práctica.

### **Fondos de la UE para la política de desarrollo rural**

2.8. Todos los países de la UE cuentan con programas nacionales o regionales de desarrollo rural, que son financiados en parte por el Feader y en parte por los presupuestos nacionales (públicos o privados). Estos programas engloban medidas destinadas a contribuir al desarrollo sostenible en sus tres dimensiones (medioambiental, social y económica) y son elaborados por cada país o región y aprobados por la Comisión.

2.9. Junto con el Fondo de Cohesión (FC), el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP), el Feader forma parte de los denominados Fondos EIE (Fondos Estructurales y de Inversión Europeos), para los que se han establecido normas comunes que rigen su ejecución<sup>(3)</sup>. Además, cada país ha elaborado acuerdos de asociación que cubren todos los fondos e incluyen prioridades para la aplicación de las políticas. Este paso representa un avance hacia el logro de los objetivos de la Estrategia Europa 2020. Por consiguiente, existe una estrecha relación entre los fondos y una estrategia para la coordinación de los mismos.

2.10. En el marco del Feader existen redes rurales tanto a escala europea (integradas en la Red Europea de Desarrollo Rural) como nacional y regional. Estas redes ofrecen una plataforma de encuentros e intercambios de experiencias y sus actividades contribuyen a mejorar las condiciones para una correcta aplicación y una eficaz consecución de los objetivos de los programas de desarrollo rural.

2.11. El Comité de las Regiones encargó la realización de un estudio para comprobar en qué medida los Fondos EIE se destinan al desarrollo rural<sup>(4)</sup>. No es de sorprender que el Feader haya resultado ser el fondo que ha destinado y destina el mayor porcentaje para este fin. El porcentaje destinado por los otros fondos es relativamente bajo o muy bajo. Puesto que el desarrollo rural es una cuestión horizontal e importante para el mantenimiento de una Unión cohesionada, el CESE opina que es preciso emprender acciones destinadas a incrementar dicho porcentaje.

2.12. Los Fondos EIE han sido y seguirán siendo los principales instrumentos de la UE para poner en práctica las intenciones manifestadas en las declaraciones de Cork. El próximo período financiero de la UE se iniciará en 2021, y la elaboración de las medidas que se aplicarán en este período tendrá una importancia decisiva para cumplir las metas fijadas en la Declaración de Cork 2.0. Además, el CESE constata que una base presupuestaria sólida para los Fondos EIE es un requisito imprescindible para aplicar la Declaración y alcanzar los objetivos políticos.

## **3. Pasos futuros**

### **Evaluación del impacto en las zonas rurales**

3.1. En el punto 1 de la Declaración se pide un mecanismo de evaluación del impacto en las zonas rurales que garantice que el potencial de estas zonas se plasme en las medidas y estrategias de la UE. Las políticas agrarias y rurales deben basarse en la identidad y el dinamismo de las zonas rurales mediante la aplicación de métodos multisectoriales, y deben tener en cuenta el valor de la sostenibilidad, la inclusión social y el desarrollo local.

3.2. La evaluación del impacto en las zonas rurales implica que las características especiales de estas zonas se consideren de manera objetiva y sistemática. Esta evaluación puede utilizarse como herramienta para poner de manifiesto de qué manera las decisiones políticas afectan a las zonas rurales y, así, evitar un impacto negativo.

3.3. Ese mecanismo de evaluación se ha introducido, por ejemplo, en Finlandia, el Reino Unido y Canadá. Su aplicación puede ser obligatoria o facultativa. En Irlanda del Norte, la legislación obliga desde 2016 a realizar la evaluación. Los sistemas de estos países son similares.

3.4. Para que la evaluación surta efecto, su aplicación debe ser obligatoria. El resultado debe ser que los responsables puedan tomar sus decisiones sobre la base de información fehaciente. Una evaluación del impacto en las zonas rurales que solo concluya con un informe y una mera constatación, sin ningún impacto sobre las decisiones, carece completamente de sentido.

<sup>(3)</sup> Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013.

<sup>(4)</sup> Véase: <http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/Evolution-Budget-Dedicated-Rural-Development-Policy.pdf>.

3.5. Asimismo, debe tenerse en cuenta que dentro de la UE y de cada Estado miembro no existe solo una zona rural, sino varias zonas rurales diferentes, cada una de ellas con sus oportunidades y realidades. Esto también debe reflejarse en la evaluación del impacto en las zonas rurales y en las políticas, tanto de la UE como de los Estados miembros, si se ha de alcanzar un desarrollo rural coronado por el éxito. Por su parte, la población rural también tiene un papel que desempeñar a la hora de construir la identidad de su región e impulsar su desarrollo, así como debatir y decidir en qué medida debe mantenerse el carácter rural.

### ***Leader y el desarrollo local participativo***

3.6. En el punto 8 de la Declaración se propone aprovechar el éxito de la iniciativa Leader y de su enfoque ascendente. En muchos de sus documentos, el CESE ha expresado su posición respecto de la política de cohesión de la UE, las asociaciones en el marco de la misma, el enfoque de la iniciativa Leader y el nuevo método denominado desarrollo local participativo.

3.7. El CESE hizo suyo el análisis que la Comisión ya había realizado en su tercer informe de 2004 sobre la cohesión, cuyo objetivo consistía en lograr un desarrollo más equilibrado reduciendo las disparidades existentes, impidiendo los desequilibrios territoriales y aumentando la coherencia tanto de las políticas sectoriales como de la política regional <sup>(5)</sup>.

3.8. Sin embargo, el Comité observa que este objetivo no se ha alcanzado y que se necesita una política más coherente para las zonas rurales y el desarrollo regional.

3.9. El CESE también acoge con satisfacción el principio de asociación como un método eficaz para favorecer la aplicación de los programas de los Fondos EIE. El principio de asociación implica la participación, además de los agentes económicos y sociales tradicionales, de organismos representantes de la sociedad civil, interlocutores medioambientales, organizaciones no gubernamentales y organismos responsables de fomentar la igualdad entre mujeres y hombres.

3.10. El enfoque de la iniciativa Leader constituye un instrumento de desarrollo de probada eficacia, por medio del cual las autoridades públicas y la sociedad civil participan en una asociación local. En 2011, el CESE ya había señalado que este enfoque también debería poder recibir ayudas de todos los Fondos EIE. Ha contribuido, además, a reforzar los vínculos entre las zonas urbanas y rurales <sup>(6)</sup>. También puede utilizarse en los medios urbanos, pero el CESE quiere subrayar que ello no debe ir en detrimento del desarrollo rural.

3.11. En el período de programación 2014-2020, el desarrollo local participativo (CLLD, Community-Led Local Development), basado en el enfoque de Leader, se ha convertido en un nuevo instrumento al que los cuatro Fondos EIE contribuyen conjuntamente. El desarrollo local se lleva a cabo más eficazmente por quienes conocen, viven y trabajan en su propia región.

3.12. Al menos el 5 % de los recursos del Feader deben destinarse al desarrollo local participativo. Su configuración, que implica que al recurrir a uno de los fondos deben respetarse cuatro normativas diferentes, hace apenas posible usar este instrumento de manera racional y sencilla. Durante el próximo período de programación la Comisión debería proponer considerables simplificaciones que permitan al desarrollo local participativo alcanzar su pleno potencial como instrumento para las regiones rurales y urbanas, así como fijar un porcentaje mínimo de las ayudas destinadas a dicho enfoque.

### ***Servicios y trabajo***

3.13. Factores como los servicios y el trabajo influyen en la medida en que las personas quieren o pueden seguir viviendo o instalarse en las zonas rurales. La tendencia general en la UE es que las personas emigran de las zonas rurales, lo cual genera una espiral descendente y reduce las posibilidades de alcanzar los objetivos de la Unión y de las Naciones Unidas para el desarrollo sostenible. La evolución demográfica puede constituir un futuro reto y tanto los jóvenes como las personas de edad avanzada que habitan en zonas rurales requieren unas condiciones adecuadas que garanticen una buena calidad de vida.

<sup>(5)</sup> Véase el Dictamen sobre «Cohesión territorial» (DO C 228 de 22.9.2009, p. 123).

<sup>(6)</sup> Véase el Dictamen sobre «Leader como instrumento de desarrollo local» (DO C 376 de 22.12.2011, p. 15).

3.14. Pueden existir diferencias entre las zonas urbanas y rurales en cuanto al acceso a los servicios públicos y comerciales básicos, como escuelas, servicios sanitarios, oficinas de correos, tiendas de alimentación, transporte público y similares, lo que puede ser un factor determinante a la hora de elegir dónde vivir e instalarse. Para las familias con niños, por ejemplo, el acceso a servicios de atención infantil adecuados puede influir en las posibilidades de los padres de trabajar. En algunas partes de la UE, la disponibilidad de servicios en las zonas rurales no es, en general, tan amplia como en las zonas urbanas. La ordenación del territorio debe tener en cuenta este problema para garantizar que la calidad de vida en las zonas rurales no se vea perjudicada.

3.15. En varios países de la UE, la tasa de desempleo es más elevada en las zonas rurales que en las urbanas. Con todo, existen grandes diferencias, como demuestran las estadísticas de Eurostat<sup>(7)</sup>. Al mismo tiempo, algunas empresas manifiestan tener dificultades para conseguir mano de obra cualificada en las zonas rurales. Por lo tanto, se puede observar un desequilibrio en la oferta y la demanda en ambas direcciones. La tendencia es que los jóvenes que se trasladan a localidades con universidades y escuelas superiores en busca de formación no regresen.

3.16. La integración de los inmigrantes —y de sus familias en particular— constituye un reto para los habitantes de las zonas rurales, y lo seguirá siendo en los próximos años. Es preciso fomentar y conservar la consideración recíproca y el respeto mutuo. Las zonas rurales podrían ofrecer buenas condiciones de vida a las familias inmigrantes. En los países con una tasa elevada tanto de inmigración (por ejemplo, de refugiados y migrantes) como de inmigración laboral encontrar empleo puede ser un reto, pero las posibilidades de contratar también son mayores.

3.17. En la Declaración, las cuestiones relacionadas con el empleo y la formación se tratan, particularmente, en los puntos 3 y 7. Los aspectos relacionados con los servicios se abordan de modo más indirecto. El CESE observa que las iniciativas de la Unión revisten importancia directa e indirecta para el desarrollo, en especial la cuestión de la creación de puestos de trabajo mediante estímulos a las empresas. En cuanto a la disponibilidad de servicios, se trata en mayor grado de una responsabilidad que atañe a cada Estado miembro, aunque, por ejemplo, los Fondos EIE podrían servir de catalizador.

### **Agricultura y Desarrollo Rural**

3.18. Las zonas agrícolas y forestales ocupan aproximadamente un 85 % de la superficie de la UE, con grandes variaciones entre países y regiones. El paisaje cultivado proporciona el marco para la producción de alimentos, piensos, energía y fibra, y constituye igualmente una fuente para la conservación y producción de bienes públicos, como una rica fauna y flora. El paisaje es un factor que diferencia las zonas rurales de las urbanas y representa un aspecto único para las zonas rurales de la UE, en las que el sector agrícola, dado su fuerte vínculo con la tierra, desempeña un papel muy importante. Las cuestiones relativas a la preservación del medio rural y la gestión de los recursos naturales son aspectos que se ponen de relieve en los puntos 4 y 5 de la Declaración. Las condiciones necesarias para la explotación y la gestión sostenible son de fundamental importancia para preservar los valores intrínsecos del paisaje, la calidad del agua y la biodiversidad.

3.19. Si bien el tema de la producción agrícola se aborda en la Declaración, principalmente de forma indirecta, el texto puede hacer llegar a la conclusión de que la producción agrícola (de alimentos) es algo que, en cierta medida, se da por sentado. Como se mencionó anteriormente, los aspectos relacionados con la preservación y la gestión del medio ambiente y los recursos naturales se ponen de relieve de forma más explícita. El CESE desea destacar que la producción agrícola no solo es un elemento esencial de las zonas rurales para satisfacer la demanda de alimentos sostenibles de sus habitantes, sino que representa un motor para el desarrollo rural. Las personas dedicadas a las actividades agrarias y forestales representan una gran parte de la población rural, generan puestos de trabajo e impulsan la demanda de servicios. En este sentido, un aspecto importante es que los nuevos agricultores, especialmente los jóvenes, tengan la posibilidad de adquirir explotaciones y ampliar sus actividades. El porcentaje de jóvenes agricultores es bajo y es preciso poner en marcha iniciativas destinadas a facilitar el relevo generacional.

3.20. Para alcanzar una producción agrícola sostenible, es necesario integrar las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y medioambiental. En ciertos casos, la dimensión económica puede tener una importancia decisiva para la gestión, por ejemplo, cuando la cantidad de prados y pastos ricos en vegetación y flora disminuye paulatinamente debido a que la cría de ganado de pasto pierde rentabilidad, lo que, a su vez, tiene un efecto negativo en la biodiversidad. Esto demuestra que la falta de viabilidad financiera de las empresas afecta al entorno inmediato y pone de manifiesto la importancia de recompensar a los agricultores por los servicios medioambientales que prestan.

(7) [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment\\_statistics\\_at\\_regional\\_level](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment_statistics_at_regional_level)

3.21. El CESE considera que el sector agrícola es un área de desarrollo rural en la que el Feader tiene y debe tener la responsabilidad principal. La mayor parte de los fondos del Feader están destinados a actividades agrícolas, y así debe ser, por ejemplo, en forma de pagos medioambientales, desarrollo de capacidades, pagos para zonas con limitaciones naturales y ayuda a las inversiones. Otras áreas del Feader, como la energía, la banda ancha y el apoyo a la innovación, tienen efectos positivos sobre las comunidades rurales en un sentido más amplio. Al mismo tiempo, la agricultura es una actividad empresarial como cualquier otra y no se debe excluir a ese sector destinatario de las iniciativas de otros Fondos EIE.

3.22. Los agricultores y los silvicultores de hoy en día pueden ser considerados como productores y administradores de un paisaje que han cultivado las generaciones anteriores. Para muchas personas, el paisaje rural cultivado es un factor importante para mejorar la calidad de vida, y su importancia para las actividades recreativas, la vida al aire libre y el turismo no debe ser subestimada. La característica intrínseca del paisaje y de los recursos del suelo puede crear perspectivas económicas y fuentes de ingresos de muchas maneras diferentes.

3.23. Un desarrollo territorial más equilibrado debería incluir también la transición a sistemas alimentarios sostenibles<sup>(8)</sup>. Desarrollar un enfoque integral aplicable a los sistemas alimentarios es esencial para abordar los múltiples retos económicos, medioambientales y sociales relacionados con la producción y el consumo de alimentos y garantizar la buena gobernanza de las iniciativas en un gran número de niveles y sectores. Estas iniciativas incluyen, por ejemplo, impulsar las cadenas cortas de distribución con objeto de respaldar el desarrollo rural gracias al fomento de una alimentación basada en productos sanos y frescos para los consumidores<sup>(9)</sup>. Esto beneficiaría asimismo a las economías locales y la producción agrícola.

### **Innovación**

3.24. No se puede dejar de recalcar la importancia que tiene la innovación para el desarrollo rural cuando se trata de generar nuevas ideas y llevarlas a la práctica. Las soluciones innovadoras crean las condiciones para una sociedad sostenible, de modo que, por ejemplo, las zonas rurales puedan contribuir a hacer la economía más circular y ecológica y proporcionar soluciones para mitigar el cambio climático, y sea posible producir más con menos insumos. El acceso al conocimiento y su transferencia constituyen un factor clave para poner en práctica ideas innovadoras.

3.25. Nuevas tecnologías y formas innovadoras de producción proporcionan condiciones que contribuyen a incrementar la sostenibilidad en la producción agrícola, lo que da como resultado un mejor bienestar animal y permite, por otro lado, producir más con menos insumos, como abonos y plaguicidas. Las nuevas tecnologías y las innovaciones requieren, en muchos casos, inversiones considerables que pueden implicar un riesgo para los empresarios del sector agrícola. A menudo estos no están en condiciones de asumir los riesgos por sí solos. Para impulsar las tecnologías y metodologías que la sociedad demanda, es preciso ofrecer ayudas a la inversión, por ejemplo a través del programa de desarrollo rural. Puede producirse un conflicto inherente entre el desarrollo tecnológico de la agricultura y la oferta de empleo, ya que la creciente mecanización y el desarrollo estructural, en muchos casos, provocan pérdida de puestos de trabajo, aunque esta evolución también puede crear empleos más estables desde el punto de vista económico.

3.26. Las estrategias para iniciativas de innovación y su aplicación deben basarse en las necesidades existentes y no en los fondos disponibles. En el punto 7 de la Declaración se destaca la necesidad de un mayor conocimiento y de innovación tecnológica y social, así como de colaboración entre los diferentes agentes para aprovechar y compartir información. En este contexto, las iniciativas de carácter comunitario, como la Asociación Europea para la Innovación en Agricultura (EIP-AGRI), pueden servir de ayuda gracias a su enfoque ascendente, que establece redes de comunicación e intercambio entre los agentes en diferentes niveles, especialmente en lo que respecta a las iniciativas empresariales. Para impulsar en mayor medida la innovación en las zonas rurales, puede resultar adecuado ofrecer ayudas a los «intermediarios de innovación».

### **Digitalización**

3.27. En la sociedad actual, el acceso a la banda ancha de alta velocidad constituye un elemento indispensable de la infraestructura y una condición necesaria para el buen funcionamiento de la sociedad, tanto en zonas urbanas como rurales, además de influir en la disponibilidad de mano de obra y de puestos de trabajo. La tendencia es que cada vez más actividades se realicen en línea. Sin embargo, en varias regiones de Europa, especialmente en las zonas rurales, no existen aún soluciones estables. El CESE subraya que esto no es razonable. Los habitantes de las zonas rurales necesitan la banda ancha para mantener su seguridad (por ejemplo, comunicaciones telefónicas operativas) y su nivel de vida (por ejemplo,

<sup>(8)</sup> Véase el Dictamen del CESE sobre «Sistemas alimentarios más sostenibles» (DO C 303 de 19.8.2016, p. 64).

<sup>(9)</sup> Este es el tema de un dictamen de iniciativa del CESE sobre «Contribución de la sociedad civil al desarrollo de una política alimentaria integral en la UE», cuya adopción está prevista en diciembre de 2017.

disfrutar de programas de televisión). El acceso a la banda ancha puede ser un factor que determine en qué medida los jóvenes deciden quedarse o trasladarse a otro lugar. La banda ancha resulta imprescindible para las empresas, ya que en la mayoría de los casos no pueden desarrollar su actividad sin una banda ancha que funcione satisfactoriamente. Como ejemplo cabe citar los medios de pago en una sociedad que cada vez usa menos el dinero en efectivo, la contabilidad, el comercio electrónico y la comunicación con los clientes. Las empresas del sector agrícola constituyen un ejemplo de un sector en el que las TIC tienen un papel cada vez más preponderante para ofrecer nuevas soluciones tecnológicas.

3.28. La necesidad y las oportunidades de la digitalización se ponen de relieve en la Declaración. En aquellos casos en los que las fuerzas del mercado no sean suficientes para la expansión de la banda ancha, como ocurre a menudo en las zonas rurales, el CESE opina que debe existir la posibilidad de conceder ayudas. El CESE considera que el FEDER debe ser la principal fuente de financiación para dar apoyo a las infraestructuras, mientras que el Feader debe utilizarse para iniciativas de menor envergadura y más específicas. A esto pueden contribuir el Banco Europeo de Inversiones y el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas, por ejemplo mediante instrumentos financieros innovadores.

### ***La importancia de las zonas rurales en la economía circular y la lucha contra el cambio climático***

3.29. La importancia de las zonas rurales en la economía circular es considerable. En la Declaración, la economía circular se menciona en el punto 6, «Fomentar la acción por el clima», aunque la economía circular tiene otros aspectos positivos que también se destacan en el dictamen del CESE «Paquete de medidas sobre la economía circular»<sup>(10)</sup>. Un ciclo sostenible entre las zonas urbanas y las zonas rurales no solo es necesario desde la perspectiva de los recursos sino que también contribuye al fortalecimiento de la agricultura y reduce las importaciones de insumos. Por consiguiente, las zonas rurales tienen un gran potencial para contribuir a una sociedad más circular, ya sea mediante su capacidad de gestionar los residuos como recursos (por ejemplo, abonos y acondicionadores del suelo) o la producción de energía renovable y biomateriales.

3.30. Un paso hacia la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero lo constituyen la reducción del uso de combustibles fósiles y la utilización de energías renovables. También en este punto las zonas rurales tienen un notable potencial para aportar una contribución, particularmente mediante la producción de energía solar, eólica e hidráulica, así como de bioenergía. No obstante, la producción de energía renovable puede tener un impacto significativo en los residentes y en el medio ambiente, por lo que han de tenerse en cuenta todos los aspectos del desarrollo sostenible.

3.31. En lo que respecta al cambio climático, se trata a la vez de reducir los efectos y de adaptarse a ellos. Debido a sus grandes extensiones de tierras agrícolas y forestales, las zonas rurales tienen un gran potencial para almacenar carbono, contribuyendo así a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, mientras que la producción en sí misma la incrementa. Debe utilizarse la mejor tecnología disponible para minimizar dichas emisiones. Es necesario desarrollar las capacidades en todos los niveles, desde los productores hasta los responsables de toma de decisiones, teniendo siempre en cuenta las oportunidades de inversión.

3.32. En conclusión, las zonas rurales tienen un gran potencial para contribuir a una sociedad sostenible y, en consecuencia, a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (Agenda 2030) y del Acuerdo de París sobre el Cambio Climático (COP21), como se expone claramente en la Declaración de Cork 2.0. Sin embargo, los retos que se plantean son grandes y se requieren inversiones, tanto en sentido literal como figurado, para poder responder a ellos.

### ***Simplificación***

3.33. Al debatir la ayuda de los fondos de la UE, se subraya con frecuencia que sus políticas son complejas, tanto para los beneficiarios como para las autoridades de gestión. Esta complejidad se pone de relieve en el punto 9 de la Declaración. El CESE subraya que se precisa una simplificación, tanto a escala de la UE como en la aplicación de las políticas a escala nacional y regional. El sistema actual es tan complejo que algunas personas evitan solicitar ayudas, por lo que se pone en peligro la ejecución de las políticas y el cumplimiento de los objetivos. Para poder cumplimentar correctamente ciertos tipos de solicitudes se requiere, en principio, la ayuda de un consultor. La seguridad jurídica de los particulares debe ser un elemento preponderante.

3.34. Para el período de programación actual 2014-2020, las normas administrativas aplicables a los Fondos EIE se han fusionado en un único Reglamento<sup>(11)</sup>. Esto es, básicamente, algo positivo, ya que una mayor coordinación puede ofrecer ventajas en términos de eficacia, sobre todo para las autoridades de gestión, mientras que las ventajas para los beneficiarios individuales son probablemente menores, en especial porque no es frecuente que los mismos beneficiarios soliciten ayuda de diferentes fondos. Los beneficios pueden ser mayores para el desarrollo local participativo en aquellos países en los que este tipo de desarrollo recibe apoyo de varios fondos. Los efectos de un Reglamento común son una cuestión que puede ser necesario examinar en mayor detalle.

<sup>(10)</sup> Véase el Dictamen del CESE «Paquete de medidas sobre la economía circular» (DO C 264 de 20.7.2016, p. 98).

<sup>(11)</sup> Reglamento (EU) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/es/news/eu-regulation-common-provision-regulation-cpr>

3.35. La actual política de desarrollo rural financiada por el Feader se concreta a través de programas de desarrollo rural que establecen prioridades y áreas focales, lo que ha creado un sistema en el que el presupuesto para el programa es muy fragmentado, ya que las medidas, las áreas focales y las prioridades cuentan con partidas presupuestarias propias. La visión general de los programas se ha visto afectada y el modelo ha implicado una mayor carga administrativa para las autoridades, lo que a su vez merma los recursos para la aplicación de los programas y limita la posibilidad de cumplir sus objetivos.

3.36. En el punto 10 de la Declaración se discute cómo mejorar los resultados y la rendición de cuentas. Esto sirve también de guía para la gestión presupuestaria de la Comisión, que en 2015 lanzó la Iniciativa para un presupuesto de la UE orientado a los resultados. Los ciudadanos y los contribuyentes deben poder obtener información sobre los resultados de las políticas y en qué medida estas cumplen sus objetivos.

Bruselas, 6 de julio de 2017.

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

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Aplicación de las normas sobre ayudas estatales para la compensación por la prestación de servicios de interés económico general**

**(Decisión 2012/21/UE y marco comunitario)»**

**(Dictamen de iniciativa)**

(2017/C 345/07)

Ponente: **Milena ANGELOVA**

Decisión del Pleno	22.9.2016
Fundamento jurídico	Artículo 29, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	14.6.2017
Aprobado en el pleno	6.7.2017
Pleno n.º	527
Resultado de la votación	116/0/0
(a favor/en contra/abstenciones)	

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) valora positivamente la aplicación del paquete de medidas relativo a los servicios de interés económico general (en lo sucesivo, SIEG), que aporta seguridad jurídica a los proveedores de servicios públicos. Este paquete alcanza un equilibrio adecuado entre la necesidad de fomentar el apoyo a los SIEG y el objetivo de evitar posibles distorsiones de la competencia. Sin embargo, las partes interesadas a escala regional y local, y en particular los proveedores de SIEG de titularidad pública (véase el estudio titulado «Examen de los informes de los Estados miembros sobre la aplicación de la Decisión de la Comisión sobre la concesión de ayudas estatales para la prestación de servicios de interés económico general»), manifiestan su preocupación por cuestiones clave relativas a las normas vigentes que generan obstáculos innecesarios o falta de seguridad jurídica. Por lo tanto, el CESE pide a la Comisión que adopte las medidas necesarias para mejorar la actual normativa y su aplicación sobre el terreno, proporcionar orientaciones, crear un compendio de mejores prácticas y, en caso necesario, examinar la necesidad de actualizar y modificar el paquete.

1.2. Tras analizar las dos primeras rondas de informes de los Estados miembros sobre la aplicación del Paquete SIEG, el CESE constata con preocupación que estos no analizan la cuestión fundamental de los requisitos de compatibilidad, que se aborda en profundidad en el Marco.

1.3. El CESE toma nota de que en la mayoría de los casos, la falta de seguridad o los considerables costes que acarrea el cumplimiento de los requisitos erigen obstáculos que impiden indebidamente a las autoridades aplicar plenamente la política sobre los SIEG. Tales obstáculos perjudican mucho a los entes regionales y locales, ya que el diálogo entre los Estados miembros y la Comisión en los expedientes sobre ayudas estatales lo entabla el gobierno central, mientras que otros niveles administrativos carecen de acceso directo a este proceso.

1.4. El hecho de que se notifican muy pocos SIEG de alcance regional o local (según el estudio mencionado anteriormente) demuestra que la falta de canales directos con la Comisión dificulta la adecuada financiación de los servicios públicos, por lo cual las autoridades competentes se muestran más reacias a acogerse plenamente a la Decisión y a resolver dudas en cuanto a su aplicación.

1.5. El CESE pide a la Comisión Europea que estudie las posibilidades de actualizar la Decisión y de ampliar su ámbito de aplicación, a fin de abordar los aspectos expuestos a continuación.

1.5.1. El CESE sugiere que la Comisión elimine el umbral de exención e incluya a todos los SIEG en el ámbito de aplicación de la Decisión, independientemente del importe de la compensación anual. Un estudio detallado sobre su aplicación actual demuestra que ello reducirá la complejidad y los costes administrativos que, de lo contrario, soportarían las autoridades, en particular a escala local, sin distorsionar la competencia en modo alguno.

1.5.2. Con un mercado laboral y una inadecuación de las capacidades siempre problemática como telón de fondo, el CESE invita a la Comisión Europea a analizar la posibilidad de ampliar el ámbito de aplicación de la Decisión, considerando admisibles los servicios prestados para fomentar los conocimientos y las cualificaciones de los ciudadanos y, de esta manera, a mejorar sus posibilidades de empleo.

1.5.3. El CESE pide a la Comisión que analice detenidamente y, si fuera necesario, que modifique las disposiciones de la Decisión relacionadas principalmente con: el plazo durante el cual se ha de conservar toda la información necesaria para determinar la compatibilidad de las compensaciones concedidas; aclarar si la duración del período de atribución puede tener un efecto significativo bien en su renovación o ampliación, bien en la admisibilidad de los proveedores de servicios que cumplen la misión; establecer un método fácilmente aplicable para calcular el beneficio razonable; facilitar más aclaraciones en cuanto a la exigencia de repartir los incrementos de la eficiencia productiva con la empresa; adoptar un planteamiento más flexible cuando el importe de la compensación excesiva no supere el 10 % del importe de la compensación media anual, eximiendo de actualizar los parámetros.

1.6. El CESE considera necesario aclarar en mayor medida las condiciones de compatibilidad con arreglo al Marco en relación con:

- especificar más detalladamente las maneras alternativas de cumplir el requisito de garantizar la compatibilidad de conformidad con el artículo 106, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), a las que recurre ya ampliamente en su práctica;
- evitar requisitos obligatorios que puedan interferir con procedimientos legislativos nacionales, suscitando problemas injustificados;
- tener en cuenta los nuevos requisitos legales en materia de contratación pública y concesiones;
- vincular la metodología *ex ante* con el máximo recurso al cálculo de costes netos *ex post*, salvo que la autoridad otorgante prefiera determinar la compensación en forma de cantidad a tanto alzado, en el momento de la atribución;
- respaldar ambos planteamientos para calcular la compensación —costes agregados netos y costes evitados netos— y proporcionar más orientaciones al respecto en el Marco, que apenas contiene actualmente indicaciones sobre la forma de establecer las hipótesis de contraste pertinentes;
- establecer una distinción entre, por una parte, aquellos derechos especiales o exclusivos que supongan una ventaja —cuyos beneficios deben tenerse en cuenta en la financiación de las obligaciones de servicio público— y, por otra, la cobertura universal que supone una desventaja para el proveedor designado;
- proveer aclaraciones adicionales sobre las normas de rentabilidad y permitir el uso de varias normas distintas, en lugar de imponer una determinada a los Estados miembros;
- aclarar mejor las alternativas al cálculo de estos incentivos, cuyo uso no debería ser obligatorio teniendo en cuenta la complejidad que entraña.

1.7. El CESE señala que el Parlamento Europeo y el Consejo no han promulgado reglamentos en los que se establezcan los principios y condiciones que rigen los servicios de interés económico general, especialmente en el ámbito económico y financiero. Por consiguiente, pide a la Comisión, al Parlamento y al Consejo que estudien la forma de cumplir este mandato del artículo 14 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, sin perjuicio de la competencia de los Estados miembros y de las normas del Tratado mencionadas en ese artículo.

## 2. Objetivo del dictamen de iniciativa

2.1. En su plan de acción para 2017, el CESE hizo hincapié en la importancia de los servicios de interés económico general como elemento esencial de nuestro modelo económico y social europeo, consagrado como tal en el artículo 14 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

2.2. El artículo 14 establece que la Unión y los Estados miembros, con arreglo a sus competencias respectivas, «velarán por que dichos servicios actúen con arreglo a principios y condiciones, en particular económicas y financieras, que les permitan cumplir su cometido». Además, prevé que «el Parlamento Europeo y el Consejo establecerán dichos principios y condiciones mediante reglamentos, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, sin perjuicio de la competencia que incumbe a los Estados miembros, dentro del respeto a los Tratados, para prestar, encargar y financiar dichos servicios. Hasta la fecha, este mandato no se ha plasmado en iniciativas legislativas concretas. En cambio, la Comisión Europea ha elaborado un conjunto de normas de amplio alcance sobre las ayudas estatales aplicables a los SIEG basándose en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

2.3. Los requisitos de compatibilidad con las normas sobre ayudas estatales del Tratado y el artículo 106, apartado 2, del TFUE han sido controvertidos, incluso después de que el Tribunal de Primera Instancia resolviera en 1997 <sup>(1)</sup> que la compensación concedida a empresas que cumplen una misión de servicio público debería considerarse ayuda estatal. Hasta entonces, existía el consenso de que la compensación de los costes adicionales derivados de obligaciones más exigentes asociadas a los SIEG no confería ninguna ventaja. El Tribunal de Justicia se pronunció en sentido contrario en 2001 <sup>(2)</sup>, al estimar que la compensación podría considerarse ayuda estatal únicamente si supera los costes adicionales soportados por el proveedor designado. Por último, en la sentencia *Altmark* dictada en 2003 <sup>(3)</sup> estableció los criterios que debe cumplir cualquier régimen de compensación para quedar al margen del ámbito de aplicación de las normas sobre ayudas estatales.

2.4. La Comisión Europea determina la compatibilidad de los SIEG con las normas sobre ayudas estatales, ateniéndose estrictamente a los tres requisitos preliminares de la sentencia *Altmark*. Esto requiere:

- una definición clara de las obligaciones de servicio público y que la empresa haya sido efectivamente encargada de la ejecución de dichas obligaciones mediante una actuación administrativa de carácter público;
- el establecimiento *ex ante* de los parámetros para calcular la compensación de manera objetiva y transparente;
- que la compensación no supere los gastos ocasionados por la prestación del servicio público, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable;
- la designación del proveedor deberá realizarse ya sea:
  - mediante un procedimiento de contratación pública;
  - calculando el nivel de compensación en función de los costes que una empresa media, bien gestionada y adecuadamente equipada soportaría para prestar el servicio, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable.

2.5. En 2005, la Comisión aprobó el «paquete Monti-Kroes», actualizado en 2011 (el denominado «paquete Almunia»), que recoge las principales normas para la financiación de los SIEG: el paquete incluye una Comunicación de la Comisión <sup>(4)</sup> (en adelante, el «Marco»), que establece los requisitos de compatibilidad de los SIEG, y una Decisión de la Comisión <sup>(5)</sup>, que exige de notificación a los regímenes que tienen menos probabilidades de distorsionar la competencia debido a su limitada financiación (el artículo 2, apartado 1, letra a), de la Decisión fija el umbral anual en 15 millones EUR) o a que sus actividades se centran en atender necesidades sociales (es decir, hospitales; asistencia sanitaria y asistencia a largo plazo; asistencia infantil; acceso y reincorporación al mercado laboral; viviendas sociales; protección e inclusión social de grupos vulnerables; y conexiones marítimas con islas, aeropuertos y puertos con un volumen reducido de pasajeros). La Comisión declaró su intención de revisar este conjunto de normas cinco años después de su entrada en vigor.

2.6. En el marco de su Programa para Europa, el objetivo del CESE con el presente Dictamen de iniciativa estriba en contribuir a la próxima revisión de la Comisión examinando detalladamente la experiencia relativa a la aplicación del paquete sobre los SIEG. Para ello, el CESE ha encargado un estudio sobre la aplicación de las normas relativas a los SIEG en materia de compensación pública («Examen de los informes de los Estados miembros sobre la aplicación de la Decisión de la Comisión Europea sobre la concesión de ayudas estatales para la prestación de servicios de interés económico general»).

<sup>(1)</sup> Asunto T-106/95.

<sup>(2)</sup> Asunto C-53/00.

<sup>(3)</sup> Asunto C-280/00.

<sup>(4)</sup> DO C 8 de 11.1.2012, p. 15.

<sup>(5)</sup> DO L 7 de 11.1.2012, p. 3.

2.7. Las compensaciones por SIEG raramente tienen efecto en términos de competencia, en la medida en que cubren los costes adicionales en que incurren los proveedores designados para desempeñar la función de servicio público encomendada. Por consiguiente, imponerles la carga derivada de la obligación de notificación de las ayudas estatales parece una modificación excesivamente rigurosa que solo estaría justificada en aquellos casos en que los demás participantes pudieran sufrir daños irrefutables. Por el contrario, aquellas conductas que menoscaban gravemente las condiciones de mercado, como el dumping por parte de terceros países, es decir ventas por debajo del precio de compra o por precios fijados a niveles más bajos que lo estipulado, no suscitan una acción adecuada por parte de la UE. Por lo tanto, ampliar el ámbito de aplicación de la Decisión que exime a los SIEG de la obligación de notificación, además de dotar de mayor seguridad jurídica y mayor flexibilidad a la aplicación de las normas, parece esencial para garantizar que las disposiciones del Tratado en favor de estos servicios esenciales se cumplen adecuadamente.

### 3. Actualización de la Decisión y ampliación de su ámbito de aplicación

3.1. El CESE considera que la Decisión alcanza un equilibrio adecuado entre la necesidad de fomentar el apoyo a los SIEG y el objetivo de evitar posibles distorsiones de la competencia. La exención de notificación reduce unos gastos administrativos y dificultades que, en caso contrario, deberían afrontar las autoridades, sobre todo de ámbito local. Dado que los SIEG que no pueden acogerse a la Decisión están sujetos a normas más estrictas, solo los casos que planteen dificultades específicas en materia de competencia deben quedar fuera de su ámbito de aplicación, en aras del objetivo de concentrar en la esfera de la UE los recursos para supervisar las ayudas estatales. La experiencia ha demostrado que la Comisión da su visto bueno a una abrumadora mayoría de los regímenes de SIEG que examina. Solo tres expedientes relativos a SIEG han desembocado en un procedimiento de investigación en profundidad con arreglo al artículo 108, apartado 2, del TFUE, desde la entrada en vigor de la Decisión de 2012 y del Marco. Así, en dos casos sobre servicios postales [SA.35608 relativo al servicio de correos en Grecia (ELTA) y SA.37977 relativo al servicio de Correos español] y otro referido a un régimen hospitalario (SA.19864 relativo a la financiación de los hospitales IRIS de la Región de Bruselas) el Tribunal de Justicia pronunció la anulación de la decisión de liquidación de la Comisión por considerar que su complejidad requería una investigación formal. En todos los expedientes examinados por la Comisión, las quejas de los competidores desempeñan un papel clave, lo cual garantiza plenamente la disciplina, sin exigirse la notificación sistemática de regímenes de SIEG. Además, la jurisprudencia y la práctica de la Comisión proporcionan suficientes orientaciones a las partes interesadas para calibrar si pueden aplicar la Decisión sin comprometer la seguridad jurídica y sin necesidad de notificar los regímenes de SIEG para garantizar la plena certeza. El CESE sugiere, por tanto, que la Comisión elimine el umbral de exención e incluya a todos los SIEG en el ámbito de aplicación de la Decisión, independientemente del importe de la compensación anual, siguiendo el ejemplo de los regímenes de compensación para el transporte de pasajeros <sup>(6)</sup>.

3.2. El establecimiento de un umbral conforme al volumen de la ayuda en cuestión, eximiendo así de la notificación, puede tener relevancia para la supervisión en la esfera europea, especialmente en aquellos casos en que la concesión de ayudas está sujeta a modalidades carentes de transparencia, como por ejemplo reducciones fiscales o exenciones, préstamos a tipo de interés reducido o garantías públicas. Además, la Decisión establece que determinadas actividades específicas pueden requerir supervisión en razón de su incidencia en la competencia, autorizando por tanto la imposición de la obligación de notificación en tales casos. De cualquier modo, mantener el umbral establecido actualmente por el artículo 2, apartado 1, letra a), de la Decisión a niveles sumamente bajos impone una carga indebida a las autoridades sin que ello suponga un refuerzo de la competencia. Por lo tanto, el CESE pide a la Comisión que restrinja el requisito de notificación a las formas de ayuda o actividades particulares cuyas posibles distorsiones podrían justificar un análisis más pormenorizado para garantizar la igualdad de condiciones.

3.3. El CESE invita a la Comisión Europea a analizar la posibilidad de ampliar el ámbito de aplicación de la Decisión para vincular los servicios admisibles con el fomento de los conocimientos y de las cualificaciones de los ciudadanos y, de esta manera, mejorar sus posibilidades de empleo. Además, es necesario aclarar las zonas grises relativas a la participación privada, para lo cual convendría proporcionar nuevas orientaciones.

3.4. La Decisión debería garantizar la plena compatibilidad con la legislación comunitaria de mayor rango y evitar imponer una carga indebida a los entes regionales y locales. En particular, el artículo 8 exige que los Estados miembros tengan a disposición de la Comisión durante el período de atribución y durante un mínimo de diez años desde que expire dicho período toda la información necesaria para determinar la compatibilidad de las compensaciones atribuidas. Esta norma es contraria al artículo 17 del Reglamento (UE) 2015/1589 del Consejo, que establece que cualquier ayuda para la que haya expirado el plazo de prescripción de diez años se considerará ayuda existente y, por lo tanto, la Comisión se abstiene de comprobar su compatibilidad, como es su práctica habitual. La conservación durante más de diez años de información que no sirve para la supervisión de las ayudas estatales representa una carga indebida para las autoridades e infringe los principios de proporcionalidad y administración adecuada consagrados en el Tratado.

<sup>(6)</sup> DO L 315 de 3.12.2007, p. 1.

3.5. El artículo 2, apartado 2, de la Decisión parece aplicarse solo a las atribuciones concedidas por un máximo de diez años, excepto para aquellos SIEG que exijan una inversión importante que justifique un período más largo. Aunque la práctica de la Comisión con arreglo al Marco consiste en interpretar en general que esta norma impide que las atribuciones superen dicho límite de tiempo, la formulación de la Decisión podría implicar que las empresas que gestionan un servicio público durante un período más largo queden fuera de su ámbito de aplicación. Por lo tanto, el CESE solicita que la Comisión aclare si la duración del período de atribución puede tener un efecto significativo bien en su renovación o ampliación, bien en la admisibilidad de los proveedores de servicios que cumplen la misión. Esta cuestión es especialmente sensible en el caso de los proveedores de titularidad pública seleccionados por sus autoridades, ya que su único objetivo es prestar el servicio público en cuestión.

3.6. Los artículos 5, apartado 5, 7 y 8, relativos al beneficio razonable, deberían establecer un método fácilmente aplicable para calcularlo. El planteamiento actual, al igual que el del Marco, incluye métodos como el de la tasa interna de rentabilidad que resultan demasiado complejos para un SIEG local y, por lo tanto, desalientan su uso para calcular la compensación. El establecimiento de los valores de referencia de la rentabilidad requiere costosos servicios de consultoría que quedan fuera del alcance de la mayoría de los SIEG. El CESE pide a la Comisión que aclare esta cuestión, puesto que la práctica de la Comisión respalda la comparación directa con la rentabilidad de sectores afines basándose en fuentes de datos oficiales y privados disponibles que se reconocen en general como plenamente representativas.

3.7. Los incentivos a la eficiencia, aun a falta de toda definición, se tienen debidamente en cuenta en el artículo 5, apartado 6, de manera que se requieren aclaraciones adicionales, en particular con respecto al requisito de reparto del incremento de la eficiencia productiva entre la empresa y el Estado miembro o los usuarios. El CESE pide a la Comisión que despeje las dudas sobre la forma de interpretar este requisito.

3.8. El artículo 6, apartado 2, de la Decisión dispone que cualquier compensación excesiva debe desencadenar una actualización de los parámetros para el futuro. No obstante, cuando el importe de la compensación no supere el 10 % del importe medio anual, podrá trasladarse al año siguiente. La plena coherencia exigiría que no se actualizaran los parámetros en este último caso, evitándose una reevaluación que entrañaría inseguridad jurídica para los proveedores designados en casos que no afectan a la competencia. El CESE recomienda que la Comisión adopte un planteamiento más flexible cuando el importe de la compensación excesiva no supere el 10 % del importe de la compensación media anual, eximiendo de actualizar los parámetros.

3.9. Debería evitarse cualquier trato discriminatorio a los entes locales y regionales y, por tanto, a los servicios de interés económico general prestados en dichos ámbitos. Actualmente, los entes locales y regionales tienen que presentar sus solicitudes, respuestas y dudas a través del canal oficial de su Estado miembro, ya que solo estos pueden entablar con la Comisión un diálogo formal sobre las disposiciones en materia de ayudas estatales. Por lo tanto, cada Estado miembro debe tener en cuenta la información publicada a la atención de la Comisión por sus respectivos entes regionales y locales. Así, el CESE invita a la Comisión a establecer un diálogo más estructurado con los entes locales y regionales sobre los procedimientos y las cuestiones relativas a las ayudas estatales. Las normas y los requisitos sobre ayudas estatales deben adaptarse también a las necesidades específicas y los medios de que disponen los entes regionales y locales, garantizándoseles así un trato justo y equitativo en la práctica.

#### **4. Aclaración sobre los requisitos de compatibilidad con arreglo al Marco**

4.1. El Marco establece de forma detallada los distintos requisitos para garantizar la compatibilidad de conformidad con el artículo 106, apartado 2, del TFUE y la jurisprudencia que lo interpreta. Aunque explica pormenorizadamente los criterios que aplica la Comisión, a menudo adopta una postura demasiado cauta que genera dificultades innecesarias y cierto grado de inseguridad. La práctica de la Comisión demuestra que, en muchos ámbitos, estos escollos se han superado aplicando una interpretación pragmática del Marco. La referencia específica a estas soluciones aumentaría la seguridad jurídica y reforzaría de manera eficaz la igualdad de trato, ateniéndose al mismo tiempo al principio de que cada caso debe examinarse con arreglo a sus propias especificidades. Por lo tanto, el CESE recomienda que la Comisión especifique más las formas alternativas de cumplir el requisito que ya se utilizan ampliamente en la práctica. Esta aclaración disiparía muchas de las dudas que asaltan actualmente a los entes locales y a los proveedores.

4.2. Con arreglo al Tratado, definir y encomendar una función de servicio público son competencias que incumben fundamentalmente a los Estados miembros. Por lo tanto, las referencias del punto 13 del Marco a los requisitos que deben cumplir los servicios públicos solo pueden servir de orientación útil. Sin embargo, la inclusión de estas referencias puede suscitar preocupaciones legítimas sobre una posible limitación de las competencias de los Estados miembros. Así, corresponde a los Estados miembros decidir, en aras del interés público, los niveles de calidad, seguridad, asequibilidad, igualdad de trato, fomento del acceso universal y promoción de los derechos del usuario que debe cumplir cada servicio básico, independientemente de que esté asegurado por el mercado o encomendado en forma de servicio público. Los

Estados miembros también están facultados para decidir, en consecuencia, si para garantizar estos niveles se requiere un SIEG o servicio público. Las condiciones del mercado, aunque son muy importantes, no pueden anular o restringir la facultad de las autoridades para defender el interés público. Por lo tanto, el CESE sugiere que la Comisión se limite aquí a remitirse a su Comunicación orientativa, que circunscribe el ámbito de su evaluación a la comprobación de la posible existencia de errores manifiestos, algo que en última instancia recae en el ámbito de competencias del Tribunal de Justicia.

4.3. El punto 14 del Marco impone indebidamente condiciones a las prerrogativas de los Estados miembros para atribuir una función de servicio público al exigirles que celebren consultas públicas para tener en cuenta los intereses de usuarios y proveedores, invadiendo así competencias nacionales que no incumben a la Comisión. Dado que las autoridades siempre prestan la debida atención a los intereses de las partes interesadas, obligarlas a justificar la necesidad de encomendar una función de servicio público y a celebrar consultas públicas, o a introducir instrumentos alternativos, difícilmente encaja con las disposiciones y principios del Tratado. La práctica de la Comisión demuestra que presta escasa atención a esta norma, especialmente si los Estados miembros se topan con obstáculos para aplicarla. Por lo tanto, el CESE propone que la Comisión modifique este punto para evitar requisitos obligatorios que puedan interferir con procedimientos legislativos nacionales, suscitando problemas injustificados.

4.4. El requisito establecido en el punto 19 del Marco de que las atribuciones respeten las normas de la Unión sobre contratación pública no tiene en cuenta que el Derecho derivado en este ámbito experimentó una profunda revisión a raíz de la publicación en 2014 del paquete en materia de contratación. La Directiva sobre contratación pública solo se aplica, de conformidad con su artículo 1, apartado 2, a las adquisiciones por poderes adjudicadores y no puede imponer un régimen vinculante a los SIEG ya que se refieren a tareas ejecutadas por empresas en nombre de la autoridad otorgante. Por lo tanto, cualquier requisito impuesto por la legislación sobre contratación pública sería contrario a la Directiva que la regula. El paquete sobre contratación pública de 2014 también introduce por primera vez normas sobre las concesiones. Sin embargo, sería sumamente equívoco inferir que los SIEG pueden acogerse a este régimen: las concesiones implican que las empresas asumen todo el riesgo una vez que se ha procedido a la adjudicación, en marcado contraste con los SIEG, donde las autoridades asumen los costes adicionales que entraña la prestación del servicio, minimizando así el riesgo. Solo cuando la autoridad decide dispensar un trato de favor a un SIEG se aplicaría este régimen, aunque en estos casos no habría elementos de ayuda, porque el proveedor designado asumiría todo el riesgo. Por lo tanto, no se aplicarían normas de contratación pública ni de concesión a los SIEG. Desde el punto de vista jurídico, el Marco solo puede hacer un llamamiento a los Estados miembros a que apliquen, cuando proceda, los principios de transparencia e igualdad de trato al seleccionar proveedores, en particular privados, sin que ello suponga una obligación vinculante. Por lo tanto, el CESE pide a la Comisión que revise el punto 19 del Marco para tener debidamente en cuenta los nuevos requisitos legales relativos a la contratación pública y las concesiones.

4.5. Aunque el punto 22 del Marco establece que la compensación puede basarse en los ingresos y gastos previstos o en los que se incurra realmente, con demasiada frecuencia la práctica de la Comisión exige establecer los importes de compensación *ex ante*. Este método de cálculo, que impide a las autoridades compensar *ex post* en función del coste neto efectivo, parece una injerencia indebida que podría suscitar problemas irresolubles, puesto que, si el importe *ex ante* no cubre el coste neto, el proveedor acusaría un déficit de financiación sistemático. Además, si la autoridad proporciona apoyo adicional para colmar esta brecha, podría en principio ser sancionada por incumplir las condiciones establecidas en la decisión de autorización. La práctica de la Comisión ha pasado por alto en gran medida esta incoherencia, salvo si un demandante plantea la cuestión. Aunque parece conveniente establecer la metodología de cálculo de la compensación *ex ante*, los consiguientes importes provisionales no deberían tener carácter vinculante. Solo una vez que están disponibles los resultados anuales puede calcularse el coste neto y la compensación correspondiente. Por lo tanto, el CESE pide a la Comisión que vele por la plena coherencia y el cumplimiento del segundo criterio Altmark vinculando la metodología *ex ante* con el máximo recurso al cálculo del coste neto *ex post*, salvo que la autoridad prefiera determinar la compensación en el momento de la atribución.

