



### Sumario

#### I Resoluciones, recomendaciones y dictámenes

##### DICTÁMENES

##### Comité Económico y Social Europeo

##### 529.º Pleno del CESE de los días 18 y 19 de octubre de 2017

2018/C 081/01	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El potencial de las pequeñas empresas familiares y tradicionales para impulsar el desarrollo y el crecimiento económico en las regiones» (Dictamen de iniciativa) . . . . .	1
2018/C 081/02	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Financiación de las organizaciones de la sociedad civil por la UE» (Dictamen de iniciativa) . . . . .	9
2018/C 081/03	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Los pueblos y las pequeñas ciudades como catalizadores del desarrollo rural: retos y oportunidades» (Dictamen de iniciativa) . . . . .	16
2018/C 081/04	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Justicia climática» (Dictamen de iniciativa) . . . . .	22
2018/C 081/05	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Las asociaciones de la UE para el desarrollo en el contexto de los convenios fiscales internacionales» (Dictamen de iniciativa) . . . . .	29
2018/C 081/06	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Los derechos económicos, sociales y culturales en la región euromediterránea» (Dictamen de iniciativa) . . . . .	37
2018/C 081/07	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La transición hacia un futuro más sostenible en Europa: una estrategia para 2050» (Dictamen de iniciativa) . . . . .	44
2018/C 081/08	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre los «Nuevos modelos económicos sostenibles» (Dictamen exploratorio) . . . . .	57

2018/C 081/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Fiscalidad de la economía colaborativa — Análisis de posibles políticas impositivas ante el crecimiento de la economía colaborativa» (Dictamen exploratorio solicitado por la Presidencia estonia) . . . . .	65
2018/C 081/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Uso del suelo agrícola para la producción sostenible de alimentos y servicios ecosistémicos» (Dictamen exploratorio a petición de la Presidencia estonia) . . . . .	72
2018/C 081/11	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Control de la aplicación de la legislación de la UE» (Examen por el Tribunal de Cuentas Europeo) (Dictamen de iniciativa) . . . . .	81

---

### III Actos preparatorios

#### COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

##### 529.º Pleno del CESE de los días 18 y 19 de octubre de 2017

2018/C 081/12	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el Paquete de cumplimiento: a) Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Plan de Acción para el refuerzo de SOLVIT: hacer llegar los beneficios del mercado único a los ciudadanos y las empresas [COM(2017) 255 <i>final</i> — SDW(2017) 210 <i>final</i> ]; b) Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la creación de un portal digital único para el suministro de información, procedimientos y servicios de asistencia y resolución de problemas, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1024/2012 [COM(2017) 256 <i>final</i> — 2017/0086 (COD)]; c) Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las condiciones y el procedimiento que permiten a la Comisión solicitar a las empresas y a las asociaciones de empresas que le proporcionen información acerca del mercado interior y otros ámbitos relacionados [COM(2017) 257 <i>final</i> — 2017/0087 (COD)] . . . . .	88
2018/C 081/13	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la monitorización y la notificación de las emisiones de CO <sub>2</sub> y el consumo de combustible de los vehículos pesados nuevos» [COM(2017) 279 <i>final</i> — 2017/0111 (COD)] . . .	95
2018/C 081/14	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativa a la revisión intermedia de la aplicación de la Estrategia para el Mercado Único Digital — Un mercado único digital conectado para todos [COM(2017) 228 <i>final</i> ] . . . . .	102
2018/C 081/15	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Informe sobre la política de competencia 2016» [COM(2017) 285 <i>final</i> ] . . . . .	111
2018/C 081/16	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la revisión intermedia del plan de acción para la unión de los mercados de capitales» [COM(2017) 292 <i>final</i> ] . . . . .	117
2018/C 081/17	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Documento de reflexión sobre la profundización de la unión económica y monetaria» [COM(2017) 291 <i>final</i> ] . . . . .	124
2018/C 081/18	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Documento de reflexión sobre el futuro de las finanzas de la UE» [COM(2017) 358 <i>final</i> ] . . . . .	131
2018/C 081/19	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre un producto paneuropeo de pensiones individuales (PEPP) [COM(2017) 343 <i>final</i> -2017/0143 (COD)] . . . . .	139