4.6. El método del coste evitado neto para el cálculo de la compensación se basa en la presunción de que, a falta de una obligación de servicio público, el proveedor designado degradaría sus actividades y aspiraría a maximizar los ingresos. El método convencional del coste evitado neto llevaría al proveedor a interrumpir todas las actividades que generasen pérdidas. La diferencia entre esta hipótesis de contraste y los resultados reales del proveedor de servicios determina el importe de la compensación. La Comisión ha defendido recientemente el planteamiento del coste de rentabilidad, en el que la hipótesis de contraste sería la interrupción de las actividades que impiden a la empresa maximizar sus resultados. Así, la compensación cubre no solo los costes adicionales del SIEG, sino también las actividades menos eficientes, aunque sean rentables. Para ajustar los pagos compensatorios, la Comisión exige que se deduzcan de la compensación las ventajas de mercado no sustanciales disfrutadas por el proveedor. La preferencia por este último planteamiento da lugar a divergencias

*de facto* en la aplicación de un principio único, comprometiendo así la seguridad jurídica. El CESE recomienda que la Comisión respalde ambos planteamientos y proporcione más orientaciones al respecto en el Marco, que actualmente apenas contiene indicaciones sobre la forma de establecer las hipótesis de contraste pertinentes.

4.7. El método de asignación de costes parece el más adecuado para la mayoría de los SIEG, puesto que su cálculo se basa en la diferencia entre los costes de cumplimiento de la obligación de servicio público y los correspondientes ingresos. Sin embargo, los Estados miembros que quieran utilizar este método deberán justificar las razones para descartar el método del coste evitado neto, que de lo contrario se considera obligatorio. Puesto que el método del coste evitado neto entraña un análisis complejo y costoso, al exigir a menudo servicios de consultoría externos, el CESE recomienda que la Comisión reconozca este método como plenamente válido, en pie de igualdad con el método del coste evitado neto, excepto para actividades específicas como los servicios postales respecto de las cuales se considera obligatorio, con arreglo a la tercera Directiva postal.

4.8. El punto 32 del Marco, relativo a los ingresos, incluye acertadamente los beneficios excesivos generados por derechos especiales o exclusivos. Sin embargo, en la práctica reciente se han incluido beneficios resultantes de la prestación universal aunque no se deriven de estos derechos, dando así lugar a evaluaciones equívocas. Cabe destacar que la cobertura universal entraña una desventaja, porque el proveedor designado está obligado a dar servicio a un determinado territorio independientemente de los costes incurridos. Así, si el proveedor ejecutara este servicio de manera rentable, se infringirían los principios del Tratado en caso de que su excedente financiase con carácter obligatorio otras obligaciones de servicio público generadoras de pérdidas. Por lo tanto, el CESE pide a la Comisión que aclare este punto y que establezca una distinción entre, por una parte, aquellos derechos especiales o exclusivos que supongan una ventaja —cuyos beneficios deben tenerse en cuenta en la financiación de las obligaciones de servicio público— y, por otra, la cobertura universal que supone una desventaja para el proveedor designado.

4.9. Los beneficios razonables previstos en el Marco plantean algunas cuestiones que deben aclararse. Aunque el Marco aboga por utilizar tasas internas de rentabilidad, reconoce la dificultad inherente de aplicar este método. Así, en la práctica, la Comisión compara empresas del mismo sector o de un sector relacionado utilizando criterios de rentabilidad estándar como la rentabilidad de las ventas o la rentabilidad de los recursos propios. Sin embargo, la falta de seguridad sobre este aspecto a menudo conduce a resultados divergentes. Por lo tanto, el CESE sugiere que la Comisión reconozca todos los criterios de rentabilidad estándares y bien establecidos en lugar de imponer la obligatoriedad de uno determinado. El CESE pide a la Comisión que aclare las normas de rentabilidad y que permita el uso de varias normas distintas en lugar de imponer una determinada a los Estados miembros.

4.10. El coeficiente de rendimiento obligatorio con arreglo a los puntos 39 a 46 del Marco está resultando una carga enorme tanto para las partes interesadas como para las autoridades. Puesto que el Marco no aporta ninguna idea sobre cómo calcular los incentivos de eficiencia, la práctica de la Comisión da lugar a evaluaciones muy divergentes, poniendo así en entredicho los principios de seguridad jurídica e igualdad de trato. Por todo ello, el CESE pide a la Comisión que aclare en mayor medida las formas alternativas de calcular estos incentivos, cuyo uso no debería ser obligatorio teniendo en cuenta la complejidad que ello entraña.

Bruselas, 6 de julio de 2017.

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

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Implicaciones de la digitalización y robotización del transporte en la formulación de políticas de la UE»****(Dictamen de iniciativa)**

(2017/C 345/08)

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

Decisión del Pleno	26.1.2017
Fundamento jurídico	Artículo 29, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	14.6.2017
Aprobado en el pleno	5.7.2017
Pleno n.º	527
Resultado de la votación	157/0/2
(a favor/en contra/abstenciones)	

**1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1. La digitalización y la robotización en el ámbito de la movilidad de las personas y el transporte de mercancías ofrecen varias ventajas potenciales a la sociedad como, una mayor accesibilidad y comodidad para los pasajeros, eficiencia y productividad en el plano logístico, una mejora de la seguridad vial y menos emisiones. Al mismo tiempo, suscitan preocupación cuestiones como la seguridad, la protección, la privacidad, la mano de obra y el medio ambiente.

1.2. Si bien la tecnología ofrece infinitas oportunidades, el progreso no debe venir impulsado exclusivamente por la tecnología, sino aspirar a crear valor añadido para la sociedad. Por tanto, el debate político —junto con la adecuada participación de la sociedad civil en los procesos de planificación del transporte, sobre todo en las grandes aglomeraciones urbanas— es necesario.

1.3. La realización del transporte digital requiere soluciones para los cuellos de botella existentes, así como inversiones integradas en toda la red RTE-T en los sistemas de transporte, energía y telecomunicaciones, incluido el despliegue de los sistemas 5G. Los instrumentos de financiación de la UE, como el Mecanismo «Conectar Europa», el FEIE y Horizonte 2020, deberían apoyar estas iniciativas.

1.4. La digitalización y la robotización del transporte brindan nuevas oportunidades empresariales a los sectores de la fabricación y los servicios, incluidas las pymes, y podrían constituir un ámbito de ventaja competitiva para la UE. Para este fin, el CESE aboga por un entorno empresarial alentador y propicio, con la apertura a nuevos tipos de modelos de negocio y el fomento del desarrollo de plataformas digitales europeas.

1.5. La digitalización y la robotización del transporte traerán consigo cambios profundos en la naturaleza del trabajo y la demanda de capacidades. El CESE destaca la importancia de afrontar estos cambios estructurales potenciando una transición justa y fluida y abordando el déficit de capacidades, además de supervisar adecuadamente los avances. El diálogo social con la información y la consulta de los trabajadores desempeñan un papel fundamental en el proceso de transición. Los Estados miembros también deben adaptar sus sistemas educativos para responder a la nueva demanda de capacidades.

1.6. La digitalización y la robotización del transporte requieren la disponibilidad y accesibilidad adecuadas de los datos, y que estos fluyan libremente. Al mismo tiempo, debe garantizarse una protección adecuada de los datos. También es necesario aumentar las capacidades en materia de ciberseguridad y hacer frente a los problemas de responsabilidad para responder a las últimas novedades.

1.7. El CESE subraya el carácter intermodal del transporte digital, que constituye un aspecto fundamental de la estrategia de transporte de la UE. También implica estrechos vínculos con otros ámbitos políticos, como los relacionados con el mercado único digital, la energía, el desarrollo industrial, la innovación y las capacidades. Dado que los objetivos y requisitos de la mitigación del cambio climático figuran entre los motores del transporte digital, también existe un estrecho vínculo con la sostenibilidad medioambiental.

## 2. Antecedentes y tendencias actuales

2.1. La digitalización se está generalizando en todos los ámbitos de la economía y la sociedad (el transporte es un sector que se suele citar como ejemplo). El presente dictamen de iniciativa tiene por objeto examinar los avances y las implicaciones de la digitalización y la robotización del transporte desde el punto de vista de la sociedad en su conjunto, incluidas las empresas, los trabajadores, los consumidores y los ciudadanos en general, y exponer los puntos de vista del CESE sobre cómo deben tenerse en cuenta estos avances en la formulación de políticas de la UE, con el fin de aprovechar las oportunidades y gestionar los riesgos de manera adecuada.

2.2. Ya se están operando muchos cambios en los mercados, así como en distintos ámbitos políticos a nivel nacional y europeo. El CESE también ha abordado este tema en sus dictámenes relativos, por ejemplo, al futuro de la industria del automóvil<sup>(1)</sup> y la Estrategia europea sobre los sistemas de transporte inteligentes cooperativos (STI-C)<sup>(2)</sup>, así como la Inteligencia artificial<sup>(3)</sup>.

2.3. La digitalización del transporte adopta varias formas. En la actualidad, los vehículos, aeronaves y buques ya utilizan información digital de muchas maneras, como las tecnologías y los servicios que apoyan la conducción de automóviles, el control del tráfico ferroviario, la aviación y la gestión del transporte marítimo. La digitalización de la información sobre pasajeros y mercancías es otro ámbito de aplicación cotidiana. En tercer lugar, habitualmente se utilizan robots para las operaciones en las terminales en el ámbito de la logística del transporte de mercancías.

2.4. Además, la automatización y la robotización brindan nuevas oportunidades para el transporte de mercancías y personas, así como para diversos tipos de seguimiento y vigilancia. Los robots virtuales, es decir, los robots de *software*, desempeñan un papel fundamental en este contexto, al facilitar un mayor uso y conexión de distintos sistemas de información, lo que les permite funcionar como una unidad interoperable.

2.5. Para automatizar el transporte es necesario desarrollar medios de transporte en relación con su interacción con seres humanos, así como con infraestructuras y otros sistemas externos. Los vehículos, buques y sistemas aéreos sin conductor, no tripulados y totalmente autónomos, es decir, que funcionan de manera independiente, constituyen la etapa final de esta evolución.

2.6. En la actualidad, varios fabricantes de automóviles están desarrollando y probando automóviles sin conductor. Ya se han introducido trenes de metro sin conductor en muchas ciudades y se están probando autobuses y convoyes de camiones sin conductor. El uso de sistemas de aeronaves no tripuladas o drones está aumentando rápidamente, e incluso se están desarrollando buques autónomos y controlados a distancia. Además de los vehículos, aeronaves y buques, se están explorando nuevos tipos de soluciones de infraestructuras y sistemas de control del tráfico.

2.7. Aunque se están dando pasos hacia el transporte autónomo y no tripulado, las estructuras básicas siguen basándose en personas como principales actores. Queda por ver cuáles serán las implicaciones más significativas cuando el transporte totalmente autónomo y no tripulado sea una realidad. Varían considerablemente los pronósticos sobre el momento en que esto sucederá. Sin embargo, es importante prepararse para el futuro y tomar las decisiones necesarias con suficiente antelación.

---

<sup>(1)</sup> Documento informativo de la Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales (CCMI) del CESE sobre el tema «la industria del automóvil», CCMI/148, aprobado por la CCMI el 30.1.2017.

<sup>(2)</sup> Dictamen del CESE «Sistemas de transporte inteligentes cooperativos», TEN/621 (no publicado aún en el Diario Oficial).

<sup>(3)</sup> Dictamen del CESE «Inteligencia artificial», INT/806 (no publicado aún en el Diario Oficial).

2.8. La digitalización también permite a los pasajeros y otros usuarios del transporte recurrir a un nuevo tipo de «movilidad como servicio» (en lo sucesivo, «MaaS», por sus siglas en inglés), concepto basado en las plataformas digitales.

2.9. El actual desarrollo de la MaaS pretende satisfacer mejor la demanda del mercado combinando los sistemas de reserva, compra y pago de las cadenas de transporte y proporcionando información en tiempo real sobre los horarios y las condiciones meteorológicas y de tráfico, así como sobre la capacidad y las soluciones de transporte disponibles. Así pues, la movilidad como servicio es la interfaz de transporte digitalizada del usuario. Al mismo tiempo, pretende optimizar el uso de la capacidad de transporte.

2.10. El rápido desarrollo de tecnologías como los macrodatos, la computación en nube, las redes móviles 5G, los sensores, la robótica y la inteligencia digital —especialmente con su capacidad de aprendizaje, como el aprendizaje automático y el aprendizaje profundo— son los principales facilitadores de la evolución del transporte digital y automatizado.

2.11. Sin embargo, es evidente que no se puede avanzar con éxito si el progreso viene impulsado exclusivamente por la tecnología. Lo ideal es que el desarrollo se base en la demanda de la sociedad. Por otro lado, a los ciudadanos a menudo les cuesta ver las oportunidades que ofrecen los nuevos avances.

### 3. Implicaciones para el sistema de transporte

3.1. El desarrollo digital crea condiciones para la intermodalidad y contribuye así al enfoque sistémico del transporte. También significa que el sistema de transporte tiene varios elementos nuevos, además de la infraestructura tradicional.

3.2. Sin embargo, las carreteras, los ferrocarriles, los puertos y los aeropuertos siguen constituyendo la base del sistema. Además de estos elementos básicos, es necesaria una infraestructura digital avanzada, que abarque sistemas de cartografía y posicionamiento, distintos tipos de sensores para la generación de datos, *hardware* y *software* para el tratamiento de datos, y conexiones móviles y de banda ancha para la distribución de datos. Los sistemas automatizados de gestión y control del tráfico también forman parte de la infraestructura digital.

3.3. Puesto que la infraestructura digital y digitalizada requiere electricidad, y teniendo en cuenta la interacción entre las redes eléctricas inteligentes y los vehículos eléctricos, la infraestructura eléctrica es también un elemento clave del sistema de transporte. Por último, son necesarios nuevos servicios e infraestructuras para permitir el acceso a la información del tráfico, así como la reserva y el pago de los servicios de movilidad. Por consiguiente, el sistema, desde la infraestructura física a los servicios de transporte físico, está vinculado por distintos tipos de elementos digitales.

3.4. A pesar de los rápidos avances, siguen existiendo diferentes cuellos de botella que impiden el progreso hacia sistemas digitales de transporte que, por consiguiente, han de solucionarse. Entre ellos, cabe mencionar las carencias en materia de disponibilidad y accesibilidad de datos, la falta de conexiones de internet rápidas, y las limitaciones técnicas relacionadas con los sensores y el posicionamiento en tiempo real.

3.5. El CESE aboga por que se hagan inversiones en tecnología e infraestructuras que puedan servir de base para el transporte digital, en particular los sistemas de gestión y control del tráfico: la Investigación sobre la gestión del tráfico aéreo en el contexto del Cielo Único Europeo (SESAR, por sus siglas en inglés) y el Sistema Europeo de Gestión del Tráfico Ferroviario (ERTMS, por sus siglas en inglés) son proyectos que ya se encuentran en una fase madura, pero que carecen de recursos financieros sustanciales. El sistema de gestión e información del tráfico marítimo (VTMIS, por sus siglas en inglés) y los sistemas de transporte inteligentes cooperativos (C-ITS, por sus siglas en inglés) necesitan seguir desarrollándose. Además, las conexiones 5G deberán estar disponibles en toda la red básica de la RTE-T. Los instrumentos de financiación de la UE, como el Mecanismo «Conectar Europa», el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas y Horizonte 2020, deberían apoyar estas iniciativas.

3.6. La interoperabilidad de los sistemas digitales también es necesaria para posibilitar la conectividad transfronteriza a nivel nacional e internacional. La UE debe esforzarse por ser el precursor y el impulsor de normas en este ámbito.

3.7. El CESE destaca que la digitalización no elimina la necesidad de inversiones en infraestructura básica de transporte, aunque optimiza el uso de la capacidad existente. Además, durante el período de transición, los vehículos y buques parcialmente automatizados y totalmente autónomos circularán juntos, lo que debe tenerse en cuenta en las infraestructuras viales y marítimas. También están surgiendo nuevos desafíos en la aviación debido al despliegue de drones.

3.8. El CESE alienta el desarrollo de sistemas de gestión del tráfico y normas comunes para los drones a nivel europeo e internacional en la ICAO. Además, es necesario elaborar normas en la OMI para poder desarrollar e implantar el transporte marítimo autónomo y controlado a distancia, incluso en los puertos.

#### **4. Implicaciones para las empresas y la innovación**

4.1. La digitalización y la robotización generan una mayor eficiencia, productividad y seguridad para el transporte de mercancías y la logística. También surgen nuevas oportunidades de negocio para los sectores de fabricación y servicios con respecto a la automatización y la robótica, los servicios para la movilidad de los ciudadanos, las soluciones para una logística más eficiente o la digitalización de todo el sistema de transporte. Esto es válido tanto para grandes empresas como para pequeñas y medianas empresas, incluidas las emergentes.

4.2. Teniendo en cuenta que las empresas de la UE son líderes en muchos ámbitos relacionados con el transporte digital, es una esfera en la que podría desarrollarse una ventaja competitiva. Están sucediendo muchas cosas fuera de la UE con respecto al desarrollo del transporte digital y autónomo; la UE también tiene que intensificar sus esfuerzos en los ámbitos de innovación, infraestructuras y realización del mercado único, incluida la adaptación del marco jurídico a las nuevas condiciones de funcionamiento.

4.3. También es necesaria una apertura al desarrollo y la introducción de nuevos tipos de modelos empresariales, basados en plataformas digitales. A fin de reforzar la creación de plataformas europeas, debe velarse por que se instauren y propicien las actuales condiciones y que el marco regulador garantice a las empresas una igualdad de condiciones.

4.4. La digitalización y la robotización del transporte se basan principalmente en la gestión de datos, al igual que cualquier otro sector. Desde el punto de vista empresarial, los datos pueden considerarse un factor de producción o una materia prima que debe transformarse y refinarse para crear valor añadido. Para ello, resulta esencial el libre flujo de los datos. Por consiguiente, el CESE pide soluciones eficaces que eliminen los problemas asociados a la accesibilidad, interoperabilidad y transferencia de datos, asegurando al mismo tiempo una protección y privacidad adecuadas.

4.5. El CESE considera importante abrir y facilitar el acceso de todos los usuarios a la masa de datos relacionados con el transporte y la infraestructura, generados por el sector público. Además, se necesitan aclaraciones y normas para la gestión de datos no personales, en concreto los datos generados por sensores y dispositivos inteligentes. Al evaluar las cuestiones de accesibilidad y reutilización de datos, es conveniente señalar que, en general, no son los propios datos los que aportan una ventaja competitiva, sino las herramientas, los recursos de innovación y la posición de mercado para refinarlos.

4.6. Para desarrollar y adquirir experiencia en transporte digital y autónomo, debe facilitarse la experimentación y el ensayo de nuevas tecnologías y conceptos, lo que exige una innovación funcional y ecosistemas de empresas, bancos de ensayos adecuados y un marco regulador propicio. El CESE pide a las autoridades que adopten un enfoque que estimule la innovación, en lugar de aplicar normas y requisitos detallados, que obstaculizan el desarrollo.

#### **5. Implicaciones para el empleo, la mano de obra y las capacidades**

5.1. Las implicaciones de la digitalización y la robotización del transporte para la mano de obra son, evidentemente, las mismas que en otros ámbitos. Los nuevos conceptos y procesos pueden provocar pérdidas de puestos de trabajo, mientras que los nuevos productos y servicios pueden generar otros nuevos.

5.2. Puede que los cambios más significativos se den en el propio sector del transporte y la logística, pero las implicaciones para el empleo también pueden observarse en los sectores de fabricación conexos, así como en las cadenas de suministro y las agrupaciones regionales.

5.3. Con la implantación del transporte no tripulado, la demanda de personal de transporte disminuirá. Lo mismo sucede con las implicaciones del creciente uso de la robótica para el trabajo físico en las operaciones en las terminales. Algunos de los empleos pueden sustituirse por tareas de control y seguimiento, pero con el tiempo también puede que disminuyan estas tareas. Al mismo tiempo, pueden crearse nuevos puestos de trabajo en otros sectores, especialmente en los sectores relacionados con las tecnologías de la información y la comunicación, los servicios digitales, la electrónica y la robótica. Además, aunque el trabajo físico y las tareas rutinarias disminuyan, adquiere importancia el papel de la resolución de problemas y las tareas creativas.

5.4. El cambio de tareas también supone un cambio considerable en la demanda de capacidades por parte del mercado. Hay una creciente demanda de profesionales cibernéticos altamente cualificados, como desarrolladores de *software*. Por otro lado, hay una creciente necesidad de capacidades prácticas asociadas al uso de la robótica y la actuación en sistemas de cooperación entre humanos y robots. Además, aumentará la importancia de los profesionales con competencias de base amplia.

5.5. El CESE destaca la importancia de afrontar estos cambios estructurales de manera adecuada, elaborando estrategias sobre cómo garantizar una transición justa y fluida, reducir los efectos sociales negativos y responder al déficit de capacidades, todo ello combinado con un adecuado seguimiento de los avances. El diálogo social con la información y la consulta de los trabajadores desempeñan en todos los niveles un papel fundamental en el proceso de transición.

5.6. Hay necesidades, tanto inmediatas como a largo plazo, de educación y formación. Los Estados miembros desempeñan un papel decisivo en la respuesta a la demanda de nuevas capacidades mediante la adaptación de sus sistemas educativos. Además, deberían compartirse las buenas prácticas a escala europea. Es necesario prestar una gran atención a la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas, teniendo en cuenta que la demanda para crear nuevas soluciones requiere también amplias competencias con educación en arte y ciencias sociales.

## **6. Implicaciones para la protección, la seguridad y la privacidad**

6.1. Al parecer, los ciudadanos desconocen en gran medida los tipos de oportunidades que ofrecen la digitalización y la robotización, como la accesibilidad y conveniencia de la movilidad, mientras que la percepción de la seguridad, protección y privacidad figuran entre sus principales preocupaciones. Es necesario un mayor conocimiento y comunicación sobre sus ventajas e inconvenientes, junto con la adecuada participación de la sociedad civil en los procesos de planificación del transporte a escala local, sobre todo en las grandes aglomeraciones urbanas.

6.2. La automatización avanzada evidentemente aumenta la seguridad del transporte debido a la disminución de los errores humanos. Por otro lado, pueden surgir nuevos riesgos para la seguridad debido a las limitaciones de capacidad de reconocimiento de formas de los sensores, los fallos potenciales de los dispositivos, los cortes de internet y nuevos tipos de errores humanos como los errores informáticos. Sin embargo, el efecto neto se valora como claramente positivo.

6.3. Puesto que están surgiendo preocupaciones crecientes con respecto a la ciberseguridad, esta será uno de los principales elementos de la seguridad del transporte. La ciberseguridad afecta a vehículos, aeronaves y buques, pero también a las infraestructuras que los apoyan, gestionan y controlan.

6.4. La introducción e implantación del transporte autónomo y no tripulado también plantea la cuestión de las normas de tráfico, especialmente de las relacionadas con los aspectos éticos. Puesto que el transporte es una función transfronteriza, las normas de tráfico deben armonizarse en el mercado interior, con el objetivo de proceder después a la armonización a nivel internacional.

6.5. Con un transporte totalmente autónomo, también surgen nuevas cuestiones relativas a las responsabilidades. Esto también se refleja en el desarrollo de los sistemas de seguros. La dificultad principal puede ser la determinación fáctica de la responsabilidad en caso de accidente, teniendo en cuenta el papel de los sistemas digitales y la intervención de varios actores, como los fabricantes y propietarios de los vehículos y los gestores de la infraestructura. Esto puede requerir un mayor almacenamiento de datos para determinar las circunstancias del accidente. Por lo tanto, el CESE pide a la Comisión que investigue posibles marcos y requisitos de recopilación de datos a efectos de responsabilidad, teniendo presente la necesidad de privacidad.

6.6. En cuando a la privacidad y las crecientes necesidades de datos, a las personas les preocupa ser vigiladas constantemente. El uso del reconocimiento de formas también plantea preocupaciones en materia de privacidad. Respecto a la protección de los datos personales, en 2018 se aplicará el Reglamento general de protección de datos (RGPD) con el objetivo de proporcionar un único conjunto de normas para toda la UE. El CESE ha llamado la atención sobre la importancia de la privacidad y la protección de datos en sus anteriores dictámenes y subraya que los datos deben utilizarse solo para fines relacionados con el funcionamiento del sistema y no conservarse para otros fines.

## **7. Implicaciones para el clima y el medio ambiente**

7.1. Los efectos del transporte relacionados con el clima y el medio ambiente dependen de muchos factores. La mejora de la eficiencia energética de los vehículos, aeronaves y buques es una de las principales medidas para reducir las emisiones. La eficiencia energética generalmente va de la mano de la automatización del funcionamiento y los sistemas de control.

7.2. La sustitución de los combustibles fósiles por combustibles de bajas emisiones de carbono, electricidad o hidrógeno es un medio fundamental para reducir las emisiones. Aunque es un proceso separado, la implantación de vehículos eléctricos y redes eléctricas inteligentes está estrechamente conectada a la automatización del transporte.

7.3. Las medidas que aumentan el flujo del tráfico también tienen un importante papel que desempeñar en la reducción de las emisiones. La digitalización y la automatización permiten un transporte fluido y cadenas de transporte multimodal eficientes, lo que implica una mayor eficacia del transporte, mayor eficiencia energética, menor consumo de combustible y menos emisiones. Para ello, son sumamente importantes unas infraestructuras de alta calidad y cruces fronterizos fluidos. Además, la utilización del suelo y la planificación urbana tienen un efecto en la necesidad y el flujo de tráfico.

7.4. Los efectos medioambientales no solo están relacionados con el propio transporte, sino también con el ciclo de vida de los vehículos, aeronaves y buques desde la fabricación hasta el fin de vida útil. La relocalización de la producción y la implantación del enfoque de economía circular son fenómenos que contribuyen a reducir los efectos del ciclo de vida.

7.5. El transporte autónomo puede dar lugar a un mayor uso de automóviles privados debido a una mayor comodidad para los pasajeros. Por otro lado, se supone que los sistemas de vehículos compartidos y el recurso al transporte público harán que disminuya la cantidad de automóviles particulares. Por consiguiente, las preferencias del consumidor desempeñan un papel decisivo en el futuro de la movilidad. Pueden estar influidas por la oferta de servicios de planificación de viajes de fácil acceso que animen a las personas a elegir opciones más respetuosas con el medio ambiente. Unos adecuados incentivos en la fijación de los precios también pueden influir en el comportamiento de los consumidores.

Bruselas, 5 de julio de 2017.

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

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La dimensión exterior de la economía social»****(Dictamen de iniciativa)**

(2017/C 345/09)

Ponente: **Miguel Ángel CABRA DE LUNA**

Decisión del Pleno	22.9.2016
Fundamento jurídico	Artículo 29, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	REX
Aprobación en sección	8.6.2017
Aprobado en el pleno	5.7.2017
Pleno n.º	527
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	129/1/4

**1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1. La economía social (ES) es un actor relevante que contribuye a alcanzar los objetivos de todas las políticas europeas que tienen una dimensión exterior: política exterior y de seguridad, comercial, vecindad, cambio climático, cooperación al desarrollo y desarrollo sostenible. Sin embargo, la falta de un entorno regulatorio adecuado, tanto a nivel europeo como nacional, impide que dicho sector desarrolle todo su potencial y maximice su impacto.

1.2. Por su parte el Instrumento de Colaboración<sup>(1)</sup> para la cooperación con terceros países, orientado a países desarrollados y en desarrollo, puede constituir una oportunidad para la ES de la Unión Europea (UE) en su proceso de internacionalización, incentivando la competitividad, la innovación y la investigación.

1.3. La UE desempeña un relevante papel en la lucha por erradicar la pobreza e impulsar el desarrollo económico y social a nivel mundial, que se refleja en la Agenda Post 2015 de la UE y en la aceptación de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

1.4. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge con satisfacción la importancia que el Consejo otorga en la Agenda Post 2015 a «la economía social para la creación de empleo y el desarrollo sostenible», que abre nuevas perspectivas para el impulso de la economía social en su dimensión exterior (punto 43 de la Agenda Post 2015), si bien lamenta que la Comisión no haya incluido a la ES en su propuesta de nuevo consenso en materia de desarrollo.

1.5. Los éxitos empresariales observables en diferentes países externos a la UE permiten constatar que la ES, en sus diversas manifestaciones empresariales, está presente de forma destacada en la vida cotidiana y en la actividad productiva de amplias regiones de África, América y Asia, y contribuye decisivamente a la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de millones de personas.

<sup>(1)</sup> Reglamento (UE) n.º 234/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de marzo de 2014.

1.6. Entre las variadas formas empresariales de la ES presentes en las mencionadas regiones, destaca el liderazgo, entre otras, de las cooperativas y mutuas, muy numerosas y activas en la producción agrícola, las finanzas y micro finanzas, el abastecimiento de agua limpia, la vivienda, la inserción laboral de personas con discapacidad, la reducción del trabajo informal mediante iniciativas de emprendimiento colectivo de la economía social, la inserción laboral de los jóvenes y la emancipación de la mujer, que desempeña un papel cada vez más significativo en la actividad productiva de cooperativas y mutuas.

1.7. Junto a las cooperativas, las sociedades de asistencia mutua y otras empresas similares de la ES de base asociativa, destaca la importante función de las entidades no lucrativas, asociaciones y fundaciones popularizadas con el nombre de ONG, todas ellas parte integrante de la ES en el ámbito del tercer sector de acción social, que gestionan servicios de asistencia social, de salud, de educación y otros, e incluso fomentan iniciativas de emprendimiento bajo formas de ES entre la población local.

1.8. La Comisión ha reconocido la importante función que pueden desempeñar las empresas de la ES (EES) en el desarrollo de la economía circular, a la que pueden aportar una «contribución esencial»<sup>(2)</sup>. En Europa existen numerosos casos de buenas prácticas en este campo, en el que las empresas de la ES pueden desempeñar un relevante papel en las inversiones previstas en el Plan Europeo de Inversiones Exteriores (PEIE) en energías renovables en África. Las EES contribuyen de forma destacada a un crecimiento económico sostenible, reduciendo sus impactos medioambientales negativos.

1.9. Los instrumentos financieros tradicionales no funcionan para las EES, sin perjuicio de la acción de la banca ética, que necesitan instrumentos específicamente adaptados. Por ello, el CESE lamenta que, a pesar del indudable protagonismo en el proceso de consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y de su presencia socioeconómica, las EES no están contempladas, de manera sistemática, como un actor específicamente reconocido en los programas de fomento de la internacionalización y promoción empresarial en el exterior, así como de la cooperación al desarrollo de la UE. Tampoco el PEIE ni el Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible (FEDS) consideran ninguna línea de financiación específica para las EES.

1.10. Por ejemplo, la renovación del Acuerdo de Asociación de Cotonú (AAC) afectará a más de 100 países de África, Caribe y Pacífico (ACP), con una población total de 1 500 millones de personas. La renovación del AAC se producirá en 2020 y las negociaciones deben comenzar a más tardar en agosto de 2018. Resulta sorprendente que en la citada Comunicación, basada en la Agenda 2030 de la ONU y en la Estrategia Global de la UE sobre política exterior y de seguridad, no se mencione entre los agentes no estatales participantes en la asociación a la economía social, que queda subsumida en la genérica «sociedad civil, los agentes de los ámbitos económico y social y el sector privado» (punto 4.3.3 de la Comunicación).

Por todo lo anterior:

1.11. La política comercial es uno de los pilares de la acción exterior de la UE. La sociedad civil organizada participa en los distintos acuerdos de la UE con otros países o regiones del mundo (comerciales, de asociación, de partenariado económico) a través de Comités Consultivos Mixtos (CCM) y grupos consultivos internos (GCI) que establecen dichos acuerdos. El CESE recomienda que la presencia de la ES, que ya participa en varios de ellos, se generalice y sea un componente fijo en todos ellos.

1.12. Tanto el FEDS como el BEI deben colaborar en el establecimiento de un ecosistema financiero específico de las EES, tal y como reclama el Dictamen del CESE<sup>(3)</sup>. Además, los programas de asistencia técnica y de cooperación al desarrollo del PEIE deben contemplar el impulso de plataformas digitales cooperativas. La economía digital abre nuevos espacios de actuación y desarrollo para las EES. Así, la economía colaborativa permite crear plataformas not-for-profit (*platform cooperativism*) y desarrollar actividades de gran interés para la dimensión exterior de la economía social como la producción colaborativa, las finanzas colaborativas (*crowdfunding* o *peer-to-peer lending*), la gobernanza colaborativa o el aprendizaje colaborativo (*learning*). En este último caso el aprendizaje a través de plataformas cooperativas puede ser importante para la formación *in situ* de emprendedores de la ES en los países vecinos y del Sur, fortaleciendo el capital humano estructurante en dichos países.

<sup>(2)</sup> COM(2015) 614 final, 2 de diciembre de 2015.

<sup>(3)</sup> Dictamen exploratorio del CESE «Construir un ecosistema financiero para las empresas sociales» (DO C 13 de 15.1.2016, p. 152).

1.13. El CESE respalda la Recomendación del Grupo Europeo Consultivo de Empresas Sociales (GECES) para que se refuerce el papel de las EES en la política exterior de la UE. En este sentido, la Comisión y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) deben coordinar sus políticas e iniciativas para:

- asignar financiación directa e indirecta para las empresas de la economía social (EES) en terceros países, junto a los gobiernos implicados y las organizaciones de apoyo a la ES;
- establecer colaboraciones concretas con otros socios mundiales y fondos de innovación e inversión para potenciar el impacto de los respectivos programas.

1.14. La Comisión y la ES deben favorecer la implicación del G20 y G7 en la promoción de políticas específicas de apoyo a la ES (como se expone en el Marco Empresarial Integrador del G20), que reflejen las diferencias de valores, principios y razones de ser de esas organizaciones (Recomendación n.º 12 del GECES).

1.15. A través de la diplomacia económica debe promoverse el papel de la ES en los foros internacionales (UNTFSS, IIGSSE, G20, G7, OIT, etc.) y la colaboración con las organizaciones financieras internacionales.

1.16. La UE debe asegurar que, en la negociación de los acuerdos comerciales, las EES no queden discriminadas respecto a otras empresas, eliminándose las barreras no arancelarias que, de facto, establecen dicha discriminación.

1.17. Tanto el Instrumento Europeo de Vecindad (IEV) como otros instrumentos financieros deben contribuir de manera sistemática a la promoción de la ES, bien en las negociaciones de adhesión de países candidatos al ingreso en la UE, como con otros países vecinos, beneficiarios de acuerdos privilegiados.

1.18. La Comisión debe consolidar su papel de liderazgo en la cooperación internacional y en el impulso y reconocimiento de las EES como un actor clave del sector privado para alcanzar los ODS y como parte de la agenda exterior de la UE. Para ello deberán coordinarse las actividades de los diferentes departamentos de la Comisión y del SEAE y establecer programas de acción conjunta de cooperación al desarrollo con otras instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial (BM), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Banco Africano de Desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo y otras entidades públicas y privadas en busca de inversiones multilaterales incluso locales, creando incentivos para que estas vías de financiación funcionen. Las EES deben formar parte de la «diplomacia económica» de la UE de una forma urgente, efectiva y generalizada. La Comisión ha de reforzar los lazos de cooperación en el ámbito de la ES con las organizaciones internacionales (ONU, OIT, OCDE, etc.).

1.19. La Comisión debe incluir de forma expresa al sector de la ES como actor empresarial de la UE en las iniciativas de acceso a terceros mercados y en todos los programas de cooperación al desarrollo y en la implementación de la Agenda Post 2015, estableciendo indicadores y objetivos específicos para las cooperativas y otras empresas similares de la ES. En concreto, es importante que la Comisión y la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores incluyan expresamente a la ES como uno de los agentes no estatales en el próximo AAC y establezcan en el PEIE y en el FEDS líneas de financiación específica para las EES.

1.20. Para contribuir al seguimiento y revisión de los ODS, el ejercicio debe de incluir un informe periódico sobre las políticas de asociación entre los Estados y otras autoridades públicas y la ES, incluidas las cooperativas, que son medios cruciales de implementación de los ODS. Asimismo, los Estados deberían ser alentados a producir datos y estadísticas.

1.21. La Comisión debe facilitar la inclusión de la ES en el *diálogo estructurado* que promoverá con el sector privado europeo y africano, en el marco de una plataforma de empresas sostenibles para África.

1.22. La Comisión debe impulsar el apoyo preferente a las EES vinculadas a la economía circular, con notables éxitos en Europa, y que pueden ser actores significativos del crecimiento sostenible en los países externos a Europa, creando numerosos empleos de jóvenes y mujeres en los ámbitos locales.

1.23. La Comisión y los Estados miembros deben promover la participación, consulta y coordinación de su acción empresarial en el exterior y de cooperación al desarrollo con las entidades representativas de la ES, europeas y nacionales, también de los países socios, así como con aquellas organizaciones internacionales de la ES que integran a países Norte-Sur y Sur-Sur. El CESE reitera su petición <sup>(4)</sup> de crear un *Foro Europeo de la Sociedad Civil en favor del Desarrollo Sostenible* para promover y supervisar la aplicación de la Agenda 2030, siendo agentes principales el Consejo, la Comisión, el Parlamento, las entidades representativas de la ES europea y el resto de la sociedad civil.

1.24. Los programas de asistencia técnica y de desarrollo de la Comisión deben contemplar la participación de las redes y de las organizaciones representativas de la ES como intermediarios y actores estratégicos en la implementación de los programas de inversión y cooperación en los países vecinos y en desarrollo y apoyar a los gobiernos para que promuevan un entorno institucional favorable a las EES. El Mediterráneo Sur y los Balcanes son una prioridad ineludible.

1.25. La Comisión y el SEAE deben promover en los terceros países un proceso de identificación de las diferentes clases de EES, así como el establecimiento de un marco jurídico adecuado que permita visualizar el conjunto de EES. Tratándose de un proceso complejo y a medio/largo plazo, debe hacerse hincapié en las cooperativas y en las mutuas, que son agentes extendidos en todo el mundo, con escenarios jurídicos definidos, con presencia destacada en todas las ramas de la actividad productiva y con un sistema de valores y de gobernanza inspirador del conjunto de la ES, que permite identificarlas como la columna vertebral de la misma.

1.26. A los efectos pretendidos con este Dictamen, el CESE anima a la Comisión Europea a implementar con celeridad su compromiso de potenciar la sensibilización interservicios en materia de economía social a través de la realización de briefings internos dirigidos a las direcciones Generales relevantes y a las delegaciones de la Unión Europea en terceros países.

## 2. Introducción

2.1. La Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la UE considera sus dos primeras prioridades la seguridad de la UE y la inversión en la resiliencia de los Estados y las sociedades situados al Este de Europa y el Sur, hacia África Central. En la implementación de dichas prioridades y de la Política Europea de Vecindad (PEV), la ES puede desempeñar relevantes funciones en el impulso de procesos de desarrollo inclusivo y de crecimiento sostenible.

2.2. La PEV, con países del Este y del Sur de Europa, y su instrumento financiero, el IEV, constituyen una pieza clave para el impulso de las relaciones con los 16 países a los que se aplica, 6 del Este y 10 del Mediterráneo Sur, a partir de los 15 400 millones EUR destinados por la UE para su desarrollo en el período 2014-2020.

2.3. El PEIE, a través del FEDS, promoverá en África y los países vecinos de la UE inversiones por importe de entre 44 000 y 88 000 millones EUR, entre 2016 y 2020, contemplándose como contrapartes elegibles para los proyectos de inversión a organismos del sector público e inversores del sector privado.

2.4. El comercio internacional es uno de los pilares de la nueva Estrategia Europea 2020 para lograr una Unión más competitiva y ecológica. Los Acuerdos de Libre Comercio e Inversión impulsados desde la UE pueden contribuir a un mayor dinamismo del crecimiento económico en la UE, si se considera que el 90 % del futuro crecimiento mundial se producirá fuera de Europa. La UE debería asegurar que en la negociación de los acuerdos comerciales las empresas de la ES no queden discriminadas respecto a otras empresas eliminándose las barreras no arancelarias que, de facto, establecen dicha discriminación. La ES europea debe utilizar dichos acuerdos para impulsar la internacionalización de sus empresas, tanto en el ámbito de los países vecinos del Este y del Sur de Europa como en el resto del mundo.

---

<sup>(4)</sup> Dictamen de iniciativa del CESE sobre «La Agenda 2030 — Una Unión Europea comprometida a apoyar el desarrollo sostenible a escala mundial» (DO C 34 de 2.2.2017, p. 58), punto 1.4.

2.5. La UE desempeña una relevante función en la lucha para erradicar la pobreza y para impulsar el desarrollo económico y social a nivel mundial. La ayuda oficial al desarrollo que ofrece la UE y los Estados miembros ascendió a 68 000 millones EUR en 2015 <sup>(5)</sup> y supera el 50 % del resto de donantes del mundo.

2.6. El Consejo, en su reunión del 26 de mayo de 2015, aprobó la posición de la UE ante la nueva Agenda para el desarrollo después de 2015 (*Una nueva asociación mundial para erradicar la pobreza e impulsar el desarrollo sostenible después de 2015*). Dicha Agenda Post 2015 fue defendida por la UE en la Asamblea General de la ONU de septiembre de 2015, que aprobó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En dicha Agenda Post 2015 el Consejo destaca «la importancia de las microempresas, las pequeñas y medianas empresas y **las empresas de la economía social** para la creación de empleo y desarrollo sostenible», (punto 43).

### 3. Las empresas y organizaciones de la economía social (EES)

3.1. Las EES están integradas por una gran pluralidad de actores que poseen un núcleo identitario común, con unos principios y valores de comportamiento que las caracteriza como entidades de carácter libre y voluntario, con sistemas de gobernanza democráticos y participativos, creadas desde la sociedad civil con el objetivo prioritario de satisfacer y resolver con criterios solidarios las necesidades de las personas y de los grupos sociales en que se integran, antes que de retribuir a inversores de capital <sup>(6)</sup>. Como botón de muestra cabe citar que la Unesco ha reconocido a las cooperativas alemanas como patrimonio inmaterial de la humanidad.

3.2. Los actores que integran la ES están bien delimitados y perimetrados por las instituciones de la UE, además de por sus propios protagonistas y por la literatura científica. Destacan la Resolución del Parlamento Europeo sobre economía social (2008/2250(INI)) de 25 de enero de 2009, el *Manual de cuentas satélite de las empresas de la economía social: cooperativas y mutuas*, promovido por la Comisión Europea (2006); los dictámenes del CESE <sup>(7)</sup> y el Informe de dicho Comité sobre *La economía social en la Unión Europea* <sup>(8)</sup>. Todos ellos son coincidentes al identificar el sector de la ES, integrado por una pluralidad de empresas y entidades «basadas en la primacía de las personas sobre el capital que incluyen formas organizativas como cooperativas, mutuas, fundaciones y asociaciones, así como nuevas formas de empresas sociales» (Conclusiones del Consejo de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2015 sobre «La promoción de la economía social como motor clave del desarrollo económico y social en Europa») <sup>(9)</sup>.

### 4. Economía Social, Política Europea de Vecindad y Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad

4.1. La ES puede desempeñar un papel muy relevante en la acción exterior de la UE. La historia de la ES es una historia de éxitos, no solo en Europa, sino en numerosos países vecinos del Sur y en amplias regiones africanas. Así lo ha puesto de manifiesto la OIT en su Recomendación 193 de 20 de junio de 2002 sobre la promoción de las cooperativas al considerarlas como uno de los pilares del desarrollo económico y social y que, por sus valores y sistemas de gobernanza, promueven la más completa participación de toda la población en dicho desarrollo, fortaleciendo la estabilidad, confianza y cohesión social.

4.2. La Comisión y el Consejo han puesto de relieve en diversas ocasiones la importancia de las cooperativas y de la ES en la acción exterior de la UE. Así, la Comunicación de la Comisión de 12 de septiembre de 2012 («Las raíces de la democracia y del desarrollo sostenible: el compromiso de Europa con la sociedad civil en las relaciones exteriores») subraya el papel de las cooperativas como «actor relevante de la sociedad civil [...] particularmente activas en el fomento del espíritu empresarial y en la creación de empleo mediante la movilización de las comunidades de base». Por su parte, en la Agenda Post 2015, el Consejo otorga a la ES un significativo papel para la creación de empleo y el desarrollo sostenible (punto 43 de la Agenda Post 2015).

4.3. La Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la UE considera sus dos primeras prioridades la seguridad de la UE y la inversión en la resiliencia de los Estados y las sociedades situadas al Este de Europa y al Sur, hacia África Central.

<sup>(5)</sup> Dictamen de iniciativa del CESE sobre «La Agenda 2030 — Una Unión Europea comprometida a apoyar el desarrollo sostenible a escala mundial» (DO C 34 de 2.2.2017, p. 58).

<sup>(6)</sup> Principios y valores basados en los Principios Cooperativos formulados por la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) (Manchester, 1995).

<sup>(7)</sup> Entre ellos, el Dictamen de iniciativa del CESE sobre «Distintos tipos de empresa» (DO C 318 de 23.12.2009, p. 22).

<sup>(8)</sup> Informe Monzón-Chaves del CIRIEC: 2012.

<sup>(9)</sup> Documento de trabajo de 2011 «Economía social y solidaria: nuestro camino común hacia el trabajo decente».

4.4. La PEV constituye una pieza clave para asegurar las prioridades establecidas en la Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea. Esta Estrategia considera que una de las prioridades de la acción exterior consiste en *invertir en la resiliencia* de los Estados y las sociedades situadas al Este de Europa y al Sur, hacia África Central, tanto para países de dentro como de fuera de la PEV.

4.5. La consolidación de Estados resilientes en el entorno europeo, prioridad de la acción exterior de la UE, no puede asegurarse sin sociedades fuertes, cohesionadas y resistentes. La ES, basada en empresas creadas por personas y para las personas, constituye una expresión vibrante de la sociedad civil. Las EES son fruto de iniciativas ciudadanas de emprendimiento colectivo que integran objetivos económicos y sociales en un proyecto común, que convierte a las personas en responsables y protagonistas de sus propios destinos, y les permite mejorar sus condiciones de vida y alimentar esperanzas en el futuro. Esta es la mejor garantía para consolidar Estados resilientes en el Este de Europa y en el Sur, en otros países dentro y fuera de la PEV, como señala la Estrategia Global sobre Política Exterior y Seguridad de la UE. Y es la mejor garantía para hacer sostenible y asegurar el éxito a largo plazo de la primera de las cinco grandes prioridades de la acción exterior de la UE, *la seguridad de nuestra casa común, Europa* y por ende para evitar los procesos de radicalización.

4.6. Finalmente, la dimensión exterior de la ES puede ser de enorme utilidad para generar empleo con derechos en países con altos porcentajes de economía sumergida o en países en transición de su modelo económico. También para evitar el cierre de empresas por la vía de hacerse cargo de las mismas los trabajadores, bajo una forma jurídica y organizativa cooperativa.

## 5. La economía social y la política comercial y de inversiones de la UE

5.1. La política comercial es uno de los pilares de la Acción Exterior de la UE. La sociedad civil organizada participa en los distintos acuerdos de la UE con otros países o regiones del mundo (comerciales, de asociación, de partenariado económico) a través de CCM y GCI que establecen dichos acuerdos. El CESE recomienda que la presencia de la ES, que ya participa en varios de ellos, se generalice y sea un componente fijo en todos ellos, y propone que ello sirva para aprovechar la experiencia de la ES, dentro de los capítulos de desarrollo sostenible de dichos acuerdos, para la creación de empresas con los valores y características propios de la ES. Y que las organizaciones de la ES se integren regularmente en la composición de los GCI de la sociedad civil previstos por dichos capítulos y en las misiones empresariales promovidas por la Comisión en terceros países.

5.2. La presencia de la ES en los CCM y GCI puede contribuir a estrechar el conocimiento, los lazos y la cooperación de la ES entre diversas regiones. Como ya sucede, por ejemplo, entre la ES de la UE con sus correspondientes contrapartes en América Latina y la ribera sur del Mediterráneo.

5.3. La PEV, que a través de su IEV, destina 15 400 millones EUR en el período 2014-2016 para la consecución de sus objetivos. El PEIE<sup>(10)</sup> que ofrece un marco global para aumentar la inversión en África y en los países vecinos de la UE, puede ser un instrumento adecuado para promover la economía social en esas áreas geográficas.

5.4. En noviembre de 2017 se celebrará la 5.<sup>a</sup> Cumbre África-UE que reformulará y profundizará la asociación África-UE<sup>(11)</sup>. La Comisión debe facilitar la inclusión de la ES en el diálogo estructurado que promoverá con el sector privado europeo y africano en el marco de una plataforma de empresas sostenibles para África.

5.5. La Comisión ha reconocido la importante función que pueden desempeñar las EES en el desarrollo de la economía circular, a la que pueden aportar una «contribución esencial»<sup>(12)</sup>. En Europa existen numerosos casos de buenas prácticas en este campo, sobre todo en el ámbito de las energías renovables.

5.6. Por sus características y valores las EES pueden desempeñar un relevante papel en las inversiones previstas en el PEIE en energías renovables en África, a partir de las ventajas competitivas que se derivan de una mejor gestión de los recursos, las materias primas y la vinculación al territorio, permitiendo crear nuevos empleos en el ámbito local, sobre todo entre los jóvenes y las mujeres. El apoyo preferente a las EES vinculadas a la economía circular facilitará que el crecimiento

<sup>(10)</sup> Comunicación de la Comisión de 14 de septiembre de 2016 [COM(2016) 581 final].

<sup>(11)</sup> JOIN(2017) 17 final, 4 de mayo de 2017 (Nuevo impulso a la asociación África-UE).

<sup>(12)</sup> COM(2015) 614 final, 2 de diciembre de 2015.

económico sea más sostenible, reduciendo su impacto medioambiental negativo a través de una mejora de la gestión de los recursos y de la reducción de las extracciones y la contaminación.

5.7. El Instrumento de Colaboración<sup>(13)</sup> para la cooperación con terceros países, orientado a países desarrollados y en desarrollo, puede constituir una oportunidad para la ES de la UE en su proceso de internacionalización, incentivando la competitividad, la innovación y la investigación.

5.8. Como ha sido señalado con reiteración, la lógica del mercado financiero no está concebida para apoyar el desarrollo de las EES. Los instrumentos financieros tradicionales no funcionan para las EES, que necesitan instrumentos específicamente adaptados. Por ello, el verdadero potencial de las EES solo puede hacerse realidad si el acceso a la financiación se integra en un ecosistema financiero adaptado y totalmente integrado<sup>(14)</sup>.

5.9. El GECES también ha manifestado la necesidad de que la Comisión asigne «financiación directa e indirecta específica a las EES, incluidas las empresas que operan en este sector, en terceros países junto con sus gobiernos, y apoyar a las organizaciones financieras sociales» (Recomendación 13 del Informe GECES «El futuro de la economía social y de las empresas que operan en el sector»).

5.10. En este sentido, tanto el IEV como otros instrumentos financieros deberían contribuir de manera sistemática a la promoción de la ES, tanto en las negociaciones de adhesión de países candidatos como con otros países vecinos, beneficiarios de acuerdos privilegiados.

5.11. Recientemente se ha desplegado desde la Comisión alguna iniciativa exterior, como en el «Acuerdo marco de asociación entre la Comisión Europea y la Alianza Cooperativa Internacional para fomentar el sector cooperativo a nivel mundial», para ejecutar entre 2016 y 2020, a través de un programa dotado con ocho millones EUR. Sin embargo, tanto la PEV como la Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad pasan por alto a las EES a la hora de incluirlas de forma expresa como actores empresariales en las políticas y programas exteriores de la UE y no consideran ninguna línea de financiación específica para las EES entre los cuantiosos fondos asignados al PEIE y al FEDS, ni tampoco se contempla en las acciones para la internacionalización a favor de las empresas europeas.

5.12. La Comisión y la ES deben favorecer la implicación del G20 y G7 en la promoción de políticas específicas de apoyo a los negocios y a las EES integradoras (como se expone en el Marco Empresarial Integrador del G-20), que reflejen mejor las diferencias en el conjunto de valores, principios y razones de ser de las organizaciones, tal y como recomienda el GECES (Recomendación n.º 12).

5.13. A través de la diplomacia económica debe promoverse el papel de la ES en los foros internacionales (UNTFSSSE, ILGSSE, G20, G7, OIT, etc.) y la colaboración con organizaciones financieras internacionales como el GSG (Global Social Impact Investment Steering Group) participando, por ejemplo, en los eventos sobre financiación organizados por el ILGSSE.

## 6. La importancia de la ES para la consecución de los ODS

6.1. La Agenda 2030 de la ONU incluye 17 ODS basados en tres pilares, económico, social y medioambiental. En la consecución de todos ellos la ES está desempeñando un relevante papel. La pluralidad de actores que integran la ES y la transversalidad de formas jurídicas que incluye dificultan la obtención de datos agregados de las actuaciones de la ES, si bien los datos disponibles de cooperativas, sociedades de asistencia mutua y otras entidades similares permiten afirmar que la ES, y las cooperativas de forma destacada, son factores clave para poder alcanzar los ODS de la Agenda 2030.

6.2. A este respecto, para contribuir al seguimiento y revisión de los ODS, el ejercicio debe incluir un informe periódico sobre las políticas de asociación entre los Estados y otras autoridades públicas y la ES, incluidas las cooperativas, que son medios cruciales de implementación de los ODS. Asimismo, los Estados deberían ser alentados a producir datos y estadísticas.

<sup>(13)</sup> Reglamento (UE) n.º 234/2014 del Parlamento y del Consejo de 11 de marzo de 2014.

<sup>(14)</sup> Dictamen exploratorio del CESE «Construir un ecosistema financiero para las empresas sociales» (DO C 13 de 15.1.2016, p. 152).

6.3. En el objetivo de reducción de la pobreza y de desarrollo sostenible, las cooperativas desempeñan un papel fundamental en amplias regiones de África, Asia y América. Principalmente las cooperativas de ahorro y crédito y las cooperativas agroalimentarias de producción, aprovisionamiento y comercialización (papel destacado por la FAO). En países como Tanzania, Etiopía, Ghana, Ruanda o Sri Lanka, las cooperativas de ahorro y crédito son muy importantes para financiar medios de trabajo, capital circulante o bienes de consumo duradero a personas pobres. También las cooperativas de los citados países asumen un liderazgo en los procesos de emancipación femenina<sup>(15)</sup>. En África se contabilizan 12 000 cooperativas de ahorro y crédito con 15 millones de usuarios en 23 países<sup>(16)</sup>.

6.4. Las cooperativas y las sociedades mutuas son muy relevantes en materia de salud en todo el mundo, tanto en los países desarrollados como en los emergentes. En todo el mundo hay más de 100 millones de familias atendidas por cooperativas de salud<sup>(17)</sup>.

6.5. Un sector en el que las cooperativas contribuyen de forma determinante a uno de los ODS es el del acceso al agua limpia y al saneamiento. En Bolivia (Santa Cruz de la Sierra) se encuentra la mayor cooperativa de abastecimiento de agua potable del mundo, que suministra agua limpia de muy alta calidad a 1,2 millones de personas. En Filipinas, en India y en varios países africanos, las cooperativas de abastecimiento de agua suministran agua limpia a decenas de miles de hogares. En algunos casos han sido los cooperativistas quienes han perforado pozos y han creado grupos locales para su mantenimiento. En Estados Unidos hay cerca de 3 300 cooperativas que proveen agua para consumo humano, protección contra incendios, riego y servicios de eliminación de aguas residuales<sup>(18)</sup>.

6.6. Las actividades de provisión de viviendas dignas y mejoramiento de barriadas insalubres encuentran en las cooperativas un instrumento muy eficaz. En la India, la Federación Nacional de Cooperativas de Vivienda ha promovido, junto a familias pobres de áreas urbanas, 92 000 cooperativas de viviendas con 6,5 millones de socios y 2,5 millones de viviendas, la gran mayoría para familias de bajos ingresos. En Kenia, la Unión Nacional de Cooperativas de Vivienda ha impulsado un programa de mejora de barriadas insalubres, organizando a sus vecinos en cooperativas para acceder a viviendas dignas<sup>(19)</sup>.

6.7. Las cooperativas constituyen un valioso instrumento para reducir los elevados porcentajes de trabajo informal (50 % del trabajo total en el mundo), siempre asociado a condiciones de vida y de trabajo indignas. Las iniciativas de emprendimiento colectivo asociadas a las cooperativas aportan un gran valor social, que eleva la dignidad y las condiciones de vida de las personas (trabajo decente), y dan respuesta a un modelo que produce precariedad y desigualdad. Las EES desarrollan un relevante papel en el empoderamiento de los grupos más vulnerables, destacando las mujeres, los jóvenes y las personas con discapacidad, generando además ingresos económicos sostenibles, así como procesos de innovación social exitosos.

6.8. Junto a las cooperativas y las sociedades de asistencia mutua, es preciso resaltar el papel de las entidades no lucrativas, las organizaciones no gubernamentales (ONG), todas ellas parte integrante de la ES, en el ámbito del tercer sector de acción social. Estas entidades movilizan importantes recursos, entre ellos de voluntariado, que les permiten gestionar servicios sociales, de salud, educación y otros y, en muchos casos, fomentar iniciativas de emprendimiento social entre la población local.

6.9. Las experiencias empresariales enumeradas en los anteriores puntos prueban que el modelo empresarial de la ES se inspira en un sistema de valores y de gobernanza participativa que lo hace especialmente idóneo para resolver muchos de los desafíos sociales contenidos en los ODS. Como ha recordado el Parlamento Europeo, «la mayoría de los problemas sociales han de abordarse a través de soluciones locales, con el fin de hacer frente a situaciones y problemas concretos»<sup>(20)</sup>. Hay que resaltar la tarea de la Task Force de Naciones Unidas de la Economía Social y Solidaria (UNTFSSSE) en la promoción de la ES y solidaria a nivel mundial, así como las iniciativas de Cooperatives Europe y el Proyecto ACI-EU sobre el desarrollo internacional a través de las cooperativas.

<sup>(15)</sup> ACI-OIT.

<sup>(16)</sup> B. Fonteneau y P. Develtere, *African Responses to the Crisis through the Social Economy*.

<sup>(17)</sup> ACI-OIT.

<sup>(18)</sup> *Idem*.

<sup>(19)</sup> *Idem*.

<sup>(20)</sup> Informe del Parlamento Europeo sobre economía social (2008/2250(INI)).

6.10. Por su fuerte arraigamiento en las comunidades locales y por la prioridad dada en sus objetivos a satisfacer las necesidades de las personas, estas empresas no se deslocalizan, combatiendo de forma eficaz la despoblación de zonas rurales y contribuyendo al desarrollo de las regiones y municipios desfavorecidos <sup>(21)</sup>. Destaca a este nivel el trabajo del Foro Global de la Economía Social (GSEF), que desarrollará en la UE su próxima reunión (Bilbao, 2018).

6.11. De este modo, el modelo empresarial de la ES:

- genera riqueza en zonas rurales y deprimidas mediante la creación y apoyo de iniciativas empresariales económicamente viables y sostenibles a medio y largo plazo;
- promueve y apoya las capacidades emprendedoras, de formación y de gestión empresarial de colectivos en exclusión social y para la población en general, generando plataformas de concertación a nivel nacional;
- crea instrumentos de financiación a través de cooperativas de crédito o microcréditos para garantizar el acceso a financiación;
- garantiza unas condiciones de vida de colectivos vulnerables mediante la mejora de acceso a alimentos y a servicios sociales básicos como la salud, la educación, la vivienda o el agua limpia;
- facilita la reducción del trabajo informal mediante el impulso de iniciativas de emprendimiento colectivo para las que las cooperativas constituyen un excelente instrumento, y
- contribuye a un crecimiento económico sostenible, reduciendo sus impactos medioambientales negativos.

Bruselas, 5 de julio de 2017.

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

---

---

<sup>(21)</sup> COM(2004) 18 final, punto 4.3 (Fomento de las cooperativas en Europa).

## III

(Actos preparatorios)

## COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

527.º PLENO DEL CESE DE LOS DÍAS 5 Y 6 DE JULIO DE 2017

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2010/40/UE en lo que se refiere al plazo para la adopción de actos delegados**

[COM(2017) 136 final — 2017/0060 (COD)]

(2017/C 345/10)

Ponente: **Jorge PEGADO LIZ**

Consulta	Parlamento Europeo, 3.4.2017 Consejo, 31.3.2017
Fundamento jurídico	Artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Sección de Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobación en sección	7.6.2017
Aprobado en el pleno	5.7.2017
Pleno n.º	527
Resultado de la votación	124/1/3
(a favor/en contra/abstenciones)	

### 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité toma nota de la propuesta de la Comisión.

1.2. El Comité está de acuerdo, en principio, con la propuesta y celebra que la Comisión haya considerado oportuno prorrogar la delegación durante un período determinado y prorrogable, salvo oposición del Consejo y el Parlamento, como siempre ha deseado el Comité.

### 2. Objeto de la propuesta

2.1. La Directiva 2010/40/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de julio de 2010 <sup>(1)</sup>, por la que se establece el marco para la implantación de los sistemas de transporte inteligentes (STI) en el sector del transporte por carretera y para las interfaces con otros modos de transporte <sup>(2)</sup> prevé la adopción, mediante actos delegados, de especificaciones relativas a actuaciones en cuatro ámbitos prioritarios.

<sup>(1)</sup> DO L 207 de 6.8.2010, p. 1; DO C 277 de 17.11.2009, p. 85.

<sup>(2)</sup> DO L 207 de 6.8.2010, p. 1.

2.2. La Directiva faculta a la Comisión para adoptar actos delegados por un período de tiempo limitado, hasta el 27 de agosto de 2017. Se han adoptado cuatro actos delegados desde la entrada en vigor de la Directiva; un quinto acto delegado aborda la prestación de servicios de información sobre desplazamientos multimodales en toda la Unión.

2.3. En el contexto de la Estrategia europea sobre los sistemas de transporte inteligentes cooperativos<sup>(3)</sup> (STI-C), la Comisión trabaja actualmente con expertos de los Estados miembros para establecer un marco jurídico y técnico que facilite el despliegue de STI cooperativos. Además de estos trabajos, todavía deben emprenderse otras acciones en los cuatro ámbitos prioritarios<sup>(4)</sup> de la Directiva, en particular, en lo que se refiere a las especificaciones y normas para la continuidad e interoperabilidad de los servicios de gestión del tráfico y del transporte de mercancías (ámbito prioritario II), las especificaciones para otras acciones relativas a las aplicaciones de STI sobre seguridad vial y protección (ámbito prioritario III), y la definición de las medidas necesarias para integrar diferentes aplicaciones de STI en una plataforma abierta a bordo del vehículo (ámbito prioritario IV).

2.4. Para que la Comisión pueda adoptar otras especificaciones a través de actos delegados, considera esencial prorrogar la delegación de poderes. Además, puede que resulte necesario actualizar las especificaciones ya adoptadas para reflejar los avances tecnológicos o las lecciones extraídas de su aplicación en los Estados miembros.

2.5. Por consiguiente, la Comisión propone que la delegación de poderes se prorrogue por un período de cinco años a partir del 27 de agosto de 2017 y, posteriormente, de forma tácita por períodos suplementarios de cinco años, excepto si el Parlamento Europeo o el Consejo se oponen a tal prórroga. El único objetivo de la propuesta sometida a examen es, por tanto, prorrogar la delegación de poderes a la Comisión para adoptar actos delegados, durante un nuevo período de cinco años, prorrogado de forma tácita por períodos suplementarios de cinco años, a menos que el Parlamento Europeo o el Consejo se opongan a tal prórroga, sin modificar los objetivos estratégicos ni el ámbito de aplicación de la Directiva STI.

### 3. Contexto

3.1. La propuesta de la Comisión se inscribe en el marco más general de su propuesta de Reglamento por el que se adapta a los artículos 290 y 291 del TFUE una serie de actos jurídicos que prevén el recurso al procedimiento de reglamentación con control [COM(2016) 799 final], sobre la cual el CESE ya ha emitido dictamen<sup>(5)</sup>. Ciertamente, a medida que vayan expirando los períodos previstos para la adopción de los actos delegados en los distintos instrumentos legislativos en vigor, será necesario evaluar la necesidad de prorrogar los plazos iniciales.

3.2. La Comisión se refiere a los estudios que ha llevado a cabo para poner de relieve la necesidad de prorrogar (más allá de agosto de 2017) la delegación de poderes que le permite adoptar actos delegados relativos a las especificaciones de los STI, en particular:

- a) un informe sobre la aplicación de la Directiva STI, en octubre de 2014<sup>(6)</sup>, y
- b) las recientes consultas específicas con las partes interesadas, en particular el Comité Europeo de STI y los miembros del Grupo Consultivo Europeo sobre los STI.

### 4. Observaciones generales

4.1. El CESE llama la atención sobre sus documentos informativos y sus dictámenes relativos a los actos delegados<sup>(7)</sup>, resumidos en su reciente Dictamen sobre el procedimiento de reglamentación con control<sup>(8)</sup> y recuerda los aspectos esenciales de su posición.

4.2. El CESE considera que las delegaciones de poderes deben delimitarse en todos sus elementos, a saber:

- a) objetivos definidos;
- b) contenido preciso;

<sup>(3)</sup> Estrategia europea sobre los sistemas de transporte inteligentes cooperativos, un hito hacia la movilidad cooperativa, conectada y automatizada [COM(2016) 766 final].

<sup>(4)</sup> Véase el anexo I de la Directiva.

<sup>(5)</sup> INT/813 (pendiente de publicación en el Diario Oficial).

<sup>(6)</sup> [http://ec.europa.eu/transport/themes/its/road/action\\_plan/its\\_reports\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/themes/its/road/action_plan/its_reports_en.htm).

<sup>(7)</sup> DO C 13 de 15.1.2016, p. 145 y DO C 67 de 6.3.2014, p. 104; INT/656 (documento informativo).

<sup>(8)</sup> INT/813 (pendiente de publicación en el Diario Oficial).

c) alcance explícito, y

d) duración precisa y determinada.

4.3. Por lo que respecta, en particular, a la duración, el CESE siempre se ha pronunciado a favor del principio de una duración exacta, posiblemente renovable por la misma duración, salvo en casos excepcionales y debidamente justificados.

4.4. El CESE observa que, en la propuesta sometida a examen, la Comisión ha establecido de manera precisa un período adicional de cinco años a partir del 27 de agosto de 2017, que podrá prorrogarse posteriormente, de forma tácita, por períodos de la misma duración, a menos que el Parlamento Europeo o el Consejo se opongan a tal prórroga.

4.5. El CESE considera que la propuesta concilia la seguridad jurídica con una flexibilidad que permite tener en cuenta los avances tecnológicos y adoptar, a su debido tiempo, las especificaciones técnicas, funcionales y organizativas necesarias para el buen funcionamiento de los STI en el ámbito del transporte por carretera, por lo que merece su apoyo.

4.6. Asimismo, habida cuenta, en particular, de la Comunicación COM(2016) 766 final<sup>(9)</sup>, el CESE considera que la prórroga de la delegación de poderes a la Comisión es indispensable para el despliegue integrado y coordinado a escala de la Unión Europea de STI interoperables en el sector del transporte por carretera y sus interfaces con otros modos de transporte.

4.7. No obstante, será necesario que la Comisión lleve a cabo las consultas oportunas durante la fase preparatoria, en particular con expertos, y que esas consultas se realicen de conformidad con los principios establecidos en el Acuerdo interinstitucional sobre la mejora de la legislación de 13 de abril de 2016. En particular, a fin de garantizar una participación equitativa en la preparación de los actos delegados, el Parlamento Europeo y el Consejo deberán recibir toda la documentación al mismo tiempo que los expertos de los Estados miembros, y sus expertos deberán participar sistemáticamente en las reuniones de los grupos de expertos de la Comisión que se ocupen de la preparación de los actos delegados.

Bruselas, 5 de julio de 2017.

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

---

<sup>(9)</sup> Estrategia europea sobre los sistemas de transporte inteligentes cooperativos, un hito hacia la movilidad cooperativa, conectada y automatizada, 30.11.2016. Dictamen TEN/621 del CESE (pendiente de publicación en el DO).

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo encaminada a facultar a las autoridades de competencia de los Estados miembros para aplicar la normativa con más eficacia y garantizar el correcto funcionamiento del mercado interior**

[COM(2017) 142 final — 2017/0063 (COD)]

(2017/C 345/11)

Ponente: **Juan MENDOZA CASTRO**

Consulta	Parlamento Europeo, 26.4.2017 Consejo, 27.3.2017
Fundamento jurídico	Artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en el pleno	5.7.2017
Pleno n.º	527
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	130/0/2

### 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge favorablemente la propuesta de la Comisión, que considera una medida imprescindible para la eficaz aplicación del Reglamento (CE) n.º 1/2003.

1.2. Aunque persisten las diferencias, a través de una voluntaria armonización se ha producido una significativa convergencia entre los regímenes de los diferentes Estados miembros, tomando como referencia las normas de la UE.

1.3. El sistema de incoación de procedimientos (*case allocation*) en el marco de la REC debe evitar la posible duplicidad en actuaciones de diferentes Estados miembros.

1.4. El CESE propone que, en el futuro, se considere la regulación de los contenidos de Derecho civil y administrativo mediante un reglamento.

1.5. La política de competencia debe asegurar la igualdad de oportunidades. El CESE destaca la importancia de que las autoridades nacionales de competencia (ANC) cuenten con los medios e instrumentos legales para luchar contra los cárteles secretos y hace hincapié en los graves perjuicios que causan los abusos de posición dominante.

1.6. El respeto de los **derechos fundamentales** de los investigados debe ser compatible con la plena aplicación de los artículos 101 y 102 del TFUE.

1.7. El CESE expresa su preocupación por las serias deficiencias, en materia de **independencia y recursos** de las ANC, que se detectan en la actualidad en muchos Estados miembros. Es fundamental que las ANC tengan una independencia real de las autoridades, por lo que los cargos directivos deben ser expertos independientes de acreditada experiencia. El personal, por su parte, debe estar dotado de estabilidad y adecuada formación profesional.

1.8. Los daños causados por las actuaciones anticompetitivas son, en muchos casos, de difícil –o, incluso, imposible– reparación, por lo que el CESE aconseja que las facultades que se asignan a las ANC se empleen también en actuaciones preventivas.

1.9. El Comité ha declarado ya que el importe de las **sanciones** «debe ser disuasorio y debería incrementarse en caso de reincidencia» y está de acuerdo en que la capacidad sancionadora de la autoridad de aplicación es un elemento central de la política de competencia.

1.10. La experiencia de la Comisión, que aplica habitualmente medidas de **lenidad**, puede considerarse positiva y su aplicación uniforme por las ANC es importante para que exista un verdadero Derecho europeo de la competencia. Sin embargo, la lenidad no debe impedir que las partes perjudicadas (incluidos los consumidores) obtengan indemnizaciones por los daños sufridos, a través de acciones colectivas.

1.11. El carácter transnacional de las actuaciones de las ANC convierte en imprescindible la **asistencia mutua** entre ellas.

1.12. En la transposición de la directiva, la **suspensión de la prescripción** debe adecuarse a las normas generales de prescripción de los Estados miembros.

1.13. Es adecuado reconocer a las ANC la **facultad de litigar por derecho propio**, ya que la carencia de esta facultad es un obstáculo para su eficacia en algunos Estados miembros.

1.14. El CESE destaca la importancia de que las ANC puedan utilizar todo tipo de **pruebas** con independencia del soporte en el que estén almacenadas.

1.15. Las campañas de información son necesarias ante el desconocimiento por la mayor parte del público de las normas de competencia.

## 2. La propuesta de la Comisión

2.1. Los Estados miembros de la UE son interlocutores esenciales de la Comisión Europea en la aplicación de las normas de competencia de la UE. Desde 2004, las ANC de los Estados miembros están facultadas por el Reglamento (CE) n.º 1/2003 del Consejo para aplicar las normas de competencia de la UE junto con la Comisión. Durante más de una década, tanto la Comisión como las ANC han aplicado las normas de competencia de la UE cooperando estrechamente en la Red Europea de Competencia (REC). La REC se creó en 2004 expresamente con este fin.

2.2. La aplicación de las normas de competencia de la UE, tanto por parte de la Comisión como de las ANC, es un elemento fundamental para la creación de un mercado interior abierto, competitivo e innovador, y resulta crucial para generar crecimiento y empleo en sectores importantes de la economía, en particular, la energía, las telecomunicaciones, el sector digital y el transporte.

2.3. Las normas de competencia de la UE son uno de los rasgos distintivos del mercado interior: cuando se falsea la competencia, el mercado interior no puede alcanzar su pleno potencial ni crear las condiciones propicias para un crecimiento económico sostenido. Un aspecto clave para profundizar y hacer más equitativo el mercado interior es garantizar que las normas que lo rigen se apliquen de manera efectiva, de modo que sus frutos lleguen a los ciudadanos.

2.4. La aplicación de las normas de competencia de la UE se está produciendo a una escala que la Comisión nunca podría haber logrado por sí sola. La Comisión habitualmente investiga acuerdos o prácticas contrarias a la competencia que afecten a la competencia en tres o más Estados miembros, o cuando la investigación sea útil para sentar un precedente a escala europea. Las ANC suelen ser las indicadas para actuar cuando la competencia se ve sustancialmente afectada en su territorio, ya que conocen cómo funcionan los mercados en su propio Estado miembro y ese conocimiento es muy valioso a la hora de hacer cumplir las normas de competencia.

2.5. Existe un potencial sin explotar para una aplicación más eficaz por parte de las ANC de las normas de competencia de la UE. El Reglamento (CE) n.º 1/2003 no abordó los medios e instrumentos por los que las ANC aplican las normas de competencia de la UE y muchas de ellas no disponen de todos los medios e instrumentos que necesitan para aplicar eficazmente los artículos 101 y 102 del TFUE.

2.6. Las carencias y limitaciones de los instrumentos y garantías de las ANC significan que las empresas que realizan prácticas contrarias a la competencia pueden verse ante resultados muy diferentes en un procedimiento, dependiendo de los Estados miembros en los que estén presentes: tal vez no se les apliquen en absoluto las normas contempladas en los artículos 101 o 102 del TFUE o no se les apliquen con eficacia, por ejemplo, porque no puedan recabarse pruebas de prácticas contrarias a la competencia o porque las empresas puedan eludir su responsabilidad en las multas. La desigual aplicación de las normas de competencia de la UE falsea la competencia en el mercado interior y socava el sistema de aplicación descentralizado instituido por el Reglamento (CE) n.º 1/2003.

2.7. Por consiguiente, la Comisión considera necesaria una propuesta legislativa con un doble objetivo estratégico:

— con la base jurídica del artículo 103 del TFUE, se pretende capacitar a las ANC para que ejecuten con más eficacia los principios de competencia de la UE, asignándoles las necesarias garantías de independencia, recursos y competencias;

— con la base jurídica del artículo 114 del TFUE, se busca reforzar el mercado interior, eliminando los obstáculos nacionales que impiden a las ANC aplicar las normas de manera eficaz, para evitar así los falseamientos de la competencia y lograr una aplicación más homogénea de las normas, lo que favorecerá a consumidores y empresas.

2.8. Por otra parte, la capacitación de las ANC para que se presten efectivamente asistencia mutua garantizará unas condiciones de competencia más equitativas y salvaguardará la estrecha cooperación dentro de la REC.

### 3. Observaciones generales

3.1. El CESE acoge favorablemente la propuesta de la Comisión, a la que considera una medida imprescindible para la eficaz aplicación del Reglamento (CE) n.º 1/2003. El establecimiento de un sistema europeo de competencia requiere eliminar los obstáculos y carencias para la plena aplicación de los artículos 101 y 102 del TFUE que actualmente existen en algunos Estados miembros.

3.2. La descentralización de la aplicación de las normas de competencia resultante del Reglamento (CE) n.º 1/2003 no ha producido, como se temía, una fragmentación en las facultades de ejecución de la política de competencia. Aunque persisten las diferencias, a través de una voluntaria armonización se ha producido una significativa convergencia entre los regímenes de los diferentes Estados miembros, tomando como referencia las normas de la UE <sup>(1)</sup>.

3.3. El CESE destaca que la existencia de competencias paralelas —de la UE y de los Estados miembros— obligará, en determinados casos, a un esfuerzo de adaptación de las leyes y de las instituciones nacionales. El sistema de incoación de procedimientos (*case allocation*), en el marco de la REC, debe evitar, en todo caso, la posible duplicidad en actuaciones en diferentes Estados miembros.

3.4. La Comisión considera que una directiva es el instrumento adecuado porque respeta «*las tradiciones jurídicas y las particularidades institucionales de los Estados miembros*». Sin embargo, el objetivo de lograr una aplicación uniforme y coherente de las reglas por parte de las NCA, especialmente en lo concerniente al catálogo de sanciones (capítulo V) y a la dispensa y reducción de multas (capítulo VI), requiere superar la gran diversidad actualmente existente. El CESE propone, por lo tanto, que en el futuro se considere la regulación de los contenidos de Derecho civil y administrativo mediante un reglamento, conservando los Estados miembros plena autonomía en lo referente a la legislación penal.

3.5. La política de competencia debe asegurar la igualdad de oportunidades. El CESE destaca la importancia de que las ANC estén suficientemente dotadas con los medios e instrumentos legales para luchar contra los cárteles secretos (definidos en el artículo 2, punto 9, de la propuesta) y hace hincapié también en los graves perjuicios que los abusos de posición dominante —generalmente cometidos por grandes empresas o asociaciones de ellas— causan a otras empresas (especialmente pymes), consumidores y usuarios.

3.6. Los Estados miembros deben considerar la realización de campañas de información ante el insuficiente conocimiento de las normas de competencia por la mayor parte del público.

### 4. Observaciones particulares

#### 4.1. Derechos fundamentales

4.1.1. La propuesta de la Comisión menciona los principios generales del Derecho de la Unión y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea <sup>(2)</sup>, por lo que esta garantía incluye el respeto de los derechos de defensa de las empresas, a la libertad de empresa, a la propiedad, a una buena administración y a la tutela judicial efectiva (artículos 16, 17, 41 y 47 de la Carta).

4.1.2. El CESE recuerda que el reconocimiento de las amplias facultades que deben tener las ANC para ejercer sus funciones implica el establecimiento de salvaguardias y garantías de los derechos de los investigados y debe ser compatible con la plena aplicación de los artículos 101 y 102 del TFUE. Las ANC y, en su caso, los tribunales nacionales de justicia deberán asegurar la aplicación de estas garantías. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE (TJUE), la presunción de inocencia es un principio general del Derecho de la Unión (artículo 48, apartado 1, de la Carta) que los Estados miembros deben observar al aplicar el Derecho de competencia <sup>(3)</sup>. Por su parte, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha confirmado la aplicación del artículo 6 de la Convención Europea de Derechos Humanos (derecho a un juicio justo) <sup>(4)</sup> y se ha pronunciado sobre la legitimidad de la Comisión <sup>(5)</sup> y el principio *non bis in idem* <sup>(6)</sup> en los procedimientos sobre competencia.

<sup>(1)</sup> «An academic View on the Role and Powers of National Competition Authorities», Parlamento Europeo, 2016.

<sup>(2)</sup> Sentencia Karlsson y otros en el asunto C-292/97, apartado 37.

<sup>(3)</sup> Sentencias en los asuntos Eturas (C-74/14), apartado 38, E.ON Energie/Comisión (C 89/11 P), apartado 72 y VEBIC (C 439/08), apartado 63.

<sup>(4)</sup> Asunto Menarini Diagnostics S.R.L./Italia.

<sup>(5)</sup> C-12/03P Comisión/Tetra Laval (2005).

<sup>(6)</sup> Asunto Menarini Diagnostics S.R.L./Italia.

## 4.2. *Independencia y recursos*

4.2.1. La garantía de independencia implica ejercer las competencias «con imparcialidad y en interés de una aplicación eficaz y uniforme» de las normas (artículo 4.1).

4.2.2. Se exigirá que los Estado miembros se cercioren de que el personal y los integrantes de los órganos decisorios de las ANC ejerzan sus funciones (artículo 4.2):

- con independencia de influencias externas, tanto políticas como de otro tipo;
- sin pedir ni aceptar instrucciones de ningún gobierno u otra entidad pública o privada;
- absteniéndose de cualquier acción que resulte incompatible con el ejercicio de sus funciones;
- además:
  - solo puedan ser cesados en caso de que dejen de reunir las condiciones requeridas para el ejercicio de sus funciones o hayan cometido una falta grave con arreglo al Derecho nacional;
  - los motivos del cese deben ser establecidas de antemano en el Derecho nacional;
  - no deberán ser cesados por razones relacionadas con el desempeño de sus funciones y el ejercicio de sus competencias.

4.2.3. El CESE expresa su preocupación por las serias deficiencias en este aspecto que, según la Comisión, se detectan en la actualidad en muchos Estados miembros. Los adecuados recursos humanos, financieros y técnicos (artículo 5) son fundamentales para que las ANC cumplan sus funciones. La independencia implica una sustancial autonomía en la estructura del Estado (7) que no excluye:

- el control judicial;
- la información al parlamento;
- los informes periódicos de actividades;
- el seguimiento de sus asignaciones presupuestarias.

4.2.4. El CESE considera fundamental que las ANC tengan una independencia real de las autoridades. Para ello, los cargos directivos deben ser expertos independientes con acreditada experiencia. El personal, por su parte, debe estar dotado de estabilidad y adecuada formación profesional.

## 4.3. *Facultades*

4.3.1. Las facultades de que deberán estar dotadas las ANC (artículos 6 a 11) comprende:

- **Inspección de locales comerciales sin previo aviso, con o sin orden judicial, según disponga la legislación del Estado miembro:** ello implica, como mínimo, el derecho de acceder a los «locales, terrenos y medios de transporte de las empresas»; de examinar libros y otra documentación; de hacer u obtener copias «en cualquier formato»; de «precintar los locales y libros o documentos» y solicitar explicaciones. Ante la negativa de una empresa a una inspección administrativa o judicial «las autoridades podrán recabar la asistencia necesaria por parte de la policía o de un servicio con funciones coercitivas equivalente», lo que «también podrá obtenerse como medida preventiva».
- **Inspección de otros locales sin previo aviso con autorización judicial:** se acordará cuando exista una «sospecha razonable» de que existen elementos que pueden ser relevantes para una infracción grave de los artículos 101 o 102 TFUE.
- **Solicitudes de información.**
- **Orden de cese de una infracción constatada.**

---

(7) «Independence and accountability of competition authorities», UNCTAD 2008.

— **Imposición de medidas cautelares:** se aplica «en caso de urgencia justificada por el riesgo de que se produzca un perjuicio grave e irreparable a la competencia y sobre la base de la constatación *prima facie* de una infracción». La medida debe tener una duración determinada, que podrá renovarse.

— **Establecer el carácter vinculante de los compromisos ofrecidos por las empresas.**

4.3.2. Los daños causados por las actuaciones anticompetitivas son, en muchos casos, de difícil —o, incluso, imposible— reparación, por lo que el CESE aconseja que las facultades que se asignan a las ANC se empleen también en actuaciones preventivas.

#### 4.4. **Multas por infracción y coercitivas**

4.4.1. Las **multas por infracción** «eficaces, proporcionadas y justas» pueden aplicarse cuando se incurra «deliberadamente o por negligencia» en determinadas conductas: negativa a someterse a una inspección, rotura de precintos, respuestas incorrectas o engañosas, información no veraz o violación de medidas cautelares. Las **multas coercitivas** abarcan supuestos de omisión, como la negativa a someterse a una inspección, entre otros (artículos 12 y 15).

4.4.2. Siguiendo el criterio habitual en el derecho sancionador, las multas que deberán establecer los Estados miembros tendrán en cuenta «tanto la gravedad como la duración de la infracción» y el importe máximo de las multas «no debe fijarse por debajo del 10 % de su volumen de negocios mundial total realizado en el ejercicio social anterior a la Decisión» (artículos 13.1 y 14). Están previstos los distintos supuestos de responsabilidad por el pago en los casos de asociaciones de empresas (13.2).

4.4.3. Debe destacarse que la extensión de la responsabilidad por el pago de las multas solidariamente a todos los miembros de asociaciones o grupos de empresas (artículo 13.2) cubre un vacío de la actual legislación <sup>(8)</sup>.

4.4.4. El ámbito de la propuesta solo comprende a empresas a las que puedan aplicarse sanciones administrativas. Las conductas que eventualmente constituyan una infracción penal son competencia de los Estados miembros. El Tribunal de Justicia de la UE se ha pronunciado ya sobre la compatibilidad de sanciones administrativas y penales <sup>(9)</sup>.

4.4.5. El Comité, que ha declarado que el importe de las sanciones «debe ser disuasorio y debería incrementarse en caso de reincidencia» <sup>(10)</sup>, está de acuerdo en que la capacidad sancionadora de la autoridad de aplicación es un elemento central en la política de competencia. Expresa, además, su preocupación por que el Derecho de la competencia esté actualmente «infraaplicado» debido a la gran disparidad en las legislaciones y estructuras de las ANC.

#### 4.5. **Dispensa o reducción de multas (lenidad)**

4.5.1. Se asigna a los Estados miembros la competencia de establecer las causas y procedimientos para la dispensa o reducción de multas pero dentro de un marco que se expone detalladamente y comprende:

— requisitos para la dispensa (artículo 16) y reducción (artículo 17);

— condiciones para aplicar tales medidas (artículo 18);

— formularios de las solicitudes (artículo 19);

— un indicador de solicitud formal de dispensa (artículo 20);

— solicitudes abreviadas cuando se presentan simultáneamente a la Comisión y a una ANC (artículo 21);

— salvaguardias para quienes solicitan la dispensa (artículo 22).

<sup>(8)</sup> Sentencia en el asunto C-97/08 P, *Ako Nobel NV/Comisión*, apartados 45 y 77.

<sup>(9)</sup> Sentencia de 26 de febrero de 2013, asunto C-617/10 *Åkerberg Fransson*.

<sup>(10)</sup> Dictamen sobre el Informe de Competencia 2014 (DO C 71 de 24.2.2016, p. 33).

4.5.2. La justificación de la propuesta reside en que, siendo esenciales para la detección de cárteles secretos, las grandes diferencias existentes entre las legislaciones nacionales y su aplicación efectiva crea inseguridad jurídica, debilita los incentivos para acogerse y conduce a la ineficacia de la política de competencia en la UE. Además, se considera que los Estados miembros no aplican el Programa Modelo de la REC<sup>(11)</sup>, cuyos aspectos fundamentales se incorporarán a la nueva regulación.

4.5.3. Para el CESE, la aplicación uniforme de las medidas de lenidad por las ANC es importante para que exista un verdadero Derecho europeo de la competencia, y la experiencia de la Comisión, que aplica habitualmente este tipo de medidas<sup>(12)</sup>, puede considerarse positiva. Sin embargo, la lenidad no debe impedir que las partes perjudicadas (incluidos los consumidores) obtengan indemnizaciones por los daños sufridos, a través de acciones colectivas.

#### 4.6. *Asistencia mutua*

4.6.1. La cooperación entre las ANC requiere, ante los nuevos poderes que asigna esta propuesta, la asistencia y ayuda en los procedimientos de inspección (artículo 23), lo que obliga a los Estados miembros a garantizar las notificaciones de cargos preliminares (artículo 24) y cumplir las solicitudes de ejecución de decisiones (artículo 25). Están delimitadas las competencias en materia de litigios (artículo 26).

4.6.2. El CESE considera necesaria la imposición de estas obligaciones dado el carácter transnacional de la política de competencia.

#### 4.7. *Suspensión de los plazos de prescripción para la imposición de sanciones*

4.7.1. La propuesta de la Comisión contempla dos supuestos específicos de suspensión de tales plazos: «mientras dure el procedimiento ante las autoridades nacionales de competencia de otros Estados miembros o ante la Comisión con respecto a una infracción relativa al mismo acuerdo, la misma decisión de asociación o la misma práctica concertada» (artículo 27.1) y cuando exista un procedimiento judicial (artículo 27.2).

4.7.2. El CESE señala que en la transposición de la directiva debe abordarse la posible contradicción con los ordenamientos que prevén también supuestos de interrupción de los plazos en los casos de demandas judiciales.

#### 4.8. *Facultad de las ANC para litigar por derecho propio*

4.8.1. Según la propuesta, las ANC deben tener capacidad procesal para impugnar directamente los recursos ante la autoridad judicial y deben estar legitimadas por derecho propio para participar como parte recurrente o recurrida en los procedimientos judiciales, con los mismos derechos que las demás partes (artículo 28).

4.8.2. El CESE estima que actualmente, la carencia de esta facultad dificulta la actuación de las ANC en algunos Estados miembros<sup>(13)</sup> por lo que es imprescindible establecerla para cumplir con las exigencias que les impone la política de competencia de la UE.

#### 4.9. *Admisibilidad de pruebas ante las ANC*<sup>(14)</sup>

4.9.1. El CESE destaca la importancia de que las ANC puedan utilizar como prueba los «documentos, declaraciones orales, grabaciones y todos los demás objetos que contengan información, independientemente del soporte en que se almacene la información» (artículo 30).

Bruselas, 5 de julio de 2017.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Georges DASSIS

<sup>(11)</sup> Comunicación de la Comisión relativa a la dispensa del pago de las multas y la reducción de su importe en casos de cártel (DO C 298 de 8.12.2006, p. 17).

<sup>(12)</sup> Véase «Cartel leniency in EU: overview», Thompson Reuters. Ejemplos de reducciones y condonaciones aplicadas por la Comisión: Riberebro 50 % (DO C 298 de 8.12.2006, p. 17); Hitachi 30 %, y otros; Philipps, condonación; Hitachi 50 %; Schenker y otros 55 %-40 %; DHL, inmunidad (C-428/14, DHL/AGCM); Eberspächer 45 % y Webasto, inmunidad.

<sup>(13)</sup> En su respuesta al cuestionario de la Comisión, la ANC de Alemania («Bundeskartellami») citó esta carencia como una de las causas de un sistema «severamente disfuncional».

<sup>(14)</sup> Limitaciones en la utilización de la información (art. 29). La Comisión comunica la posible revisión de la redacción de este artículo.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el intercambio transfronterizo entre la Unión y terceros países de ejemplares en formato accesible de determinadas obras y otras prestaciones protegidas por derechos de autor y derechos afines en favor de personas ciegas, con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso»**

[COM(2016) 595 final — 2016/0279 (COD)]

(2017/C 345/12)

Ponente: **Pedro ALMEIDA FREIRE**

Consulta	Consejo, 5.4.2017 Parlamento Europeo, 28.6.17
Fundamento jurídico	Artículos 114 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Fecha de la aprobación en el pleno	5.7.2017
Pleno n.º:	527
Resultado de la votación	215/3/8
(a favor/en contra/abstenciones):	

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE está de acuerdo con la propuesta transaccional de la Presidencia que permite una rápida ratificación del Tratado de Marrakech <sup>(1)</sup>.

1.2. El Comité espera una rápida aplicación por parte de la UE del Tratado de Marrakech, que es importante y necesario para que muchos ciudadanos europeos ciegos, con discapacidad visual o con otras dificultades puedan acceder a un mayor número de obras en formato accesible, y permitir que con ello se les abra la puerta a la cultura, a la educación, a un empleo, y por ende, a una verdadera inclusión social.

1.3. El CESE apoya la propuesta de Reglamento <sup>(2)</sup> y la propuesta de Directiva <sup>(3)</sup> para aplicar el Tratado de Marrakech, ya que establecerán una excepción obligatoria y garantizan la elaboración e intercambio de ejemplares en formato accesible dentro del mercado único y fuera de la UE.

1.4. El Comité acoge con satisfacción el objetivo de permitir el intercambio transfronterizo de dichas copias entre la UE y terceros países que sean partes en el Tratado de Marrakech.

1.5. La UE ha de evaluar la aplicación del Tratado de Marrakech dentro de un plazo razonable.

## 2. Las propuestas de la Comisión y de la Presidencia

2.1. La Comisión aprobó la propuesta de Reglamento el 14 de septiembre de 2016, como parte del paquete sobre derechos de autor <sup>(4)</sup>, que propone una serie de medidas legislativas con cuatro objetivos:

— garantizar un acceso más amplio a los contenidos en la UE y llegar a nuevos públicos,

<sup>(1)</sup> Tratado de Marrakech para facilitar el acceso a las obras publicadas a las personas ciegas, con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso

<sup>(2)</sup> COM(2016) 595 final.

<sup>(3)</sup> COM(2016) 596 final.

<sup>(4)</sup> COM(2016) 593 final, COM(2016) 594 final, COM(2016) 596 final (DO C 125 de 21.4.2017, p. 27).

- adecuar determinadas excepciones al entorno digital y transfronterizo,
- favorecer un mercado de derechos de autor justo y con buen funcionamiento,
- permitir que las personas ciegas, con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso tengan un mejor acceso a las obras y otras prestaciones.

2.2. Con este Reglamento, la Comisión propone un texto legislativo para aplicar el Tratado de Marrakech al objeto de facilitar el acceso a las obras publicadas a las personas ciegas, con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso.

2.3. El Tratado de Marrakech fue adoptado por la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) en 2013, con el objetivo de facilitar la disponibilidad y el intercambio transfronterizo a nivel mundial de libros y otros materiales impresos en un formato accesible. La Unión firmó el Tratado en abril de 2014<sup>(5)</sup>.

2.4. Las medidas propuestas son importantes para garantizar que, en consonancia con la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD)<sup>(6)</sup>, los derechos de autor no supongan un obstáculo excesivo o discriminatorio para la plena participación en la sociedad de todos los ciudadanos y permitirán garantizar el intercambio de ejemplares en formato accesible dentro de la UE y con terceros países que sean partes en el Tratado, evitando la duplicación de esfuerzos y el despilfarro de recursos.

2.5. Sin embargo, durante el proceso de ratificación se tuvo que resolver la cuestión jurídica de si la Unión tenía competencia exclusiva para ratificar el Tratado.

2.6. En consecuencia, la Comisión decidió solicitar el dictamen del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en julio de 2015.

2.7. Entretanto, la Comisión había aprobado su propuesta COM(2016) 595 final sobre la base del artículo 207 del TFUE. La consulta del CESE dejaba de ser obligatoria.

2.8. El 14 de febrero de 2017, el Tribunal de Justicia<sup>(7)</sup> confirmó la competencia exclusiva de la UE y declaró que el Tratado de Marrakech no entra dentro del ámbito de la política comercial común.

2.9. En su reunión del 22 de marzo, el Comité de Representantes Permanentes acordó una propuesta transaccional de la Presidencia en la que se decidía cambiar la base jurídica, sustituyendo el artículo 207 (política comercial común) por el artículo 114 del TFUE. A raíz de ello, la consulta del CESE por el Consejo pasa a ser obligatoria.

### 3. Observaciones generales

#### 3.1. Acerca de la base jurídica

3.1.1. Teniendo en cuenta el reciente dictamen del Tribunal de Justicia, el CESE no puede sino estar de acuerdo con la propuesta transaccional de la Presidencia que permite una rápida ratificación del Tratado de Marrakech.

3.1.2. Por otra parte, el cambio de base jurídica hace obligatorio el dictamen del CESE y confiere más peso a las observaciones ya formuladas a este respecto en nuestro reciente dictamen relativo al paquete sobre derechos de autor<sup>(8)</sup>.

#### 3.2. Acerca del contenido

3.2.1. En su dictamen relativo al paquete sobre derechos de autor, el CESE ya se refería a la propuesta actual. El Comité reitera la importancia y la necesidad de que la UE ratifique pronto el Tratado de Marrakech para facilitar el acceso a las obras publicadas a las personas ciegas, con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso, cuya entrada en vigor se produjo el 30 de septiembre de 2016. El Tratado supondrá para muchos ciudadanos europeos ciegos, con discapacidad visual o con otras dificultades poder acceder a un mayor número de obras en formato accesible y, con ello, se les abrirá la puerta a la cultura, a la educación, a un empleo, y por ende, a una verdadera inclusión social.

3.2.2. Las propuestas de Reglamento y de Directiva, que forman parte del paquete sobre derechos de autor, permitirán a la UE cumplir la obligación internacional que le incumbe en virtud del Tratado de Marrakech. Además, ello está en consonancia con las obligaciones de la Unión derivadas de la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad.

<sup>(5)</sup> DO L 115 de 17.4.2014, p. 1.

<sup>(6)</sup> CDPD

<sup>(7)</sup> DO C 112 de 10.4.2017, p. 3, Dictamen 3/15 del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 14.2.2017.

<sup>(8)</sup> DO C 125 de 21.4.2017, p. 27.

3.2.2.1. La propuesta de Directiva establecerá una excepción obligatoria y garantizará su ejecución con el fin de que dichas copias en formatos accesibles se hagan e intercambien en el mercado único.

3.2.2.2. Esta excepción es para uso exclusivo de los beneficiarios tal como se definen estrictamente en el artículo 2, apartado 2, del Reglamento propuesto.

3.2.2.3. La propuesta de Reglamento permitirá el intercambio transfronterizo de dichas copias entre la UE y terceros países que sean partes en el Tratado de Marrakech.

#### **4. Observaciones complementarias**

4.1. El CESE está de acuerdo en que el Reglamento es el único instrumento adecuado para eliminar las discrepancias jurídicas existentes en los Estados miembros.

4.2. El Comité hace hincapié en que los Estados miembros deben desempeñar un papel importante, tal como se especifica en la Directiva, para promover y poner a disposición de los beneficiarios las obras en formato accesible, tanto en sus propios países como en los terceros países que son parte del Tratado de Marrakech.

4.3. El CESE se ofrece para participar activamente en el proceso de evaluación establecido tanto en el Reglamento como en la Directiva.

4.4. En particular, la evaluación deberá tener presente la opción contemplada en la Directiva para que los Estados miembros puedan adoptar sistemas de compensación en favor de los titulares de los derechos. Al igual que se recoge en el texto de la Directiva, se deben supervisar estrechamente estos sistemas de compensación para que no repercutan negativamente en la disponibilidad y la prestación de obras accesibles al colectivo beneficiario.

Bruselas, 5 de julio 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 Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 904/2010 relativo a la cooperación administrativa y la lucha contra el fraude en el ámbito del impuesto sobre el valor añadido**

[COM(2016) 755 final — 2016/0371 (CNS)],

sobre la

**propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifican la Directiva 2006/112/CE y la Directiva 2009/132/CE en lo referente a determinadas obligaciones respecto del impuesto sobre el valor añadido para las prestaciones de servicios y las ventas a distancia de bienes**

[COM(2016) 757 final — 2016/0370 (CNS)],

y sobre la

**propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE en lo relativo a los tipos del impuesto sobre el valor añadido aplicados a los libros, los periódicos y las revistas**

[COM(2016) 758 final — 2016/0374 (CNS)]

(2017/C 345/13)

Ponente: **Amarjite SINGH**

Consulta	Consejo de la Unión Europea, 20.12.2016 y 21.12.2016
Fundamento jurídico	Artículo 113 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	unión económica y monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en sección	5.5.2017
Aprobado en el pleno	5.7.2017
Pleno n.º	527
Resultado de la votación	123/1/2
(a favor/en contra/abstenciones)	

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge con satisfacción el paquete sobre la modernización del IVA en el comercio electrónico transfronterizo, y suscribe sus objetivos y su interés por abordar las preocupaciones de las pymes. Las normas propuestas tendrán una incidencia importante en las empresas que venden bienes y servicios en línea, ya que permitirán que se beneficien de unas normas más equitativas, unos costes de cumplimiento más reducidos y una igualdad de condiciones de competencia con las empresas de terceros países. A largo plazo, las propuestas también contribuirán a asegurar la continuidad del IVA de la UE.

1.2. La aplicación de la miniventanilla única del IVA ha tenido una repercusión significativa en la reducción de los costes de cumplimiento. No obstante, este ahorro no se ha experimentado en la misma medida entre las empresas en función de su distinto tamaño. Las pymes, en particular, han experimentado dificultades con varios elementos relativos al cumplimiento de la miniventanilla única, y han manifestado grandes reservas al respecto. Así pues, el CESE acoge con satisfacción el hecho de que las modificaciones propuestas a la miniventanilla única hayan tenido en cuenta estas preocupaciones.

1.3. Dado el éxito de la miniventanilla única del IVA hasta la fecha para reducir los costes de cumplimiento para las empresas que se dedican al comercio transfronterizo, su ampliación a otros servicios distintos de los incluidos actualmente, así como a las adquisiciones y las importaciones de bienes intracomunitarias, constituye una evolución natural. Aparte de la reducción potencial de los costes de cumplimiento, la ampliación también creará condiciones de igualdad de competencia para las empresas dedicadas al comercio electrónico, lo que probablemente tendrá una incidencia positiva en las pymes en particular. La ampliación de la miniventanilla única a las mercancías sienta las bases para una posible supresión del régimen de exención para envíos de valor reducido (LVCR), que ha creado una distorsión de la competencia al proporcionar a las empresas establecidas fuera de la UE una ventaja competitiva con respecto a las establecidas en la UE. Por consiguiente, el CESE acoge con satisfacción la propuesta de ampliación de la miniventanilla única.

1.4. Las modificaciones de los tipos del IVA aplicables a las publicaciones digitales pueden eliminar la distinción entre publicaciones en soporte físico y en soporte digital, y garantizar la neutralidad en este mercado. No obstante, si bien acoge con satisfacción la eliminación de esta distorsión de la competencia, el CESE es consciente del riesgo que dicha supresión implica para el cálculo de la base del IVA. El CESE señala asimismo que las medidas propuestas son consideradas por la Comisión Europea como la antesala de una reforma más amplia de la estructura de los tipos del IVA, y manifiesta su preocupación por el impacto que tal «desarmonización» tendría en las empresas que participan en el comercio transfronterizo, en particular las pymes.

## 2. Contexto

2.1. La Comisión ha propuesto nuevas medidas concretas como parte del paquete de modernización del IVA para el comercio electrónico transfronterizo de empresa a consumidor (B2C). Las medidas tienen por objeto apoyar el comercio electrónico transfronterizo en lo que se refiere al cumplimiento de la normativa del IVA, suprimiendo los obstáculos en materia de IVA para las empresas dedicadas al comercio en línea y, en particular, las empresas emergentes y las pymes, así como para luchar contra la evasión del IVA en línea por parte de las empresas no pertenecientes a la UE.