2018/C 081/20	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Documento de reflexión sobre la dimensión social de Europa» [COM(2017) 206], sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Establecer un pilar europeo de derechos sociales» [COM(2017) 250 final], y sobre la «Propuesta de proclamación interinstitucional sobre el pilar europeo de derechos sociales» [COM(2017) 251 final] . . . . .	145
2018/C 081/21	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el marco jurídico del Cuerpo Europeo de Solidaridad y se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1288/2013, (UE) n.º 1293/2013, (UE) n.º 1303/2013, (UE) n.º 1305/2013 y (UE) n.º 1306/2013 y la Decisión n.º 1313/2013/UE» [COM(2017) 262 final — 2017/0102(COD)] . . . . .	160
2018/C 081/22	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 sobre una agenda renovada de la UE para la educación superior» [COM(2017) 247 final] y sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Desarrollo escolar y docencia excelente para un gran comienzo en la vida» [COM(2017) 248 final] . . . . .	167
2018/C 081/23	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1380/2013 sobre la política pesquera común [COM(2017) 424 final-2017/0190(COD)] . . . . .	174
2018/C 081/24	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre el Marco Europeo de Interoperabilidad — Estrategia de aplicación [COM(2017) 134 final] . . .	176
2018/C 081/25	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la interoperabilidad de los sistemas de telepeaje de las carreteras y por la que se facilita el intercambio transfronterizo de información sobre el impago de cánones de carretera en la Unión » [COM(2017) 280 final — 2017/0128 (COD)] . . . . .	181
2018/C 081/26	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 1999/62/CE relativa a la aplicación de gravámenes a los vehículos pesados de transporte de mercancías por la utilización de determinadas infraestructuras» [COM(2017) 275 final — 2017/0114 (COD)] y la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 1999/62/CE relativa a la aplicación de gravámenes a los vehículos pesados de transporte de mercancías por la utilización de determinadas infraestructuras, en lo relativo a determinadas disposiciones en materia de impuestos sobre vehículos» [COM(2017) 276 final — 2017/0115 (CNS)] . . . . .	188
2018/C 081/27	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 — Europa en movimiento — Una Agenda para una transición socialmente justa hacia una movilidad limpia, competitiva y conectada para todos [COM(2017) 283 final] . . . . .	195
2018/C 081/28	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El Acuerdo de Libre Comercio entre la UE y Corea — Capítulo dedicado al comercio y al desarrollo sostenible» . . . . .	201
2018/C 081/29	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Intercambio y protección de los datos personales en un mundo globalizado» [COM(2017) 7 final] . . . . .	209
2018/C 081/30	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (UE) n.º 1295/2013, por el que se establece el Programa Europa Creativa (2014 a 2020)» [COM(2017) 385 final — 2017/0163 (COD)] . . . . .	215
2018/C 081/31	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Política económica de la zona del euro (2017)» (Dictamen adicional) . . . . .	216



## I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

## DICTÁMENES

## COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

529.º PLENO DEL CESE DE LOS DÍAS 18 Y 19 DE OCTUBRE DE 2017

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El potencial de las pequeñas empresas familiares y tradicionales para impulsar el desarrollo y el crecimiento económico en las regiones»**

**(Dictamen de iniciativa)**

(2018/C 081/01)

Ponente: **Dimitris DIMITRIADIS**

Decisión del Pleno	26.1.2017
Fundamento jurídico:	Artículo 29, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	Unión económica y monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en la sección	7.9.2017
Aprobado en el pleno	18.10.2017
Pleno n.º:	529
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	199/0/1

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. En una serie de dictámenes, el CESE siempre ha expresado su actitud positiva hacia las políticas de la UE destinadas a apoyar a las pequeñas y medianas empresas (pymes) <sup>(1)</sup>. Sin embargo, las pymes constituyen una categoría extremadamente heterogénea, por lo que se requiere un esfuerzo especial para seleccionar correctamente los distintos subgrupos y, en particular, las pequeñas empresas familiares y tradicionales.

<sup>(1)</sup> Véanse los dictámenes del CESE sobre «Medidas políticas para las pymes» (DO C 27 de 3.2.2009, p. 7); «Contratos públicos internacionales» (DO C 224 de 30.8.2008, p. 32); «Small Business Act» (DO C 182 de 4.8.2009, p. 30); «Derivados OTC, las contrapartes centrales y los registros de operaciones» (DO C 54 de 19.2.2011, p. 44); y «Acceso de las pymes a la financiación», EESC-2014-06006-00-00-RI-TRA.

1.2. La importancia de este subgrupo reside en el hecho de que este tipo de actividad empresarial genera la gran mayoría de los puestos de trabajo en las regiones de la UE. A la vez que reitera sus anteriores conclusiones y recuerda las recomendaciones formuladas en sus dictámenes anteriores <sup>(2)</sup>, el CESE quiere examinar en detalle y ofrecer un análisis de los retos que afrontan las pequeñas empresas familiares y tradicionales. El objetivo es brindar una oportunidad de influir de manera constructiva en la elaboración de las políticas a nivel regional, nacional y de la UE.

1.3. El CESE anima a la Comisión Europea a considerar las formas de apoyar y fomentar estas empresas, ya que son el elemento clave para crear nuevas actividades y generar ingresos en las zonas con recursos limitados. Añaden valor añadido al proceso de desarrollo regional, especialmente en las regiones menos desarrolladas, dado que están profundamente arraigadas en la economía local, donde invierten y mantienen el empleo.