2.2. Esas medidas incluirán, en particular:

2.2.1. Modificaciones de la actual miniventanilla única («Mini-One-Stop-Shop»), que permiten a las empresas cumplir con sus obligaciones en materia de IVA en cualquier Estado miembro, a través de un portal digital en línea, gestionado por su propia administración fiscal y en su propio idioma. Estas modificaciones incluyen la introducción de un umbral de IVA transfronterizo dentro de la UE y nuevos requisitos de cumplimiento simplificados.

2.2.2. Ampliación de la actual miniventanilla única a las prestaciones de servicios dentro de la UE distintas de aquellas a las que se aplica en la actualidad, y a las ventas a distancia de bienes, tanto intracomunitarias como procedentes de terceros países.

2.2.3. Supresión de los umbrales actuales de las ventas a distancia dentro de la UE, así como exención del IVA para la importación de pequeños envíos procedentes de terceros países.

2.2.4. Modificaciones de las normas existentes que permitan a los Estados miembros aplicar un tipo del IVA reducido a las publicaciones digitales, como los libros electrónicos y los periódicos en línea, como ya ocurre con sus equivalentes impresos.

### **Modificaciones de la miniventanilla única del IVA**

2.3. El sistema de miniventanilla única del IVA, que está plenamente operativo desde el 1 de enero de 2015, se creó con el fin de simplificar las obligaciones de cumplimiento de la normativa del IVA para las empresas que se dedican al comercio transfronterizo en la UE. En lugar de tener la obligación de registrarse, declarar y pagar el IVA en cada uno de los Estados miembros en los que las empresas venden sus productos o servicios, la miniventanilla única les permite simplemente presentar en línea las declaraciones de IVA trimestrales a su autoridad nacional correspondiente.

2.4. Las modificaciones propuestas fueron precedidas por una consulta intensiva realizada por la Comisión entre febrero y septiembre de 2015. El proceso, que incluyó evaluaciones, consultas, seminarios y evaluaciones de impacto, se centró especialmente en el impacto de las normas vigentes de la miniventanilla única del IVA sobre las pymes. En él se pusieron de manifiesto problemas específicos —tales como la necesidad de un umbral, la utilización de las normas del país de origen para determinadas obligaciones en materia de IVA como la facturación y el mantenimiento de registros, y la coordinación de las auditorías— que constituían las principales reservas de las pymes y que, consecuentemente, se han reflejado en las modificaciones propuestas.

2.5. En virtud de las normas propuestas, se introducirá un nuevo umbral de 10 000 EUR para el IVA transfronterizo dentro de la UE. Para las empresas que operan en línea cuyas ventas transfronterizas estén por debajo del umbral, dichas ventas se tratarán como ventas internas, y el IVA se pagará a su propia administración fiscal. En cuanto al cumplimiento de la normativa, se ha relajado el requisito de aportar dos elementos de prueba a cargo de los proveedores de servicios electrónicos con un volumen de negocios inferior a 100 000 EUR. Además, los vendedores en línea estarán autorizados a aplicar las normas del país de origen en ámbitos tales como la facturación y el mantenimiento de registros, lo que facilitará el cumplimiento de la normativa del IVA, y se introducirán nuevas auditorías coordinadas, a fin de evitar que dichos vendedores sean objeto de solicitudes de auditoría distintas a nivel nacional.

### **Ampliación de la miniventanilla única del IVA**

2.6. En la actualidad, la miniventanilla única se aplica únicamente a los servicios de telecomunicaciones, de radiodifusión y televisión, y a los servicios prestados por vía electrónica. En virtud de las normas propuestas, la aplicación de la miniventanilla única se ampliaría a otras prestaciones de servicios dentro de la UE, así como a las ventas a distancia de bienes, tanto intracomunitarias como procedentes de terceros países. Con arreglo a las modificaciones propuestas, la ampliación se desarrollaría progresivamente una vez se aplicaran las modificaciones de las normas vigentes de la miniventanilla única, cuya entrada en vigor está prevista para el 1 de enero de 2021.

2.7. La ampliación propuesta de la miniventanilla única a los bienes importados pedidos en línea simplificará drásticamente la recaudación del IVA. La Comisión considera, por lo tanto, que esta ampliación sienta las bases para la derogación del régimen de exención para los pequeños envíos de escaso valor, también conocido como LVCR, en virtud del cual las importaciones de bienes de escaso valor que no excedan un valor total de hasta 22 EUR estarán exentas del IVA. Por lo tanto, la propuesta contempla la supresión de esta exención a partir del 1 de enero de 2021.

### **Modificaciones de los tipos del IVA aplicables a las publicaciones digitales**

2.8. Con arreglo a las normas actuales, los Estados miembros tienen la opción de aplicar un tipo reducido del IVA a las publicaciones en cualquier medio de soporte físico. No obstante, la Directiva sobre el IVA impide a los Estados miembros aplicar a las publicaciones digitales los mismos tipos del IVA que se aplican actualmente a las publicaciones en soporte físico. Este extremo ha sido confirmado por el Tribunal de Justicia en una serie de sentencias recientes, en el contexto de la aplicación del tipo reducido a las publicaciones digitales por parte de varios Estados miembros <sup>(1)</sup>.

2.9. En virtud de las normas propuestas, se permitirá a los Estados miembros hacer coincidir los tipos del IVA aplicados a las publicaciones digitales con los tipos del IVA aplicados actualmente a las publicaciones impresas, con independencia del tipo que se aplique. Esta propuesta llega tras examinar las diferentes opciones para adaptar el tratamiento de las publicaciones digitales en consonancia con el de las publicaciones en soporte físico, y permitiría a los Estados miembros aplicar tipos impositivos reducidos inferiores al tipo mínimo del 5 % cuando apliquen a los libros en soporte físico un tipo mínimo inferior.

2.10. Las propuestas mencionadas modificarían tres instrumentos legislativos, a saber:

- La Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido <sup>(2)</sup>.
- El Reglamento (UE) n.º 904/2010 del Consejo, de 7 de octubre de 2010, relativo a la cooperación administrativa y la lucha contra el fraude en el ámbito del impuesto sobre el valor añadido <sup>(3)</sup>.
- La Directiva 2009/132/CE del Consejo, de 19 de octubre de 2009, que delimita el ámbito de aplicación del artículo 143, letras b) y c), de la Directiva 2006/112/CE en lo referente a la exención del impuesto sobre el valor añadido de algunas importaciones definitivas de bienes <sup>(4)</sup>.

2.11. El paquete global debería incrementar los ingresos procedentes del IVA de los Estados miembros en 7 000 millones EUR al año de aquí a 2021 y reducir los costes normativos para las empresas en 2 300 millones EUR al año.

### **3. Observaciones generales**

3.1. El IVA es una de las principales fuentes de ingresos de los Estados miembros de la UE, y representa en la actualidad más del 20 % de dichos ingresos, lo que implica un aumento de más del 10 % desde 1995 <sup>(5)</sup>. La importancia comparativa de los impuestos para los ingresos de los Estados miembros aumentó a raíz de la crisis económica y financiera, ya que estos pasaron a hacer frente a los problemas presupuestarios adoptando medidas políticas de IVA. Entre 2008 y 2014, veintitrés Estados miembros aumentaron los tipos del IVA o ampliaron la base imponible del IVA <sup>(6)</sup>. El IVA desempeña un papel importante y creciente para asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas de los Estados miembros, así como para el mantenimiento de los gastos sociales.

<sup>(1)</sup> Asuntos C-219/13, K Oy, C-479/13, Comisión contra Francia, C-502/13, Comisión contra Luxemburgo, y C-390/15, RPO.

<sup>(2)</sup> DO L 347 de 11.12.2006, p. 1.

<sup>(3)</sup> DO L 268 de 12.10.2010, p. 1.

<sup>(4)</sup> DO L 292 de 10.11.2009, p. 5.

<sup>(5)</sup> De la Feria, R.: «Blueprint for Reform of VAT Rates in Europe» [Plan director para la reforma de los tipos del IVA en Europa] (2015), Intertax 43(2), 154-171.

<sup>(6)</sup> *Ibidem*.

3.2. Es fundamental que la base imponible del IVA esté protegida frente a los dos posibles casos de fraude, y frente a su propia erosión mediante el uso generalizado de los tipos reducidos. En 2014, la brecha del IVA en la UE de los Veintisiete se estimaba en 159 500 millones EUR, lo que representa el 14 % de los ingresos totales del IVA <sup>(7)</sup>. Aunque la brecha del IVA incluye las pérdidas de IVA debido, por ejemplo, a error, quiebras y elusión, la evasión es su componente principal. La erosión de la base imponible del IVA de la UE de los Veintisiete también es elevada, con casi el 50 % de todo el consumo no gravado o gravado con un tipo reducido de IVA.

3.3. Por consiguiente, el CESE acoge con satisfacción el paquete sobre la modernización del IVA en el comercio electrónico transfronterizo, y suscribe sus objetivos y su interés por abordar las preocupaciones de las pymes. Las normas propuestas tendrán una incidencia importante en las empresas que venden bienes y servicios en línea, ya que permitirán que se beneficien de unas normas más equitativas, unos costes de cumplimiento más reducidos y una igualdad de condiciones de competencia con las empresas de terceros países. A largo plazo, las propuestas también contribuirán a asegurar la continuidad del IVA de la UE.

#### **Modificaciones de la miniventanilla única del IVA**

3.4. La aplicación gradual de la miniventanilla, cuya última fase entró en vigor el 1 de enero de 2015, fue una de las modificaciones más significativas del sistema de IVA de la UE desde la supresión de las fronteras fiscales en 1993. El sistema permite a las empresas que operan en varios Estados miembros seleccionar un Estado miembro, su Estado de origen, como punto de contacto único para la identificación a efectos del IVA, de presentación de declaraciones del IVA y de pago del IVA adeudado en todos los Estados miembros.

3.5. Una evaluación de la ejecución de la miniventanilla única del IVA, llevada a cabo por la Comisión Europea, confirma que la medida ha tenido un impacto significativo en la reducción de los costes de cumplimiento. La miniventanilla única ha ahorrado a las empresas 500 millones EUR (un promedio de 41 000 EUR por empresa), frente a la alternativa de registro y pago directo, lo que representa una reducción del 95 % en dichos gastos.

3.6. No obstante, este ahorro no se ha experimentado en la misma medida entre las empresas en función de su distinto tamaño. Las consultas llevadas a cabo por la Comisión indican que, a pesar de que las pymes en principio podrían beneficiarse de la reducción de los requisitos de registro, en la práctica han tenido que hacer frente a diversos problemas de la miniventanilla única. Estas dificultades se han dejado sentir más intensamente en las pymes establecidas en los Estados miembros en los que el umbral mínimo para el registro del IVA es más elevado, como el Reino Unido.

3.7. El CESE acoge con satisfacción que las modificaciones propuestas a la miniventanilla única hayan tenido en cuenta estas preocupaciones.

#### **Ampliación de la miniventanilla única del IVA**

3.8. La Comisión Europea ha considerado como una prioridad desde 2011 la ampliación de la miniventanilla única <sup>(8)</sup>. Dado el éxito de la miniventanilla única del IVA hasta la fecha para reducir los costes de cumplimiento para las empresas que se dedican al comercio transfronterizo, su ampliación a otros servicios distintos de los incluidos actualmente, así como a las adquisiciones y las importaciones de bienes intracomunitarias, constituye una evolución natural.

3.9. Aparte de la reducción potencial de los costes de cumplimiento, la ampliación también creará condiciones de igualdad de competencia para las empresas dedicadas al comercio electrónico, lo que probablemente tendrá una incidencia positiva en las pymes en particular. La ampliación permitirá eliminar la discrepancia entre las empresas de comercio electrónico que pueden beneficiarse de la miniventanilla única con arreglo a las normas vigentes y las que también participan en el comercio electrónico transfronterizo, pero que, debido a la naturaleza de los bienes o servicios que suministran, hasta ahora no podían aprovecharse de las mismas ventajas con respecto al cumplimiento de la normativa. La ampliación también beneficiará a las empresas de comercio electrónico que se dedican a operaciones de comercio transfronterizo de diversa índole, que hasta ahora habían estado sujetas a dos tipos de obligaciones, a saber, la miniventanilla única y el régimen normal, y que ahora se registrarán por un solo conjunto de normas establecidas con arreglo a la miniventanilla única.

<sup>(7)</sup> CASE, Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: Informe final de 2016, TAXUD/2015/CC/131, 2016.

<sup>(8)</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo y el Comité Económico y Social Europeo sobre el futuro del IVA-Hacia un sistema de IVA más simple, robusto, eficaz y adaptado al mercado único [COM(2011) 851 final de 6 de diciembre de 2011].

3.10. La ampliación de la miniventanilla única a las mercancías sienta las bases para la posible supresión del régimen LVCR. Aunque este sistema supuso anteriormente una simplificación bienvenida, el volumen de mercancías que se benefician del régimen registró un aumento de un 286 % en el período 1999-2013, lo cual probablemente se explica por el aumento de las compras individuales en línea <sup>(9)</sup>. Este crecimiento ha dado lugar, a su vez, a un aumento de las pérdidas de ingresos por IVA en todos los Estados miembros.

3.11. El régimen LVCR también ha creado una distorsión de la competencia al proporcionar a las empresas establecidas fuera de la UE una ventaja competitiva con respecto a las establecidas en la UE. Esta ventaja competitiva también ha dado lugar a dos consecuencias no deseadas, a saber, los abusos del régimen LVCR y las distorsiones de los hábitos de comercio e importación.

3.12. Por consiguiente, el CESE acoge con satisfacción la propuesta de ampliación de la miniventanilla única.

### **Modificaciones de los tipos del IVA aplicables a las publicaciones digitales**

3.13. La lista de productos que pueden ser objeto de tipos reducidos del IVA, tal como se expone en la Directiva sobre el IVA, se remonta a 1992. La evolución tecnológica y de los hábitos de los consumidores en los últimos 25 años ha dado lugar a numerosas dificultades jurídicas en cuanto a la interpretación de los artículos incluidos en dicha lista. Estas dificultades jurídicas han dado lugar a numerosos litigios en el TJUE.

3.14. En varias sentencias recientes, basadas en interpretación jurídica, el TJUE ha llegado a la conclusión de que los artículos que figuran en la lista de las publicaciones en soporte físico no pueden incluir las publicaciones electrónicas. Así pues, este objetivo solamente podría lograrse por la vía de modificaciones de las normas vigentes de la Directiva sobre el IVA.

3.15. Las normas propuestas eliminarían la distinción entre publicaciones en soporte físico y no físico, y garantizarían la neutralidad en este mercado. No obstante, si bien acoge con satisfacción la eliminación de esta distorsión de la competencia, el CESE es consciente del riesgo que dicha supresión implica para el cálculo de la base del IVA. La inclusión de las publicaciones digitales en la lista de los artículos que pueden estar sujetos a un tipo reducido no solo dará lugar a una pérdida inmediata de ingresos, sino que puede crear la posibilidad de aducir que también deberían incluirse en la lista otros artículos, lo que puede socavar aún más la base. Además, ampliar la aplicación de los tipos reducidos por debajo del mínimo del 5 % a las publicaciones digitales cuando esos tipos se aplican a los libros en soporte físico podría dar lugar a que se produjeran más solicitudes de aplicar tipos por debajo de ese mínimo. Esta evolución pondría en peligro la existencia de un tipo impositivo mínimo, lo que también daría lugar a una mayor erosión de la base.

3.16. El CESE señala asimismo que las medidas propuestas son consideradas por la Comisión Europea como la antesala de una reforma más amplia de la estructura de los tipos del IVA <sup>(10)</sup>. Aunque se están estudiando actualmente dos opciones, esta reforma más amplia en general daría a los Estados miembros mayor libertad y flexibilidad en la aplicación de los tipos reducidos del IVA, lo que implica una efectiva «desarmonización» de los tipos del IVA.

3.17. El CESE manifiesta su preocupación por la repercusión que tal desarmonización tendría sobre las empresas que participan en el comercio transfronterizo, en particular las pymes, a las que les resulta difícil determinar los tipos del IVA que se aplican a sus productos en toda la UE.

3.18. Asimismo, el CESE es consciente del hecho de que el artículo 113 del TFUE, que constituye el fundamento jurídico para la aprobación de legislación de la UE sobre el IVA, solo atribuye competencias a las instituciones de la UE para aprobar legislación de armonización del IVA con el fin de establecer y mejorar el mercado interior.

<sup>(9)</sup> E&Y, Assessment of the Application and Impact of the VAT Exemption for Importation of Small Consignment [Evaluación de la aplicación y del impacto de la exención del IVA para la importación de pequeños envíos], Contrato específico n.º 7, TAXUD/2013/DE/334, Informe final, mayo de 2015.

<sup>(10)</sup> Comisión Europea, consulta pública abierta sobre la reforma de los tipos del IVA (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 las normas que regulan la aplicación de los tipos del IVA).

#### 4. Observaciones específicas

##### *Modificaciones de la miniventanilla única del IVA*

4.1. La introducción de la miniventanilla única ha dado lugar a que las pymes establecidas en países que tienen un umbral elevado hayan tenido que inscribirse en el registro del IVA y cumplir con las obligaciones relativas al IVA por primera vez. Dado que corren el riesgo de desaparecer como resultado de los nuevos costes de cumplimiento, un grupo de microempresas –muchas de las cuales están establecidas en el Reino Unido– ha creado un grupo de presión <sup>(11)</sup> con el fin de alertar a las instituciones de la UE y a las autoridades fiscales del Reino Unido acerca de estos problemas.

4.2. La fijación de un umbral de 10 000 EUR que permita a las pymes optar por el uso de normas propias en materia de IVA en su propio país hasta que alcancen el umbral es una medida bienvenida que sin duda simplificará las actividades de las empresas pequeñas y que operan a tiempo parcial. No obstante, si bien acoge con satisfacción esta adaptación destinada a las microempresas, el CESE es consciente de que las empresas incipientes y en expansión podrían superar rápidamente este umbral.

##### *Ampliación de la miniventanilla única del IVA*

4.3. Se han señalado abusos significativos del régimen de LVRC en el Reino Unido (a través de las Islas del Canal) y en Finlandia (a través de las Islas Åland) por parte de empresas que deslocalizan sus actividades fuera de la UE para poder beneficiarse de dicho régimen <sup>(12)</sup>. Este abuso crea una desventaja competitiva para las empresas de la UE, y en especial para las pymes, que tienden a sentir más significativamente sus efectos. En 2010 se creó un grupo de pymes establecidas en el Reino Unido para hacer campaña en contra de los presuntos abusos de este régimen en las Islas del Canal <sup>(13)</sup>.

4.4. Más recientemente, otro grupo creado por pymes establecidas en el Reino Unido (denominado *VAT Fraud*) <sup>(14)</sup> ha llamado la atención sobre los problemas del presunto fraude cometido en línea por operadores no pertenecientes a la UE, vinculado al régimen LVCR. Aunque el fraude corresponde a productos cuyo valor no está incluido en el régimen, se alega que su existencia crea obstáculos para la aplicación del IVA, dado que los funcionarios de aduanas tienen dificultades para determinar qué mercancías están incluidas en el régimen.

4.5. Según se señala, el régimen LVCR también ha afectado supuestamente a los hábitos de comercio e importación entre los consumidores de diversos Estados miembros, a saber, Alemania, Eslovenia, Suecia, Dinamarca y el Reino Unido <sup>(15)</sup>.

##### *Modificaciones de los tipos del IVA aplicables a las publicaciones digitales*

4.6. En el régimen del IVA de la UE, con respecto a los artículos incluidos en la lista de artículos a los que se puede aplicar un tipo reducido del IVA, se plantea un dilema fundamental que subyace a las dificultades jurídicas de interpretación: eliminar posibles distorsiones de la competencia ampliando el ámbito de aplicación de la lista de artículos que pueden estar sujetos a un tipo reducido (lo que socava aún más la base) o seguir limitando el ámbito de aplicación de tales artículos (lo que protege la base pero posibilita distorsiones de la competencia).

4.7. Ante estas dificultades de interpretación, el Tribunal de Justicia adopta un enfoque casuístico. No obstante, en sentencias relativas a la inclusión de las publicaciones digitales en dicha lista, el Tribunal de Justicia, adoptando una interpretación jurídica estricta de las normas, ha llegado a la conclusión de que su ámbito de aplicación no puede ampliarse a estos productos.

Bruselas, 5 de julio de 2017.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Georges DASSIS

<sup>(11)</sup> Denominado *EU VAT Action* ([www.euvataction.org](http://www.euvataction.org)).

<sup>(12)</sup> E&Y, *Assessment of the Application and Impact of the VAT Exemption for Importation of Small Consignment* [Evaluación de la aplicación y del impacto de la exención del IVA para la importación de pequeños envíos], Contrato específico n.º 7, TAXUD/2013/DE/334, Informe final, mayo de 2015.

<sup>(13)</sup> Denominado RAVAS — *Retailers Against VAT Avoidance Schemes* ([www.ravas.org.uk](http://www.ravas.org.uk)).

<sup>(14)</sup> [www.vatfraud.org](http://www.vatfraud.org)

<sup>(15)</sup> E&Y, *Assessment of the Application and Impact of the VAT Exemption for Importation of Small Consignment* [Evaluación de la aplicación y del impacto de la exención del IVA para la importación de pequeños envíos], Contrato específico n.º 7, TAXUD/2013/DE/334, Informe final, mayo de 2015.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican el Reglamento (CE) n.º 883/2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social, y el Reglamento (CE) n.º 987/2009, por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento (CE) n.º 883/2004**

(Texto pertinente a efectos del EEE y para Suiza)

[COM(2016) 815 final — 2016-0397 (COD)]

(2017/C 345/14)

Ponente: **Philip VON BROCKDORFF**

Coponente: **Christa SCHWENG**

Consulta	Comisión Europea: 17.2.2017 Consejo: 15.2.2017
Fundamento jurídico	Artículo 48 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Decisión del Pleno	05/07/2017
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en sección	13.6.2017
Aprobado en el pleno	5.7.2017
Pleno n.º	527
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	135/2/1

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE considera que la propuesta de nuevo Reglamento sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social debería tener como objetivo facilitar la circulación de solicitantes de empleo y trabajadores, y no restringirla. En efecto, la mejora de la coordinación de la seguridad social facilita la libre circulación de los trabajadores, lo cual no solo les reporta ventajas (desarrollo de capacidades y mayor adaptabilidad), sino que también redundaría en beneficio de los empresarios (una mano de obra motivada con conocimientos técnicos). Igualmente, ayuda a la economía en general contribuyendo a reducir las disparidades de desempleo en todos los Estados miembros de la UE y promoviendo una asignación más eficaz de los recursos humanos, así como apoyando el crecimiento y la competitividad de la UE.

1.2. Las normas que funcionan bien y son justas para los trabajadores móviles, e incluso para quienes no lo son, constituyen factores importantes para la aceptación política de la movilidad. El CESE considera que esta iniciativa debería tener como objetivo instaurar un equilibrio justo entre países de origen y de acogida.

1.3. En cuanto a las condiciones aplicables a los ciudadanos que tienen derecho a «exportar» las prestaciones por cuidados de larga duración cuando se trasladan al extranjero, el CESE considera que las nuevas normas ofrecen mejor protección a los ciudadanos en las situaciones transfronterizas. Sin embargo, el CESE señala que las nuevas normas no establecen un nuevo derecho a cuidados de larga duración en cada uno de los Estados miembros, puesto que esto depende de la existencia de dichos servicios en el país de acogida.

1.4. El CESE señala que tanto la propuesta de revisión del Reglamento sobre coordinación de la seguridad social como la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores son pertinentes para la movilidad laboral. No obstante, como los dos instrumentos abordan cuestiones distintas, el CESE teme que referirse a las definiciones de la propuesta de revisión de Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores en el Reglamento sobre la coordinación de la seguridad social contribuya, en la práctica, a menoscabar la claridad jurídica.

1.5. El CESE señala que el requisito propuesto de haber trabajado al menos tres meses en el Estado miembro de acogida antes de poder percibir allí prestaciones por desempleo retrasará la «totalización de períodos» que da derecho a prestaciones. Aunque ello podría hacer más justas las normas para los países de destino, también podría influir negativamente en la motivación para la movilidad.

1.6. Al CESE no le queda claro cómo puede la propuesta de ampliar el período para «exportar» las prestaciones por desempleo de los tres meses actuales a al menos seis brindar realmente oportunidades laborales a los solicitantes de empleo, puesto que ello dependerá de la situación del mercado laboral, que difiere de un país a otro.

1.7. El CESE considera que una mayor convergencia en términos de prestaciones, agregación y activación contribuiría a mejorar y facilitar la coordinación de los sistemas de seguridad social. Asimismo, los servicios públicos de empleo (SPE) deberían ser más eficaces a la hora de apoyar a los solicitantes de empleo móviles a encontrar empleos adaptados.

1.8. El CESE pide un compromiso más firme por parte de los Estados miembros que facilite a los ciudadanos móviles que no ejercen una actividad económica cotizar de manera proporcionada y conforme al principio de igualdad de trato a un régimen para la cobertura del seguro de enfermedad en el Estado miembro de acogida. Los Estados miembros también deben tener en cuenta las ventajas que supone, en general, acoger a ciudadanos móviles, incluso aquellos que no ejercen una actividad económica pero que, de una forma u otra, contribuyen a la economía –y a la diversidad cultural– del país de acogida.

1.9. Por último, el CESE considera que ninguna disposición de la nueva normativa propuesta debería restringir los derechos fundamentales reconocidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

## 2. Cambios propuestos en las normas de coordinación de la seguridad social

2.1. A medida que sigue evolucionando el mercado de trabajo transfronterizo y cambian los sistemas nacionales de seguridad social, existe una necesidad evidente de actualizar o ajustar las normas vigentes. Esta, además de la necesidad de simplificar y facilitar los métodos de aplicación, es la razón de los cambios propuestos por la Comisión Europea en su comunicación de 13 de diciembre de 2016.

2.2. Esta propuesta busca aportar claridad y normas justas y aplicables para facilitar la movilidad laboral. La libre circulación de trabajadores sigue siendo uno de los principales pilares del mercado interior. Sin embargo, también se está instando a las autoridades nacionales a luchar contra el abuso o el fraude en las prestaciones.

2.3. Los principales cambios propuestos afectan a:

- i) La exportación de las prestaciones por desempleo: el período para «exportar» las prestaciones por desempleo (cuando las prestaciones se «exportan» a otro Estado miembro en el que se está buscando trabajo) va a ampliarse de un mínimo de tres a seis meses, con la posibilidad de una nueva ampliación para el resto del período de derecho a prestaciones.
- ii) Al evaluar si un solicitante de empleo cumple los requisitos para recibir prestaciones por desempleo, el Estado miembro estará obligado a comprobar y contabilizar períodos de seguro anteriores en otros Estados miembros (como sucede con la normativa actual). Sin embargo, esto solo es posible si la persona en cuestión ha trabajado en ese Estado miembro al menos tres meses (nueva propuesta). Si la persona no cumple los requisitos, será el Estado miembro en el que estuviese empleado anteriormente el responsable de pagar dichas prestaciones.
- iii) Las prestaciones por desempleo para trabajadores fronterizos: con arreglo a las normas propuestas, el Estado miembro del anterior empleo será el responsable de pagar cualquier prestación por desempleo si los trabajadores han trabajado allí durante doce meses. Sin embargo, con arreglo a las normas actuales, los trabajadores fronterizos pagan las cotizaciones y los impuestos al Estado miembro en el que trabajan. En el caso de los períodos de empleo inferiores a doce meses será el Estado miembro de residencia el que pague las prestaciones por desempleo.
- iv) Las prestaciones sociales para las personas que no ejercen una actividad económica: en este caso, la propuesta tiene como objetivo codificar la jurisprudencia reciente del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, conforme a la cual los ciudadanos que no ejercen una actividad económica y se trasladan de un Estado miembro a otro solo pueden acceder a prestaciones sociales si cumplen la condición de residencia legal, tal como se define en la Directiva sobre la libertad de circulación. Sin embargo, la residencia legal de las personas que no ejercen una actividad económica exige que demuestren que tienen medios de subsistencia suficientes y un seguro de enfermedad que cubre todos los riesgos. Esta condición no se aplica a los solicitantes de empleo activos: el artículo 45 del TFUE les confiere directamente su derecho de residencia en otro Estado miembro.

- v) La seguridad social para trabajadores desplazados: se afirma que el objetivo de las normas propuestas es reforzar las herramientas administrativas relacionadas con la coordinación de la seguridad social de los trabajadores desplazados, a fin de garantizar que las autoridades nacionales tengan los medios adecuados para verificar la situación de seguridad social de estos trabajadores y eliminar posibles prácticas desleales o abusos.
- vi) Las prestaciones familiares: la propuesta actualiza las normas sobre prestaciones de permiso parental, que compensan a un progenitor por la pérdida de ingresos o salarios durante el tiempo dedicado a criar un hijo. La propuesta no modifica las normas actualmente en vigor sobre la exportación de las prestaciones por hijos a cargo. Tampoco se contempla una indexación de las prestaciones por hijos a cargo.

### 3. Panorama de los sistemas de seguridad social en la UE

3.1. Los sistemas de seguridad social normalmente cubren ámbitos como las prestaciones por enfermedad, maternidad/paternidad, familia, jubilación, desempleo y otras prestaciones similares, y son responsabilidad exclusiva de las autoridades nacionales. Esto significa que cada Estado es responsable del diseño de su propio sistema de seguridad social. Debido a ello, las prestaciones de seguridad social que reciben los ciudadanos en toda la UE varían en gran medida en términos tanto de prestaciones reales percibidas como de organización de los sistemas.

3.2. Una cuestión que suscita gran preocupación al CESE es la gran diferencia de resultados entre los sistemas de bienestar de los distintos países de la UE: los mejores sistemas ayudan a reducir el riesgo de pobreza en un 60 % y los menos eficaces en menos de un 15 %, situándose el promedio de la UE en un 35 % <sup>(1)</sup>. Esta diferencia es, en parte, el motivo de las distintas condiciones sociales a las que se enfrentan los ciudadanos en la UE. Por lo tanto, es fundamental que los Estados miembros de la UE acuerden principios en favor de unos sistemas de seguridad social eficaces y fiables, como ha reivindicado el CESE en sus dictámenes sobre «Principios para unos sistemas de prestaciones sociales eficaces y fiables» <sup>(2)</sup> y «Un pilar europeo de derechos sociales» <sup>(3)</sup>. Los valores europeos comunes y el desarrollo económico exigen que en todos los Estados miembros se salvaguarden unos ingresos mínimos, una atención sanitaria básica, la prestación de servicios sociales adecuados y la participación social. Esto puede ayudar a impulsar la solidaridad en los Estados miembros y también reducir los desequilibrios macroeconómicos.

3.3. La libre circulación de trabajadores (LCT) es una de las cuatro libertades fundamentales de circulación en la Unión Europea, por lo que el CESE considera que debe ser más fomentada y respetada en sus diversas dimensiones, pues, en la práctica, no hay libre circulación de trabajadores si no se consideran los derechos sociales de los ciudadanos y trabajadores móviles sobre la base del principio de igualdad de trato, como ya se ha mencionado anteriormente. La coordinación de los sistemas de seguridad social es una de estas dimensiones. La historia de la aplicación de la LCT es, por lo general, una historia de éxito, pues ha contribuido a lo largo de decenas de años a que varios millones de trabajadores que han gozado de sus beneficios se hayan convertido en sus mejores «embajadores».

3.4. Para facilitar la libre circulación de trabajadores y ciudadanos, es necesario coordinar mejor los sistemas de seguridad social a fin de aportar mayor claridad y garantías respecto a las prestaciones a las que tienen derecho. Para ello, la Unión Europea cuenta con normas para coordinar los sistemas nacionales de seguridad social. Estas determinan por qué sistema de seguridad social nacional está cubierto un ciudadano o trabajador. Las normas también tienen por objeto evitar una doble cobertura de prestaciones en situaciones transfronterizas y, al mismo tiempo, ofrecen salvaguardias a las personas que trabajan en otro país o buscan empleo en la UE.

3.5. Cabe destacar que las normas vigentes se refieren a la coordinación y no a la armonización de los sistemas de seguridad social. Las normas figuran en los Reglamentos (CE) n.º 883/2004 y (CE) n.º 987/2009. Las normas de la UE se basan en cuatro principios:

- i) un país: las personas están cubiertas por el sistema de seguridad social de un único Estado miembro a la vez, por lo que solo pagan cotizaciones y reciben prestaciones en un país.
- ii) igualdad de trato: las personas tienen los mismos derechos y obligaciones que los nacionales del país en el que están asegurados.

<sup>(1)</sup> <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=751>.

<sup>(2)</sup> DO C 13 de 15.1.2016, p. 40.

<sup>(3)</sup> DO C 125 de 21.4.2017, p. 10.

iii) agregación: dependiendo del caso, cuando una persona reclama una prestación, se exigen pruebas de los períodos de seguro, trabajo o residencia en otros Estados miembros (por ejemplo, demostrar que la persona cumple un período mínimo de seguro exigido con arreglo a la legislación nacional para tener derecho a prestaciones).

iv) exportabilidad: si una persona tiene derecho a recibir una prestación de un Estado miembro, podrá recibirla aunque esté viviendo en otro Estado miembro.

3.6. Las disposiciones de los Reglamentos (CE) n.º 883/2004 y (CE) n.º 987/2009 amparan a cualquiera que se traslade a otro Estado miembro para establecerse de forma permanente, trabajar o estudiar de forma temporal, incluidas las personas que cruzan la frontera para trabajar. Además, las personas que buscan trabajo en otro Estado miembro pueden percibir prestaciones por desempleo de su Estado miembro mientras buscan trabajo durante un determinado período.

#### 4. Observaciones generales

4.1. En 2015, alrededor de 11,3 millones de ciudadanos de la Europa de los Veintiocho en edad de trabajar (20 a 64 años) estaban residiendo en otro Estado miembro de la UE, de los cuales 8,5 millones estaban trabajando o buscando trabajo (ambas cifras varían de un Estado miembro a otro). Esta cifra suma el 3,7 % de la población total de la UE en edad de trabajar. En la UE había 1,3 millones de trabajadores transfronterizos (que trabajan en un Estado miembro de la UE distinto a aquel en el que viven). El número de trabajadores desplazados ascendía a alrededor de 1,92 millones, lo que representaba el 0,7 % del empleo total de la UE, con un promedio de desplazamiento de cuatro meses.

4.2. La coordinación de la seguridad social facilita la libre circulación de los trabajadores al proporcionar prestaciones a estos últimos e, indirectamente, a los empleadores, así como a la economía en general, contribuyendo al crecimiento y la competitividad. La abrumadora mayoría de los ciudadanos que se desplazan en la UE lo hacen porque desean mejorar su vida y sus perspectivas de empleo.

4.3. Desde la perspectiva de los trabajadores, el derecho a trabajar en otro Estado miembro no solo ofrece oportunidades laborales, sino que también facilita el desarrollo de nuevas cualificaciones, mejora la adaptabilidad y enriquece al propio trabajador a través de nuevas experiencias laborales. La circulación de trabajadores también ayuda a subsanar déficits de mano de obra y cualificaciones. Asimismo, tiende a contribuir a las finanzas de los servicios públicos en el Estado miembro de acogida y puede ayudar a aliviar una parte de la carga tributaria resultante y compensar la reducción de cotizaciones debido al envejecimiento de la población.

4.4. Desde una perspectiva macroeconómica, la movilidad laboral ayuda a hacer frente a las disparidades en materia de desempleo entre los Estados miembros de la UE y contribuye a una asignación más eficiente de los recursos humanos. Las investigaciones también indican que la movilidad dentro de la UE ha desempeñado un papel significativo para prevenir una mayor inestabilidad tras la crisis financiera y la recesión económica.

4.5. La movilidad laboral, cuando se ejerce en condiciones justas, puede resultar beneficiosa para trabajadores, empresas y la sociedad en su conjunto; puede constituir una gran oportunidad para el desarrollo personal, económico y social de los ciudadanos y trabajadores y, en consecuencia, hay que facilitarla. Las normas que funcionan bien y son justas para los trabajadores móviles, e incluso para quienes no lo son, constituyen factores importantes para la aceptación política de la movilidad. El objetivo de todo ello debe ser lograr un equilibrio justo entre países de destino y países de origen.

4.6. En vista de lo anterior, el CESE considera que el objetivo de los cambios propuestos debería consistir en facilitar la circulación de los solicitantes de empleo y trabajadores, y no restringirla. El CESE también opina que la coordinación de los sistemas de seguridad social debería hacer más fácil el acceso al trabajo para las personas con competencias diferentes. La igualdad de trato entre los trabajadores de la UE y los nacionales en relación con las medidas activas del mercado laboral es fundamental para superar las divisiones sociales.

#### 5. Observaciones específicas

5.1. En relación con el sistema de coordinación para los trabajadores fronterizos, el CESE toma nota de la propuesta de trasladar la responsabilidad del pago de las prestaciones por desempleo al Estado miembro de la última actividad laboral, pero considera que el requisito de haber trabajado en ese Estado miembro durante un período mínimo de doce meses podría limitar los efectos positivos resultantes de esta modificación. Sin embargo, el CESE reconoce que la propuesta también presenta una dificultad para los Estados miembros que se convierten en responsables del pago de las prestaciones.

5.2. En cuanto a las condiciones aplicables a los ciudadanos que tienen derecho a «exportar» las prestaciones por cuidados de larga duración cuando se trasladan al extranjero, el CESE considera que las nuevas normas ofrecen mejor protección a los ciudadanos en las situaciones transfronterizas. Las nuevas normas son especialmente pertinentes en vista del envejecimiento demográfico y la promoción de una mayor independencia y movilidad de las personas con discapacidad, puesto que un creciente número de ciudadanos que se trasladan de un Estado miembro a otro necesitan prestaciones por cuidados de larga duración. Sin embargo, el CESE señala que las nuevas normas no establecen un nuevo derecho a cuidados de larga duración en cada uno de los Estados miembros, puesto que esto depende de la existencia de dichos servicios en el país de acogida.

5.3. El CESE opina que las nuevas normas facilitarán el procedimiento de recuperación de prestaciones de seguridad social pagadas indebidamente. Los Estados miembros podrán beneficiarse de un instrumento uniforme para la ejecución de las reclamaciones de prestaciones de seguridad social pagadas indebidamente, así como de procedimientos más claros para la asistencia mutua transfronteriza.

5.4. El CESE señala que tanto la propuesta de revisión del Reglamento de la UE sobre la coordinación de la seguridad social como la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores son pertinentes para la movilidad laboral. Sin embargo, estos dos instrumentos se ocupan de cuestiones distintas. Mientras que la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores se ocupa de los términos y condiciones de empleo (incluida la remuneración) de los trabajadores desplazados, el Reglamento sobre la coordinación de la seguridad social tiene por objeto determinar qué sistema de seguridad social se aplica. La nueva propuesta no modifica el ámbito de aplicación de la normativa de la UE en materia de coordinación de la seguridad social ni la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores. Por tanto, el CESE teme que referirse a las definiciones de la propuesta de revisión de Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores en el Reglamento sobre la coordinación de la seguridad social, que tiene por objeto facilitar su aplicación, contribuya, en la práctica, a menoscabar la claridad jurídica. Referirse en un reglamento –que es vinculante y directamente aplicable en todos los Estados miembros– a una directiva –únicamente vinculante para los Estados miembros por lo que respecta al resultado que debe lograrse– plantea dudas jurídicas.

5.5. El CESE observa que es necesario garantizar unas condiciones uniformes de aplicación de las normas específicas sobre coordinación de la seguridad social en relación con los trabajadores desplazados. Aquí se incluye la determinación de las situaciones en las que se expedirán formularios A1, los elementos que deben comprobarse antes de la expedición y la retirada cuando se impugnen. Teniendo en cuenta que estos aspectos pueden ser cruciales para la aplicación práctica de los artículos 12 y 13 del Reglamento (CE) n.º 883/2004, al CESE le preocupa que se confieran facultades tan poco claramente definidas a la Comisión. El CESE agradecería recibir comentarios sobre la aplicación de esta delegación y, posteriormente, una evaluación del impacto de los nuevos procedimientos, puesto que el desplazamiento de trabajadores es una cuestión muy delicada. Al CESE también le suscita preocupación el efecto acumulativo de las nuevas normas en el desplazamiento, las modificaciones técnicas antes mencionadas en el reglamento sobre seguridad social y el creciente número de iniciativas nacionales para controlar a los trabajadores de otros países de la UE. Es probable que la creciente complejidad –consecuencia de la combinación de estos distintos reglamentos– restrinja la movilidad transnacional, por lo que debe supervisarse estrechamente a nivel europeo. Por otra parte, también es necesario respetar las normas de seguridad social en relación con los trabajadores desplazados.

5.6. De acuerdo con las nuevas normas, un trabajador móvil de la UE debe trabajar al menos tres meses en el Estado miembro de acogida antes de poder percibir allí prestaciones por desempleo. El CESE considera que esta propuesta establece límites de acceso de los trabajadores móviles a las prestaciones por desempleo en el país de acogida en comparación con las condiciones actuales (según las cuales basta con trabajar solo un día para tener este derecho). Al adoptar esta postura, la propuesta en realidad está retrasando la «agregación de períodos» (independientemente de cuál sea el último lugar de residencia) que da derecho a prestaciones. Por un lado, podría influir negativamente en la motivación para la movilidad, pero, por otro lado, podría hacer más justas las normas para los países de destino.

5.7. Con arreglo a las nuevas normas propuestas, el período mínimo durante el cual los solicitantes de empleo pueden exportar las prestaciones por desempleo obtenidas en un Estado miembro a otro se ampliarán de los tres meses actuales a al menos seis, mientras que la normativa actual deja la decisión –tres o seis meses– al Estado miembro que exporta la prestación. El CESE considera que, con esta modificación, la Comisión reconoce las dificultades de encontrar rápidamente empleo en otro Estado miembro. Sin embargo, al CESE no le queda claro cómo puede la propuesta de ampliar el plazo para «exportar» las prestaciones por desempleo brindar realmente oportunidades laborales a los solicitantes de empleo, puesto que ello dependerá de la situación del mercado laboral, que difiere de un país a otro. El CESE también duda de la utilidad de esta propuesta en un momento en el que el desempleo, y en particular el desempleo juvenil, sigue siendo elevado en varios Estados miembros de la UE.

5.8. El CESE considera que las nuevas normas propuestas no abordan los fallos existentes en un sistema coordinado de seguridad social que se diseñó inicialmente para Estados miembros con niveles relativamente similares en lo relativo a la paridad del poder adquisitivo y a sus sistemas de seguridad social. Por lo tanto, se necesitan medidas más eficaces para lograr una convergencia respecto a la duración de las prestaciones por desempleo, la cuantía de las prestaciones recibidas y el período de agregación para la activación de las prestaciones por desempleo. Esta convergencia ayudaría a mejorar y

facilitar la coordinación de los sistemas de seguridad social. La cuestión de cómo lograr esta convergencia debe examinarse al margen del presente dictamen. En principio, al menos, las nuevas normas propuestas en relación con la «exportación» de las prestaciones por desempleo prevén una cooperación más enérgica, en todos los niveles, entre los servicios públicos de empleo (SPE). La revisión aclarará las obligaciones del servicio de empleo del Estado miembro de acogida de ayudar a los solicitantes de empleo con las actividades de búsqueda de trabajo y de supervisar sus actividades e informar sobre ellas al Estado miembro responsable del pago de las prestaciones por desempleo. Sin embargo, el CESE considera que los SPE deberían hacer más para ayudar a los solicitantes de empleo a encontrar trabajos no precarios, especialmente teniendo en cuenta el tiempo limitado que se concede para encontrar empleo, contribuyendo así a una mayor convergencia, como se indica en el punto anterior.

5.9. El CESE toma nota de que, en el caso de los ciudadanos móviles de la UE que se trasladan de un Estado miembro a otro (el Estado miembro de acogida) y que no están trabajando ni buscando activamente trabajo, las nuevas normas propuestas pueden hacer depender el acceso a prestaciones de seguridad social específicas de la obligación para el ciudadano de aportar pruebas de que tiene derecho legal de residencia con arreglo a la legislación de la UE, un derecho que, a su vez, está supeditado a la condición de disponer de medios de subsistencia suficientes y de un seguro médico completo. En otros términos, los Estados miembros deben cumplir las condiciones establecidas en la Directiva sobre la libertad de circulación (Directiva 2004/38/CE). Los Estados miembros también deben tener en cuenta las ventajas que supone, en general, acoger a ciudadanos móviles, incluso aquellos que no ejercen una actividad económica y no cotizan a la seguridad social, pero que, de una forma u otra, terminan contribuyendo a la economía (y la diversidad cultural) del país de acogida.

5.10. De hecho, en el considerando 5 *ter* de la propuesta de la Comisión se establece que los Estados miembros deben garantizar que a los ciudadanos móviles de la UE que no ejercen una actividad económica no se les impida disponer de un seguro de enfermedad que cubra todos los riesgos en el Estado miembro de acogida. Esto también significa que se debería permitir a tales ciudadanos cotizar de manera proporcionada a un régimen de cobertura del seguro de enfermedad en el Estado miembro de acogida. El CESE pide un compromiso más firme por parte de los Estados miembros para facilitar esta posibilidad.

5.11. El CESE considera que ninguna disposición de la nueva normativa propuesta debería restringir los derechos fundamentales reconocidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y, en particular, el derecho a la dignidad humana (artículo 1), el derecho a la seguridad social y ayuda social (artículo 34), y el derecho a la protección de la salud (artículo 35).

5.12. A modo de conclusión, aunque reconoce que no puede pasarse por alto la necesidad de un equilibrio entre los Estados miembros receptores y emisores en lo que a búsqueda de empleo se refiere, el CESE sostiene que las nuevas normas propuestas no facilitarían necesariamente la circulación de solicitantes de empleo. Los sectores más frágiles y débiles de las sociedades europeas seguirán siendo tan vulnerables como en la actualidad, al igual que persistirán las divisiones socioeconómicas entre los Estados miembros de la UE y dentro de ellos.

Bruselas, 5 de julio 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 — Próximas etapas para un futuro europeo sostenible — Acción europea para la sostenibilidad**

[COM(2016) 739 final]

(2017/C 345/15)

Ponente: **Etele BARÁTH**

Consulta:	Comisión Europea, 8.12.2016
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Decisión del Pleno	13.12.2016
Sección competente	Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en sección	15.6.2017
Aprobado en el pleno	5.7.2017
Pleno n.º	527
Resultado de la votación	124/0/7
(a favor/en contra/abstenciones):	

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE expresa su decepción por la Comunicación «Próximas etapas para un futuro europeo sostenible», toda vez que esta da a entender que las políticas actuales de la UE ya cubren y abordan en su totalidad los principales objetivos y requisitos de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible. La comunicación no incorpora a las políticas de la UE el cambio de paradigma que conlleva la Agenda 2030 en pos de un nuevo modelo de desarrollo más sostenible desde el punto de vista económico, más integrador desde el social y más viable a largo plazo desde el medioambiental. Como señala el Centro Europeo de Estrategia Política (EPSC) <sup>(1)</sup>, al igual que el CESE en anteriores dictámenes, se necesita urgentemente un cambio de paradigma de estas características para aplicar adecuadamente los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible en la UE teniendo presentes las crecientes desigualdades sociales y tasas de desempleo en Europa, así como la insostenible huella medioambiental de su economía.

1.2. El CESE acogió favorablemente en todo momento el liderazgo mostrado por la Comisión con motivo de la creación de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible. Ahora que se presenta la necesidad de llevar a la práctica los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible, el CESE tiene la impresión de que la UE carece de este liderazgo concreto, ya que no ha presentado ninguna hoja de ruta ambiciosa para la aplicación de los ODS de aquí a 2030 ni ha mostrado voluntad para revisar de manera crítica y cambiar sus políticas actuales.

1.3. Hasta ahora, la Agenda 2030 no se ha utilizado como oportunidad para establecer un nuevo discurso proactivo, transformador y positivo para Europa, como han pedido el CESE, el Parlamento Europeo y muchas voces de la sociedad civil; una nueva visión de una Europa más sostenible y socialmente inclusiva que beneficie a sus ciudadanos y no deje a nadie atrás; una visión prospectiva, basada en los valores que han hecho de Europa un modelo de éxito: solidaridad y derechos humanos, justicia social e igualdad, democracia y participación, emprendimiento y responsabilidad medioambiental. Ni el Libro Blanco de la Comisión sobre el futuro de Europa ni la Declaración de Roma con ocasión del 60.º aniversario de la UE reconocen suficientemente el valor que el desarrollo sostenible europeo entraña para los ciudadanos de Europa.

<sup>(1)</sup> Notas estratégicas del EPSC, *Sustainability Now! Una visión europea de la sostenibilidad*, 20 de julio de 2016; Dictamen del CESE sobre *Un foro europeo de la sociedad civil en favor del desarrollo sostenible* (DO C 303 de 19.8.2016, p. 73); Dictamen del CESE *Desarrollo sostenible: Inventario de las políticas interiores y exteriores de la UE* (DO C 487 de 28.12.2016, p. 41).

1.4. El CESE lamenta que la Comisión no haya emprendido un proceso participativo encaminado a la elaboración de una estrategia global e integrada para una Europa sostenible en 2030 y posteriormente. Se precisa una estrategia de estas características para ofrecer la perspectiva necesaria a largo plazo, la coordinación de las políticas y la coherencia en la aplicación de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas. Esta estrategia debe formar parte de un nuevo marco único de política estratégica a largo plazo para el período posterior a 2020.

1.5. El CESE muestra su preocupación por la falta de coordinación entre la UE y los Estados miembros en la aplicación de la Agenda 2030. La mencionada estrategia global debería servir de marco común para la acción coordinada.

1.6. El CESE valora el trabajo que ha realizado la Comisión para determinar la posible contribución de sus diez prioridades a la hora de ejecutar la Agenda 2030. Sin embargo, hace hincapié en que el inventario de las políticas de la UE en relación con los ODS tiene que complementarse con un análisis profundo de las lagunas reales que quedan patentes actualmente en la UE con respecto a la aplicación de estos objetivos. Solo un análisis realista permitirá a la UE detectar los ámbitos donde se necesitan medidas previas y revisar de forma crítica la eficacia de las políticas actuales de la UE en lo que se refiere a la aplicación de los ODS.

1.7. El CESE valora positivamente la decisión de la Comisión de crear una plataforma multilateral sobre la ejecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la UE <sup>(2)</sup>. El CESE señala la necesidad de garantizar que las partes interesadas no gubernamentales están en condiciones de cooperar con los representantes institucionales en esta plataforma en pie de igualdad para integrar el planteamiento de multilateralidad de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas en la política sobre desarrollo sostenible de la UE. La plataforma deberá implicar a un amplio abanico de partes interesadas no gubernamentales en todo el ciclo de aplicación de los ODS en la UE, desde el diseño de nuevas iniciativas políticas, estrategias a largo plazo y actividades de concienciación hasta la revisión y el seguimiento de la ejecución política y el intercambio de mejores prácticas. Esta plataforma deberá facilitar también la cooperación y la asociación entre múltiples partes interesadas. El CESE respaldará la labor de la plataforma designando un miembro que lo representará, ofrecerá conocimientos técnicos y facilitará el contacto con la sociedad civil, entre otras actividades.

1.8. Con respecto al fomento del desarrollo sostenible, el CESE considera que el marco financiero plurianual posterior a 2020 debe alinearse con las prioridades de desarrollo sostenible en la UE y aumentar considerablemente la proporción de sus recursos e ingresos propios, dotando de mayor eficacia y eficiencia a su ejecución.

1.9. En opinión del CESE, es esencial implantar, además del indicador del PIB generalmente aceptado que, hasta ahora, ha resultado pertinente, otros indicadores capaces de medir no solo el crecimiento económico, sino también su impacto y resultados en relación con el bienestar de los ciudadanos y el medio ambiente <sup>(3)</sup>. Esto se debe a que la viabilidad del proceso de desarrollo deseado para 2030 solo puede garantizarse asegurando y supervisando cambios sociales y medioambientales complejos.

## 2. Introducción

2.1. Con la Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, los líderes mundiales acordaron en 2015 un plan de acción de una amplitud sin precedentes para acabar con la pobreza, proteger el planeta, garantizar los derechos humanos y asegurar la prosperidad para todos. Los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 exigen cambios a todos los países, ya sean desarrollados o en vías de desarrollo.

2.2. En 2016, sobre la base de los resultados de diversas conferencias, el CESE formuló en tres dictámenes <sup>(4)</sup> sus recomendaciones para la aplicación de la Agenda 2030 en la UE.

<sup>(2)</sup> C(2017) 2941 final.

<sup>(3)</sup> Véase el Dictamen del CESE sobre *Nuevas medidas para una aplicación y una gobernanza orientadas al desarrollo — Recomendaciones para la evaluación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos* (DO C 487 de 28.12.2016, p. 1); véase también: OCDE, *Measuring wellbeing and progress* <http://www.oecd.org/statistics/measuring-well-being-and-progress.htm>

<sup>(4)</sup> Dictamen del CESE sobre *Un foro europeo de la sociedad civil en favor del desarrollo sostenible* (DO C 303 de 19.8.2016, p. 73); Dictamen del CESE *Desarrollo sostenible: Inventario de las políticas interiores y exteriores de la UE* (DO C 487 de 28.12.2016, p. 41); Dictamen del CESE sobre *La Agenda 2030 — Una Unión Europea comprometida a apoyar el desarrollo sostenible a escala mundial* (DO C 34, 2.2.2017, p.58).

2.3. Con la Comunicación «*Las próximas etapas para un futuro europeo sostenible*»<sup>(5)</sup>, la Comisión ha expuesto su planteamiento para la aplicación de la Agenda 2030 como un elemento más de las políticas interior y exterior de la UE. Esta comunicación iba acompañada de otros documentos y, en particular, de otras dos comunicaciones sobre un nuevo consenso europeo en materia de desarrollo y sobre una asociación renovada con los países ACP. El CESE ha expuesto detalladamente sus puntos de vista sobre estas dos comunicaciones en sendos dictámenes<sup>(6)</sup>.

### 3. Observaciones generales

3.1. Tal como se expresa en la introducción de la comunicación, la UE se muestra plenamente comprometida a actuar como pionera en la ejecución de la Agenda 2030<sup>(7)</sup>.

3.2. Sin embargo, la Comisión no ha estado a la altura de esta demostración de liderazgo presentando una hoja de ruta ambiciosa para la aplicación de los ODS.

3.3. La comunicación no logra su propósito, establecido en el programa de trabajo de la Comisión para 2016, de presentar «un enfoque novedoso orientado a garantizar el desarrollo económico y la sostenibilidad social y medioambiental de Europa más allá del horizonte de 2020 y a aplicar los ODS de manera integrada en las políticas interiores y exteriores de la UE».

3.4. Según la comunicación, la respuesta de la UE a la Agenda 2030 incluye dos enfoques: la plena integración de los ODS en las políticas actuales de la UE y una reflexión sobre la aplicación a largo plazo de los ODS después de 2020.

3.5. El CESE reconoce los esfuerzos de la Comisión, reflejados en esta comunicación, por vincular los ODS con las políticas actuales de la UE y las diez prioridades de trabajo de la Comisión. Sin embargo, la comunicación se centra demasiado en el funcionamiento actual de las políticas de la UE. La Comisión no entiende la Agenda 2030 como un llamamiento a la revisión crítica y la modificación de sus propias políticas. La comunicación no refleja el cambio de paradigma que representan los ODS<sup>(8)</sup>: «un nuevo modelo de desarrollo más sostenible desde el punto de vista económico, más inclusivo desde el punto de vista social, más viable a largo plazo desde una perspectiva medioambiental y que garantice que los recursos de nuestro planeta se reparten equitativamente entre una población mundial que no deja de aumentar»<sup>(9)</sup>.

3.6. Hasta ahora, ni la Comisión ni el Consejo han aprovechado la Agenda 2030 como oportunidad para establecer un nuevo discurso proactivo, transformador y positivo para Europa, como han pedido el CESE, el Parlamento Europeo<sup>(10)</sup> y muchas voces de la sociedad civil; una nueva visión de una Europa más sostenible y socialmente inclusiva que beneficie a sus ciudadanos y no deje a nadie atrás<sup>(11)</sup>. Ni el Libro Blanco de la Comisión sobre el futuro de Europa ni la Declaración de Roma de los líderes de los veintisiete Estados miembros, la Comisión, el Consejo Europeo y el Parlamento Europeo con motivo del 60.º aniversario de la UE reflejan de manera suficiente el valor del desarrollo sostenible a largo plazo para los ciudadanos europeos y la necesidad de una Europa unida para lograrlo.

3.7. Además, la comunicación no proporciona el marco urgentemente necesario para las futuras acciones sobre la aplicación de la Agenda 2030. A día de hoy, la Comisión no tiene previsto poner en marcha un proceso participativo para establecer una estrategia global e integrada para una Europa sostenible en 2030 y posteriormente, como ha pedido el CESE<sup>(12)</sup>. En la actualidad, el marco estratégico de Europa funciona con 2020 como horizonte. Esto resulta inaceptable, no solo porque la Agenda de las Naciones Unidas establece el horizonte temporal de 2030 —y una perspectiva incluso a mayor plazo en el acuerdo de París sobre el clima—, sino también teniendo en cuenta la extensión de los procesos de

<sup>(5)</sup> COM(2016) 739 final.

<sup>(6)</sup> Dictamen sobre *La Agenda 2030—Una Unión Europea comprometida a apoyar el desarrollo sostenible a escala mundial* (DO C 34 de 2.2.2017, p. 58).

<sup>(7)</sup> COM(2016) 739 final, p. 3.

<sup>(8)</sup> «We need to turn around our economies». Discurso pronunciado por el vicepresidente de la Comisión Europea, Frans Timmermans, en la Cumbre de las Naciones Unidas el 27 de septiembre de 2015.

<sup>(9)</sup> DO C 487 de 28.12.2016, p. 41, apartado 3.4.

<sup>(10)</sup> Resolución de 12 de mayo de 2016, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0224+0+DOC+XML+V0//ES>

<sup>(11)</sup> Llamamiento común a los líderes europeos de las organizaciones de la sociedad civil y sindicatos europeos, 21 de marzo de 2017 «The Europe we want» [https://concordeurope.org/wp-content/uploads/2017/03/EuropeWeWant\\_Statement\\_Spanish\\_201703.pdf?1855fc](https://concordeurope.org/wp-content/uploads/2017/03/EuropeWeWant_Statement_Spanish_201703.pdf?1855fc); declaración de Solidar sobre «Our Common Future» <http://www.solidar.org/en/news/statement-our-common-european-future>

<sup>(12)</sup> DO C 487 de 28.12.2016, p. 41, apartado 1.5.

modernización económica y social. Debería establecerse una sola estrategia global para el período posterior a 2020, basada en las diez prioridades de trabajo de la Comisión, la Estrategia Europa 2020 con sus siete iniciativas emblemáticas y los once objetivos temáticos de la política de cohesión de la UE, que integre el marco financiero plurianual posterior a 2020.

3.8. La Comisión no pone totalmente en práctica el enfoque de múltiples partes interesadas establecido en la Agenda 2030. En contraste con el proceso que llevó a la aprobación de la Agenda 2030, el enfoque de la Comisión no ha sido hasta la fecha muy transparente ni inclusivo.

#### 4. Observaciones específicas

##### 4.1. *Elaboración de las políticas europeas que contribuyen a los ODS (capítulo 2.1 de la comunicación)*

4.1.1. Este inventario parece ser un mero trámite: es una compilación de políticas de la UE que abordan de una forma u otra cuestiones relacionadas con los diecisiete ODS. El ejercicio de inventariado no refleja suficientemente las realidades de Europa. No justifica la conclusión de la Comisión de que los diecisiete ODS se abordan a través de acciones europeas, puesto que no se ha realizado una evaluación sobre si estas políticas son realmente eficaces o se ven menoscabadas por otras medidas contradictorias. Por ejemplo, se menciona que la Estrategia Europa 2020 aborda los ODS relativos a la pobreza y la desigualdad, pero se pasa por alto que no se van a alcanzar los objetivos principales de Europa 2020 pertinentes.

4.1.2. Por lo tanto, el inventario de las políticas de la UE tiene que complementarse con un análisis detallado de las lagunas para evaluar en qué punto se encuentra realmente la UE respecto a la aplicación de los ODS<sup>(13)</sup>. Solo una evaluación realista permitirá a los responsables políticos europeos determinar las prioridades correctas para la aplicación de los ODS. Las conclusiones que ha extraído la Comisión del ejercicio de inventariado carecen de credibilidad y no se basan en hechos.

4.1.3. Junto con la comunicación, Eurostat publicó un resumen estadístico inicial sobre la situación actual de los ODS en los Estados miembros de la UE<sup>(14)</sup>. Sin embargo, la Comisión no ha intentado crear los vínculos necesarios entre el ejercicio de inventariado, los hechos estadísticos y la definición de las prioridades políticas para la aplicación de los ODS.

4.1.4. El CESE espera que la implantación de un marco de seguimiento completo de la aplicación de los ODS en la UE posibilite un enfoque más basado en hechos para detectar las principales lagunas y problemas en la UE en lo que respecta a la Agenda 2030.

4.1.5. Como ya ha señalado el CESE, los ámbitos en los que la UE debe esforzarse más para cumplir los ODS son la reducción de su huella medioambiental y la creación de una Europa más inclusiva a nivel social: ODS 12 (consumo y producción sostenibles); ODS 13 (acción por el clima); ODS 14 y 15 (conservación de los ecosistemas); ODS 2 (agricultura sostenible); ODS 9 (inversión en infraestructuras e innovación); ODS 10 (reducción de las desigualdades); ODS 8 (trabajo decente y empleo); ODS 1 (reducción de la pobreza); ODS 5 (igualdad de género); ODS 4 (educación)<sup>(15)</sup>.

##### 4.2. *La contribución de las diez prioridades de la Comisión a la Agenda 2030 (capítulo 2.2 de la comunicación)*

4.2.1. La comunicación demuestra cómo pueden contribuir las diez prioridades de trabajo de la Comisión a la ejecución de los ODS. No obstante, la Comisión debería haber tenido la valentía de revisar/adaptar sus prioridades de trabajo en caso necesario, con el fin de aprovechar al máximo las posibles sinergias con el trabajo de aplicación de los ODS.

4.2.2. En opinión del CESE, se debe prestar más atención a la dimensión cultural del desarrollo sostenible y al papel de la comunicación a la hora de promover la Agenda 2030.

<sup>(13)</sup> DO C 487 de 28.12.2016, p. 41, apartado 1.7.

<sup>(14)</sup> Eurostat, *Sustainable Development in the European Union*, 2016.

<sup>(15)</sup> DO C 487 de 28.12.2016, p. 41, apartado 4.1.

### 4.3. *Gobernanza (capítulo 3.1 de la comunicación)*

4.3.1. El CESE recomienda la implantación de un marco de gobernanza y coordinación, junto con la estrategia a largo plazo para la aplicación de la Agenda 2030, con el fin de garantizar la coherencia entre las medidas centralizadas y descentralizadas y hacer partícipe a la sociedad civil organizada a nivel nacional y regional.

4.3.2. El Semestre Europeo debería transformarse en un instrumento de coordinación vertical a múltiples niveles con respecto a la aplicación de los ODS en los Estados miembros<sup>(16)</sup>. Desgraciadamente, la Comisión no aprovecha en su comunicación la oportunidad de desarrollar en mayor medida el Semestre Europeo en ese sentido.

4.3.3. El CESE considera que, a pesar de que el desarrollo sostenible viene integrándose desde 2010 en la Estrategia Europa 2020, no se ha alcanzado la coherencia entre los objetivos económicos, sociales y medioambientales. Han de reforzarse los mecanismos que garantizan la coherencia entre las políticas para el desarrollo sostenible.

4.3.4. El CESE acoge con satisfacción el enfoque más integrado que se observa en la nueva estructura de la Comisión y el papel coordinador del vicepresidente primero para sacar adelante el trabajo sobre la aplicación de los ODS. Sin embargo, las unidades de coordinación dentro de la Comisión tendrán que dotarse de capacidad suficiente para impulsar estos procesos con el ímpetu adecuado.

4.3.5. Corresponde a los líderes de la UE aprovechar el potencial de mejora de la gobernanza para reforzar la gestión, entender la importancia de un método de coordinación transversal destinado a mejorar las interacciones y posiblemente transferir el control a los interlocutores socioeconómicos durante la fase de preparación, con el fin de hacer más eficaz la «participación». Así, podrán beneficiarse de las formidables fuerzas latentes que surtirán efecto durante el proceso de aplicación.

4.3.6. Por desgracia, la comunicación de la Comisión no aborda la cuestión de cómo reconocer y mejorar este proceso.

### 4.4. *Financiación (capítulo 3.2 de la comunicación)*

4.4.1. El establecimiento del marco financiero plurianual posterior a 2020 debe utilizarse como una oportunidad para armonizar el gasto de los fondos de la UE con la aplicación de las prioridades de desarrollo sostenible en la Unión.

4.4.2. El CESE está de acuerdo en que la UE debería desarrollar en mayor medida su sistema de apoyo financiero, que mejora el rendimiento económico a nivel territorial, regional y local y promueve el bien común, teniendo en cuenta también las necesidades de sostenibilidad. La prosperidad económica debería formar la base económica de los ODS, pero deben establecerse normas que garanticen el cumplimiento de los objetivos sociales y medioambientales. El CESE considera que la reforma del sistema tributario europeo podría consolidar el incremento de los recursos presupuestarios y fomentar una mejor aplicación de la Agenda 2030.

4.4.3. La Comisión hace especial hincapié en las cuestiones relacionadas con la financiación sostenible. El CESE considera de especial importancia la necesidad de sentar las condiciones marco adecuadas al objeto de atraer una inversión masiva a largo plazo, de carácter tanto público como privado, para la modernización e innovación en infraestructuras por las que pasa obligatoriamente la transición hacia una economía más sostenible<sup>(17)</sup>.

### 4.5. *Medición del progreso (capítulo 3.3 de la comunicación)*

4.5.1. El CESE valora la intención de la Comisión de llevar a cabo un seguimiento periódico detallado de los ODS en el contexto de la UE y basarse en la amplia gama de procesos para el seguimiento continuo en toda la Comisión, las agencias, el SEAE y los Estados miembros. Sin embargo, falta información específica sobre cómo será este sistema de seguimiento.

4.5.2. El CESE acoge con satisfacción el trabajo de Eurostat sobre un conjunto de indicadores de seguimiento de la aplicación de los ODS en la UE. Hace hincapié en que las decisiones sobre el seguimiento y en particular el diseño de los indicadores tienen implicaciones políticas sustanciales. Por lo tanto, debe debatirse el desarrollo continuo de los indicadores y debe consultarse a la sociedad civil de manera transparente.

<sup>(16)</sup> DO C 487 de 28.12.2016, p. 41, párr. 1.11; (dictamen del CESE sobre el *Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2017*; DO C 173 de 31.5.2017, p. 73.

<sup>(17)</sup> Dictamen del CESE «*Desarrollo sostenible: Inventario de las políticas interiores y exteriores de la UE*» (DO C 487 de 28.12.2016, p. 41); véanse también el Dictamen del CESE sobre el Libro Verde «*Financiación a largo plazo de la economía europea*» (DO C 327 de 12.11.2013, p. 11) y el Libro Verde del Gobierno del Reino Unido [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/220541/green\\_book\\_complete.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/220541/green_book_complete.pdf).

4.5.3. El CESE espera que, tras la publicación de un informe periódico de seguimiento de los ODS por parte de Eurostat y un plazo de tiempo suficiente que permita a las organizaciones de la sociedad civil consultar a sus bases, se entable un diálogo a través de una plataforma multilateral sobre las conclusiones extraídas del proceso de seguimiento y las medidas de revisión política necesarias.

4.5.4. Varios estudios del CESE han confirmado que es esencial implantar, además del indicador del PIB generalmente aceptado que, hasta ahora, ha resultado pertinente, otro indicador capaz de reflejar no solo el crecimiento económico, sino también su impacto y resultados (resultado interior bruto). El seguimiento del proceso de desarrollo deseado hasta 2030 debe basarse en un conjunto complejo de indicadores económicos, sociales y medioambientales <sup>(18)</sup>.

4.5.5. El marco de seguimiento también debe vincularse con el Semestre Europeo.

4.5.6. La Agenda 2030 obliga a los gobiernos a establecer un marco de seguimiento y *revisión*, implantando así instrumentos para todo el ciclo político de elaboración, aplicación, seguimiento y revisión de estrategias. La fase de revisión no se ha tenido en cuenta en la comunicación. La razón podría ser que falta una estrategia global y un plan de acción para la aplicación de los ODS que puedan revisarse periódicamente.

#### 4.6. **Responsabilidad compartida y un enfoque de múltiples partes interesadas**

4.6.1. Los ODS son una agenda de múltiples partes interesadas. Solo pueden ponerse en práctica si la sociedad civil, las empresas, los sindicatos, las comunidades locales y otras partes interesadas asumen un papel activo y los hacen suyos. Los mecanismos de gobernanza participativa deben garantizar que la sociedad civil participe en todos los niveles, desde el local y el nacional al europeo y el de las Naciones Unidas. Los ODS requieren que las instituciones y las partes interesadas cooperen de manera integrada en distintos sectores.

4.6.2. Conforme a una decisión adoptada recientemente, la Comisión ha creado una plataforma multilateral sobre la ejecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la UE <sup>(19)</sup>. El CESE acoge favorablemente este nuevo proyecto y ofrece su ayuda para asegurar el éxito de dicha plataforma.

4.6.3. No obstante, el CESE expresa su decepción por el hecho de que la Comisión no haya respondido en su comunicación a la propuesta del Comité de crear, en colaboración con ella, un Foro Europeo de Desarrollo Sostenible, ni a sus recomendaciones sobre cómo diseñar dicho foro <sup>(20)</sup>, basadas en los resultados de las presentaciones sobre el foro propuesto en conferencias, grupos de trabajo del Consejo, la Comisión y consultas a partes interesadas en las que los participantes expresaron su apoyo a esta iniciativa.

4.7. El CESE valora positivamente que la Comisión, en su decisión por la que crea la plataforma multilateral, haya ampliado los cometidos de dicha plataforma para hacer un seguimiento de la ejecución de los ODS e intercambiar las mejores prácticas, y que haya dotado a los representantes de la sociedad civil de un papel consultivo en las actividades de reflexión para la ejecución a largo plazo de los ODS, además de asegurar su implicación en la supervisión y revisión de las políticas de aplicación. Esta plataforma deberá facilitar también la cooperación y la asociación entre múltiples partes interesadas. El CESE considera que este tipo de plataforma participativa tiene que desempeñar un papel crucial en un nuevo tipo de gobernanza europea, que debe caracterizarse por la apropiación compartida.

Bruselas, 5 de julio de 2017.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Georges DASSIS

<sup>(18)</sup> Véase más en: índice de progreso real, índice de planeta feliz, el «índice de la huella», etc.

<sup>(19)</sup> C(2017) 2941 final.

<sup>(20)</sup> Dictamen del CESE sobre «Un foro europeo de la sociedad civil en favor del desarrollo sostenible» (DO C 303 de 19.8.2016, p. 73).

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión — Plan de trabajo sobre diseño ecológico 2016-2019»**

[COM(2016) 773 final]

(2017/C 345/16)

Ponente: **Cillian LOHAN**

Consulta	Comisión, 27.1.2017
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Decisión de la Mesa	13.12.2016
Sección competente	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobación en sección	15.6.2017
Aprobado en el pleno	5.7.2017
Pleno n.º	527
Resultado de la votación	130/0/1
(a favor/en contra/abstenciones)	

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El ámbito del Plan de trabajo sobre diseño ecológico 2016-2019 es demasiado limitado para convertirse en motor energético de un cambio mayoritario de los comportamientos a través de las cadenas de abastecimiento de bienes y servicios a un ritmo que se adecue a la ambición del Plan de Acción para la Economía Circular.

1.2. El diseño ecológico de bienes y servicios debe ir más allá de las consideraciones meramente energéticas. Aunque estas son importantes, es necesario centrarse en el ciclo de vida completo de los productos, incluida su durabilidad, facilidad de mantenimiento y reparación, potencial de compartirse, digitalización, reutilización, capacidad de adaptación, reciclabilidad y absorción efectiva tras el uso en forma de materiales secundarios en productos comercializados.

1.3. El diseño ecológico debe incorporar los principios de la economía circular en el contexto de la digitalización y la economía colaborativa y funcional, con el fin de aportar coherencia a las distintas estrategias previstas para alcanzar un nuevo modelo económico.

1.4. Los componentes de un productos deberían poder recuperarse fácilmente para su reutilización o reelaboración e impulsar la creación de un mercado importante de materias primas secundarias.

1.5. Los requisitos de etiquetado pueden impulsar la mejora de las estrategias de diseño ecológico y ayudar a los consumidores en la toma de decisiones, actuando, por consiguiente, como un motor del cambio de comportamientos. El etiquetado debería incluir la esperanza de vida de un producto o de sus componentes esenciales.

1.6. El CESE reitera su apoyo al uso de la responsabilidad ampliada del productor como herramienta para promover la transición a modelos de negocio de economía circular y hace hincapié en que ello también puede desempeñar un papel en la promoción del diseño ecológico.

## 2. Antecedentes

2.1. El Plan de trabajo sobre diseño ecológico 2016-2019 contribuye a la nueva iniciativa de la Comisión sobre la economía circular. El objetivo global es promover la transición a un modelo de economía circular que tenga en cuenta el ciclo de vida completo de los productos y sus materiales.

2.2. Este Plan parte de los anteriores planes de trabajo sobre diseño ecológico para los períodos 2009-2011 y 2012-2014. Su contexto legislativo es el de la Directiva marco 2009/125/CE sobre diseño ecológico y la Directiva marco 2010/30/CE sobre etiquetado energético. En el artículo 16, apartado 1, de la Directiva sobre diseño ecológico se prevén planes de trabajo periódicos.

2.3. Se ha diseñado como medio de reforzar la competitividad de Europa y promover el crecimiento económico al tiempo que se impulsa la creación de empleo.

2.4. Se esperaba que una revisión de la Directiva sobre diseño ecológico o actualización del Plan de trabajo conllevaría una ampliación del ámbito de aplicación de las anteriores iniciativas sobre diseño ecológico.

### 3. Síntesis del Plan de trabajo sobre diseño ecológico 2016-2019

3.1. El marco legislativo sobre diseño ecológico y etiquetado energético cuenta con una doble finalidad <sup>(1)</sup>. La primera es garantizar que, mediante el diseño ecológico, se permitan progresivamente productos más eficientes en el mercado de la UE. La segunda se centra en capacitar y animar a los consumidores para que adquieran los productos más eficientes mediante el etiquetado energético.

3.2. El actual Plan de trabajo establece las medidas de ejecución adoptadas, incluidos veintiocho Reglamentos sobre diseño ecológico, dieciséis Reglamentos delegados sobre etiquetado energético y tres acuerdos voluntarios reconocidos.

3.3. Otros ámbitos de trabajo incluyen la medida de diseño ecológico para productos de calefacción y refrigeración por aire, que tendrá forma de Reglamento, y una serie de enmiendas a los reglamentos a fin de mejorar los ensayos de productos y reducir el margen de manipulación mediante el diseño ecológico y el etiquetado energético. Estas iniciativas se añaden al presente Plan de trabajo y se mencionan en el mismo, aunque no se incluyen específicamente en dicho Plan.

3.4. La evaluación y presentación del trabajo en curso se centra en el etiquetado energético y en la consecución de un elemento de diseño ecológico únicamente en el contexto de la eficiencia del rendimiento.

3.5. Se han añadido nuevos grupos a la lista de grupos de productos en los que se centran la legislación vigente o las revisiones. Estos son:

- sistemas de automatización y control de edificios,
- hervidores eléctricos,
- secadores de mano,
- ascensores,
- inversores y placas solares,
- contenedores refrigerados,
- aparatos de limpieza de alta presión.

### 4. Principios del diseño ecológico

4.1. El diseño ecológico puede contribuir a disociar el crecimiento económico del consumo de recursos, mediante un menor uso de materiales y energía, mayores índices de reciclaje y una menor generación de residuos <sup>(2)</sup>. El poder de un modelo de economía circular reside en que asocia la creación de prosperidad económica, los beneficios sociales y las mejoras medioambientales. El diseño ecológico puede ser un motor importante para la sostenibilidad social.

4.2. Si bien la Directiva sobre diseño ecológico se ha utilizado para aumentar la eficiencia energética de los productos, también se puede utilizar de manera más intensiva para estimular el diseño circular de productos, por ejemplo, descartando estrategias de diseño que obstaculicen la reparación o el cambio de piezas defectuosas <sup>(3)</sup>.

4.3. El diseño ecológico ofrece sistemas de servicios de productos y productos fabricados con menos recursos, utilizando recursos reciclados y renovables y evitando materiales peligrosos, así como con componentes de mayor duración y más fáciles de mantener, reparar, actualizar y reciclar. Es posible distinguir dos enfoques: el rediseño de productos sobre la base de mejoras incrementales de productos existentes y el diseño de nuevos productos que suponen el desarrollo de nuevos

<sup>(1)</sup> DO C 82 de 3.3.2016, p. 6.

<sup>(2)</sup> Fundación de Ellen MacArthur, *Towards the circular economy: Opportunities for the consumer goods sector (Hacia la economía circular: Oportunidades para el sector de los bienes de consumo)*, 2013. Documento disponible en: [https://www.ellenmacarthurfoundation.org/assets/downloads/publications/TCE\\_Report-2013.pdf](https://www.ellenmacarthurfoundation.org/assets/downloads/publications/TCE_Report-2013.pdf)

<sup>(3)</sup> Agencia Europea del Medio Ambiente, *Environmental indicator report 2014: Environmental impacts of production-consumption systems in Europe (Informe de indicadores ambientales 2014: Efectos medioambientales de los sistemas de producción y consumo en Europa)*, 2014. Documento disponible en: <https://www.eea.europa.eu/publications/environmental-indicator-report-2014>

productos eficientes en el uso de los recursos que se pueden reparar, actualizar y reciclar<sup>(4)</sup>. Hasta la fecha, la aplicación de la Directiva sobre diseño ecológico ha impulsado fundamentalmente el primer planteamiento incremental, pero ahora debería acelerar la aplicación del segundo planteamiento, junto con el desarrollo de un etiquetado adecuado y revisado, a través de la ayuda del trabajo de las organizaciones europeas de normalización en estos ámbitos.

4.4. Un elemento importante del diseño circular es que un producto puede convertirse en servicio al desplazarse el énfasis de su propiedad a su uso y de su venta a un contrato basado en el rendimiento, es decir los sistemas de servicios de productos y los acuerdos de nivel de servicio.

4.5. En el sector de la producción agrícola y alimentaria, cabe señalar que los sistemas de producción de alimentos sostenibles como, en particular, los ecológicos, son ejemplos de circularidad y diseño ecológico.

4.6. La reciente iniciativa conjunta entre el CESE y la Comisión Europea para el establecimiento de una Plataforma europea de partes interesadas de la economía circular puede facilitar la localización de las mejores prácticas en la materia e identificar los obstáculos políticos a la transición al diseño ecológico.

## 5. Deficiencias y omisiones

### 5.1. Enfoque integrado

5.1.1. El diseño ecológico de bienes y servicios debe ir más allá de las consideraciones meramente energéticas. Aunque estas son importantes, es necesario centrarse en el ciclo de vida completo de los productos, incluida su durabilidad, facilidad de mantenimiento y reparación, potencial de compartirse, digitalización, reutilización, capacidad de adaptación, reciclabilidad y absorción efectiva tras el uso en forma de materiales secundarios en productos comercializados. El diseño ecológico debe formar parte de un enfoque integrado, en el que se tomen en consideración la eficiencia energética y el rendimiento de los productos en pie de igualdad con la eficiencia y el rendimiento en términos de uso de recursos y materiales.

5.1.2. El actual Plan de trabajo reconoce las limitaciones de prestar una atención primordial al rendimiento energético. Está claro que, en aras de la coherencia y la claridad, se requiere una estrategia de diseño ecológico más exhaustiva. La propia Directiva sobre diseño ecológico no se limita al rendimiento energético de los productos relacionados con la energía, sino que también aborda el ámbito de aplicación más amplio de las piezas de dichos productos, y los efectos y costes globales de la falta de eficiencia de los recursos.

5.1.3. Los principios de la economía circular son la durabilidad, la reutilidad, la reparabilidad y la reciclabilidad de los bienes y servicios. El diseño ecológico debe incorporar estos principios en el contexto de la digitalización y la economía colaborativa<sup>(5)</sup> y funcional<sup>(6)</sup>, con el fin de aportar coherencia a las distintas estrategias previstas para alcanzar un nuevo modelo económico<sup>(7)</sup>. Los riesgos asociados a la actual incoherencia pueden provocar incertidumbre para el sector empresarial, lo que a su vez inhibe la innovación o la inversión en modelos de negocio basados en un modelo de economía circular más completo. Esto también dará lugar a una evolución orientada a la eficiencia de los recursos a expensas del uso excesivo de energía, y viceversa. La actual y futura selección de productos, que hasta el momento se ha basado en la ineficiencia energética, debería ampliarse con productos y servicios con una ineficiencia elevada en el uso de los recursos.

5.1.4. Es fundamental contar con un mercado sólido de materias primas secundarias para el desarrollo de una economía circular. El diseño ecológico debe contribuir al diseño de productos y servicios que permitan la separación de sus componentes. Esto es, los componentes del producto deben poder recuperarse fácilmente para su reutilización o reelaboración. El diseño debe permitir esta recuperación de materias primas secundarias a fin de suministrar al mercado materiales limpios y de alta calidad.

<sup>(4)</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y la Universidad Técnica de Delft, *Design for sustainability-A step-by-step approach* (Diseño para la sostenibilidad: un enfoque gradual), 2009. Documento disponible en: <http://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/8742/DesignforSustainability.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

<sup>(5)</sup> DO C 303 de 19.8.2016, p. 36.

<sup>(6)</sup> DO C 75 de 10.3.2017, p. 1.

<sup>(7)</sup> Agencia Europea del Medio Ambiente, *Circular by design — Products in the circular economy*, informe n.º 6-2017, junio de 2017. Documento disponible en: <https://www.eea.europa.eu/publications/circular-by-design> El CESE está examinando actualmente el potencial global de nuevos modelos económicos sostenibles en un dictamen específico (SC/048) que se aprobará en el segundo semestre de 2017.

5.1.5. El uso del diseño como motor de un mercado sólido de materias primas secundarias debe darse en el contexto de la importancia, también en el diseño, que se otorga a la durabilidad y la modularidad.

## 5.2. *El cambio de comportamiento*

5.2.1. Deben utilizarse una serie de estrategias para cambiar el comportamiento del consumidor. Solo el etiquetado no será suficiente para lograr un cambio de comportamiento a gran escala. En anteriores dictámenes del CESE se ha especificado la necesidad de utilizar instrumentos económicos <sup>(8)</sup>, el etiquetado de la duración de la vida de los productos <sup>(9)</sup> y la economía conductual <sup>(10)</sup> (en particular, el «nudge thinking» (uso de acicates) <sup>(11)</sup>) como parte de una caja de herramientas para lograr la transición.

5.2.2. El requisito del cambio de comportamiento no se limita a los consumidores y usuarios finales. Para impulsar el cambio, las empresas necesitan recibir apoyo mediante incentivos y seguridad sobre el enfoque político. Esto revestirá una especial importancia en el sector de las pymes, donde la formación y los instrumentos de apoyo pueden impulsar la comprensión y la aplicación de los principios del diseño ecológico y garantizar que la transición va acompañada de la reasignación de los trabajadores, en su caso, para minimizar el desplazamiento.

5.2.3. El CESE reitera su apoyo al uso de la responsabilidad ampliada del productor como herramienta para promover la transición a modelos de negocio de economía circular y hace hincapié en que ello también puede desempeñar un papel en la promoción del diseño ecológico.

5.2.4. El dictamen del CESE dedicado al paquete sobre economía circular <sup>(12)</sup> hace referencia al papel de los nuevos modelos de propiedad, que podrían incluir servicios de alquiler de productos. Esto también puede impulsar el diseño ecológico como un imperativo comercial, con ventajas para el medio ambiente y el conjunto de la sociedad.

## 5.3. *Cláusulas de revisión*

5.3.1. La mayoría de las medidas de ejecución en materia de diseño ecológico y etiquetado energético cuentan con cláusulas de revisión para los próximos años. Dichas cláusulas estudiarán específicamente la eficiencia de los recursos, la reparabilidad, la reciclabilidad y la durabilidad de los productos.

5.3.2. El CESE hace hincapié en la importancia de aplicar estos principios a los estudios en marcha sobre la lista de productos existente, y no solo a los nuevos grupos de productos que se van a incluir en el Plan de trabajo.

5.3.3. Estos principios no solo deben aplicarse de manera externa a las revisiones, sino que también deben integrarse en el Plan de trabajo sobre diseño ecológico.

## 5.4. *Consecución de un Plan de trabajo sobre diseño ecológico pertinente y actual*

5.4.1. El CESE observa que el actual Plan de trabajo sobre diseño ecológico fue objeto de un nuevo examen a la luz del Plan de acción para la economía circular. Sin embargo, la consulta al Foro consultivo sobre el proyecto de propuestas del Plan de trabajo sobre diseño ecológico, tal y como exige el artículo 18 de la Directiva sobre diseño ecológico, se celebró a finales de octubre de 2015. Esto se produjo antes del lanzamiento del Plan de acción para la economía circular.

5.4.2. El Foro consultivo debería tomar nota de la postura oficial adoptada por la sociedad civil organizada a través de la labor realizada en el CESE.

5.4.3. Los productos de las TIC solo se incluyen en el Plan de trabajo como un grupo con una «vía distinta» debido a las complicaciones y dificultades asociadas a productos que cambian rápidamente y a la incertidumbre sobre la futura evolución del mercado. Cabe señalar que el etiquetado de estos productos suele tardar demasiado tiempo para desarrollarse (cuatro años de media) y que los acuerdos voluntarios no están aportando beneficios ambientales, económicos y sociales con suficiente rigor y rapidez.

<sup>(8)</sup> DO C 226 de 16.7.2014, p. 1.

<sup>(9)</sup> DO C 67 de 6.3.2014, p. 23.

<sup>(10)</sup> Agencia Europea del Medio Ambiente, *Circular by design — Products in the circular economy*, op. cit., p. 31.

<sup>(11)</sup> DO C 75 de 10.3.2017, p. 28.

<sup>(12)</sup> DO C 264 de 20.7.2016, p. 98.

5.4.4. El tratamiento separado de los productos de las TIC en el Plan de trabajo es significativo. Es necesario fijar unos objetivos y orientación claros y específicos para este sector a fin de impulsar la innovación en el diseño ecológico de estos productos. Por ejemplo, la aplicación del diseño ecológico a los teléfonos móviles podría convertirlos en embajadores del diseño ecológico, al utilizar los dispositivos de comunicaciones para informar a un amplio público sobre las características prácticas del diseño ecológico y las consecuencias y ventajas que les proporcionaría.

5.4.5. El Acuerdo Energy Star entre la UE y los Estados Unidos vence en 2018. Dicho acuerdo fija los mismos requisitos voluntarios en materia de eficiencia para los equipos ofimáticos en ambas jurisdicciones. La prórroga de dicho acuerdo puede entrañar riesgos, dada la nueva dinámica política en los Estados Unidos. La revisión debe tomar en consideración las ventajas competitivas que tendría para las empresas en Europa un sólido apoyo al diseño ecológico. La UE tiene la oportunidad de convertirse en líder en este ámbito. No debería subestimarse la importancia de la reciprocidad y los acuerdos internacionales para lograr la integración del diseño ecológico.

5.4.6. Hay una indicación expresa de que en el marco del Plan se desarrollará una sección más amplia sobre la contribución del diseño ecológico a la economía circular. Se acoge con satisfacción el reconocimiento de la necesidad de ampliar el ámbito de aplicación, pero esto debe ir acompañado de plazos breves y específicos.

5.4.7. El desarrollo de instrumentos de la economía circular para el diseño ecológico, como la Guía del Diseño Circular recientemente publicada por la Fundación Ellen MacArthur, puede facilitar el cambio, pero requerirá contar con el apoyo de una firme legislación adecuada, reforzada con la investigación de fondo, así como una amplia consulta a las partes interesadas y el apoyo de la normalización. Desde una perspectiva de los consumidores y las empresas, el precio de los productos y los incentivos económicos determinarán la adopción de dichos instrumentos. El principio de «quien contamina paga» puede apoyar las mejores prácticas en este ámbito.

5.4.8. Los retos que se plantean en términos de vigilancia del mercado y cooperación internacional no deberían subestimarse. El CESE señala que a nivel de los Estados miembros hay una mayor necesidad de aplicación y elaboración de informes mediante la vigilancia del mercado y que, de lo contrario, podría ser necesario aplicar instrumentos más firmes de vigilancia a nivel nacional, coordinados directa o indirectamente a través de la supervisión por la UE. La utilización de mecanismos de vigilancia o inspección diferentes de los que, en la actualidad, se utilizan habitualmente en el diseño ecológico y el etiquetado energético también puede requerir consideración, a fin de reducir al mínimo la presencia de fabricantes e importadores que van por libre en el mercado de la UE, y proteger y recompensar las inversiones realizadas por empresas que siguen buenas prácticas transparentes en materia de diseño ecológico, etiquetado y suministro de información y declaraciones sobre el producto.

5.4.9. Cuando se trata de la protección de los consumidores y la transparencia, el etiquetado es esencial. No obstante, el etiquetado no es una panacea y, en particular, puede no ser el instrumento idóneo cuando se trata de productos/servicios de empresa a empresa. Allí donde sea adecuado, el etiquetado debería mostrar la esperanza de vida, y no solo centrarse en la eficiencia energética. Por ejemplo, un edificio puede obtener una buena calificación gracias a su rendimiento energético, pero puede clasificarse aún mejor en función de los materiales utilizados en su construcción. O un gran producto complejo (como, por ejemplo, la calefacción, la refrigeración o la ventilación) puede exigir un mayor reconocimiento de los materiales utilizados y de su posibilidad de reparación y sustitución, así como de su durabilidad y reciclabilidad.

Bruselas, 5 de julio de 2017.

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

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «El papel de la transformación de los residuos en energía»**

[COM(2017) 34 final]

(2017/C 345/17)

Ponente: **Cillian LOHAN**

Coponente: **Antonello PEZZINI**

Consulta	Comisión Europea, 17.2.2017
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en sección	15.6.2017
Aprobado en el pleno	5.7.2017
Pleno n.º	527
Resultado de la votación	140/0/2
(a favor/en contra/abstenciones)	

### 1. Conclusiones y recomendaciones

- 1.1. El CESE apoya que se respete la jerarquía de residuos a la hora de tomar decisiones en materia de gestión de residuos <sup>(1)</sup>, lo que incluye las opciones de transformación de los residuos en energía.
- 1.2. Una estrategia coordinada debería permitir difundir el mensaje de la primera fase de la jerarquía de residuos, que consiste en evitar la generación de residuos.
- 1.3. El CESE hace suyo el principio de que es necesario verificar la sostenibilidad de la financiación pública de la UE a la luz de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) <sup>(2)</sup> y señala que toda financiación pública debería mejorar el bienestar de los ciudadanos de Europa. Asimismo, la financiación pública debería respetar el principio de no apoyar ninguna actividad que cause perjuicio a los ciudadanos.
- 1.4. En cualquier futura normativa deberán subsanarse las deficiencias de las Directivas actuales sobre el tratamiento de residuos para garantizar que la transición hacia un modelo económico circular sea justa, coherente y sistémica.
- 1.5. Es importante no crear barreras infraestructurales a la consecución de tasas de reciclado más elevadas, lo que podría suceder si se invierte en procesos obsoletos de transformación de residuos.
- 1.6. Aunque la recogida selectiva de residuos constituye una prioridad, especialmente para los Estados miembros con una fuerte dependencia de los vertederos, esta debe ir acompañada de un aumento de las tasas de reciclado a fin de lograr la transición hacia una mejor circularidad.

<sup>(1)</sup> Dictamen del CESE «Paquete de medidas sobre la economía circular», punto 4.3 (DO C 264 de 20.7.2016, p. 98).

<sup>(2)</sup> Dictamen del CESE «Desarrollo sostenible: Inventario de las políticas interiores y exteriores de la UE», punto 4.3.5.5 (DO C 487 de 28.12.2016, p. 41).

1.7. La actual presencia de Estados miembros con un gran número de incineradoras es incoherente con unos objetivos de reciclado más ambiciosos propuestos por el plan de acción para la economía circular <sup>(3)</sup>. El reto consiste en animar a estos Estados miembros a que abandonen la dependencia de la incineración y abracen una amplia gama de soluciones para la gestión de los residuos mediante políticas de incentivación y disuasión, como:

- la introducción de impuestos;
- la eliminación progresiva de los regímenes de ayuda;
- la introducción de una moratoria sobre las nuevas instalaciones y el desmantelamiento de las antiguas.

1.8. En la UE la transición hacia una economía circular se ve obstaculizada por la falta de señales de precios adecuadas. Esta situación se agrava por las continuas subvenciones injustificadas que reciben los sistemas de producción insostenibles, en particular en el sector de los combustibles fósiles <sup>(4)</sup>. El CESE acoge con satisfacción el vínculo explícito entre el acceso a los fondos de la política de cohesión, por una parte, y los planes nacionales de gestión de residuos y el plan de acción para la economía circular en Europa, por otra. Podría reforzarse el vínculo con el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas.

1.9. El biogás ofrece oportunidades en numerosos frentes en la UE: creación de empleo, reducción de emisiones, mejora de la seguridad de abastecimiento de combustible, etc. Para elaborar un marco político y legislativo que apoye mejor la optimización de las correspondientes oportunidades deberían seguirse los ejemplos de buenas prácticas de los Estados miembros y también de otros países.

1.9.1. La biodigestión para la producción de biometano destinado a vehículos está en consonancia con el Acuerdo de París. Una reciente evaluación de la Comisión <sup>(5)</sup> pone de manifiesto que hasta el año 2030 la producción de biogás en la UE podría al menos doblarse e incluso triplicarse con respecto a los niveles actuales.

1.10. Es preciso impulsar un cambio de comportamiento y una transformación en el ámbito cultural, que pueden lograrse a través de la educación en todos los niveles de la sociedad.

## 2. Contexto

2.1. El 2 de diciembre de 2015 la Comisión adoptó un plan de acción sobre la economía circular de la UE, que incluye un programa de reformas (que prevé la creación de un número significativo de nuevos empleos y presenta un considerable potencial de crecimiento) y que está encaminado a fomentar pautas de consumo y producción sostenibles, en consonancia con los compromisos de la UE en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. La Comunicación objeto de examen se centra en la recuperación de energía a partir de residuos y su papel en la economía circular. La transformación de los residuos en energía es un término amplio que abarca mucho más que la mera incineración de residuos.

2.2. El principal objetivo de la Comunicación es velar por que la recuperación de energía a partir de residuos en la UE apoye el objetivo del plan de acción para la economía circular y esté firmemente guiada por la jerarquía de residuos de la UE. Asimismo, la Comunicación examina la posibilidad de optimizar el papel de los procesos de transformación de residuos en energía para que contribuyan a cumplir los objetivos previstos en la estrategia de la Unión de la Energía y el Acuerdo de París. Al mismo tiempo, al poner de relieve las tecnologías que han demostrado su eficiencia energética, el enfoque de la transformación de residuos en energía delineado pretende ofrecer incentivos para la innovación y contribuir a crear empleo permanente de calidad.

2.3. El presente Dictamen fija la posición del CESE sobre cada una de las tres secciones de la Comunicación:

- situación de los procesos de transformación de residuos en energía dentro de la jerarquía de residuos y papel de las ayudas financieras públicas;

<sup>(3)</sup> Comunicación de la Comisión Europea «Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular» [COM(2015) 614 final, 2 de diciembre de 2015].

<sup>(4)</sup> David Coady, Ian Parry, Louis Sears, Baoping Shang: *How Large Are Global Energy Subsidies?*, IMF Working Papers, WP/15/105, mayo de 2015.

<sup>(5)</sup> Comisión Europea, *Optimal use of biogas from waste streams An assessment of the potential of biogas from digestion in the EU beyond 2020* (Aprovechamiento óptimo de biogás a partir de los flujos de residuos: una evaluación del potencial del biogás procedente de la digestión en la UE después de 2020), marzo de 2017.

- procesos de transformación de residuos en energía para tratar desechos residuales: hallar el equilibrio adecuado;
- optimización de la contribución de los procesos de transformación de residuos en energía a los objetivos climáticos y energéticos de la UE en la economía circular.

Además, formula consideraciones adicionales que garantizan la inclusión de la perspectiva de la sociedad civil y que se basan en las actuales posiciones adoptadas por el CESE.

2.4. El CESE destaca que es preciso satisfacer las necesidades inmediatas de la UE para gestionar sus residuos en el marco de la legislación vigente y de las infraestructuras actuales de gestión de residuos. Si bien continuarán existiendo algunas prácticas que no son óptimas, la tendencia general a largo plazo se encamina hacia un modelo de producción con menor cantidad de residuos, en cuyo marco la prevención de los residuos, la reutilización, el reprocesamiento y el reciclaje dominarán la fase posterior al uso de los materiales. El reto consiste en estimular una transición justa, rápida y constante hacia los objetivos a largo plazo.

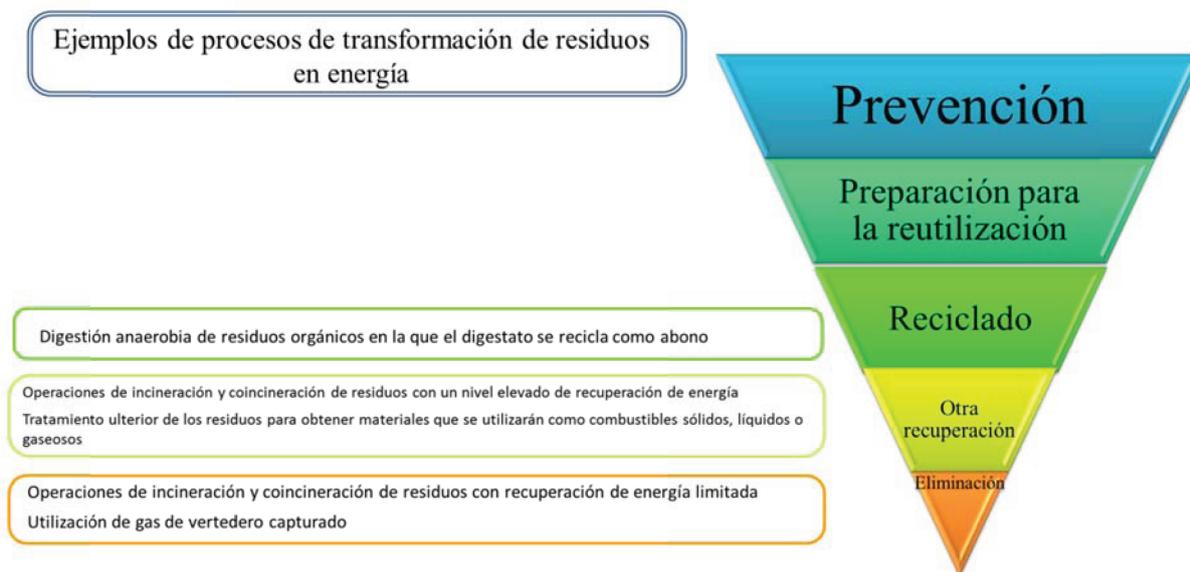
2.5. Con una producción de residuos urbanos de unos 480 kg por habitante en toda la UE en 2015, la cantidad de residuos arrojados a vertederos puede variar de un país a otro, desde los 3 kg vertidos en el más ecológico a más de 150 kg en el menos ecológico.

### 3. Situación de los procesos de transformación de residuos en energía dentro de la jerarquía de residuos y papel de las ayudas financieras públicas

3.1. El CESE apoya que se respete la jerarquía de residuos a la hora de tomar decisiones en materia de gestión de residuos<sup>(6)</sup>, lo que incluye las opciones de transformación de los residuos en energía.

3.2. Es importante señalar que no siempre la transformación de los residuos en energía está en consonancia con los objetivos o principios de la economía circular. Por ejemplo, la incineración de residuos que se podrían haber preparado para reutilizar o reciclar no es la opción más eficiente en el uso de los recursos o las materias primas. Igualmente, transportar residuos a grandes distancias con un coste energético elevado para generar una cantidad de energía proporcionalmente inferior tras un proceso de transformación se traduciría en un coste neto de energía y el consiguiente impacto climático. Se podrían citar otros ejemplos.

3.3. El diagrama presenta la relación entre los procesos de conversión de residuos en energía mencionados en la Comunicación y la jerarquía de residuos.



<sup>(6)</sup> Dictamen del CESE «Paquete de medidas sobre la economía circular», punto 4.3 (DO C 264 de 20.7.2016, p. 98).

3.4. La jerarquía de residuos no basta por sí sola para determinar la idoneidad o la inconveniencia de los procesos de transformación de residuos en energía. El CESE hace suyo el principio de que es necesario verificar la sostenibilidad de la financiación pública de la UE a la luz de los ODS y señala que toda financiación pública debería mejorar el bienestar de los ciudadanos de Europa. Asimismo, la financiación pública debería respetar el principio de no apoyar ninguna actividad que cause perjuicio a los ciudadanos.