1.4. El Comité considera que existe mucho potencial de desarrollo en numerosas regiones que todavía van retrasadas y que este potencial infrutilizado podría aprovecharse por medio de las pequeñas empresas familiares y tradicionales. Este reto debería interesar no solo a la Comisión Europea sino también a otros agentes que deberían participar activamente, incluidos los entes locales e intermediarios locales como las organizaciones empresariales y las entidades financieras.

1.5. El CESE pide a la Comisión que preste atención al hecho de que las pequeñas empresas familiares y tradicionales se han visto afectadas negativamente por la evolución y las tendencias económicas e industriales recientes. Están perdiendo competitividad y tienen cada vez más dificultades para realizar sus actividades.

1.6. El CESE manifiesta su preocupación por que los instrumentos de la política de apoyo no se centran en las pequeñas empresas familiares y tradicionales y es poco probable que estas se beneficien mucho de ellos. En general, el apoyo a las pymes se orienta hacia el aumento de la investigación y la innovación en ellas y en favor de las empresas emergentes. Sin poner en duda la importancia de estas políticas, el CESE quiere hacer hincapié en que solo una fracción muy pequeña de todas las pymes se beneficiará de ellas y en que las pequeñas empresas familiares y tradicionales no suelen estar en este grupo. El CESE se congratula de que la Comisión quiera revisar la definición de pyme, un proceso iniciado por la DG GROW y que ha sido programado provisionalmente para principios de 2019 <sup>(3)</sup>.

1.6.1. La definición actual de pyme se ha quedado obsoleta y, por ello, el Comité considera que la revisión prevista podría ser útil para proporcionar una comprensión adecuada de la naturaleza de las pymes y elaborar políticas más adaptadas a este tipo de empresas. El CESE pide a la Comisión que incluya, en el proceso de consultas, una evaluación de la forma en que la definición actual se aplica al ejecutar medidas políticas para las pymes a escala de la UE, nacional y regional, con especial atención a las pequeñas empresas familiares y tradicionales.

1.6.2. El CESE considera que, como mínimo, la revisión de la definición debe:

- eliminar el «criterio de los efectivos» <sup>(4)</sup> como principal criterio y facilitar a las pymes flexibilidad para elegir qué dos de los tres criterios fijados quieren satisfacer, con arreglo al método más actualizado que se establece en la Directiva 2013/34/UE <sup>(5)</sup>,
- realizar un análisis exhaustivo de los límites establecidos en el artículo 2 de la Recomendación y actualizarlos siempre que sea necesario, incluida la convergencia con los establecidos en la Directiva 2013/34/UE, y
- reevaluar y revisar las restricciones contenidas en el artículo 3 del anexo de la Recomendación.

1.7. El CESE cree que es importante que se reconozca a las pequeñas empresas familiares y tradicionales como un subgrupo específico, dado que suelen ser las que más sufren las deficiencias del mercado. Por lo tanto, el Comité recomienda elaborar políticas de apoyo específicas dirigidas a ellas. Para abordar los problemas más acuciantes, estas políticas deben orientarse como mínimo a:

- prestar asistencia para atraer y formar a la mano de obra,
- ofrecer formación y perfeccionamiento profesional a los gestores/propietarios,
- facilitar el acceso a servicios de asesoramiento y consultoría,

<sup>(2)</sup> Véanse los dictámenes del CESE sobre «La empresa familiar» (DO C 13 de 15.1.2016, p. 8); «Revisión de la “Small Business Act” para Europa» (DO C 376 de 22.12.2011, p. 51); «Distintos tipos de empresa» (DO C 318 de 23.12.2009, p. 22).

<sup>(3)</sup> Evaluación del impacto inicial (2017)2868537, de 8 de junio de 2017.

<sup>(4)</sup> Artículo 4 del anexo de la Recomendación de la Comisión 2003/361/CE.

<sup>(5)</sup> Directiva 2013/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013.

- mejorar el acceso a la financiación,
- garantizar más información y mejor formación para el personal de las asociaciones empresariales y oficinas bancarias locales,
- prestar servicios mediante una ventanilla única,
- revisar las cargas administrativas a nivel local y de la UE, y
- garantizar el acceso a una mayor y mejor información sobre los requisitos reglamentarios, los entornos empresariales locales y las oportunidades del mercado.

## 2. Pequeñas empresas familiares y tradicionales — Contexto e importancia

2.1. Una serie de evoluciones y tendencias industriales de actualidad —digitalización, industria 4.0, modelos de negocio que cambian rápidamente, globalización, economía colaborativa y fuentes más innovadoras de ventajas competitivas— constituyen actualmente el centro de atención de la elaboración de políticas de la UE. Al mismo tiempo, debe reconocerse que las personas deberían poder vivir en cualquier lugar de la UE, también en muchas regiones en las que no es probable que la industria 4.0 llegue fácilmente.