3.5. Es importante que los puntos débiles de la Directiva marco sobre los residuos no reaparezcan en las iniciativas de la economía circular, como la posibilidad de que un Estado miembro se vea excluido de las obligaciones de recogida selectiva a consecuencia de su incapacidad financiera o técnica para llevarla a cabo. El trabajo debería centrarse en utilizar la financiación pública para superar las dificultades técnicas o emplear los instrumentos de política económica para eliminar las restricciones financieras que dificultan aplicar las buenas prácticas. En el caso de materias que contengan sustancias tóxicas, existen razones justificadas que hacen preferible eliminarlas o recuperar su energía en lugar de reutilizarlas o reciclarlas.

3.6. La presente Comunicación representa un considerable paso adelante respecto del plan de acción sobre la economía circular y fija objetivos ambiciosos para mejorar la eficiencia de los procesos de transformación de residuos en energía, prestando mayor atención a la jerarquía de residuos como un factor determinante de la circularidad de los distintos procesos. No obstante, la legislación sobre la que se articula la presente Comunicación, en concreto la Directiva marco sobre los residuos, tiene deficiencias históricas que seguirán provocando dificultades y debilitando el efecto de la Comunicación si no se toman medidas. Es necesario revisar la clasificación de los residuos, quizás sobre la base de las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías empleadas en las instalaciones de producción de energía (por ejemplo, un tomate dañado no se comercializa, mientras que un tomate no vendido es un residuo), incluido, en su caso, el lodo de las aguas residuales urbanas para los procesos de biodigestión. La ambición de abordar estas cuestiones en el plan de acción para la economía circular debe reflejarse en las necesarias enmiendas legislativas a todos los niveles pertinentes.

3.7. La posición de los procesos de transformación en la jerarquía de residuos puede resultar engañosa debido a las limitaciones que resultan del modo en que la legislación trata los procesos. El posicionamiento se define de acuerdo con definiciones establecidas en la legislación, en lugar de basarse en análisis científicos del verdadero impacto de tales procesos de transformación de residuos en energía.

3.8. También hay aspectos técnicos de la metodología de cálculo asociados a las definiciones y los umbrales de la Directiva marco sobre los residuos. Estos métodos de cálculo determinan la posición de los diversos procesos de transformación en la jerarquía de residuos. La Comisión debería reexaminar estos cálculos detallados para garantizar su solidez, en particular en el contexto de la economía circular pero también de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la Unión de la Energía y el Acuerdo de París.

3.9. Las obligaciones de recogida selectiva, que forman parte de la legislación europea sobre residuos <sup>(7)</sup>, constituyen un aspecto fundamental para lograr una mejor gestión de los residuos.

3.10. Los avances tecnológicos seguirán ofreciendo mejores oportunidades para maximizar la eficiencia de los productos y los flujos de energía, dando así lugar a soluciones innovadoras para unos procesos más eficientes.

3.11. El diseño ecológico de los productos y servicios, ampliado a todos los ámbitos, como parte de un sistema paneuropeo, reducirá al mínimo los residuos mientras se consigue crear una economía circular. El elemento de diseño ecológico es esencial para fabricar productos limpios que sean reparables, reutilizables, reciclables y modulares y, en última instancia, dará lugar a la eliminación de residuos como los entendemos en la actualidad.

3.12. Las acciones mencionadas anteriormente reducirán cada vez más la disponibilidad de residuos mezclados como fuente para las incineradoras y, por consiguiente, deberían eliminarse las subvenciones nacionales que estas instalaciones reciben y no deberían considerarse nuevas inversiones en este ámbito, excepto cuando se trate de modernizar las infraestructuras existentes y aumentar su eficiencia en términos de energía y de uso de los recursos.

---

<sup>(7)</sup> Directiva 2008/98/CE, en particular los artículos 11 (papel, metales, plástico y vidrio y residuos procedentes de la construcción y de las demoliciones) y 22 (biorresiduos) (DO L 312 de 22.11.2008, p. 3).

#### 4. Procesos de transformación de residuos en energía para tratar desechos residuales: hallar el equilibrio adecuado

4.1. Es importante no crear barreras infraestructurales a la consecución de tasas de reciclado más elevadas, lo que podría suceder si se invierte en procesos obsoletos de transformación de residuos marcados por su ineficiencia energética.

4.2. En 2013, 2,5 millones de toneladas, principalmente de combustible derivado de desperdicios (CCD), se distribuyeron entre los Estados miembros para recuperar la energía<sup>(8)</sup>.

4.3. A la hora de evaluar la transformación de residuos en energía, debe tenerse en cuenta el factor del transporte, ya que, una vez incluido en el cálculo de las emisiones asociadas a los distintos enfoques de gestión de residuos, el transporte puede determinar el impacto real del proceso en cuanto a las emisiones.

4.4. Las incineradoras tienen una distribución desigual en Europa. Alemania, los Países Bajos, Dinamarca, Suecia e Italia poseen la mayor parte de las incineradoras activas en Europa. En general, muchos Estados miembros siguen dependiendo excesivamente de los vertederos. Esta situación tiene que cambiar para afrontar los nuevos retos y cumplir los objetivos definidos en la legislación sobre residuos asociada al plan de acción para la economía circular.

4.5. Los Estados miembros con un alto grado de dependencia de los vertederos y un nivel bajo o nulo de incineración deberían centrarse, en primer lugar, en la recogida selectiva. La recogida selectiva en origen es fundamental para suministrar residuos de buena calidad y alto valor al reciclado, por lo que debe fomentarse.

4.6. No obstante, existen numerosos ejemplos en los Estados miembros de que la recogida selectiva es muy utilizada pero el reciclado no guarda la misma proporción. Se precisan instrumentos políticos específicos para afrontar esta aparente contradicción.

4.7. La Comunicación objeto de examen anima a los gobiernos nacionales a concentrar el apoyo y las estrategias de financiación en opciones distintas a las incineradoras y analiza el tiempo de amortización, la disponibilidad de materias primas y la capacidad de los Estados vecinos.

4.8. Utilizar una incineradora cercana puede representar la mejor opción en algunos casos, pero antes de hacerlo debería llevarse a cabo un análisis completo del ciclo de vida que incluya los costes de transporte, tanto los económicos como los medioambientales, ya que son un aspecto fundamental.

4.9. Excepto en algunas circunstancias muy específicas, y dados los avances tecnológicos, no es probable que la incineración sea la solución más eficiente en el uso de los recursos o idónea para afrontar los retos de la gestión de residuos.

4.10. La actual presencia de Estados miembros con un gran número de incineradoras es incoherente con unos objetivos de reciclado más ambiciosos. El reto consiste en animar a estos Estados miembros a que abandonen las prácticas de incineración mediante políticas de incentivación y disuasión, como:

— la introducción de impuestos;

— la eliminación progresiva de los regímenes de ayuda;

— la introducción de una moratoria sobre las nuevas instalaciones y el desmantelamiento de las antiguas.

4.11. El CESE destaca que imponer un impuesto general sobre la incineración, sin proporcionar alternativas accesibles y asequibles para el usuario final, se traducirá en costes más elevados para los ciudadanos. La utilización de los impuestos como instrumento económico debe ser específica e inteligente.

4.12. Es preciso establecer un procedimiento eficiente en cada Estado miembro para solicitar y atribuir permisos de actividades de gestión de residuos.

---

<sup>(8)</sup> European Topic Centre on Waste and Materials in a Green Economy (ETC/WMGE), *Assessment of waste incineration capacity and waste shipments in Europe*, enero de 2017.

## 5. Optimización de la contribución de los procesos de transformación de residuos en energía a los objetivos climáticos y energéticos de la UE en la economía circular

5.1. El CESE coincide en que solo el respeto de la jerarquía de los residuos puede maximizar la contribución de la economía circular a la descarbonización, en consonancia con la estrategia de la Unión de la Energía y el Acuerdo de París. La biodigestión para la producción de biometano destinado a vehículos está en consonancia con el Acuerdo de París. Los vehículos propulsados con biometano pueden ofrecer un medio eficaz que contribuya a descarbonizar el transporte en Europa.

5.2. A fin de optimizar la contribución de los procesos de transformación de los residuos en energía a los objetivos climáticos y energéticos de la UE en el ámbito de la economía circular, es necesario garantizar que se utilicen las técnicas y tecnologías más eficientes cuando sea preciso utilizar procesos de transformación. Esto es coherente con las modificaciones propuestas por la Comisión a la Directiva sobre fuentes de energía renovables; no obstante, debería fomentarse la conformidad con estos criterios en todas las nuevas instalaciones, con independencia de su tamaño, incluidas las pequeñas instalaciones de menos de 20 MW.

5.3. Los impuestos sobre la recogida de residuos tienen un impacto creciente en los recursos de las familias y las empresas; por consiguiente, deberían emplearse de manera prospectiva y teniendo en cuenta la protección del medio ambiente.

5.4. El sector público y el sector privado deberían tener la posibilidad de colaborar en proyectos a largo plazo con vistas a hacer más tangible una cultura de la circularidad. La responsabilidad social de las empresas también puede desempeñar un papel importante en la transición a opciones de gestión de los residuos más sostenibles.

5.5. En la UE la transición hacia una economía circular se ve obstaculizada por la falta de señales de precios adecuadas. Esta situación se agrava por las continuas subvenciones injustificadas que reciben los sistemas de producción insostenibles, en particular en el sector de los combustibles fósiles<sup>(9)</sup>. El CESE acoge con satisfacción el vínculo explícito entre el acceso a los fondos de la política de cohesión, por una parte, y los planes nacionales y regionales de gestión de residuos y el plan de acción para la economía circular en Europa, por otra.

5.6. Se podría estrechar más el vínculo con la financiación del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas a fin de garantizar que estas inversiones prioricen las medidas consagradas a fomentar los objetivos del plan de acción para la economía circular. Podrían estudiarse algunos tipos de incentivos con miras a crear una cadena de instalaciones adecuadas para las fases posteriores, como la distribución de combustible o materias primas secundarias, o nuevos productos para su potencial uso.

## 6. Otras oportunidades

### 6.1. Biometano

6.1.1. En la Comunicación se menciona la opción de producir biogás mediante digestión anaerobia. Se trata de una oportunidad para diversos Estados miembros que debería desarrollarse posteriormente. Una reciente evaluación de la Comisión<sup>(10)</sup> pone de manifiesto que hasta el año 2030 la producción de biogás en la UE podría al menos doblarse e incluso triplicarse con respecto a los niveles actuales.

6.1.2. El biogás es un modelo que funciona en muchos Estados miembros, especialmente Italia y Alemania. El ejemplo de estos países también puede ofrecer valiosas lecciones extraídas de los aspectos prácticos de la aplicación.

6.1.3. En la actualidad, el coste del biometano es superior al coste del metano fósil. No obstante, el uso del biometano está justificado por los costes indirectos soportados por los agentes mutagénicos y cancerígenos, como NOx y los humos del petróleo que producen los combustibles fósiles<sup>(11)</sup>.

6.1.4. Por encima de todo, el posible coste más elevado del biometano está en consonancia con los objetivos consagrados en el Acuerdo de París sobre la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero provenientes de los combustibles tradicionales<sup>(12)</sup>.

<sup>(9)</sup> David Coady, Ian Parry, Louis Sears, Baoping Shang: *How Large Are Global Energy Subsidies?*, IMF Working Papers, WP/15/105, mayo de 2015.

<sup>(10)</sup> Comisión Europea, *Optimal use of biogas from waste streams An assessment of the potential of biogas from digestion in the EU beyond 2020* (Aprovechamiento óptimo de biogás a partir de los flujos de residuos: una evaluación del potencial del biogás procedente de la digestión en la UE después de 2020), marzo de 2017.

<sup>(11)</sup> COM(2017) 11 final — 2017/04 (COD).

<sup>(12)</sup> «*L'opera loda l'artefice*», según Maquiavelo.

6.1.5. Es fundamental que la materia prima usada en la digestión anaerobia tenga un impacto escaso o nulo en el cambio directo o indirecto en la utilización del suelo (CIUT) y no afecte negativamente a la producción de alimentos. La mejor ubicación para las instalaciones de biogás se encuentra en las inmediaciones de un lugar de suministro de materias primas (principalmente residuos agrícolas), lo que constituye una solución a las exigencias de gestión de residuos y consumo de energía. Es preciso evitar crear digestores anaerobios y, en consecuencia, generar demanda de un nuevo suministro de materia prima, ya sea en forma de residuos o de cultivos.

6.1.6. La ubicación de la instalación de biogás reviste importancia fundamental. Es necesario garantizar un uso eficiente de la energía producida, de modo que esa energía, obtenida de modo eficiente, no se desperdicie después. También es esencial destacar que los digestores anaerobios no representan una solución definitiva para todas las regiones agrícolas de la UE y que su fomento debería limitarse a los casos en que exista un materia prima que constituya un residuo problemático.

6.1.7. Sin embargo, el desarrollo de una infraestructura bien planificada de producción y uso de biogás puede ser un modo muy eficaz de tratar los residuos agrícolas, haciendo así frente a las sustancias potencialmente perjudiciales para el medio ambiente y facilitando su eliminación segura. También puede contribuir a satisfacer las necesidades de combustible para transporte y calefacción en las comunidades.

6.1.8. La digestión anaerobia puede ayudar a afrontar problemas de salud pública, proporcionar fertilizantes para la tierra y reducir las emisiones y constituir, así, un ejemplo práctico de la circularidad.

6.1.9. La digestión anaerobia puede ser más eficaz cuando se aplican los principios de la economía circular, en concreto, el concepto de circuito corto, en el que la materia prima para los digestores anaerobios se produce y se usa localmente (con excepción del combustible que se utilice en los camiones). Las inversiones deben apoyar el objetivo de reducir el transporte de los residuos hasta una cifra lo más cercana posible a 0 km.

6.1.10. Debería analizarse y destacarse el impulso al empleo y la economía que conlleva el desarrollo de una estrategia integrada de biogás como elemento en la combinación energética nacional o regional. También habrá que considerar la posibilidad de facilitar y acelerar los procedimientos administrativos para autorizar la construcción de digestores de biorresiduos.

6.1.11. El apoyo político y económico a los proyectos que cumplan todos los criterios impulsará la innovación y puede ser uno de los numerosos instrumentos que contribuyan a la transición hacia una economía hipocarbónica.

6.1.12. Sería oportuno ampliar la revisión del mandato M/475 del CEN, de modo que el biometano obtenido a partir de fuentes no autorizadas en la actualidad (por ejemplo, gases de vertedero, gases de plantas de depuración, lodos, residuos urbanos sin clasificar y otros residuos) pueda ser inyectado en las redes de gas natural. Ya hay disponible biometano de este tipo.

6.1.13. El Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas es decisivo para introducir los procesos de digestión anaerobia en aquellos proyectos que aún no son viables desde el punto de vista financiero.

6.1.14. Deberían impulsarse incentivos (como los ofrecidos tradicionalmente a la industria de los combustibles fósiles) para la utilización de vehículos propulsados por biogás. Estos incentivos deberían beneficiar al usuario final y proporcionar opciones de transporte alternativas asequibles y accesibles para el consumidor.

## 6.2. Cambio cultural y educación

6.2.1. Es necesario reconocer el reto al que se enfrentan las diferencias culturales. Los cambios de comportamiento en materia de separación de residuos en origen deberían encararse como una necesidad de cambio cultural. Para alcanzar este objetivo pueden emplearse muchos instrumentos, y los acicates (*nudges*)<sup>(13)</sup> no son el menos importante.

6.2.2. Una estrategia coordinada debería permitir difundir el mensaje de la primera fase de la jerarquía de residuos, que consiste en evitar la generación de residuos.

---

<sup>(13)</sup> Dictamen del CESE «Integrar los *nudges* en las políticas europeas» (DO C 75 de 10.3.2017, p. 28).

6.2.3. También puede lograrse un cambio de comportamiento gracias a diversos programas escolares sobre estos temas. Estas iniciativas deberían aplicarse en todos los niveles de enseñanza, desde las guarderías y las escuelas primarias hasta las universidades y los centros de trabajo, para educar e informar a los niños y a los ciudadanos en el marco de un enfoque a largo plazo.

6.2.4. Las universidades y los organismos públicos pueden ayudar a conferir legitimidad a las nuevas tecnologías y procedimientos y servir como modelos de buenas prácticas y embajadores regionales de los procesos de transformación de residuos en energía <sup>(14)</sup>.

Bruselas, 5 de julio de 2017.

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

---

---

<sup>(14)</sup> Existen ejemplos en una serie de Estados miembros, como la universidad de Cork (Irlanda), que dispone de sus propios digestores anaerobios a pequeña escala para tareas de investigación.

**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 2011/65/UE, sobre restricciones a la utilización de determinadas sustancias peligrosas en aparatos eléctricos y electrónicos»**

[COM(2017) 38 final — 2017/0013 (COD)]

(2017/C 345/18)

Ponente: **Brian CURTIS**

Consulta	Consejo, 20.2.2017 Parlamento Europeo, 1.2.2017
Fundamento jurídico	Artículos 114 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en sección	15.6.2017
Aprobado en el pleno	5.7.2017
Pleno n.º	526
Resultado de la votación	139/0/4
(a favor/en contra/abstenciones):	

## 1. Conclusiones y recomendaciones

- 1.1. El CESE considera que la modificación de esta Directiva es tanto oportuna como necesaria para evitar los obstáculos al comercio y el falseamiento de la competencia en la UE.
- 1.2. El CESE observa que se llevó a cabo una amplia consulta entre las partes interesadas y una evaluación de impacto, cuyos resultados se reflejan en la propuesta de la Comisión.
- 1.3. El CESE apoya la exclusión de los órganos de tubos del ámbito de aplicación de la Directiva por motivos económicos, así como culturales, ya que ayudará a impedir que se pierdan hasta un 90 % de los empleos del sector y hasta 65 millones EUR anuales de aquí a 2025.
- 1.4. El CESE respalda la exclusión de la maquinaria móvil no de carretera accionada por tracción del ámbito de aplicación de la Directiva, lo que impulsará el desarrollo de la industria del sector al eliminar la distorsión en el tratamiento de la maquinaria.
- 1.5. El CESE considera que para lograr la prioridad principal de la jerarquía de residuos, esto es, su prevención, esta Directiva por sí sola no es suficiente. El CESE recomienda que se utilice una combinación de la Directiva RUSP junto con la Directiva sobre diseño ecológico y la Directiva RAEE para lograr estos objetivos.

## 2. Observaciones generales

### 2.1. Motivación y objetivos de la propuesta

2.1.1. La Directiva 2011/65/UE (Directiva RUSP 2) establece normas sobre restricciones a la utilización de determinadas sustancias peligrosas en aparatos eléctricos y electrónicos (AEE). Las disposiciones de la Directiva RUSP 2 son aplicables a todos los AEE comercializados en la UE, independientemente de si se producen en ella o en terceros países. La Directiva RUSP 2 afecta principalmente a los fabricantes industriales, los importadores y los distribuidores de AEE, así como a los consumidores.

2.1.2. La Directiva RUSP 2 regula la prioridad principal de la jerarquía de residuos: su prevención. La prevención de residuos incluye medidas para reducir el contenido de sustancias perjudiciales en materiales y productos. Disminuir la cantidad de sustancias peligrosas en los residuos eléctricos y electrónicos tiene como resultado mejoras en su gestión. Además, con ello se incentivan la reutilización de productos y el reciclaje de materiales usados, respaldando así la economía circular.

2.1.3. La Directiva RUSP 2 es necesaria para evitar obstáculos al comercio y la distorsión de la competencia en la UE, que pueden suceder en caso de discrepancias entre las legislaciones o las medidas administrativas de los distintos Estados miembros en torno a las restricciones de utilización de sustancias peligrosas en los AEE. Además, la Directiva contribuye a la protección de la salud humana y a una valorización y eliminación de los residuos eléctricos y electrónicos respetuosas con el medio ambiente.

2.1.4. RUSP 2 es una refundición de la anterior Directiva 2002/95/CE (Directiva RUSP 1). Ambas Directivas RUSP han estimulado una reducción de los materiales peligrosos en todo el mundo: varios países, entre ellos China, Corea y Estados Unidos, han elaborado legislación similar a la Directiva RUSP. Con la Directiva RUSP 2, se han introducido nuevas definiciones y se amplió el ámbito de aplicación para incluir los productos sanitarios y los instrumentos de vigilancia y control. El impacto de estas disposiciones se evaluó en la propuesta de la Comisión de 2008. No obstante, la Directiva RUSP 2 ha introducido otras modificaciones, como el ámbito de aplicación «abierto» mediante una nueva categoría 11: «Otros AEE no cubiertos por ninguna de las categorías anteriores». Estos cambios hacen que la Directiva sea aplicable a todos los AEE (excepto a los aparatos excluidos de manera explícita) y presente una interpretación más amplia de los mismos, basada en una nueva definición de la necesidad de electricidad («que necesitan»). Estas disposiciones con ámbito de aplicación «abierto» no se evaluaron de forma específica cuando se introdujeron en la Directiva RUSP 2.

2.1.5. La Comisión tiene un mandato para examinar la necesidad de modificar el ámbito de aplicación de la Directiva en lo que se refiere al ámbito de aplicación abierto introducido con la refundición de 2011. La Comisión ha realizado esta evaluación y ha identificado algunas cuestiones relativas al ámbito de aplicación de la Directiva RUSP 2 que deben abordarse para evitar que la legislación tenga efectos no deseados. En ausencia de una propuesta de la Comisión, a partir del 22 de julio de 2019 surgirían los siguientes problemas:

- La prohibición de las operaciones del mercado secundario (como la reventa o los mercados de segunda mano) en el caso de los AEE objeto del nuevo ámbito de aplicación. Este hecho se conoce como «interrupción forzosa».
- El fin de la posibilidad de reparar con piezas de repuesto una serie de AEE objeto del nuevo ámbito de aplicación, una vez introducidos legalmente en el mercado con anterioridad a esa fecha.
- Las diferencias (distorsiones) en el tratamiento de las máquinas móviles no de carretera conectadas por cable a una fuente de alimentación externa con respecto a máquinas idénticas con batería o motor con fuente de alimentación incorporada (excluidas actualmente del ámbito de aplicación de la Directiva RUSP).
- La prohibición de facto de introducir órganos de tubos en el mercado de la UE (por no cumplir con la Directiva RUSP, debido al plomo utilizado para producir el sonido deseado).

Estos cuatro problemas podrían tener un impacto negativo en el mercado de la UE, los fabricantes y los ciudadanos, y desencadenar efectos económicos, medioambientales, sociales y culturales adversos.

Por ello, la propuesta de la Comisión aborda los problemas relativos al ámbito de aplicación que no pueden resolverse ni con el remplazo de sustancias, ni con pautas y exenciones. Es el caso, por ejemplo, de determinados grupos de productos para los que el cumplimiento es un obstáculo constante, o en los que las disposiciones relativas al ámbito de aplicación generan distorsiones en el mercado, como:

- las operaciones del mercado secundario de los AEE de la Directiva RUSP 2 que se sitúan fuera del ámbito de aplicación de la Directiva RUSP 1,
- las piezas de repuesto para los AEE de la Directiva RUSP 2 que se sitúan fuera del ámbito de aplicación de la Directiva RUSP 1,
- las máquinas móviles no de carretera con dispositivo de tracción conectado por cable a una fuente de alimentación externa,
- los órganos de tubos.

La propuesta también analiza las conclusiones extraídas de la aplicación de la Directiva RUSP 2, de conformidad con sus objetivos generales y los requisitos de claridad jurídica.

## 2.2. Evaluación de impacto

2.2.1. El informe de evaluación de impacto de la Comisión indicó que el restablecimiento del mercado secundario y el incremento de la disponibilidad de piezas de repuesto para algunos aparatos eléctricos y electrónicos (AEE) tendrá los siguientes efectos positivos:

- Una reducción de los costes y de la carga administrativa tanto para las empresas (incluidas las pymes) como para las autoridades públicas.
- Oportunidades de comercialización suplementarias brindadas al sector de la reparación y a la venta de segunda mano.
- Un impacto social positivo, incluido para los hospitales de la UE, que supondría un ahorro de unos 170 millones EUR después de 2019, al mantener la posibilidad de revender y comprar productos sanitarios usados.
- Beneficios medioambientales en términos de una menor generación total de residuos: la posibilidad de prolongar el uso de los AEE pospondrá el fin de su vida útil y posterior eliminación, con lo que se retrasará la generación de residuos peligrosos (RAEE). En la mayor parte de los casos, el impacto medioambiental de producir piezas de repuesto adicionales es mínimo en comparación con las ventajas que supone mantener un aparato en funcionamiento. Esta medida frenará la generación de más de tres mil toneladas de residuos peligrosos al año en la UE, lo que refuerza la economía circular. El incremento de la vida útil de los AEE también supondrá un ahorro en energía y materias primas.

## 3. Coherencia con las disposiciones vigentes

3.1. En lo que se refiere a las operaciones del mercado secundario, la propuesta pretende restablecer la plena coherencia de la Directiva RUSP 2 con los principios generales de la legislación sobre productos de la UE.

3.2. La Directiva RUSP 2 permite que los AEE que no son conformes con ella y que se situaban fuera del ámbito de aplicación de la RUSP 1 continúen estando disponibles en el mercado hasta el 22 de julio de 2019. Después de esta fecha, sin embargo, estarán prohibidas tanto la introducción en el mercado como las operaciones del mercado secundario (como la reventa) de los AEE no conformes con las normas. Los AEE afectados por esta «interrupción forzosa» de las operaciones del mercado secundario son los productos sanitarios, los instrumentos de vigilancia y control y otros AEE objeto del nuevo ámbito de aplicación. Esta limitación a las operaciones del mercado secundario no es coherente con la armonización general de la legislación sobre productos de la UE. Por este motivo, la Comisión propone eliminar la interrupción forzosa de las operaciones del mercado secundario.

3.3. La Directiva RUSP 2 establece una excepción (a la restricción general de sustancias) para los cables y las piezas de repuesto destinados a la reparación, reutilización, actualización de las funciones o mejora de la capacidad de los grupos de AEE que pasan a formar parte de su ámbito de aplicación de forma gradual. No obstante, en lo que se refiere a los AEE objeto del nuevo ámbito de aplicación, solo figuran los productos sanitarios y los instrumentos de vigilancia y control. De esta manera, queda prohibido el uso de piezas de repuesto después del 22 de julio de 2019 y se produce una diferencia de trato injustificada. Por esta razón, la Comisión propone introducir una disposición específica para excluir las piezas de repuesto de la restricción de sustancias, de manera que la reparación de los AEE situados dentro del ámbito de aplicación de la Directiva RUSP 2, que se comercialicen en la UE, esté permitida en todo momento.

3.4. La Directiva RUSP 2 enumera diez tipos específicos de aparatos que quedan excluidos de las disposiciones con ámbito de aplicación «abierto». Uno de los tipos de aparatos excluidos («maquinaria móvil no de carretera facilitada exclusivamente para usos profesionales») se refiere solo a la maquinaria con una fuente de alimentación incorporada. Con esta disposición, determinados tipos de maquinaria que, por lo demás, son idénticos están regulados por dos regímenes diferentes solo por contar con una fuente de alimentación distinta (incorporada o externa). La Comisión propone modificar la definición de «maquinaria móvil no de carretera facilitada exclusivamente para usos profesionales» a fin de incluir también las máquinas accionadas por tracción.

3.5. Además, la Comisión propone incluir los órganos de tubos en la lista de aparatos excluidos debido a la falta de alternativas para remplazarlos.

3.6. En la RUSP 2, las exenciones a la restricción del uso de sustancias deberían tener una duración limitada.

3.7. Si bien el artículo 5, apartado 5, no establece un plazo específico para que la Comisión decida sobre las solicitudes de nuevas exenciones, en lo que se refiere a las solicitudes de prórroga, la Comisión tiene que tomar su decisión como tarde seis meses antes de que la exención expire, lo que ha resultado manifiestamente inviable en la práctica. Teniendo en cuenta además la obligación de que las solicitudes de prórroga se efectúen como tarde dieciocho meses antes de que la exención

expire, el plazo supone que la Comisión tiene que tomar su decisión sobre las solicitudes para prorrogar exenciones existentes en los doce meses siguientes a la presentación de la solicitud, salvo que haya circunstancias específicas que justifiquen un plazo diferente. Respetar este plazo es claramente inviable, debido a las diversas medidas de procedimiento obligatorias requeridas para evaluar una solicitud de prórroga. Por ello, conviene eliminar la disposición que establece un plazo para que la Comisión decida sobre las solicitudes de prórroga de las exenciones.

#### **4. Coherencia con otras políticas de la Unión**

4.1. Las modificaciones objeto de la propuesta actual no alteran el enfoque fundamental de la Directiva RUSP 2, ni su coherencia con el resto de la legislación. La Directiva RUSP 2 y el Reglamento REACH son coherentes en lo que se refiere a la interacción de las políticas.

4.2. La Directiva RUSP 2 también es coherente con el resto de la legislación relativa a los productos, como la Directiva 2012/19/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, y la Directiva 2000/53/CE del Parlamento Europeo y el Consejo, relativa a los vehículos al final de su vida útil. Otras normas de la UE pueden contener obligaciones específicas en relación con la fase de utilización de los AEE, pero no se producen solapamientos con los requisitos establecidos en la Directiva RUSP 2.

Bruselas, 5 de julio de 2017.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
George 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 — Revisión de la aplicación de la normativa medioambiental de la UE: problemas comunes y cómo combinar esfuerzos para obtener mejores resultados»**

[COM(2017) 63 final]

(2017/C 345/19)

Ponente: **Mihai MANOLIU**

Consulta	23.3.2017
Fundamento jurídico	Artículos 33 y 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Decisión del Pleno	24.1.2017
Sección competente	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en sección	15.6.2017
Aprobado en el pleno	5.7.2017
Pleno n.º	527
Resultado de la votación	139/1/4
(a favor/en contra/abstenciones)	

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. En opinión del CESE, la revisión de la aplicación de la normativa medioambiental de la UE revela que la aplicación deficiente, fragmentada y desigual de la legislación medioambiental de la UE constituye un grave problema en muchos Estados miembros. A las causas profundas de la deficiente aplicación detectadas durante la revisión parece sumarse la falta de voluntad política por parte de los gobiernos de los Estados miembros para hacer de la mejora sustancial de la aplicación una prioridad política y proporcionar recursos suficientes a tal fin. Los informes nacionales sobre la revisión de la aplicación de la normativa medioambiental muestran cuánto debe hacer la UE para alcanzar los objetivos y los hitos establecidos en el Séptimo Programa de Acción en materia de Medio Ambiente (7.º PAM):

- proteger, conservar y mejorar el capital natural de la Unión,
- convertir a la Unión en una economía hipocarbónica, eficiente en el uso de los recursos, ecológica y competitiva, y
- proteger a los ciudadanos de la Unión frente a las presiones y riesgos medioambientales para la salud y el bienestar.

1.2. El CESE destaca que la adecuada aplicación del acervo medioambiental de la UE redundará en interés de los ciudadanos europeos y ofrece auténticas ventajas económicas y sociales. La salud de los ciudadanos necesita un medio ambiente saludable. El buen funcionamiento de los ecosistemas es un requisito previo para las actividades agrícolas y muchas otras actividades económicas. La aplicación uniforme de las normas medioambientales en todos los Estados miembros garantiza unas condiciones de competencia equitativas para las empresas. Impulsar la economía hacia prácticas respetuosas con el medio ambiente proporciona un importante potencial para la modernización y la innovación económicas, la creación de oportunidades para las empresas y el empleo y el fomento de buenas condiciones de trabajo.

1.3. Los Estados miembros son los principales responsables de la aplicación, mientras que la Comisión desempeña un papel importante a la hora de garantizar que esa aplicación se lleve a cabo de manera adecuada y uniforme.

La voluntad política, la integración de las políticas medioambientales y de otro tipo y la participación activa de la sociedad civil en la toma de decisiones y los procesos de revisión son los requisitos fundamentales para el éxito de la aplicación de la legislación medioambiental en los Estados miembros.

1.4. Los ciudadanos europeos valoran la UE por sus estrictas normas medioambientales. Una deficiente aplicación de estas normas socava la credibilidad de la UE al no garantizar una aplicación uniforme en todos los Estados miembros.

1.5. El CESE acoge favorablemente esta revisión como un nuevo enfoque y un paso importante en un proceso continuo encaminado a establecer el compromiso conjunto de la Comisión y los Estados miembros por mejorar la aplicación de las políticas y de la legislación en materia de medio ambiente. Este proceso debe continuar, teniendo debidamente en cuenta las sinergias, un planteamiento global, la transparencia y el carácter inclusivo.

1.6. El CESE apoya el enfoque integrado de la política de revisión de la aplicación de la normativa medioambiental y señala que tal enfoque también debe aplicarse a la integración de las políticas medioambientales y sociales. La aplicación de los objetivos medioambientales solo puede mejorarse si las repercusiones sociales –las consecuencias para el mercado de trabajo y los consumidores, especialmente los grupos vulnerables– se abordan con cuidado y se tienen en cuenta de manera proactiva. Los instrumentos basados en el mercado, como las reformas de la fiscalidad medioambiental, son elementos importantes para alcanzar los objetivos establecidos en la normativa medioambiental. En este contexto, el CESE señala que es preciso poner en práctica el compromiso de eliminar gradualmente las subvenciones perjudiciales para el medio ambiente.

1.7. La revisión de la aplicación de la normativa medioambiental debería seguir desarrollándose en los próximos años ampliando su alcance a otras áreas de la legislación pertinentes para el medio ambiente, por ejemplo, el clima y la legislación sobre sustancias químicas.

1.8. La aplicación de la normativa medioambiental debería considerarse de manera integrada en combinación con otros ámbitos políticos. A fin de facilitar las soluciones transversales, deberían organizarse debates conjuntos entre el Consejo de Ministros de Medio Ambiente y otras formaciones del Consejo. Debe clarificarse la relación entre el Semestre Europeo y la revisión de la aplicación de la normativa medioambiental, para garantizar que el potencial de los diversos instrumentos se aprovecha de forma óptima.

1.9. El CESE acoge con satisfacción los esfuerzos de la Comisión por establecer diálogos estructurados con los Gobiernos de los Estados miembros sobre la base de los resultados de los informes nacionales. Para ser eficaces, estos diálogos deben ser transparentes y ofrecer un resultado y un seguimiento claros. En beneficio de todas las partes interesadas, debería considerarse y definirse una serie de requisitos previos para llevar a cabo unos procesos de diálogo eficaces.

1.10. El CESE señala que la aplicación eficaz de las medidas de protección medioambiental depende, en parte, de que se conceda un papel activo a la sociedad civil —empresarios, trabajadores y otros representantes de la sociedad—, permitiendo al público en general supervisar la aplicación correcta de la legislación medioambiental mediante el libre acceso a la información medioambiental, la participación en el diseño de la política medioambiental y el acceso a la justicia. Los ciudadanos deben tener acceso a informes precisos sobre la aplicación de la legislación medioambiental en los lugares en los que viven y trabajan. Todos los avances positivos en materia de protección medioambiental han contado con una participación importante de la sociedad civil como guardiana de la democracia.

1.11. El CESE lamenta que el papel crucial que desempeña la sociedad civil no se refleje suficientemente en la revisión de la aplicación de la normativa medioambiental. Una mayor participación de la sociedad civil permitiría reforzar el proyecto de revisión. Las organizaciones de la sociedad civil a nivel nacional deben tener la oportunidad de aportar su experiencia y conocimientos a los informes por país, así como a los diálogos estructurados nacionales y a su seguimiento. El CESE está dispuesto a facilitar el diálogo de la sociedad civil a escala de la UE.

## 2. Introducción

2.1. En mayo de 2016 la Comisión puso en marcha la revisión de la aplicación de la normativa medioambiental<sup>(1)</sup> con el fin de mejorar la aplicación de la legislación medioambiental de la UE en los Estados miembros. La revisión es un instrumento político cooperativo basado en la información que no introduce ningún requisito legal u obligación de notificación. Se ha concebido como un proceso permanente, que se compone de informes bienales por país elaborados por la Comisión y de diálogos con los Estados miembros.

---

<sup>(1)</sup> COM(2016) 316 final.

2.2. En febrero de 2017, la Comisión publicó la primera serie de informes nacionales de los veintiocho Estados miembros y una Comunicación sobre la revisión de la aplicación de la normativa medioambiental, con un resumen de los resultados y conclusiones y de las medidas que la Comisión adoptará.

### 3. Observaciones generales

3.1. La UE tiene un amplio acervo en materia de legislación medioambiental. Sin embargo, la aplicación adecuada de la normativa constituye un grave problema. Los informes nacionales sobre la revisión de la aplicación de la normativa medioambiental muestran el carácter fragmentado y la aplicación desigual de la legislación medioambiental en los Estados miembros de la UE. La revisión describe correctamente las ventajas de una aplicación adecuada para la calidad de vida de los ciudadanos europeos, unas condiciones de competencia equitativas para las empresas y la creación de empleo <sup>(2)</sup>. Los costes de la no aplicación se estiman en 50 000 millones EUR al año <sup>(3)</sup>.

3.2. El Séptimo Programa de Acción en materia de Medio Ambiente (7.º PMA), aprobado por el Parlamento Europeo y el Consejo en 2013 <sup>(4)</sup>, ha hecho de la mejora de la normativa una de sus principales prioridades. El CESE valora positivamente que la Comisión ponga estos principios en práctica mediante la revisión de la aplicación de la normativa medioambiental.

3.3. Los informes por país resumen información que no es completamente nueva. No obstante, su claro valor añadido radica en que, por primera vez, las lagunas en la aplicación se abordan de manera global y transversal, abarcando los principales campos de la legislación medioambiental y englobando a todos los Estados miembros. Este nuevo nivel de evaluación hace que sea posible analizar las causas profundas y los obstáculos estructurales para garantizar, así, una mejor aplicación y desarrollar soluciones e instrumentos.

3.4. El enfoque adoptado por la revisión de la aplicación de la normativa medioambiental también permite sustituir los procedimientos de infracción debidos a una deficiente aplicación legislativa por medidas proactivas que acometan las causas profundas de la aplicación deficiente. Sin embargo, los Estados miembros de la UE son los principales responsables de la aplicación de la legislación medioambiental de la Unión. Es preciso reconocer que, en muchos casos, la falta de voluntad política de los Gobiernos de numerosos Estados miembros para hacer de la mejora sustancial de la aplicación una prioridad política y proporcionar recursos suficientes parece ser una de las causas profundas de la deficiente aplicación que se han detectado durante la revisión <sup>(5)</sup>. Por consiguiente, el CESE apreciaría que la revisión de la aplicación de la normativa medioambiental contribuyera a incluir en la agenda política de los Estados miembros de la UE y de las reuniones del Consejo la necesidad de mejorar la aplicación.

3.5. La Comisión debe abordar la aplicación deficiente de la legislación de la UE por parte de los Estados miembros adoptando medidas estrictas y adecuadas, que incluyan procedimientos de infracción. Al CESE le preocupa la ineficacia de estas medidas hasta la fecha. Los ciudadanos europeos valoran la UE, en particular, por sus estrictas normas medioambientales. Por consiguiente, la deficiente aplicación de estas normas socava la credibilidad de la UE a ojos de sus ciudadanos.

3.6. Los informes por país constituyen una buena base para un diálogo estructurado entre la Comisión y cada Estado miembro; asimismo, permiten a los Estados miembros aprender los unos de los otros, constatar problemas comunes y sacar partido de las buenas prácticas, con arreglo al principio de que el poder reside en el intercambio.

3.7. Puesto que los ciudadanos, las comunidades locales y las empresas son los verdaderos protagonistas a la hora de llevar a cabo las medidas medioambientales, la sociedad civil debe desempeñar un papel activo en la revisión de la aplicación de la normativa medioambiental. Es fundamental hacer de la sociedad civil un socio en este empeño.

3.8. El CESE valora positivamente que la Comisión considere que la participación de la sociedad civil constituye una importante baza para el seguimiento de esta revisión. Sin embargo, la revisión de la aplicación de la normativa medioambiental aún es bastante imprecisa sobre cómo debería participar la sociedad civil. Esta participación debe estar garantizada a lo largo de todo el proceso de revisión y no solo en la fase de seguimiento. Debería mejorarse este aspecto de la revisión

<sup>(2)</sup> COM(2017) 63 final, p. 2

<sup>(3)</sup> Parlamento Europeo, serie «De un vistazo», *Environmental Implementation Review*.

<sup>(4)</sup> DO L 354 de 28.12.2013, p. 171.

<sup>(5)</sup> Dictamen del CESE sobre la Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al Programa General de Medio Ambiente de la Unión hasta 2020 «Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta» (DO C 161 de 6.6.2013, p. 77), apartado 1.2.

#### 4. Observaciones específicas

##### 4.1. *Ámbito de aplicación de la revisión de la aplicación de la normativa medioambiental*

4.1.1. Hasta el momento, la revisión cubre un amplio abanico de la legislación medioambiental: la economía circular y la gestión de residuos, la naturaleza y la biodiversidad, la calidad del aire, el ruido y la calidad y gestión del agua. En la próxima ronda deberían integrarse otros sectores estrechamente relacionados con estos ámbitos políticos. Esto se aplica, en particular, a la mitigación del cambio climático y la adaptación al mismo, que constituyen aspectos fundamentales para muchas políticas medioambientales, como la protección de la naturaleza y la biodiversidad y la gestión del agua. En cuanto a la aplicación de la legislación sobre sustancias químicas, es fundamental para un medio ambiente saludable, el bienestar de las personas y una economía circular limpia.

##### 4.2. *Informes por país*

4.2.1. Los informes por país ofrecen una panorámica general muy buena de los retos medioambientales a los que se enfrenta cada Estado miembro y sus resultados a la hora de aplicar la legislación medioambiental. Asimismo, el CESE valora positivamente que los informes por país hagan referencia a los Objetivos de Desarrollo Sostenible relacionados con esos retos. Esto demuestra que mejorar los resultados medioambientales forma parte de un enfoque de desarrollo sostenible más amplio que persigue el progreso económico, social y medioambiental de una forma integrada, global y equilibrada.

4.2.2. Los informes por país también aportan valor añadido a los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil en los países correspondientes: no solo ofrecen a las partes interesadas no gubernamentales una buena visión general de la situación en su propio país, sino que también les permiten comparar sus resultados con otros Estados miembros y determinar las deficiencias y el potencial sin explotar. Por tanto, la sociedad civil de los Estados miembros debe considerar estos informes como un valioso instrumento para incitar a sus gobiernos a rendir cuentas a la hora de garantizar un entorno saludable. Los informes permiten a la sociedad civil presionar en favor de una mejor aplicación de la legislación medioambiental.

4.2.3. Sin embargo, este potencial podría explotarse en mayor medida reforzando la participación de la sociedad civil en la preparación de los informes por país, los diálogos estructurales y el seguimiento y la revisión de los informes en el próximo ciclo bienal. Las organizaciones de la sociedad civil cuentan con una gran experiencia que puede contribuir a definir los principales retos medioambientales a los que se enfrenta su país. Por consiguiente, deberían ser consultadas desde las primeras fases del proceso.

4.2.4. Para que la revisión de la aplicación de la normativa medioambiental sea un proceso permanente, es importante realizar un seguimiento de los avances en la aplicación de las recomendaciones de las anteriores rondas de informes y resumir los resultados en la siguiente ronda de la revisión.

##### 4.3. *Causas profundas de la deficiente aplicación e instrumentos para lograr mejoras*

4.3.1. El CESE celebra que la Comisión Europea considere la revisión de la aplicación de la normativa medioambiental como una oportunidad para analizar las causas profundas comunes de su deficiente aplicación. La evaluación inicial prevista en la Comunicación debería proseguir en colaboración con los Estados miembros, teniendo en cuenta la experiencia de primera mano y los conocimientos de las partes interesadas no gubernamentales, así como la investigación llevada a cabo por académicos, laboratorios de ideas y la Red de la UE para la Aplicación y el Cumplimiento de la Legislación Medioambiental (IMPEL).

4.3.2. La Comisión ya ha detectado importantes causas profundas comunes: coordinación ineficaz entre autoridades locales, regionales y nacionales, falta de capacidad administrativa y financiación insuficiente, falta de conocimientos y datos, insuficientes mecanismos de garantía del cumplimiento y falta de integración y coherencia política.

4.3.3. La Comisión menciona algunos ejemplos de una mejor coordinación e integración de las políticas, como un enfoque coordinado para la política sobre contaminación atmosférica y las políticas de movilidad. El CESE respalda este enfoque político integrado y señala que este principio también debe aplicarse a la integración de las políticas medioambientales y sociales. La aplicación de los objetivos medioambientales solo podrá mejorarse si las repercusiones sociales, es decir, las consecuencias para el mercado de trabajo y los consumidores, en particular los grupos vulnerables, se abordan con cuidado y se tienen en cuenta de manera proactiva.

4.3.4. En última instancia, la base de muchos de estos problemas es la falta de voluntad política <sup>(6)</sup>. Por consiguiente, será importante que la revisión consiga su objetivo de tratar la aplicación de la legislación medioambiental como una cuestión política e incluirla en la agenda de la UE.

4.3.5. El CESE también hace hincapié en que las competencias y los conocimientos de las autoridades constituyen un requisito previo para una aplicación correcta. Además, la sensibilización y la comunicación son aspectos fundamentales para ayudar a la sociedad civil a participar en el proceso de revisión de la aplicación de la normativa medioambiental.

4.3.6. La Comisión menciona los instrumentos basados en el mercado y las inversiones como herramientas para mejorar los objetivos incluidos en los marcos jurídicos medioambientales. El CESE ya señaló en un dictamen anterior el potencial de las reformas fiscales medioambientales, que transfieren la carga impositiva del trabajo a la utilización de recursos, tanto para impulsar la creación de empleo y la innovación económica como para reducir las consecuencias negativas para el medio ambiente <sup>(7)</sup>.

4.3.7. En el mismo dictamen, el CESE lamentaba que se siguieran concediendo subvenciones perjudiciales para el medio ambiente. Se han registrado escasos avances. En su Comunicación, la Comisión menciona la reforma fiscal y la eliminación progresiva de las subvenciones perjudiciales para el medio ambiente como importantes instrumentos para una mejor aplicación. Sin embargo, no se presenta ningún enfoque para superar este punto muerto.

#### 4.4. *Acción futura*

4.4.1. Como ha señalado la Comisión, la responsabilidad de la correcta aplicación del acervo medioambiental de la UE recae principalmente en los Estados miembros. Sin embargo, es indudable que diversos aspectos importantes a escala de la UE también pueden obstaculizar o apoyar la aplicación correcta. La integración inteligente de los objetivos medioambientales y otros ámbitos políticos debe comenzar a escala de la UE con una normativa coherente e inteligente y la asignación de fondos. La ecologización de la PAC es un buen ejemplo del que pueden extraerse lecciones. Asimismo, una mayor coherencia política para el desarrollo sostenible a escala de la UE podría contribuir a mejorar los resultados medioambientales en los Estados miembros de la UE. La revisión de la aplicación de la normativa medioambiental también debería utilizarse como mecanismo para recabar opiniones sobre la oportunidad de corregir o actualizar las actuales políticas o la legislación de la UE.

4.4.2. Sobre la base de los resultados de la primera ronda de la revisión, la Comisión propone facilitar los esfuerzos de los Estados miembros estableciendo un diálogo estructurado con cada Estado miembro consagrado a la aplicación, proporcionando a los expertos de los Estados miembros un respaldo a medida ofrecido por sus homólogos en otros Estados miembros y debatiendo cuestiones estructurales comunes en el seno del Consejo. El CESE acoge con satisfacción estas medidas, aunque alberga dudas sobre si serán suficientes para mejorar la calidad global de los resultados medioambientales de los Estados miembros.

#### 4.5. *Diálogos estructurados*

4.5.1. El establecimiento de diálogos estructurados, de manera similar al enfoque seguido en el proceso del Semestre Europeo, ya se había previsto en el 7.º PAM <sup>(8)</sup>. La Comunicación carece de información sobre las modalidades prácticas de estos diálogos, que no deberían dejarse a la discreción de los Gobiernos de los Estados miembros. En beneficio de todas las partes interesadas debería considerarse y definirse una serie de requisitos previos para llevar a cabo unos procesos de diálogo eficaces.

4.5.2. Es preciso garantizar la equilibrada participación de una amplia gama de partes interesadas no gubernamentales, así como de entes locales y regionales. Se les invitará con suficiente antelación y se les proporcionará la información adecuada para que puedan preparar sus contribuciones.

4.5.3. Para ser eficaces, estos diálogos deben organizarse de manera que estén orientados a la obtención de resultados. Los resultados y las próximas etapas, los compromisos de los participantes y los plazos deberían fijarse con claridad y ser objeto de supervisión. El 7.º PAM hace referencia a los «acuerdos de asociación para la aplicación de la legislación» entre la Comisión y los Estados miembros, un instrumento al que podría considerarse recurrir en el marco de la revisión de la aplicación de la normativa medioambiental. Los compromisos pueden proceder también de las partes interesadas no gubernamentales, como la industria, las empresas minoristas o la agricultura.

<sup>(6)</sup> Dictamen del CESE sobre la Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al Programa General de Medio Ambiente de la Unión hasta 2020 «Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta», Séptimo Programa de Acción en materia de Medio Ambiente (DO C 161 de 6.6.2013, p. 77).

<sup>(7)</sup> Dictamen del CESE sobre el tema Instrumentos de mercado destinados a lograr una economía hipocarbónica y eficiente en el uso de los recursos en la UE (dictamen de iniciativa) (DO C 226, 16.7.2014, p. 1).

<sup>(8)</sup> 7.º PAM, punto 59.

#### 4.6. *Ayuda entre pares*

4.6.1. El CESE acoge favorablemente la organización de la ayuda entre pares de expertos de los Estados miembros. La rica y dilatada experiencia de la Red de la UE para la Aplicación y el Cumplimiento de la Legislación Medioambiental (IMPEL) debería tenerse en cuenta.

4.6.2. El intercambio de expertos individuales debería completarse con programas más amplios de apoyo mutuo entre los Estados miembros, similares a los proyectos de «hermanamiento» de Phare, que apoyaron con éxito la adaptación al acervo de la UE durante el proceso de ampliación de la Unión en 2004-2007. Debería considerarse introducir programas de evaluación entre pares, de forma similar al programa de la OCDE de análisis del rendimiento medioambiental<sup>(9)</sup>.

#### 4.7. *Debate sobre cuestiones estructurales comunes en el seno del Consejo*

4.7.1. La Comisión tiene intención de examinar, en el seno del Consejo, los obstáculos estructurales comunes que dificultan la correcta aplicación, lo que implicaría incluir esta cuestión en la agenda política. Sin embargo, no se dispone de información sobre las modalidades concretas de este propósito.

4.7.2. Con la «ecologización» del Semestre Europeo también se ha intentado, en los últimos años, utilizar este mecanismo de coordinación de la gobernanza central entre la Comisión y los Estados miembros para mejorar el rendimiento medioambiental. Esto permitiría llamar directamente la atención de los jefes de Gobierno sobre los problemas de rendimiento medioambiental y facilitaría la adopción de soluciones integradas.

4.7.3. Sin embargo, hasta la fecha la ecologización del Semestre Europeo no ha gozado de mucho éxito. La Comisión no quiere sustituir esta ecologización por la revisión de la aplicación de la normativa medioambiental. Sin embargo, ello obligaría a clarificar la relación entre el Semestre Europeo y la revisión de la aplicación de la normativa medioambiental, a fin de garantizar que el potencial de cada uno de estos instrumentos se aprovecha de forma óptima.

4.7.4. Los debates que se mantienen durante las reuniones del Consejo de Ministros de Medio Ambiente, por sí solos, probablemente no serán suficientes. Para facilitar la adopción de soluciones integradas y transversales deberían organizarse debates conjuntos con otras formaciones del Consejo, por ejemplo, un debate conjunto con los ministros de Transporte o de Empleo y Asuntos Sociales.

#### 4.8. *Instrumentos jurídicos de aplicación de la legislación*

4.8.1. La Comisión ha precisado acertadamente que la revisión de la aplicación de la normativa medioambiental no debería sustituir a una acción legal para mejorar la aplicación de la legislación medioambiental; esa tarea no entra en el ámbito de la revisión. Sin embargo, el enfoque más cooperativo de la revisión de la aplicación de la normativa medioambiental solo tendrá éxito si la opción de posibles consecuencias jurídicas y sanciones se aplica de manera creíble y eficaz. Esto concierne tanto a la incoación de procedimientos de infracción por parte de la Comisión Europea en caso de incumplimiento de la legislación medioambiental como a los instrumentos jurídicos de los que se valen los ciudadanos y la sociedad civil para pedir a los Gobiernos de los Estados miembros y a la UE que rindan cuentas.

4.8.2. El CESE desea recordar a la Comisión y los Estados miembros que en el 7.º PAM se incluyeron algunas medidas de mejora de la aplicación de la legislación medioambiental, que hasta la fecha no se han llevado a la práctica:

- ampliar a toda la legislación medioambiental de la UE los criterios vinculantes para un eficaz desarrollo de los controles y la vigilancia por parte de los Estados miembros,
- garantizar mecanismos coherentes y eficaces a nivel nacional para la tramitación de reclamaciones relacionadas con la aplicación de la legislación medioambiental de la Unión.

4.8.3. El CESE evaluará en un dictamen específico la próxima Comunicación de la Comisión sobre el acceso de los ciudadanos a la justicia en materia de medio ambiente.

Bruselas, 5 de julio de 2017.

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

---

<sup>(9)</sup> <https://www.oecd.org/site/peerreview/environmentalperformancereviews.htm>

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Precios y costes de la energía en Europa»**

[COM(2016) 769 final]

(2017/C 345/20)

Ponente: **Laure BATUT**

Consulta	Comisión Europea, 17.2.2017
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	14.6.2017
Aprobado en el pleno	5.7.2017
Pleno n.º	527
Resultado de la votación	127/15/4
(a favor/en contra/abstenciones)	

## 1. Recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) desea recordar que el paquete de medidas de la UE sobre energía tiene como objetivo que el *consumidor ocupe un lugar central*, y desearía que se defina y se aplique dicho concepto. El consumidor solo podrá desempeñar su nuevo papel si puede basarse en unos textos claros que le proporcionen los medios para actuar. El CESE considera que es necesaria una visión de futuro sobre lo que los ciudadanos y las empresas europeas pueden ganar en este proyecto, como una mayor igualdad, para que la «Unión de la Energía» tenga éxito.

1.2. El CESE considera que actuar sobre la demanda de energía mediante la sensibilización de los ciudadanos y los profesionales (educación, formación) podrá lograr que se responsabilicen de sus decisiones y comportamientos energéticos. La eficiencia energética puede contabilizarse en los balances relativos a las necesidades de energía, puede contribuir a reducir el consumo y, por consiguiente, influir en los costes, incluso cuando los precios aumentan. Sin embargo, no puede resolver por sí sola los problemas relacionados con el cambio climático, la seguridad del suministro o la precariedad <sup>(1)</sup>. La eficiencia y la reducción del consumo de energía no constituyen una fuente de energía.

1.3. El CESE recomienda ampliar el examen de datos en los próximos años, incluyendo el estudio de más fuentes de energía, e interesarse por tres tipos de consumo: de los hogares, de las industrias y de las empresas de servicios.

1.4. El informe debería recoger también una evaluación de las respuestas a la demanda de energía para conocer el grado de satisfacción de las necesidades realizado a un precio sostenible (artículo 14 del TFUE).

1.5. El CESE aboga por que el informe se centre en los montantes desembolsados por las empresas o los consumidores, en la I+D y en la toma en consideración de los estudios sobre el almacenamiento de energía, que deberían reflejarse en el precio de la energía y en los costes de financiación de dichas redes.

1.6. El coste de los daños medioambientales debería evaluarse y ser fácilmente accesible para todos.

1.7. El CESE recomienda que, al comienzo de los informes bienales de la Comisión sobre los precios y costes de la energía, se incluya un glosario que facilite la comprensión del documento a todos los consumidores.

<sup>(1)</sup> Dictamen del CESE sobre el tema «Paquete sobre la energía limpia para todos los europeos» (DO C 246 de 28.7.2017, p. 64).

1.8. Con el mismo objetivo de transparencia, el Comité pide a la Comisión que añada una ficha por Estado miembro examinado con cinco puntos de referencia por fuente de energía:

- el diferencial de precios anual entre los mercados mayorista y minorista,
- el porcentaje de «materia prima», de «redes» y de «impuestos» en el precio al consumidor,
- los márgenes de beneficio que obtienen anualmente las empresas de la cadena de valor y, sobre todo, los proveedores nacionales,
- el porcentaje y el desglose de las ayudas europeas al Estado y a las empresas, y
- el porcentaje de las tarifas reguladas y de las tarifas sociales en el total de los precios al por menor.

## 2. Introducción

2.1. En 2014, la Comisión Europea elaboró un primer informe sobre los precios y costes de la energía en la Unión Europea (UE); las deficiencias de los datos recogidos hizo que propusiera un Reglamento<sup>(2)</sup> relativo a las estadísticas europeas sobre los precios del gas natural y la electricidad.

2.2. El objetivo era comprobar la fase de desarrollo del mercado interior de la energía, que no se ha completado, y contribuir a determinar las medidas necesarias para mejorar la eficiencia energética y la seguridad de suministro, en este ámbito de competencias compartidas.

## 3. Síntesis del informe de la Comisión

3.1. El informe de la Comisión analizado es, por lo tanto, el segundo. En él se evalúa la situación de los precios de la energía en los sectores del gas, la electricidad y los productos derivados del petróleo, así como sus consecuencias para los hogares y las industrias, y se destacan las políticas estratégicas de la UE para realizar la Unión de la Energía.

## 4. Precios de la electricidad

4.1. La Comisión menciona unos requisitos para influir en los precios: aumentar la eficiencia energética y recurrir a las energías alternativas, ámbitos en los que la Unión quiere ser líder mundial.

4.2. En efecto, las importaciones netas por los Estados de la Unión de electricidad procedente de combustibles fósiles aumentaron, y su dependencia también, lo que ha reactivado los difíciles debates sobre el gas y el petróleo de esquisto.

4.3. Los precios al por mayor disminuyeron constantemente desde 2008 y convergieron dentro del mercado único, lo que condujo al descenso de los precios del carbón y del gas. Sin embargo, muchos factores nacionales impiden que esta disminución se repercuta en los precios al por menor que siguen subiendo, puesto que el **precio medio para los hogares** aumentó un 3,2 % en el mismo período:

- el componente de energía disminuyó en un 15 % entre 2008 y 2015;
- el componente de red se incrementó una media del 3,3 % cada año;
- el componente de impuestos y gravámenes, que se desglosa en diez subcomponentes<sup>(3)</sup> que incluyen el IVA, tarifas sociales, empleo, compensaciones, seguridad de suministro, cánones de concesión, etc., aumentó diez puntos porcentuales, pasando del 28 al 38 % del precio.

4.4. **El precio de la electricidad destinada a las empresas** aumentó en un porcentaje inferior: entre el 0,8 y el 3,1 % anual de 2008 a 2015, dado que los «grandes» consumidores pueden beneficiarse de tarifas adaptadas.

4.5. La Comisión indica que existen **enormes disparidades entre los Estados miembros** y que las diferencias pueden llegar a triplicarse para los hogares debido al factor de los impuestos y gravámenes (un 59 % en Dinamarca frente a un 5 % en Malta).

4.6. Por término medio, la electricidad europea es más cara que en los Estados Unidos, pero mucho menos que en Japón.

<sup>(2)</sup> DO L 311 de 17.11.2016, p. 1.

<sup>(3)</sup> COM(2016) 769 final, p. 7, nota 8 a pie de página.

## 5. Precios del gas

5.1. El gas constituye el 23 % del consumo de energía primaria de la UE, del que un 15 % se destina a la producción de electricidad; representa «un tercio de las necesidades energéticas finales tanto a nivel doméstico como industrial».

5.2. La UE depende en un 69 % de sus importaciones de gas y de pocos proveedores, lo que la obliga a seguir las fluctuaciones de las tendencias mundiales del precio.

5.3. Los precios al por mayor disminuyeron un 50 % desde 2013, principalmente debido a la debilidad de la demanda mundial, la producción estadounidense de gas de esquisto y la indexación del precio del gas con arreglo al del petróleo.

5.4. Al por menor, los precios aumentaron un 2 % al año desde 2008 **para los hogares**. También en este caso, el componente de impuestos y gravámenes es importante y aumentó un 4,2 % al año, y explica, junto con los costes de red, la fuerte disparidad entre Estados miembros, ya que los precios más elevados (en Suecia) son cuatro veces superiores a los más bajos (en Rumanía).

5.5. Para las **industrias** y los «grandes» consumidores industriales, **los precios disminuyeron**, siendo el componente de energía el predominante en la formación de los precios, lo que explica que los precios al por mayor hayan repercutido en los precios al por menor y se haya logrado una mayor convergencia en el mercado único.

5.6. A nivel mundial, Europa está en la media de las convergencias con una tendencia descendente desde 2013, si bien se mantiene por encima de los precios estadounidense y ruso.

## 6. Precios del petróleo

6.1. Desde mayo de 2014 a enero de 2016, en 19 meses, los precios del petróleo crudo en dólares bajaron un 77 %, después volvieron a subir pero manteniéndose en la mitad de los precios de 2014.

6.2. Los **precios al por menor** se vieron afectados en menor proporción, puesto que el euro se depreció frente al dólar y los impuestos y gravámenes son un componente importante del precio.

La Unión fijó unos tipos mínimos del impuesto especial<sup>(4)</sup>, pero los Estados miembros suelen optar por superarlos: en 2015, los **impuestos** representaron el 63 % del precio medio al por menor de la gasolina y el 57 % del precio del gasóleo, con disparidades entre los Estados.

6.3. En resumen, los precios de las tres fuentes bajaron desde el informe anterior y la bajada repercutió en los precios al por mayor. También repercutió en el precio al por menor de los productos petrolíferos, mientras que los del gas y la electricidad aumentaron debido al incremento de los costes derivados de la red y, sobre todo, los impuestos y gravámenes.

## 7. Gasto doméstico en energía

7.1. Para las tres fuentes, el **consumo** de los hogares es **bastante estable** desde 2008.

Su **gasto ha aumentado** debido a la subida de los precios al por menor del gas y la electricidad (excluido el transporte). Existen grandes disparidades entre los Estados miembros respecto del porcentaje de los recursos dedicado a la energía, que evidentemente afecta mucho más a las familias pobres: un 8,6 % en 2016 frente a un 6,2 % en 2004. El consumo de los hogares disminuyó un 4 % durante este período.

7.2. La Comisión destaca la importancia de las medidas sociales destinadas a los consumidores vulnerables para combatir la pobreza energética.

## 8. Costes de la energía en la industria

8.1. En general, para catorce sectores industriales de consumo intensivo, los costes de la energía **disminuyeron** para las empresas entre 2008 y 2013 y, durante los últimos años, el porcentaje del coste de la energía en los costes de producción se sitúa de media entre el 5 y el 10 %. Esto se debe a la reducción de los precios para los grandes consumidores, las exenciones y las reducciones fiscales, pero no especialmente a las medidas orientadas a la eficiencia energética.

8.2. La Comisión estima que la Unión, a escala internacional, no utiliza una gran cantidad de energía y que un mercado energético competitivo y con un funcionamiento adecuado debería suministrar de la forma más eficaz posible la energía que necesitan los hogares y la industria, evitando todo efecto inflacionista y sin subsidios de las autoridades públicas que provocan distorsiones injustificadas del mercado: 113 000 millones EUR concedidos en 2012, de los cuales 17 200 millones en forma de subsidios directos; en 2014, se recaudaron 263 000 millones EUR en impuestos, lo que equivale al 1,88 % del PIB de la UE.

<sup>(4)</sup> DO L 283 de 31.10.2003, p. 51.

## 9. Observaciones generales

9.1. La energía es un elemento central para las economías y los hogares. Su consumo es responsable de las emisiones de CO<sub>2</sub> perjudiciales para el clima y los seres vivos. La Unión ha iniciado la transición hacia una economía hipocarbónica. La comprensión de los mecanismos de fijación de los costes y precios de la energía debería ser un factor que permita mejorar la transición y luchar contra la pobreza energética <sup>(5)</sup>.

9.2. El informe de la Comisión muestra que no hay *un* precio de la energía en la UE, sino *varios* precios para los distintos vectores energéticos que varían en función de la situación geográfica, las prácticas nacionales, el momento y las formas de consumo de los usuarios.

9.3. En diversos países europeos se publica un «barómetro de los precios de la energía» (European Climate Foundation) para los hogares y la Comisión, por su parte, publica sus informes desde hace dos años.

## 10. Los vectores

10.1. El petróleo, el carbón y el gas, que todavía aportan el grueso de la energía total consumida, junto con la biomasa, la energía nuclear y la electricidad, no son almacenables ni transportables en la misma medida:

- el petróleo se transporta fácilmente y su precio puede ser homogéneo en amplias zonas geográficas,
- el gas debe licuarse, lo que requiere costosas infraestructuras soportadas por distintas entidades,
- la electricidad, producto «derivado» procedente de otras fuentes de energía, no se puede almacenar, requiere infraestructuras de producción y transporte y tiene costes finales diferentes para los usuarios y las industrias.

10.2. El precio de la energía repercute en la competitividad de cada sector, en función del porcentaje de energía directa utilizada y de energía incorporada en sus consumos intermedios para la producción de un bien. Un coste bajo de la energía puede influir en la competitividad (véase el gas de esquisto estadounidense), aunque sin constituir un factor estructural de productividad.

10.3. Numerosos Estados miembros importan energía de sus vecinos, dentro o fuera de la Unión: la situación geopolítica repercute en la seguridad del suministro y en los precios.

10.4. El precio del barril de petróleo siempre se fija en dólares: el tipo de cambio de las monedas, así como la situación de la competitividad global de la economía europea, influyen en la competencia y en la formación de los precios para el consumidor final.

10.5. El precio de la energía que pagan las industrias y los hogares repercute en la demanda agregada. En el comercio de la UE, los intercambios de bienes son mayoritariamente intraeuropeos y están compuestos por bienes transformados que son sensibles a las variaciones de los precios de la energía.

## 11. Precios y costes

### 11.1. \*Precios

11.1.1. ¿Coste o precio? En el lenguaje común, se emplea fácilmente uno por otro. El informe de la Comisión [COM (2017) 769] habría ganado en claridad si hubiera precisado este punto.

11.1.2. El más evidente es el *precio*. El precio expresa el valor de mercado de una unidad de un bien o de un servicio energético. En un mercado totalmente «libre», sería el punto de equilibrio entre la oferta y la demanda.

11.1.3. En un mercado mundial sofisticado, existen tantos precios como mercados. Y en cada fase de las transacciones, los elementos externos influyen en los precios (externalidades). Posteriormente intervienen los aspectos de política interna de los Estados miembros, como la estructura del sector, la fiscalidad, el clima, el poder adquisitivo de los hogares, la competitividad de las empresas, etc.

11.1.4. La Unión de la Energía podría, respetando el principio de subsidiariedad, mitigar estos aspectos que generan diferencias e injusticia entre europeos.

---

<sup>(5)</sup> DO C 341 de 21.11.2013, p. 21.

## 11.2. \*Costes

11.2.1. Los costes corresponden al precio de las materias primas energéticas necesarias para producir un bien o un servicio y ponerlo a disposición de los consumidores («Les prix et les coûts des sources d'énergie», Jean-Marie Martin-Amouroux, 20.2.2017). Puede haber diferencias de costes muy importantes en función del proceso de producción de la energía consumida [SWD(2016) 420 final].

11.2.2. En el caso de las pymes, que constituyen el 90 % del tejido económico europeo, aunque no estén clasificadas como grandes consumidoras de energía, el coste de la energía que adquieren y el de la energía incorporada en los productos primarios que tratan pueden tener una gran repercusión en el precio de coste de los bienes elaborados y en su venta.

11.2.3. Además, el coste de la energía no es un factor fácil de modificar, sino que es un gasto obligatorio; cuando es un factor importante del coste de producción, grava el precio de venta de los bienes, afecta el poder adquisitivo de los consumidores y puede ralentizar el crecimiento de la demanda (como ocurre con los automóviles). Para una empresa, las fuentes de energía son sustituibles entre ellas: si el petróleo resulta demasiado caro, se pasa al gas, etc.

11.2.4. La cuestión del coste de la energía remite a las cuestiones de la diplomacia europea y al establecimiento de una política industrial europea, y no solo para las industrias de los sectores con un consumo intensivo de energía.

## 12. Observaciones específicas

12.1. El documento analizado forma parte del paquete «Energía limpia para todos los europeos»<sup>(6)</sup>, en el que la Comisión hace balance de los precios y costes de la energía en Europa. El CESE lamenta que la perspectiva de la transición no se exponga con más detalle. Unos costes diferenciados en función de las diversas fuentes de producción de electricidad serían más comprensibles. El contenido en energía de un bien depende de toda la cadena de producción y de los costes de la energía. Lo que está en juego es la competitividad de las empresas y, por ende, su capacidad para crear empleo sostenible y preservar el medio ambiente.

12.2. Los distintos textos europeos convirtieron a la UE en una referencia común en la lucha de los Estados contra los gases de efecto invernadero, la eficiencia energética y la promoción de las energías renovables. Pero la decisión sobre la «combinación» corresponde a los Estados miembros. Existen divergencias entre ellos, especialmente sobre la fiscalidad y las orientaciones para combatir el cambio climático. Se trata de una situación generadora de dumping que dificulta la gobernanza de la Unión de la Energía<sup>(7)</sup>.

12.3. Un planteamiento de «competencia plena», según el principio imperante en los años ochenta, no tiene en cuenta la situación mundial del sector de la energía ni las nuevas orientaciones de la Unión: el consumidor «ocupa el centro del sistema» y ya no cabe lamentarse de «la imperfección del mercado», ni del amplio abanico de intervenciones públicas en favor del sector de la energía que constituyen verdaderas «subvenciones», ni de la base de la importante recaudación tributaria para los ingresos públicos. Ello puede considerarse como una redistribución para compensar el coste social de la energía, que llega a ser insostenible para muchos ciudadanos.

12.4. El aumento de los precios de la energía, y en especial de la electricidad, puede provocar una deslocalización del empleo; la estabilidad de las políticas públicas es indispensable para los asalariados, las empresas y los inversores.

12.5. Las desigualdades siguen siendo evidentes entre las personas y entre los Estados miembros. También existen entre empresas, las que tienen un alto consumo y las demás, y entre ciudadanos y empresas. La liberalización del mercado europeo, que acabó con los monopolios nacionales para introducir una competencia que debía beneficiar a los consumidores, ha llevado a una subida de las facturas de consumo final de gas y electricidad y no ha impedido la creación de oligopolios sin competencia. El Comité considera que el concepto de igualdad entre «consumidores», también conocido como nivelación, podría ser un concepto europeo.

12.6. En una Comunicación sobre acelerar la innovación en energías limpias<sup>(8)</sup>, la Comisión señala que «el sistema energético ha alcanzado un punto de inflexión» en Europa, donde «las energías renovables son cada vez más rentables». El Consejo Europeo ha aprobado medidas sobre la descarbonización de las economías y la integración del mercado de la energía. Las energías renovables representan una cuota creciente de la producción de electricidad y los porcentajes de intensidad energética –que miden el consumo energético respecto de la eficiencia económica– están disminuyendo, principalmente en las economías desarrolladas.

<sup>(6)</sup> COM(2015) 80 final.

<sup>(7)</sup> Dictamen del CESE sobre la «Gobernanza de la Unión de la Energía» (DO C 246 de 28.7.2017, p. 34).

<sup>(8)</sup> Dictamen del CESE «Acelerar la innovación en energías limpias» (TEN/619), pendiente de publicación en el Diario Oficial.

12.7. La Comunicación analizada recoge un conjunto de medidas legislativas basadas en tres objetivos principales:

- dar prioridad a la eficiencia energética;
- ser líder mundial de las energías renovables, y
- prever un trato equitativo para los consumidores.

12.8. El planteamiento de la UE respecto de las cuestiones relativas a precios y costes debería cambiar radicalmente, tener en cuenta la situación de los consumidores vulnerables y señalar hasta qué nivel las políticas públicas deben financiar las energías renovables para que los hogares no se vean muy afectados por la fiscalidad inducida. La Comisión menciona un enfoque regional más intuitivo y cercano a los consumidores para avanzar hacia un mercado único.

12.9. La Comisión destaca la importancia de las medidas sociales destinadas a los consumidores vulnerables para combatir la pobreza energética. Ello es acertado, pero estas medidas no se financian con los márgenes obtenidos por las grandes empresas de los sectores de la energía, sino por los demás ciudadanos y sus impuestos, así como los presupuestos de los Estados miembros.

12.10. El Comité subraya que el informe ofrece una gran cantidad de información recopilada entre muchos agentes, pero lamenta que esta **transparencia**, tanto respecto de los precios como de los costes, no descienda hasta los hogares: para las energías renovables, el coste de la red puede tener una repercusión del 50 % (Informe del Centro de Análisis Estratégico, 2012, Francia). Son necesarias unas buenas estadísticas, como se propone recoger en la propuesta de Reglamento de la Comisión (véase la nota 1 a pie de página), para que los consumidores puedan elegir y decidir. Deberían incluir el coste de los daños medioambientales y ser fácilmente accesibles para todos los destinatarios de las medidas que quieran comprender por qué y cómo reciben y pagan la energía.

Bruselas, 5 de julio de 2017.

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

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1008/2008 sobre normas comunes para la explotación de servicios aéreos en la Comunidad»**

[COM(2016) 818 final — 2016/0411 (COD)]

(2017/C 345/21)

Ponente: **Jacek KRAWCZYK**

Consulta	Parlamento Europeo, 16.2.2017 Consejo de la Unión Europea, 13.2.2017
Fundamento jurídico	Artículo 100, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	14.6.2017
Aprobado en el pleno	5.7.2017
Pleno n.º:	527
Resultado de la votación	135/1/1
(a favor/en contra/abstenciones)	

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. La propuesta de modificación del Reglamento (CE) n.º 1008/2008 (en lo sucesivo, «propuesta») es de alcance limitado y se aplica al artículo 13, apartado 3, letra b). En caso de que fuera aprobada, la modificación incluiría la siguiente frase introductoria al apartado: «salvo disposición en contrario en un acuerdo internacional concertado por la Unión, [...]».

1.2. El Comité respalda la pretensión de la Comisión de resolver un conflicto legislativo entre el artículo 13, apartado 3, letra b), del Reglamento (CE) n.º 1008/2008 y el Acuerdo de Transporte Aéreo UE-EE. UU. (ATA) sobre los acuerdos de arrendamiento con tripulación. Eliminar las incoherencias y restricciones de los acuerdos de arrendamiento con tripulación que no son recíprocos, o de aquellos que no están contemplados en el ATA y siguen estando poco claros, limitaría las oportunidades de las compañías aéreas de la UE y, probablemente, daría pie a interpretaciones excesivas y divergentes. La Comisión debería tomarse en serio el hecho preocupante de que una redacción indebida podría llegar a apartarnos de las intenciones que persigue la Estrategia de Aviación de la UE y allanar el camino a nuevos modelos de negocio híbridos no deseados.

1.3. Dado el carácter extremadamente técnico de la propuesta y lo limitado de su alcance, y habida cuenta de las nuevas aclaraciones, más amplias, que se han propuesto al Reglamento (CE) n.º 1008/2008 relativo a las Obligaciones de Servicio Público (OSP) y las disposiciones relativas a la propiedad y el control, podría parecer discutible destacar esta modificación en concreto. No obstante, la Comisión ya había especificado en su hoja de ruta de la evaluación <sup>(1)</sup> que las restricciones de tiempo en las disposiciones relativas al arrendamiento con tripulación debían ser objeto de un análisis por separado. Por otra parte, los aspectos específicos del ATA y los prolijos debates acerca de este asunto en el Comité Mixto del ATA (en adelante, el Comité Mixto) hacen que merezca una resolución aparte. Por último, esta cuestión es de una naturaleza tan específica que no debe abordarse en el mismo contexto que asuntos de complejidad política como, por ejemplo, la propiedad y el control. Así pues, cabe justificar que esta propuesta de modificación sea tratada de manera independiente. Constatamos que, en esta ocasión, la Comisión no ha considerado necesario llevar a cabo una evaluación de impacto. No obstante, el CESE reconoce la preocupación que suscita la propuesta entre los sindicatos y otras organizaciones de la sociedad civil.

<sup>(1)</sup> Véase el capítulo C1 de la evaluación del Reglamento (CE) n.º 1008/2008 sobre normas comunes para la explotación de servicios aéreos en la Comunidad, 21.11.2016 (DG MOVE/Unidad E4).

1.4. El CESE expresa su inquietud por el hecho de que, si no se aclara en mayor medida la frase introductoria propuesta al artículo 13, apartado 3, letra b), los negociadores y, posiblemente, los interesados podrían interpretar la modificación como una puerta abierta para suprimir las restricciones en «circunstancias extraordinarias» como una cuestión política, algo que repercutiría en las negociaciones previstas no solo acerca de un nuevo acuerdo de arrendamiento con tripulación con EE. UU., sino también de cualquier otro tercer país. El CESE se muestra convencido de que, si se aclara adecuadamente el carácter extremadamente restrictivo —atendiendo tanto a su ámbito de aplicación como a su contenido— de la modificación propuesta, unas consultas integradoras que abarquen el espectro más amplio posible de partes interesadas procedentes tanto de la industria como de la sociedad civil garantizarán que se puedan evitar las consecuencias no deseadas de la modificación del artículo 13, apartado 3, letra b), del Reglamento (CE) n.º 1008/2008 y limitar los debates al acuerdo de arrendamiento con tripulación entre la UE y los EE. UU. Es importante que, a la hora de consultar a las partes interesadas, la Comisión garantice la inclusión de todas las partes relevantes, entre las que deben figurar los interlocutores sociales reconocidos y otras organizaciones de la sociedad civil.

1.5. El CESE está a la espera de la futura revisión, más extensa, que se ha anunciado del Reglamento (CE) n.º 1008/2008, y subraya la necesidad de una consulta inclusiva con el mayor abanico posible de partes interesadas, tanto del propio sector como de la sociedad civil. El CESE se muestra dispuesto a promover activamente un diálogo de estas características.

1.6. Dada la falta de datos fiables por ambas partes sobre el uso actual del arrendamiento con tripulación, precisamente cuando se está negociando un acuerdo sobre esta cuestión en particular, las dos partes deberán solicitar, con fines estadísticos, que se registren en el Comité Mixto todos los arrendamientos con tripulación. Este procedimiento debería poder incluir un registro de las condiciones sociales para garantizar no solo unas condiciones laborales equitativas a los trabajadores, sino también los derechos de los viajeros, que podrían verse afectados.

## 2. Contexto normativo

2.1. Está previsto que la propuesta de modificación del Reglamento (CE) n.º 1008/2008 sea de alcance limitado y se aplique al artículo 13, apartado 3, letra b), y al ATA. En su formulación actual, este apartado establece que, sin perjuicio del cumplimiento de todas las normas de seguridad equivalentes a las impuestas por la Comunidad <sup>(2)</sup>, el derecho de una compañía aérea comunitaria a arrendar con tripulación una aeronave registrada en un tercer país se limita a aquellos casos en que se deba responder a una necesidad estacional de capacidad <sup>(3)</sup>, resolver dificultades de explotación <sup>(4)</sup> o superar situaciones de necesidad excepcional por un período de hasta siete meses, renovable por otros siete meses <sup>(5)</sup>. En caso de que fuera aprobada, la modificación incluiría la siguiente frase introductoria al apartado: «salvo disposición en contrario en un acuerdo internacional concertado por la Unión, [...]». La fórmula propuesta no afecta a los derechos de la autoridad expedidora de las licencias ni al requisito fundamental de cumplir las normas de seguridad comunitarias.

2.2. En este ámbito, el único acuerdo internacional de la UE con un tercer país de relevancia es el ATA con los Estados Unidos. Hay que dejar claro por medio de directrices interpretativas que la lógica subyacente a la modificación propuesta persigue solucionar la contradicción legislativa entre el artículo 13, apartado 3, letra b), y la ATA. Si se lleva a cabo esta aclaración como corresponde, la modificación propuesta solo sería entonces pertinente a efectos de un acuerdo específico de servicios aéreos internacionales, y no se traduciría en cambios fundamentales ni para las políticas ni para las normativas por las que se rigen los acuerdos de arrendamiento con tripulación en general.

2.3. Como señala la Comisión en su exposición de motivos de la propuesta, la iniciativa persigue un objetivo muy concreto y tiene un alcance restringido, motivo por el cual la Comisión no propone ninguna evaluación de impacto. Dadas las preocupaciones que suscitan las posibles interpretaciones excesivas de la modificación propuesta y las consiguientes conversaciones con los Estados Unidos y, posiblemente, con otros terceros países a medio plazo, la Comisión deberá argumentar su propuesta de no incluir una evaluación de impacto. Es imprescindible dejar absolutamente claro que los efectos de la propuesta de modificación del Reglamento (CE) n.º 1008/2008 serían consecuencia del contenido de los acuerdos comerciales de arrendamiento con tripulación entre las partes, y no de los cambios legislativos propuestos.

<sup>(2)</sup> Artículo 13, apartado 3, letra a), del Reglamento (CE) n.º 1008/2008.

<sup>(3)</sup> Artículo 13, apartado 3, letra b), inciso ii), del Reglamento (CE) n.º 1008/2008.

<sup>(4)</sup> Artículo 13, apartado 3, letra b), inciso iii), del Reglamento (CE) n.º 1008/2008.

<sup>(5)</sup> Artículo 13, apartado 3, letra b), inciso i), del Reglamento (CE) n.º 1008/2008.

2.4. La hoja de ruta de la Comisión sobre el «Establecimiento de acuerdos de arrendamiento con tripulación sin restricciones entre la UE y los Estados Unidos a través de un acuerdo de arrendamiento con tripulación entre las Partes»<sup>(6)</sup> destaca el contexto de esta propuesta legislativa, que armoniza los principios consensuados para la transferibilidad transfronteriza de aeronaves entre la UE y los Estados Unidos, lo que permite desbloquear las conversaciones entre la UE y los EE. UU. en el seno del Comité Mixto.

2.5. La propuesta cumple los requisitos del sector de la aviación comercial de la Comunidad. El ATA firmado en 2007 contempla un régimen abierto de arrendamiento con tripulación entre las dos partes. Los plazos para superar las dificultades de explotación y abordar las limitaciones estacionales de capacidad se ven restringidos por la terminología: la limitación a dos períodos de siete meses por «necesidades especiales» puede comprenderse en un contexto histórico<sup>(7)</sup>, pero parece arbitraria y menoscaba las oportunidades comerciales de reasignar eficientemente una aeronave a nuevos operadores. Teniendo en cuenta que el plazo normal de un acuerdo típico de arrendamiento con tripulación es de 36 meses, la limitación de 7 + 7 meses impone incertidumbres jurídicas y comerciales a las compañías aéreas de la UE.

2.6. La Comisión alega que la modificación propuesta no repercute significativamente en los requisitos laborales. Por lo general, los acuerdos de arrendamiento con tripulación constituyen un tema sumamente sensible para las organizaciones sindicales. Las restricciones de costes que imponen los operadores de terceros países con sede en países con normas laxas de protección social y las subsiguientes bases de costes —e, incluso, las diferencias en materia de legislación social dentro de la UE— han hecho del arrendamiento con tripulación uno de los principales ámbitos sometidos a un constante seguimiento por parte de los interlocutores sociales. Si se abriera la caja de Pandora a través de interpretaciones infundadas y no deseadas de esta modificación, la cuestión del arrendamiento con tripulación podría llegar a convertirse rápidamente en un problema de gran calado en lugar de ser, como hasta ahora, una «corrección técnica» de una legislación contradictoria. Así pues, los requisitos laborales deberán ser evaluados a la luz de los acontecimientos futuros, tanto en las conversaciones entre la UE y los Estados Unidos en torno a un acuerdo sobre el arrendamiento con tripulación en el marco del ATA, como en las subsiguientes prácticas del mercado.

2.7. Al hacer referencia a los acuerdos internacionales, la redacción propuesta de la modificación allana el camino para un acuerdo específico sobre el arrendamiento con tripulación entre la UE y los EE. UU. sin necesidad de reabrir las negociaciones sobre el ATA en su conjunto. Así pues, la opción elegida por la Comisión servirá para resolver disposiciones contradictorias de un modo adaptado, rápido y eficaz, restablecerá la estabilidad en la planificación para las partes comerciales y evitará posibles represalias de los socios estadounidenses. Sin embargo, esto solo podrá conseguirse si la Comisión aclara debidamente que la modificación está diseñada para permitir las negociaciones con los Estados Unidos mediante la resolución de un conflicto en la legislación relativa a dicho país.

2.8. El CESE ya se ha manifestado positivamente en el pasado acerca del ATA y de su aplicación. Como declaró el CESE en un anterior dictamen<sup>(8)</sup>, «el concepto de ZAA [...] permite el arrendamiento con tripulación de los aviones bajo condiciones transparentes y no discriminatorias».

### 3. Evaluación de la propuesta

3.1. La Comisión ha barajado diversas opciones para solucionar esta cuestión<sup>(9)</sup>.

3.1.1. Modificar el ATA vigente requeriría mucho tiempo. La experiencia revela que las partes del ATA acordaron aplicar este Acuerdo provisionalmente a partir de marzo de 2008; la Decisión del Consejo, previa ratificación de los parlamentos de los Estados miembros, se adoptó en 2016. Si tenemos en cuenta las oportunidades que podría perder el sector, sería desproporcionado e injustificable tener que asistir a un tedioso procedimiento para modificar las disposiciones del arrendamiento con tripulación.

3.1.2. Desde un punto de vista jurídico, la UE no puede introducir excepciones específicas para los EE. UU. respecto de las disposiciones del Reglamento (CE) n.º 1008/2008 con la finalidad de cumplir los requisitos de la UE y de los Estados Unidos sobre el arrendamiento con tripulación. Los Estados miembros están sujetos a todas las disposiciones de la normativa de la UE.

3.1.3. Aun siendo claro, un acuerdo conjunto sobre restricciones recíprocas entraría en contradicción con el espíritu del Acuerdo y dañaría los intereses comerciales del sector de la aviación.

<sup>(6)</sup> Hoja de ruta de 7 de marzo de 2016 de la DG MOVE/E.1.

<sup>(7)</sup> Esta restricción se introdujo en el Reglamento (CE) n.º 1008/2008 al objeto de evitar la ambigüedad de los anteriores Reglamentos (CEE) n.º 2407/92, (CEE) 2408/92 y (CEE) 2409/92 [sustituídos por el Reglamento (CE) n.º 1008/2008] en cuanto al significado exacto de «necesidades excepcionales».

<sup>(8)</sup> DO C 306 de 16.12.2009, p. 1.

<sup>(9)</sup> Hoja de ruta de la Comisión sobre el «Establecimiento de acuerdos de arrendamiento con tripulación sin restricciones entre la UE y los Estados Unidos a través de un acuerdo de arrendamiento con tripulación entre las Partes», página 7.

3.1.4. La solución preferida, tal y como han destacado una y otra vez las partes interesadas, consiste en un acuerdo de arrendamiento con tripulación entre la UE y los EE. UU. que cumpla plenamente con el ATA y no contravenga las disposiciones nacionales o de la UE. Desde enero de 2014 se han venido debatiendo todas las cuestiones relacionadas con los detalles de dicho acuerdo, y cabe esperar que se llegue rápidamente a un consenso. Se entiende que un acuerdo técnico de estas características se basaría en los derechos de tráfico vigentes en virtud de la ATA y no crearía derechos nuevos ni modificaría los ya existentes. La Comisión debería aclarar debidamente que la intención de la modificación no es cambiar, modificar o añadir nuevos derechos de tráfico entre la UE y los Estados Unidos. Este tipo de acuerdo haría necesaria, no obstante, una modificación del artículo 13 del Reglamento (CE) n.º 1008/2008, que impone un límite de 7 + 7 meses a las compañías aéreas de la UE que arrienden aeronaves con tripulación de compañías aéreas registradas en terceros países. La formulación prevista se ajusta plenamente a la necesidad de reflejar que el artículo 13 se aplicará única y exclusivamente cuando las condiciones enunciadas en la letra b) no contradigan lo estipulado en un acuerdo internacional.

3.2. La evaluación de la Comisión concluye que la acción propuesta es apropiada, proporcionada y jurídicamente viable, y que redundará en interés de los Estados miembros y del sector en la UE, sin presentar inconvenientes para ninguna de las partes interesadas.

#### 4. Contexto

4.1. La propuesta de la Comisión se refiere únicamente al arrendamiento con tripulación. Este tipo de arrendamiento suele constituir un medio para proporcionar capacidad durante las épocas de mayor tráfico y controles anuales de mantenimiento importante, así como para superar las dificultades operativas específicas que plantea una flota de aeronaves. Un arrendamiento con tripulación es un acuerdo de arrendamiento en el que una línea aérea (el arrendador) opera los vuelos proporcionando tanto la aeronave como la tripulación a otra línea aérea (el arrendatario). La aeronave se explota al amparo del certificado de operador aéreo y, por lo tanto, bajo la responsabilidad operativa del arrendador.

4.2. En el sector se considera de manera generalizada que los acuerdos de arrendamiento con tripulación constituyen un activo de flexibilidad operativa que no se debe restringir de modo arbitrario. Al igual que el sector de la aviación comercial de la UE y la mayoría de sus Estados miembros —si no todos—, el sector de la aviación y la Administración de los Estados Unidos esperan que este aspecto se resuelva tanto para las operaciones actuales como para las futuras operaciones de arrendamiento de aeronaves con tripulación en el marco de la relación bilateral.

4.3. La propuesta de la Comisión no debería modificar las políticas ni los principios relativos al arrendamiento con tripulación. Su objetivo ha de consistir exclusivamente en resolver un conflicto normativo entre el Reglamento (CE) n.º 1008/2008 y el ATA.

4.4. El CESE recomienda encarecidamente que el Comité Mixto recopile estadísticas sobre el arrendamiento con tripulación que tiene lugar al amparo del ATA. Este procedimiento debería poder incluir un registro de las condiciones sociales para garantizar no solo unas condiciones laborales equitativas a los trabajadores, sino también los derechos de los viajeros, que podrían verse afectados.

#### 5. Observaciones específicas

5.1. El CESE acepta los motivos expuestos por la Comisión para modificar el Reglamento (CE) n.º 1008/2008 al objeto de permitir acuerdos sin restricciones de arrendamiento con tripulación sobre la base de la reciprocidad entre las compañías aéreas de la UE y Estados Unidos en los vuelos internacionales realizados en el marco del ATA. Sin embargo, la nueva propuesta de formulación no debe permitir —ni en virtud del ATA ni de ningún acuerdo futuro de tráfico aéreo con un tercer país— un acuerdo de arrendamiento con tripulación a largo plazo por razones distintas a las incluidas en el artículo 13 del Reglamento. El CESE coincide en que la propuesta relativa al ATA es una disposición más flexible —basada en la reciprocidad— para el arrendamiento con tripulación durante períodos que, por lo general, no exceden de los 36 meses. Estas disposiciones no tendrían ninguna repercusión en las condiciones sociales. Sin embargo, el CESE se mostraría muy preocupado si la modificación propuesta a las restricciones al arrendamiento con tripulación se utilizara para garantizar a largo plazo acuerdos de subcontratación que deterioraran las condiciones laborales y los derechos del consumidor. Por lo tanto, instamos a la Comisión a que, a la hora de acordar los términos del acuerdo de arrendamiento con tripulación previsto entre la UE y los EE. UU., incluya en el texto la prohibición de tales prácticas. La propuesta no ha de interpretarse como un medio para el arrendamiento de aeronaves por parte de compañías aéreas, que podrían evitar, ya sea de forma deliberada o accidental, la legislación nacional en materia de protección social a largo plazo.

Bruselas, 5 de julio 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 — La construcción de una economía de los datos europea»**

[COM(2017) 9 final]

(2017/C 345/22)

Ponente: **Joost VAN IERSEL**

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	14.6.2017
Aprobado en el pleno	5.7.2017
Pleno n.º	527
Resultado de la votación	148/0/7
(a favor/en contra/abstenciones)	

## 1. Conclusiones y recomendaciones

### Conclusiones

1.1. El CESE acoge con satisfacción la Comunicación titulada «La construcción de una economía de los datos europea», que se centra en la conservación de los datos como motor central y fundamental en la nueva economía <sup>(1)</sup>.

1.2. La Comunicación aborda los datos no personales o totalmente anonimizados. En caso de que unos datos puedan calificarse de personales, será de aplicación el marco de protección de datos, en particular, el Reglamento general de protección de datos (RGPD).

1.3. La cuestión principal es construir un ecosistema de datos europeo como vector indispensable del progreso económico y social, así como una competitividad sólida en un mundo inmerso en un proceso de transformación radical con fuerte competencia en los Estados Unidos y Asia. Con el fin de fomentar las oportunidades de conectividad y almacenamiento, la inversión público-privada en infraestructura es muy necesaria en todo el continente.

1.4. La creación de un ecosistema de datos requiere, ante todo, sensibilizar a las empresas, los servicios públicos, la sociedad y los Estados miembros. Se necesita una mayor confianza y apertura, así como voluntad por parte de todos los agentes de compartir datos.

1.5. El CESE subraya que lo que está en juego va mucho más allá de las disposiciones jurídicas y prácticas. Las competencias esenciales europeas deben ajustarse urgentemente en el contexto del proceso de transformación actual. Europa va a la zaga en este ámbito estratégico. Las empresas deben adoptar una actitud proactiva para abrirse al creciente flujo de datos y desarrollar su capacidad para procesar macrodatos. Deben crearse modelos de negocio flexibles y más adaptables.

1.6. Entre los instrumentos que hacen posible la innovación, protegiendo al mismo tiempo los intereses legítimos de las empresas y los ciudadanos, se incluyen las plataformas y seminarios a nivel de la Unión Europea, los laboratorios de campo, la creación de centros de excelencia, la creación de comunidades, las fábricas del futuro, los campos de prueba, los

<sup>(1)</sup> Comunicación «La construcción de una economía de los datos europea», COM(2017) 9 final, 10 de enero de 2017. Véase también el escrito de motivación, de 2 de diciembre de 2016, de catorce jefes de Estado o de Gobierno sobre la libre circulación de datos, Documento oficioso sobre la iniciativa para la libre circulación de los datos.

intercambios, las interfaces de programas de aplicación, la formación entre empresas, los modelos de contratos, la interacción entre la ciencia y las empresas, las iniciativas tecnológicas conjuntas, así como las asociaciones público-privadas contractuales (APPC) en las que participan el sector público y el privado, por ejemplo, en demostraciones a gran escala.

1.7. El capital de inversión y un mercado de capital riesgo más maduro son indispensables.

### **Recomendaciones**

1.8. La Comisión debería llevar a cabo un análisis preciso de la situación y de las actitudes defensivas hacia la libre circulación de datos en los Estados miembros, con el fin de eliminar los obstáculos injustificados mediante la adopción de disposiciones jurídicas y técnicas adecuadas. La eliminación de los obstáculos injustificados a la libre circulación de datos debería ser parte integrante de una política industrial a escala europea. La apertura de los mercados nacionales también debería estar cubierta por el Semestre Europeo.

1.9. Las pymes y la innovación, en particular, padecen las consecuencias de la localización de datos. El CESE respalda firmemente la propuesta de la Comisión de que cualquier almacenamiento de datos en los Estados miembros se base en el principio de libre circulación. El CESE pide una hoja de ruta y un calendario para la apertura de los mercados nacionales. El Semestre Europeo también debería abordar esta cuestión.

1.10. La investigación pública representa una fuente de datos muy importante. La Comisión debería fomentar una difusión más amplia en toda Europa.

1.11. La libertad contractual en el sector privado debería respetarse como cuestión de principio. Si bien se considera necesario crear un marco general de la UE para las normas, estas no deberían suponer el más mínimo obstáculo a la innovación. Debe fomentarse la portabilidad.

1.12. La responsabilidad constituye un asunto espinoso: podría ser necesaria una revisión de la Directiva sobre responsabilidad por productos defectuosos y podría ser necesario considerar disposiciones jurídicas especiales para la comunicación entre máquinas (M2M).

1.13. Se debería pedir a la Comisión que preste la debida atención a los aspectos que plantean los datos en las diversas lenguas en relación con la libre circulación de datos y con el acceso a los mismos.

1.14. El factor humano es crucial. La UE debe poner en marcha programas que permitan preparar a los trabajadores y los jóvenes para el futuro. La educación y la formación en el lugar de trabajo tienen una importancia fundamental para, por ejemplo, satisfacer la demanda acuciante de analistas de datos.

1.15. Estos procesos deben estar debidamente controlados en las empresas, así como por la Comisión y a nivel nacional, para que vaya concretándose una verdadera igualdad de condiciones de competencia a nivel europeo.

## **2. Contexto**

2.1. Existe una distinción entre datos personales y no personales: datos relativos a las personas y datos masivos no específicos. Ambos forman parte del mercado digital, pero se dirigen a ámbitos diferentes y están cubiertos por disposiciones reguladoras de la UE independientes<sup>(2)</sup>.

2.2. La Comunicación sobre macrodatos<sup>(3)</sup>, que es una continuación de la Comunicación titulada «Hacia una economía de los datos próspera»<sup>(4)</sup>, aborda los datos no personales o anónimos.

2.3. Los datos personales y no personales se solapan en casos específicos debido a las posibles interacciones entre estos dos ámbitos y la interacción entre el sector público y privado. Cabe señalar, a modo de ejemplo, el sector sanitario, donde los intereses personales de los pacientes, los intereses económicos y el interés público se solapan parcialmente.

2.4. Los cambios son multifacéticos e impredecibles. Los procesos en curso relativos a las ramificaciones verticales y horizontales de los datos están generando cada vez más oportunidades de recopilar, analizar y procesar datos. Los macrodatos constituyen una pieza fundamental para una futura «economía orientada al cliente».

---

<sup>(2)</sup> DO C 71 de 24.2.2016, p. 65.

<sup>(3)</sup> Comunicación «La construcción de una economía de los datos europea», COM(2017) 9 final, 10 de enero de 2017.

<sup>(4)</sup> Véase la Comunicación COM(2014) 442 final, de 2 de julio de 2014 (DO C 242 de 23.7.2015, p. 61).

2.5. Los datos tienen consecuencias considerables para las cadenas de producción, la interacción entre los servicios y la producción y las cadenas de valor. Contribuyen a la fragmentación de las cadenas de valor.

2.6. El creciente número de empresas emergentes y en expansión ilustra el papel fundamental que desempeñan los datos. Las pymes dependen en gran medida de un contexto internacional (europeo) propicio y de la financiación.

2.7. Una economía orientada al cliente es el resultado de los macrodatos, la comunicación entre máquinas (M2M) y la libre circulación de los datos. Genera productos y servicios sofisticados. Todos los sectores y todos los niveles dentro de las empresas se están adaptando a estos cambios. Pero existen diferencias considerables entre los sectores, así como entre las empresas grandes y pequeñas, y diferentes posiciones de las empresas en las cadenas de valor, diferentes niveles de dependencia entre empresas, diferentes perspectivas respecto de la producción y la prestación de servicios y, en consecuencia, una variedad de puntos de vista entre las empresas.

2.8. Si la UE no consigue aprovechar plenamente el potencial de la digitalización, una parte importante de los 605 000 millones EUR de valor añadido estará en riesgo de aquí a 2025. Por otro lado, los aspectos positivos asombran aún más: un estudio de la Asociación Federal de la Industria Alemana estimó que en Europa podrían crearse 1,25 billones EUR de valor añadido de aquí a 2025.

2.9. Están en marcha procesos similares en todo el mundo. Los estudios comparativos muestran que la UE se está quedando rezagada en este ámbito, a pesar de su excelente rendimiento económico actual a nivel mundial en varios sectores.

2.10. Existen importantes diferencias culturales entre las empresas europeas y las estadounidenses. En Europa, la fuente de datos principal se encuentra mayormente en partes de la industria manufacturera<sup>(5)</sup>. Por el contrario, la industria de los macrodatos en los Estados Unidos está impulsada principalmente por empresas de servicios y basadas en los datos, el llamado GAFa y, recientemente, NATU<sup>(6)</sup>. Los Estados Unidos cuentan con un mercado interior grande y dinámico, así como con excelentes condiciones financieras. La actividad económica tiene una mentalidad de riesgo. Además, las empresas estadounidenses tienen a su disposición redes rápidas y una capacidad de almacenamiento enorme. Del mismo modo, el número de grandes plataformas chinas está creciendo de forma constante.

2.11. Habida cuenta de que Europa va a la zaga, resulta sorprendente que la Comunicación de la Comisión Europea no haga referencia a los principales competidores internacionales de Europa, a pesar de que constituyen la principal razón por la que Europa debe desarrollar urgentemente su producción y su coordinación política. En los EE. UU. y China se han definido objetivos nacionales muy recientemente, con el fin de obtener y garantizar una posición económica dominante a nivel mundial. Estos dos países, seguidos por otros, están apoyando y fomentando deliberadamente los macrodatos como un instrumento para consolidar la ventaja competitiva de las empresas estadounidenses y chinas. En los Estados Unidos, el Gobierno de Obama adoptó un enfoque muy claro respecto a la tercera revolución industrial estadounidense, el equivalente a la Industria 4.0 en la UE, como base para reforzar la competitividad y el dominio económico estadounidense. La estrategia «America first» probablemente intensificará esta política. Por tanto, un mayor desarrollo de los macrodatos también debe considerarse como un factor geopolítico.

### 3. Libre circulación de datos entre Estados miembros

3.1. Entre los motivos por los que «la economía digital europea ha tardado en acoger la revolución de los datos en comparación con EE. UU. y carece también de una capacidad industrial comparable»<sup>(7)</sup>, la Comisión señala correctamente el vínculo entre los obstáculos a la libre circulación de los datos y el retraso en el desarrollo del mercado europeo.

<sup>(5)</sup> The Digital Transformation of Industry [La transformación digital de la industria], Bundesverband der Deutschen Industrie, 1 de febrero de 2015.

<sup>(6)</sup> GAFa equivale a Google, Apple, Facebook y Amazon, que cuentan con un volumen de negocios combinado de 468 000 millones de dólares estadounidenses. NATU equivale a Netflix, Airbnb, Tesla y Uber. En la actualidad GAFa tiene un valor de mercado combinado de 2,3 billones de dólares estadounidenses. Esta cifra iguala el valor de mercado de las cincuenta principales empresas de EURO STOXX (2,9 billones EUR). Esto destaca el poder económico de las empresas de macrodatos o plataformas y su enorme creación de valor.

<sup>(7)</sup> Véase la Comunicación COM(2017) 9 final, p. 2.

3.2. Mientras que en los Estados Unidos la protección de datos se basa principalmente en el principio de transmisión deliberada y, cuando se trata de datos privados, recae en la esfera de la protección del consumidor, la mayoría de los países europeos tienen leyes de protección de datos y a menudo consagran la protección de datos como un derecho constitucional. Por un lado, el enfoque en materia de seguridad de datos de Europa puede considerarse una ventaja competitiva, aunque, por otro, la utilización y el procesamiento de macrodatos parece estar tan limitado que obstaculiza la innovación.

3.3. Debe ponerse fin a la fragmentación del mercado. Se debe exigir a la Comisión que examine cómo y en qué medida deben eliminarse las divergencias en los enfoques de los Estados miembros con el fin de reducir las diferencias de desarrollo y de enfoque.

3.4. Habida cuenta del aumento, cada vez mayor, de las cantidades de datos, debido a la internet de las cosas (IoT, por sus siglas en inglés), las fábricas del futuro y los sistemas conectados autónomos, resulta especialmente necesario y de una importancia estratégica la adopción de medidas a escala europea. El fundamento jurídico y técnico para la libre circulación de datos en toda Europa es la piedra angular del desarrollo de una economía digital amplia y sólida <sup>(8)</sup>.

3.5. Debe aplicarse una política industrial a nivel de la Unión. Deben abolirse los obstáculos injustificados a la libre circulación de datos. Un mercado interior es incompatible con veintiocho políticas industriales diferentes, cada una con sus propios instrumentos y objetivos. Esto no es distinto en la era digital <sup>(9)</sup>. Por consiguiente, la Comisión y los gobiernos deben actuar como moderadores, con una visión a largo plazo que defina condiciones de igualdad y condiciones marco sobre la base de la asociación público-privada <sup>(10)</sup>.

3.6. La Comisión recuerda acertadamente los argumentos esgrimidos por las autoridades nacionales para restringir la circulación de datos. Las medidas de localización que reintroducen de manera efectiva «controles fronterizos» digitales <sup>(11)</sup>, deben sustituirse por un marco europeo satisfactorio.

3.7. El CESE recomienda que se lleve a cabo un análisis detallado de la situación actual en los Estados miembros y las enormes discrepancias que existen en Europa. La producción de vanguardia en Alemania es la más avanzada en cuanto a protección de datos, seguida de otros centros avanzados de producción en otros países (grandes y pequeños). Por otro lado, también están creciendo con fuerza los macrodatos basados en servicios en Francia y Reino Unido, así como en otras economías más pequeñas.

3.8. La libre circulación de datos se ve seriamente obstaculizada por las actitudes defensivas de los Estados miembros. Hasta ahora se han identificado al menos cincuenta obstáculos jurídicos y administrativos. También existen diferencias sustanciales en los requisitos de contratación pública entre los Estados miembros. Prevalecen diferentes culturas y tradiciones. Las políticas industriales nacionales generan entornos legislativos diferentes; no existe un marco industrial común. La desconfianza ante los datos no personales también puede tener su origen en los diferentes enfoques respecto a la forma en la que se deben tratar jurídicamente los datos personales. Las actitudes defensivas en los gobiernos y en las empresas de varios países tienden a reforzarse mutuamente.

3.9. Por el contrario, solo una confianza reforzada entre los Estados miembros creará un mercado único capaz de evolucionar como un lugar seguro para los datos y un terreno fértil para la innovación.

3.10. La mejor forma de contribuir a la consecución de objetivos nacionales tales como el fomento de la innovación y la creación progresiva de valor añadido consiste en crear un mercado común de macrodatos, garantizar un almacenamiento de datos seguro mediante una gestión vanguardista de las TIC a gran escala y poner en común las posibilidades.

3.11. Además de tener un impacto contraproducente en la transparencia y obstaculizar la innovación, la localización de los datos tiene un efecto negativo principalmente en las pymes que efectúan operaciones transfronterizas. Por ello, el CESE apoya con firmeza la propuesta de la Comisión de que «cualquier acción de un Estado miembro que afecte al almacenamiento o al procesamiento de datos debe estar guiada por un “principio de libre circulación de los datos en el interior de la UE”» <sup>(12)</sup>.

<sup>(8)</sup> Véase también el escrito de 2016 de catorce Gobiernos sobre esta cuestión, Documento oficioso sobre la iniciativa para la libre circulación de los datos. ¿Es una mala señal que ninguno de los grandes países, a excepción del Reino Unido, firmase esta carta?

<sup>(9)</sup> DO C 71 de 24.2.2016, p. 65 y DO C 389 de 21.10.2016, p. 50.

<sup>(10)</sup> FME-CWM, una asociación neerlandesa de la industria tecnológica, recomienda un equipo ministerial de alto nivel para coordinar la digitalización en los Países Bajos (16 de marzo de 2017).

<sup>(11)</sup> Véase la Comunicación COM(2017) 9 final, p. 5.

<sup>(12)</sup> Véase la Comunicación COM(2017) 9 final, p. 7.

3.12. El CESE insiste en que la cuestión de la apertura de los mercados nacionales a la difusión de datos a escala europea también debe ser abordada por el Semestre Europeo anual, incluidas las recomendaciones específicas por país. La apertura de los datos públicos en Europa completará el mercado único y creará condiciones de igualdad. El RGPD ayuda a crear un denominador común <sup>(13)</sup>.

3.13. Las regiones y zonas urbanas también tienen a su disposición datos dinámicos. Las plataformas regionales con agentes privados y públicos impulsarán las economías regionales y pueden reforzar las agrupaciones empresariales regionales en el contexto internacional. Se debe convencer a las regiones y ciudades a que actúen con un espíritu abierto. Aquí la UE también puede cumplir una función importante al intercambiar buenas prácticas y ofrecer la mejor experiencia a las entidades regionales.

3.14. La investigación pública representa una fuente de datos muy importante. Al tratarse de dinero de los contribuyentes, es importante garantizar que estos datos se difunden ampliamente. Las pymes, en particular, pueden beneficiarse de las reservas de datos obtenidas mediante la investigación.

3.15. Estos datos públicos interfieren a menudo con las operaciones gestionadas de forma privada. Los acuerdos contractuales con el sector comercial implican, evidentemente, un tratamiento diferente de los datos. Algunos ejemplos son los datos no personales obtenidos en el transporte, en el sector energético, por medio de satélites, en los registros catastrales y en otros servicios públicos.

3.16. Dadas las discrepancias en Europa, lamentablemente importantes, el CESE señala que una circulación de datos sin restricciones en Europa no solo podría contribuir a la convergencia entre las economías nacionales, sino que reviste un interés considerable tanto para las economías más avanzadas como las rezagadas. Puede pedirse a las administraciones públicas que se apoyen y se instruyan mutuamente para implantar los mecanismos adecuados.

3.17. La Comunicación no aborda los aspectos que plantean los datos en las diversas lenguas en relación con la libre circulación de datos o el acceso a los mismos. Habida cuenta de que los datos lingüísticos podrían generarse por máquina únicamente, el CESE considera que la Comisión debería redoblar sus esfuerzos para apoyar la investigación y la innovación, así como la implantación de la traducción automática de los datos expresados en diferentes lenguas en todas las lenguas oficiales de la UE.

3.18. El CESE subraya la necesidad de adoptar un planteamiento holístico y fomentar una percepción común de los objetivos dentro y fuera del Consejo de Competitividad, con el fin de crear confianza mutua. La confianza es esencial. La apertura del mercado europeo a la libre circulación de datos no personales también tiene un profundo impacto político. Aquí surge una serie de cuestiones, como el refuerzo de la base del mercado único y la innovación en las empresas grandes y pequeñas, la mejora de las previsiones de crecimiento económico y empleo, el fomento de la convergencia económica entre los Estados miembros y la competitividad.

#### 4. El acceso a los datos y la transferencia de datos en el mercado

4.1. La Comunicación examina un gran número de interacciones posibles entre empresas de todos los tamaños en el ámbito de los datos (comunicación de empresa a empresa o B2B, por sus siglas en inglés). Los servicios públicos también deben tenerse en cuenta. La diversidad de los datos es infinita y, por tanto, su desarrollo es impredecible.

4.2. La Comisión hace bien en dar prioridad al objetivo de otorgar acceso a conjuntos de datos grandes y diversos a agentes del mercado de todo tipo. Destaca que existen muchos obstáculos al libre acceso y señala que «el intercambio de datos sigue siendo actualmente limitado» <sup>(14)</sup>.

4.3. Los motivos por los que las empresas se reservan los datos para sí mismas son evidentes. Los productos y servicios se producen o se prestan sobre la base de planes de producción de las empresas o, de forma más general, de estrategias empresariales, que no se comparten con otros. La libertad contractual debe respetarse y garantizarse como cuestión de principio <sup>(15)</sup>.

<sup>(13)</sup> Reglamento general de protección de datos (mayo de 2016). Véase la posición del CESE en DO C 229 de 31.7.2012, p. 90.

<sup>(14)</sup> Véase la Comunicación COM(2017) 9 final, p. 10.

<sup>(15)</sup> Véase también Orgalime's comments on the upcoming European Commission initiative on «Building the EU Data Economy», 21 de septiembre de 2016, y DIGITALEUROPE's Initial Views on Building the European Data Economy Communication, 14 de febrero de 2017.

4.4. La situación es muy diversa. Las grandes empresas suelen tener a su disposición su propia investigación, con un amplio panorama de aplicaciones posibles. Por definición, las empresas más pequeñas tienen un alcance limitado. No obstante, en cualquier caso los argumentos a favor de compartir datos con otras empresas son abrumadores, con ventajas directas para todas las empresas involucradas.

4.5. Por regla general, los derechos de propiedad intelectual no cubren los datos comunicados entre máquinas. Siendo así, se aplica el Derecho de la Unión para aplicaciones específicas que requieren protección jurídica. En otros casos, estos datos y la forma en que se gestionan, siguen estando sujetos a soluciones contractuales, por ejemplo, la propiedad de los datos y los precios.

4.6. El marco jurídico para los datos debería garantizar la protección de los derechos de las empresas en la misma medida que la protección de los bienes físicos.

4.7. No resulta muy necesario adoptar nuevas medidas legislativas. La normativa actual cubre la mayoría de los ámbitos y puede, si procede, volver a redactarse conforme a los requisitos especiales de la era digital.

4.8. Dada la dinámica actual y el carácter imprevisible de los acontecimientos, un futuro marco general de normas no debería suponer el más mínimo obstáculo a la innovación. Las normas existentes suelen limitar la innovación y es difícil establecer normas nuevas sin un mejor conocimiento de los acontecimientos. Por ello, se necesitan nuevas formas de regular. Debe fomentarse la portabilidad.

4.9. La responsabilidad constituye un asunto espinoso<sup>(16)</sup>. Ya se han adoptado algunas Directivas, y puede que sea necesario revisarlas a medida que se amplía el alcance de la tecnología, por ejemplo, para lograr que la Directiva sobre responsabilidad por productos defectuosos también se ajuste a la internet de las cosas (IoT, por sus siglas en inglés) y a la inteligencia artificial. Podría ser necesario considerar disposiciones jurídicas especiales en materia de responsabilidad para la comunicación entre máquinas (M2M). Teniendo en cuenta la gran variedad de relaciones en constante evolución entre las empresas en lo que respecta a los datos, el CESE considera que la normativa en vigor es, en su mayor parte, satisfactoria. Cualquier nueva normativa debe fomentar la innovación y, por supuesto, no obstaculizarla.

4.10. Puede obtenerse una mayor circulación o transferencia de datos a través de contratos entre empresas, haciendo uso de plataformas y talleres nuevos o existentes, preferentemente a nivel internacional, mediante interfaces de programación de aplicaciones<sup>(17)</sup> y reforzando las relaciones específicas entre el mundo científico y las empresas. El mundo científico también debería estar representado en las plataformas y los talleres, muchos de los cuales ya se han creado para la Industria 4.0, por ejemplo, los laboratorios de campo regionales. Debería ser obligatoria la divulgación de los datos producidos por los centros de investigación y financiados con fondos públicos<sup>(18)</sup>.

4.11. El CESE se muestra a favor de los «campos de prueba» y de los mercados abiertos al comercio de datos para alentar a quienes se orientan hacia una mayor apertura. Pueden identificarse y consolidarse puntos de encuentro. Debe encargarse a una organización la labor de determinar las necesidades de los campos de prueba y facilitar una cooperación fructífera y de alta calidad entre las agencias implicadas.

4.12. El CESE llama la atención sobre una iniciativa muy útil iniciada en 2014 por la Comisión y la Big Data Value Association (Asociación del valor de los macrodatos)<sup>(19)</sup>. Una declaración reciente de ambas partes destacó cuatro instrumentos importantes que serán aplicados por la APP:

- demostraciones a gran escala («proyectos faro») en sectores industriales,
- integración de datos y experimentación («espacios de innovación»),
- proyectos técnicos en ámbitos clave,
- creación de redes y comunidades y apoyo político.

<sup>(16)</sup> Véase la Comunicación COM(2017) 9 final, pp. 14 y 15.

<sup>(17)</sup> Véase la Comunicación COM(2017) 9 final, p. 12.

<sup>(18)</sup> La región de Valonia está planificando un decreto sobre este asunto.

<sup>(19)</sup> Esta iniciativa reúne a la Comisión, la industria y los centros de investigación en una «Asociación Público-Privada (APP) para cooperar en la investigación y la innovación relacionada con los datos, reforzar la creación de comunidades sobre los datos y sentar las bases para una economía de los datos pujante en Europa» (declaración conjunta de la Comisión Europea y la Big Data Value Association).

Se trata de un enfoque ejemplar para otras iniciativas europeas. Además de las APP de investigación, también existen iniciativas tecnológicas conjuntas centradas en la innovación.

4.13. Los modelos europeos de contratos de cooperación podrían ser una opción.

## 5. Sensibilización y mentalidad empresarial

5.1. Aparte de las disposiciones reglamentarias y prácticas, una economía digital sólida requiere un clima de mayor apertura entre las empresas europeas. Se trata, sobre todo, de una cuestión de sensibilización y actitud para responder de manera proactiva al cambio de paradigma.

5.2. La economía mundial en conjunto se encuentra en un proceso de profunda transformación. Todas las industrias, grandes y pequeñas, deben participar en este proceso, en el que no debería haber oposición entre las industrias existentes y los sectores más jóvenes, o sea, entre «lo antiguo» y «lo nuevo». Es necesario transformar las competencias esenciales europeas de manera más rápida y eficaz, y capacitar a todas las industrias para formar parte de este proceso.

5.3. El propio proceso es principalmente ascendente y, por ello, un asunto que compete a los sectores económicos y a las empresas. Además de los útiles instrumentos que presenta la Comisión <sup>(20)</sup> para hacer que los mercados sean más susceptibles de realizar ajustes proactivos, el CESE señala la necesidad de un cambio de mentalidad en muchas partes de la actividad económica europea.

5.4. Los datos constituyen un asunto delicado para las empresas y lo serán cada vez más en el futuro. Solo un pequeño número de empresas se muestra a favor de los datos abiertos. Será útil contar con una lista de ejemplos, que debería elaborar la Comisión. Además, muchas empresas se equivocan al pensar que su actual nivel de producción sofisticada les garantizará buenas posiciones de mercado en el futuro.

5.5. Las diferencias entre los Estados Unidos y Europa son notables. Las tradiciones de la ingeniería en Europa tienden hacia una mentalidad cerrada. Una ingeniería avanzada y un alto nivel de sofisticación en la gestión de datos son decisivos para obtener una ventaja competitiva. Los Estados Unidos están más avanzados en la relación de empresa a cliente (B2C, por sus siglas en inglés) y tienen una mentalidad más abierta en cuanto al libre acceso. Europa está más avanzada en la producción de alta calidad y en la relación entre empresas (B2B, por sus siglas en inglés), mientras que las empresas prefieren mantener el control sobre sus propios datos.

5.6. Debe considerarse seriamente si Europa tiene la capacidad necesaria en este momento para gestionar adecuadamente los macrodatos. En otras palabras, las empresas de la UE deben hacer frente al hecho de que la capacidad para transformar datos en negocio está presente mayormente en los Estados Unidos, lo que implica que los datos que tendrán que gestionar están almacenados en servidores de empresas estadounidenses, incluidos los algoritmos necesarios para generar ideas nuevas <sup>(21)</sup>.

5.7. Hay una necesidad urgente de cambio. La mejor forma de avanzar es adoptar una estrategia consistente en conservar los actuales puntos fuertes de la producción y, paralelamente, abrirse cada vez más a la circulación de datos. El proceso de cambio no puede ocurrir de forma inmediata, sino únicamente mediante pasos graduales. Las empresas europeas deben encontrar el camino más eficaz en Europa: sin luchar contra la marea, sino evolucionando de forma aceptable <sup>(22)</sup>.

5.8. Muchas empresas europeas deben recuperar terreno tanto impulsando su capacidad para trabajar con datos como mejorando su producción. Por extraño que parezca, en una serie de empresas la apertura y la transparencia respecto a los macrodatos debe comenzar por un cambio en los procedimientos internos y en los enfoques internos de las mismas.

5.9. Un asunto clave es el de los modelos de negocio con mayor facilidad de adaptación que sustituyan gradualmente al entorno tradicional de las empresas de fabricación integradas verticalmente <sup>(23)</sup>. Estos modelos de negocio deberán permitir a las empresas operar de forma más eficaz en un entorno con un número cada vez mayor de productos y servicios, así como la plena integración de la producción y de los servicios. A veces las empresas tienen que aceptar algún inconveniente para poder obtener más ventajas.

<sup>(20)</sup> Véase la Comunicación COM(2017) 9 final, pp. 11-13.

<sup>(21)</sup> Un ejemplo excelente es la industria del automóvil, el motor europeo, frente a conceptos totalmente novedosos como Google, que no vende coches pero sí movilidad y paquetes de movilidad en interfaz con el cliente.

<sup>(22)</sup> Véase el Libro Blanco sobre las Plataformas Digitales: Política normativa para el crecimiento, la innovación, la competencia y la participación, Gobierno alemán, Ministerio Federal de Economía y Energía, marzo de 2017.

<sup>(23)</sup> El desarrollo futuro de la industria del automóvil constituye un ejemplo revelador: véase el Informe del CESE CCMI/148, de 22 de febrero de 2017.

5.10. Deberían organizarse intercambios para debatir la tensión entre la conservación de la identidad empresarial de los datos y la necesidad imperiosa de innovación en un contexto internacional, y para buscar los enfoques más eficaces que permitan fomentar la apertura de las empresas. La Comisión puede resultar de gran utilidad para europeizar estos intercambios.

5.11. Se tienen que generar ideas para crear centros de excelencia como contrapartida a Silicon Valley y a las grandes universidades estadounidenses.

5.12. Un ejemplo pertinente es la necesidad de profundizar en el mercado de capitales europeo, que está poco desarrollado. La gestión de macrodatos de forma dinámica no solo requiere empresas emergentes con éxito, sino fundamentalmente empresas en expansión, de las que hay muy pocas. Por lo tanto, un mercado de capital de riesgo dinámico basado en Europa es indispensable. Deben explorarse y adaptarse medidas para reforzar e impulsar su desarrollo, siguiendo buenas prácticas como el ejemplo israelí.

5.13. El Reino Unido dispone de una economía pujante en la generación de datos. El CESE opina que la industria europea y la británica deben seguir trabajando en estrecha colaboración en la generación de datos abiertos y transparentes.

## 6. La sociedad y el mercado de trabajo

6.1. Las opiniones reflejadas en anteriores dictámenes del CESE <sup>(24)</sup> sobre los efectos de la Industria 4.0 en la sociedad y en el mercado de trabajo también son relevantes en la era de la libre circulación de datos. Es necesario destacar algunos aspectos.

6.2. Las dinámicas de desarrollo y divulgación de datos requieren una comprensión plena por parte de la sociedad, y en especial por la mano de obra en las empresas europeas. Se necesita una comunicación actualizada con el objetivo de promover un conocimiento y una aceptación pública suficientes del profundo proceso de transformación. Los interlocutores sociales deben desempeñar el papel que les corresponde en este proceso.

6.3. El factor humano es crucial. Debe existir diálogo social a todos los niveles para realizar los ajustes necesarios e implantar programas que preparen a los trabajadores y a los jóvenes ante la nueva realidad. Se necesitan muchos más analistas de datos y científicos de datos.

6.4. Esto apunta también al desafío de desarrollar nuevos tipos de organizaciones de formación y cooperación para los trabajadores de todas las capas de la sociedad, cuyo trabajo disminuirá. Los sistemas sociales actuales no están adaptados a estos retos, con pocas excepciones como las empresas que actúan como amortiguadores («buffer companies») –por ejemplo, en Finlandia–, que transfieren a antiguos empleados administrativos a empleos en régimen de trabajo colaborativo («crowdworking») y al mismo tiempo mantienen su seguro social. Todos debemos ser conscientes de que el entorno de trabajo ha cambiado.

6.5. El desarrollo del mercado laboral y la inclusión social también forman parte de un concepto más amplio de política industrial. Los estudios varían al predecir pérdidas de empleo de hasta el 50 %, sobre todo entre trabajadores administrativos, y un 20 % de aumento en nuevos puestos de trabajo como consecuencia de la digitalización y de las técnicas de producción de última generación. Todas las partes interesadas deben centrarse en la transición para eliminar los obstáculos a la adaptación y hacer posibles unos resultados capaces de crear nuevas oportunidades para los ciudadanos, en particular en el ámbito del desarrollo de los servicios.

6.6. La educación y la formación en el lugar de trabajo a todos los niveles de la mano de obra son de gran interés en todos los sectores y en todos los países. Deben cubrir algo más que los ámbitos estrictamente técnicos.

6.7. El CESE señala la función de apoyo que puede cumplir la Comisión mostrando el camino a seguir e identificando problemas y oportunidades. Las empresas, los interlocutores sociales y los gobiernos deben organizar seminarios e intercambios basados en la UE, incluidos aquellos sobre buenas prácticas. Es necesario encontrar y desarrollar una base común y enfoques comunes entre la variedad de culturas diferentes en Europa.

Bruselas, 5 de julio de 2017.

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

---

<sup>(24)</sup> DO C 13 de 15.1.2016, p. 161.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el respeto de la vida privada y la protección de los datos personales en el sector de las comunicaciones electrónicas y por el que se deroga la Directiva 2002/58/CE (Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas)**

[COM(2017) 10 final — 2017/0003 (COD)]

(2017/C 345/23)

Ponente: **Laure BATUT**

Consulta	Parlamento Europeo, 16.2.2017 Consejo de la Unión Europea, 9.3.2017
Fundamento jurídico	Artículos 16 y 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Sección de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	14.6.2017
Aprobado en el pleno	5.7.2017
Pleno n.º	527
Resultado de la votación	155/0/5
(a favor/en contra/abstenciones)	

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE deplora enérgicamente que la superposición de textos sobre protección de datos, su volumen y su carácter complicado, así como el vaivén de uno a otro para su comprensión, hagan su lectura y aplicación improbables fuera de un círculo de iniciados, y que su valor añadido no sea accesible para los ciudadanos, concepto que falta en toda la propuesta de Reglamento. Recomienda la publicación en línea de un folleto resumido que los describa para los ciudadanos, de forma que sean accesibles a todos.

1.2. El CESE destaca que, entre las opciones contempladas en la evaluación de impacto, la Comisión ha elegido la que prevé un refuerzo «moderado» del respeto de la vida privada. Lo ha hecho ¿para garantizar un equilibrio con los intereses de la industria? La Comisión no especifica qué elementos de un «mayor» refuerzo del respeto de la vida privada serían perjudiciales para los intereses de la industria. Esta posición tiende a disminuir el valor del texto desde su concepción.

1.3. El CESE recomienda a la Comisión que:

- 1) considere que, ahora, todo puede convertirse en un dato y ser objeto de una comunicación electrónica con consecuencias para la vida privada de las personas físicas y jurídicas;
- 2) aclare la aplicación en la propuesta (artículos 5, 8 y 11) de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y los derechos humanos, así como las posibilidades de restricción que pueden introducir las leyes nacionales (considerando 26);
- 3) revise los artículos 5 y 6 de la propuesta. Al permitir las comunicaciones electrónicas, internet y telefonía móvil son servicios de interés general cuyo acceso debe ser universal, accesible y asequible sin que los consumidores se vean obligados a aceptar, para disfrutar de ellos, un tratamiento de sus datos exigido por el operador. Por lo tanto, se debe prever la obligación de ofrecer de forma sistemática al usuario la posibilidad de rechazo basada en información comprensible (cookies, «muro de seguimiento», etc.);
- 4) establezca claramente que la *lex specialis* propuesta para completar el Reglamento general de protección de datos (RGPD) respeta los principios generales de dicho texto y no menoscaba las protecciones que ha establecido, y que todo tratamiento, incluida la medición de los resultados de audiencia en la web (*web audience measuring*), está sujeto a los principios del RGPD (artículo 8);

- 5) garantice a los ciudadanos y las empresas la estabilidad reglamentaria, y aclare a tal fin el texto del Reglamento y el contenido de las medidas de aplicación para evitar un número de actos delegados demasiado elevado;
- 6) desarrolle una estrategia capaz de informar a todos los consumidores de que la Unión sigue siendo fiel a sus principios de respeto de los derechos humanos, y que su objetivo es hacer que se respete la vida privada, no solo por parte de los operadores de comunicaciones electrónicas, sino también por parte de los servicios de transmisión libre (OTT-Over The Top);
- 7) evite que el ámbito de la salud sea una gran grieta abierta para la explotación de la vida privada y los datos personales con fines mercantiles por el sector de las comunicaciones electrónicas;
- 8) se interese por la economía colaborativa, y las transferencias y usos de datos por medio de las comunicaciones electrónicas a través de plataformas, a menudo situadas fuera de la UE;
- 9) tenga en cuenta la internet de las cosas, que es muy intrusiva y puede ser vector de la intromisión en la vida privada con ocasión de las transmisiones de datos por medio de comunicaciones electrónicas;
- 10) tenga en cuenta lo que sigue a la transferencia de los datos y proteja los datos almacenados por las personas, ya que la mayoría son privados (independientemente de la interfaz, incluida la informática en la nube);
- 11) aclare la protección de las transferencias de datos de máquina a máquina (M2M) y le consagre un artículo, no solo un considerando (12);
- 12) cree, para ayudar a los ciudadanos a orientarse en la jungla de textos y ejercer sus derechos, un portal europeo (DG Justicia) accesible para todos y comprensible, que difunda los textos europeos y nacionales, las vías de recurso y la jurisprudencia (por ejemplo: aclarar el considerando 25 y los artículos 12 y 13);
- 13) dote a las autoridades de control de los medios para desempeñar su cometido (Supervisor Europeo de Protección de Datos, autoridades nacionales);
- 14) permita a los consumidores incoar acciones colectivas a nivel europeo para hacer valer sus derechos, mediante una nueva directiva que permita ir más lejos que la Recomendación C(2013) 401&3539 <sup>(1)</sup>.

## 2. Elementos del contexto legislativo

2.1. Las redes de comunicaciones electrónicas han evolucionado considerablemente desde la entrada en vigor de las Directivas 95/46 y 2002/58/CE <sup>(2)</sup> sobre la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas.

2.2. El **Reglamento general de protección de datos (RGPD) adoptado en 2016** [Reglamento (UE) 2016/679] se ha convertido en la base de las acciones y establece los principios fundamentales, también en los ámbitos judicial y penal. En virtud de dicho Reglamento, los datos personales solo pueden recogerse en rigurosas condiciones y con fines legítimos, y dentro del respeto de la confidencialidad (artículo 5 del RGPD).

2.2.1. En **octubre de 2016**, la Comisión presentó una propuesta de Directiva por la que se establece el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas <sup>(3)</sup> (que consta de trescientas páginas), todavía no adoptada, pero a la que remite para determinadas definiciones que no figuran ni en el RGPD ni en el texto analizado.

2.2.2. Dos propuestas de enero de 2017 precisan algunos aspectos sobre la base del RGPD; se trata de la propuesta de Reglamento 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 [**COM(2017) 8 final**, ponente: PEGADO LIZ], y del texto analizado [**COM(2017) 10 final**] sobre el respeto de la vida privada y la protección de los datos personales.

2.3. Los tres textos citados serán **aplicables en la misma fecha, a partir del 25 de mayo de 2018**, y persiguen la armonización de los derechos y los procedimientos de control.

2.4. Cabe señalar que, para facilitar este enfoque, se ha decidido recurrir, respecto de la protección de la vida privada, a un reglamento europeo y no a una directiva.

<sup>(1)</sup> 11.6.2013-IP/13/525-Memo13/531-DG Justicia.

<sup>(2)</sup> La Directiva 2002/58/CE prohíbe, en particular, el correo electrónico no solicitado (spam) (artículo 13), instaurando, tras la modificación de 2009, el denominado principio de consentimiento previo, en virtud del cual un operador debe recabar el consentimiento del destinatario antes de enviarle «mensajes comerciales».

<sup>(3)</sup> COM(2016) 590 final, de 12 de octubre de 2016, Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas, p. 2 (DO C 125 de 21.4.2017, p. 56).

### 3. Introducción

- 3.1. La sociedad civil desea saber si, en el mundo totalmente digital que se vislumbra, la Unión aportará un valor añadido que garantice espacios en los que la vida privada se pueda desarrollar sin temor.
- 3.2. Los datos generados de forma continua hacen a todos los usuarios trazables e identificables en todas partes. El tratamiento de los datos en centros físicos, en su mayoría ubicados fuera de Europa, suscita temores.
- 3.3. Los macrodatos se han convertido en moneda; mediante su tratamiento inteligente, permiten «elaborar perfiles» y «mercantilizar» a las personas físicas y jurídicas, y a menudo ganar dinero sin que los usuarios lo sepan.
- 3.4. Pero, ante todo, la aparición de nuevos agentes en el sector del tratamiento de datos, aparte de los proveedores de acceso a internet, debe conducir a una revisión de los textos.

### 4. Síntesis de la propuesta

- 4.1. Mediante este texto, la Comisión pretende instaurar un equilibrio entre los consumidores y la industria:

- autoriza la utilización de los datos por los operadores, permitiendo al usuario final conservar el control a la hora de otorgar expresamente su consentimiento;
- exige a los operadores que anuncien qué van a hacer con dichos datos;
- escoge la opción 3 de la evaluación de impacto que privilegia un refuerzo «moderado» del respeto de la vida privada, en lugar de la opción 4 que proponía un «mayor» refuerzo.

4.2. La propuesta tiene por objetivo el despliegue del RGPD, que es de aplicación general, al igual que la confidencialidad de los datos privados y el derecho de supresión, y concierne el aspecto particular del respeto de la vida privada y la protección de los datos personales en las telecomunicaciones; propone instaurar normas más exigentes en materia de protección de la vida privada, así como controles coordinados y sanciones.

4.3. No dicta medidas específicas sobre las «grietas» en los datos personales procedentes de los propios usuarios, pero confirma desde los primeros artículos (artículo 5) el principio de confidencialidad de las comunicaciones electrónicas.

4.4. Los proveedores pueden tratar el contenido de las comunicaciones electrónicas:

- para prestar un servicio a un usuario final que haya dado su consentimiento;
- para servir a los usuarios finales afectados [artículo 6, apartado 3, letras a) y b)] que hayan otorgado su consentimiento.

4.5. Los proveedores están obligados a suprimir o hacer anónimos los contenidos tras la recepción por sus destinatarios.

4.6. Según el artículo 4, apartado 11, del RGPD, se entiende por «consentimiento del interesado» toda manifestación de voluntad libre, específica, informada e inequívoca por la que el interesado acepta, ya sea mediante una declaración o una clara acción afirmativa, el tratamiento de datos personales que le conciernen.

4.7. El proyecto mantiene la exigencia de **consentimiento declarado de forma expresa**, con arreglo a la definición del RGPD, correspondiendo la carga de la prueba a los operadores.

4.8. El «tratamiento» se basa en el consentimiento del interesado. El responsable del «tratamiento» debe ser capaz «de demostrar que aquel consintió el tratamiento de sus datos personales» (artículo 7, apartado 1, del RGPD).

4.9. El Derecho de la UE o el Derecho nacional podrían introducir determinadas limitaciones (de las obligaciones y los derechos) a la confidencialidad para garantizar el interés público o una misión de inspección.

4.10. Las personas físicas deben haber dado su consentimiento para figurar en una guía electrónica accesible al público, con medios para comprobar y corregir los datos que les conciernen (artículo 15).

4.11. El derecho de oposición permitirá a cualquier usuario impedir el uso de sus datos confiados a un tercero (por ejemplo, un comerciante), que se concede en el momento de la recopilación y cada vez que se envíe un mensaje (artículo 16). Las nuevas normas aportarán a los usuarios un mayor control de sus parámetros (cookies, identificación), y las comunicaciones «no solicitadas» (correo basura, mensajes, SMS, llamadas) podrán bloquearse a falta de acuerdo del usuario.

4.12. Por lo que respecta a la identificación de las llamadas y el bloqueo de llamadas no deseadas (artículos 12 y 14), el Reglamento resalta que también las personas jurídicas tienen estos derechos.

4.13. La estructuración de un sistema de control es conforme al RGPD (capítulo VI sobre las autoridades de control y capítulo VII sobre la cooperación entre estas).

4.13.1. Incumbe a los Estados miembros y a las autoridades nacionales responsables de la protección de datos velar por el respeto de las normas de confidencialidad. Las demás autoridades de control podrán, en el marco de una asistencia mutua, redactar objeciones que en su caso serán presentadas a las autoridades nacionales de control. Cooperarán con estas últimas y con la Comisión Europea en el contexto de un mecanismo de coherencia (artículo 63 del RGPD).

4.13.2. Por su parte, el Comité Europeo de Protección de Datos (SEPD) se encargará de velar por la aplicación coherente del Reglamento en examen (artículos 68 y 70 del RGPD).

Dicho Comité podrá tener que publicar directrices, recomendaciones y buenas prácticas para favorecer la aplicación del Reglamento.

4.14. Existen vías de recurso para que las personas físicas y jurídicas usuarios finales puedan hacer valer sus intereses lesionados por infracciones, y obtener una reparación del perjuicio sufrido.

4.15. Los importes previstos para las multas administrativas pretenden ser disuasorios, ya que pueden elevarse, para los infractores, hasta diez millones de euros y, tratándose de una empresa, hasta el 2 % del volumen de negocios anual a escala mundial del ejercicio anterior, optándose por el de mayor cuantía (artículo 23); los Estados miembros establecerán las sanciones en los casos en que no haya multa administrativa e informarán a la Comisión.

4.16. El nuevo texto sobre el respeto de la vida privada y el uso de los datos personales será **aplicable a partir del 25 de mayo de 2018**, es decir, en la misma fecha que el RGPD de 2016, que el Reglamento 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 que la propuesta de Directiva sobre la refundición del Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas [COM (2016) 590 final], si son adoptados.

4.17. *Ámbito de aplicación:* la *lex specialis* que ponga en práctica el RGPD:

— *ratione jure: fundamento jurídico*

La propuesta se basa en los artículos 16 (protección de datos) y 114 (mercado único) del TFUE, pero también en los artículos 7 y 8 de la Carta de los Derechos Fundamentales. Este Reglamento se propone completar el Reglamento RGPD en lo que atañe a los datos que puedan considerarse personales.

— *ratione personae: actores*

Se trata de los utilizadores finales, personas físicas o jurídicas, en el sentido definido en el proyecto de Código europeo de las comunicaciones electrónicas, frente al conjunto de los proveedores de servicios de comunicación, no solo los proveedores tradicionales, sino sobre todo los nuevos agentes, cuyos nuevos servicios no ofrecen garantías a los usuarios. En la actualidad, las técnicas denominadas «de transmisión libre» de los servicios OTT (mensajería instantánea, SMS, técnicas de palabra en IP, interfaces múltiples, etc.) quedan fuera del ámbito de aplicación de los textos existentes.

— *ratione materiae: datos*

La propuesta no contiene disposiciones sobre la conservación de los datos en la computación en nube y deja a los Estados miembros la tarea de intervenir, dentro del respeto del artículo 23 del RGPD (relativo a las limitaciones del derecho de oposición) y de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (véase el punto 1.3 de la exposición de motivos).

El usuario deberá dar su consentimiento a la conservación de los datos y metadatos generados en los sistemas (fecha, hora, localización, etc.), a falta del cual esos datos deberán ser hechos anónimos o suprimidos.

— *ratione loci: ¿dónde?*

Los establecimientos han de efectuar las actividades de tratamiento en los Estados miembros, o bien uno de sus centros, situado en un Estado miembro, se considerará «establecimiento principal» a efectos de control, las autoridades nacionales de control desempeñarán su función y el Supervisor Europeo de Protección de Datos (SEPD) supervisará el proceso en su conjunto.

#### 4.18. Los objetivos de la UE: el mercado único digital

- Uno de los objetivos del mercado único digital es crear las condiciones para prestar servicios digitales seguros y suscitar la confianza de los usuarios para desarrollar, entre otras cosas, el comercio en línea, las innovaciones y, a su vez, empleo y crecimiento (exposición de motivos, punto 1.1).
- El proyecto de Reglamento prevé también una forma de armonización entre los distintos textos y de coherencia entre los Estados miembros.
- Cada tres años, la Comisión procederá a una evaluación de la aplicación del Reglamento, que presentará un informe al Parlamento Europeo, al Consejo y al CESE (artículo 28).

### 5. Observaciones generales

5.1. El Comité acoge con satisfacción el establecimiento simultáneo en toda la Unión de un conjunto coherente de normas tendentes a proteger los derechos de las personas físicas y jurídicas en relación con el uso de los datos digitales por medio de comunicaciones electrónicas.

5.1.1. Celebra que la Unión desempeñe su función de defensora de los derechos de los ciudadanos y los consumidores.

5.1.2. Destaca que, cuando se habla de armonización, la interpretación de numerosos conceptos corresponde a los Estados miembros, lo que convierte este Reglamento en una especie de directiva, que deja mucho margen a la mercantilización de datos privados. En particular, el ámbito de la salud constituye una puerta abierta a la recogida de enormes cantidades de datos privados.

5.1.3. Los artículos 11, apartado 1, 13, apartado 2, 16, apartados 4 y 5, y 24 se prestan más a lo que podríamos calificar como medidas de «transposición», de manera que convendrían para una directiva pero no un reglamento. Estas disposiciones dejan demasiado margen a los operadores con el fin de mejorar la calidad de los servicios (artículos 5 y 6). Este Reglamento debería formar parte integrante de la propuesta de Directiva denominada Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas [COM(2016) 590 final].

5.1.4. El CESE deplora enérgicamente que la superposición de estos textos, su volumen y su solapamiento hagan su lectura improbable fuera de un círculo de iniciados. En efecto, son necesarias permanentes idas y vueltas de uno a otro. Además, su valor añadido no es evidente para el ciudadano. Esta dificultad de lectura y esta complejidad de la propuesta son contrarias al espíritu del programa de adecuación y eficacia de la reglamentación (REFIT) y del objetivo de «legislar mejor», la harán difícil de interpretar y abrirán grietas en la protección.

5.1.5. A modo de ejemplo, la propuesta de Reglamento no contiene una definición de «operador»; hay que remitirse al proyecto de Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas <sup>(4)</sup>, que todavía no ha entrado en vigor y que modificará las normas del sector en el marco del mercado único digital, es decir, la Directiva marco 2002/21/CE, la Directiva «autorización» 2002/20/CE, la Directiva «servicio universal» 2002/22/CE y la Directiva «acceso» 2002/19/CE, tal como han sido modificadas, el Reglamento (CE) n.º 1211/2009 por el que se establece el ORECE, la Decisión n.º 676/2002/CE sobre el espectro radioeléctrico y la Decisión 2002/622/CE por la que se crea un Grupo de política del espectro radioeléctrico, y la Decisión n.º 243/2012/UE por la que se establece un programa plurianual de política del espectro radioeléctrico. La referencia fundamental sigue siendo, por supuesto, el RGPD (véase el apartado 2.2), que la propuesta analizada se destina a completar, por lo que es subsidiaria a este.

5.2. El CESE hace especial hincapié en el contenido del artículo 8 relativo a la protección de la información almacenada en los equipos terminales y las posibles excepciones, disposición fundamental pues brinda a la sociedad de la información posibilidades para acceder a datos privados. Destaca también el del artículo 12 sobre la restricción de la identificación de la línea llamante y conectada; en efecto, se trata de artículos de difícil acceso para un neófito.

5.2.1. La Directiva de 1995 (artículo 2) definía los «datos personales» como «toda información sobre una persona física identificada o identificable (“interesado”)». El Reglamento sujeto a examen amplía la protección a los metadatos y se aplicará en lo sucesivo tanto a las personas físicas como a las jurídicas. Conviene destacar de nuevo que el proyecto de Reglamento persigue un doble objetivo: por una parte, proteger los datos personales y, por otra, garantizar la libre circulación de datos y servicios de comunicaciones electrónicas en la UE (artículo 1)

<sup>(4)</sup> COM(2016) 590 y anexos 1 a 11 de 12.10.2016 (DO C 125 de 21.4.2017, p. 56).

5.2.2. El CESE destaca que la voluntad de proteger los datos de las personas jurídicas (artículo 1, apartado 2) chocará con otros textos en los que estas no se contemplan y no se dice claramente que deban aplicarse en su caso (véase el RGPD, los datos en las instituciones europeas).

5.3. El CESE se pregunta si el auténtico objetivo de la propuesta no es hacer más hincapié en su artículo 1, apartado 2, es decir, garantizar «la libre circulación de datos de comunicaciones electrónicas y servicios de comunicaciones electrónicas en la Unión», que no limita ni prohíbe por motivos vinculados al respeto de la vida privada y las comunicaciones de las personas físicas, que en garantizar realmente lo que anuncia en su artículo 1, apartado 1, es decir «los derechos al respeto de la vida privada y las comunicaciones y la protección de las personas físicas y jurídicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales».

5.4. Todo se basa en la manifestación del consentimiento de la persona, física o jurídica. Por consiguiente, en opinión del CESE, los usuarios han de ser informados y formados y actuar con prudencia, ya que una vez dado el consentimiento, el proveedor podrá tratar los contenidos y los metadatos para obtener el máximo posible de acciones y ganancias. ¿Cuántos saben, antes de aceptarla, que una cookie es un rastreador? La educación de los usuarios para ejercer sus derechos, así como el anonimato o el cifrado, deberían ser prioridades de este Reglamento.

## 6. Observaciones específicas

6.1. Los datos privados solo deberían ser recogidos por organismos que respeten unas condiciones muy rigurosas y persigan objetivos conocidos y legítimos (RGPD).

6.2. El Comité lamenta de nuevo «el excesivo número de excepciones y limitaciones, que minan los principios establecidos en materia de derecho a la protección de los datos personales»<sup>(5)</sup>. El equilibrio entre libertad y seguridad debería seguir siendo una característica de la Unión Europea, en lugar del equilibrio entre derechos fundamentales de la persona e industria. El Grupo de Trabajo creado con arreglo al artículo 29 ha hecho un llamamiento enérgico, en su análisis del proyecto de Reglamento (documento de trabajo 247 de 4 de abril de 2017, dictamen 1/2017, punto 17), a que se reduzca el nivel de protección previsto en el RGPD, en particular con respecto a la localización del terminal y la falta de limitación del campo de datos recabables, y constata que no insta una protección de la intimidad por defecto (punto 19).

6.3. Los datos son como una prolongación de la persona, una identidad fantasma, su «Shadow-ID». Pertenecen a la persona que los genera, pero tras su tratamiento, escapan a su influencia. La conservación y transferencia de datos incumbe a cada Estado y no existe armonización alguna debido a las posibles limitaciones de derechos previstas por el proyecto de texto. El Comité subraya el riesgo de disparidades dado que la limitación de derechos se deja a la apreciación de los Estados miembros.

6.4. Una cuestión se plantea, muy en especial, para las personas que trabajan en empresas: ¿a quién pertenecen los datos que generan al trabajar? Y ¿cómo protegerlos?

6.5. La arquitectura del control no está clara<sup>(6)</sup>; pese a la supervisión del SEPD, las garantías contra la arbitrariedad no parecen suficientes y no se ha evaluado el tiempo necesario para que los procedimientos desemboquen en una sanción.

6.6. El CESE aboga por la creación de un portal europeo, en el que se reúnan y actualicen todos los textos europeos y nacionales, todos los derechos, las vías de recurso, la jurisprudencia y los datos prácticos, para ayudar a los ciudadanos y los consumidores a orientarse en la jungla de los textos y las aplicaciones, con el fin de poder ejercer sus derechos. Dicho portal debería inspirarse al menos en los requisitos de la Directiva (UE) 2016/2102, de 26 de octubre de 2016, sobre la accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles de los organismos del sector público, así como en los principios recogidos en los considerandos 12, 15 y 21 de la propuesta de Directiva denominada Acta Europea de Accesibilidad 2015/0278 (COD), y ofrecer contenidos accesibles y comprensibles para todos los usuarios finales. El CESE está dispuesto a participar en las fases de definición de este portal.

6.7. En el artículo 22 falta una referencia a las «acciones colectivas», como ya observó el CESE en su Dictamen sobre el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas.

<sup>(5)</sup> Véanse DO C 125 de 21.4.2017, p. 56 y DO C 110 de 9.5.2006, p. 83.

<sup>(6)</sup> El capítulo IV del Reglamento analizado remite a las disposiciones del capítulo VII, en particular al artículo 68 del RGPD.

6.8. La limitación del ámbito de aplicación material (artículo 2, apartado 2), la ampliación del poder de tratamiento de los datos sin consentimiento del titular (artículo 6, apartados 1 y 2) y el concepto improbable de obtención del consentimiento de TODOS los usuarios afectados (artículo 6, apartado 3, letra b), y artículo 8, apartados 1, 2 y 3), y las limitaciones a los derechos que pueden aportar los Estados miembros si estiman que constituyen medidas «necesarias, apropiadas y proporcionadas», son otras tantas normas cuyo contenido puede ser objeto de tantas interpretaciones que es contrario a una auténtica protección de la vida privada. Además, se debe prestar especial atención a la protección de los datos de menores.

6.9. El CESE acoge con satisfacción el derecho de supervisión evocado en el artículo 12, pero destaca su formulación especialmente hermética, que parece privilegiar el recurso a llamadas telefónicas «desconocidas» u «ocultas», como si el anonimato fuera un derecho fundamental, aun cuando el principio debería ser la identificación de las llamadas.

6.10. Las comunicaciones no solicitadas (artículo 16) y la prospección directa son objeto ya de la Directiva «prácticas comerciales desleales»<sup>(7)</sup>. El régimen por defecto debería ser el *opt-in* (la aceptación) y no el *opt-out* (el rechazo).

6.11. La evaluación por parte de la Comisión está prevista cada tres años; ahora bien, en el ámbito digital, ese plazo es demasiado largo. Tras dos evaluaciones, el mundo digital habrá cambiado por completo. No obstante, la delegación (artículo 25), que podrá ampliarse, debería tener una duración definida, en su caso renovable.

6.12. La legislación debe preservar los derechos de los usuarios (artículo 3 del TFUE), garantizando al mismo tiempo la estabilidad jurídica necesaria para la actividad comercial. El CESE lamenta que la circulación de los datos de máquina a máquina (M2M) no se contemple en la propuesta: hay que remitirse al Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas (propuesta de Directiva, artículos 2 y 4).

6.12.1. La internet de las cosas<sup>(8)</sup> va a conducir del «BigData» (macrodatos) al «Huge Data» y después al «All Data». Es clave para las futuras olas de innovación. Además, las máquinas, pequeñas o grandes, comunican y transmiten entre sí datos personales (su reloj registra los latidos del corazón y los envía al ordenador de su médico, etc.). Muchos agentes del sector digital han lanzado su propia plataforma reservada a los objetos conectados: Amazon, Microsoft, Intel o, en Francia, Orange y La Poste.

6.12.2. La internet de las cosas de la vida diaria puede ser objeto fácilmente de intrusiones malintencionadas, y la cantidad de información personal que puede recopilarse a distancia va en aumento (geolocalización, datos de salud, flujos de vídeo y audio). Las grietas en la protección de los datos interesan, en particular, a las compañías de seguros, que empiezan a ofrecer a sus clientes dotarse de objetos conectados y responsabilizarse de su comportamiento.

6.13. Muchos gigantes de internet intentan que su aplicación de origen evolucione hacia una plataforma: así, hay que distinguir la aplicación Facebook de la plataforma Facebook, que permite a desarrolladores concebir aplicaciones accesibles desde los perfiles de usuario. Amazon, por su parte, era una aplicación web especializada en la venta en línea. Hoy, se ha convertido en una plataforma que permite a terceros —desde particulares a los grandes grupos— comercializar sus productos beneficiándose de los recursos de Amazon: reputación, logística, etc. Todo ello requiere transferencias de datos personales.

6.14. La economía colaborativa registra una proliferación de plataformas: «una plataforma que pone en contacto, en particular por medios electrónicos, a una pluralidad de predisponentes de bienes o servicios y una pluralidad de usuarios»<sup>(9)</sup>. Si bien estas plataformas se apoyan por la actividad y los empleos que generan, el CESE se pregunta cómo podrán controlarse las transferencias de datos a que dan lugar, tanto en la aplicación del RGPD como en la de este Reglamento.

Bruselas, 5 de julio de 2017.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Georges DASSIS

<sup>(7)</sup> DO L 149 de 11.6.2005, p. 22, artículos 8 y 9.

<sup>(8)</sup> Documento de trabajo 247/17-dictamen de 1.4.2017, pt. 19 (DO C 12 de 15.1.2015, p. 1).

<sup>(9)</sup> DO C 125 de 21.4.2017, p. 56.







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



**Oficina de Publicaciones de la Unión Europea**  
2985 Luxemburgo  
LUXEMBURGO

**ES**