2.2. Sin querer minusvalorar la importancia de estas nuevas tendencias, al tiempo que se apoyan los esfuerzos políticos para promoverlas, es necesario recordar que la gran mayoría de los puestos de trabajo en las regiones de la UE corresponden actualmente a las pymes de carácter muy tradicional<sup>(6)</sup> y a las pequeñas empresas familiares<sup>(7)</sup>, muchas de ellas con una larga historia y con sus propias tradiciones, experiencias y éxitos acumulados. Este grupo de empresas suele englobar los siguientes subgrupos:

- pequeñas empresas, microempresas y empresas unipersonales,
- pymes muy tradicionales, que operan en ámbitos específicos histórica y tradicionalmente,
- pymes en las zonas remotas, como pequeñas ciudades, pueblos, regiones de montaña, islas, etc.,
- pequeñas empresas familiares,
- empresas artesanales, y
- trabajadores por cuenta propia.

2.3. Como ya indicó anteriormente el CESE, las pequeñas empresas familiares y tradicionales constituyen la espina dorsal de muchas economías en todo el mundo y crecen de forma muy dinámica. Desempeñan un papel considerable en el desarrollo regional y local y tienen una función constructiva y distintiva en las comunidades locales. Las empresas familiares tienen mayor capacidad para resistir períodos difíciles de recesión y estancamiento. Estas empresas tienen unas características de gestión singulares, ya que sus propietarios se preocupan profundamente por las perspectivas a largo plazo de la empresa, debido en gran medida a que están en juego la fortuna, la reputación y el futuro de la familia. Su gestión se manifiesta en general como una dedicación inusual a la continuidad de la empresa, que conlleva un apoyo más continuado del grupo de trabajadores, así como la búsqueda de conexiones más estrechas con los clientes para respaldar la actividad empresarial. El CESE ya solicitó a la Comisión que pusiera en práctica una estrategia activa para fomentar las mejores prácticas en el ámbito de la empresa familiar en los Estados miembros<sup>(8)</sup>.

2.4. En los últimos años, muchas pequeñas empresas familiares y tradicionales han afrontado crecientes dificultades para realizar sus actividades, porque:

- no están bien equipadas para anticiparse y adaptarse a la rápida evolución del entorno empresarial,

---

<sup>(6)</sup> Las pequeñas empresas tradicionales son aquellas que han mantenido el mismo modelo de negocio durante un largo período de tiempo al servicio de comunidades relativamente pequeñas, por ejemplo: pequeños restaurantes y cafeterías, estaciones de servicio independientes, panaderías, hoteles familiares, pequeñas empresas de transporte y comercio, etc.

<sup>(7)</sup> No existe una definición única de empresa familiar, sino que existen varias definiciones funcionales que han evolucionado a lo largo de los años. Subrayan que las empresas familiares son aquellas en las que una familia controla la empresa en gran medida mediante la participación en la propiedad y en los puestos de gestión. (Sciascia and Mazzola, *Family Business Review*, Vol. 21, Issue 4, 2008). En total, las empresas familiares representan más del 85 % de las empresas de los países de la OCDE. Algunas de ellas son empresas de gran tamaño, pero el presente dictamen se centra en las pequeñas empresas familiares.

<sup>(8)</sup> Véase el dictamen del CESE «La empresa familiar» (DO C 13 de 15.1.2016, p. 8).

- sus pautas tradicionales de actividad empresarial ya no son tan competitivas como antes debido a la evolución de los modelos de negocio, por ejemplo, digitalización, formas más eficaces de gestión de las empresas y desarrollo de nuevas tecnologías,
- disponen de un acceso limitado a los recursos, como los recursos financieros, la información y el capital humano, así como el potencial de expansión del mercado, etc.,
- afrontan restricciones organizativas, como la falta de una gestión y compromiso prospectivos de calidad y oportunos, así como inercia cuando se trata de cambios de comportamiento, y
- tienen escasa capacidad para influir en el entorno exterior y menor poder de negociación, pero dependen mucho de él <sup>(9)</sup>.

2.5. Existen unos 23 millones de pymes en la UE, con un mayor número de pymes como porcentaje del número total de empresas en los países del sur de la UE <sup>(10)</sup>. No solo representan el 99,8 % del número total de empresas del sector empresarial no financiero de la UE <sup>(11)</sup>, sino que también dan empleo a casi el 67 % del número total de trabajadores y generan casi el 58 % del valor añadido total en el sector empresarial no financiero <sup>(12)</sup>. Las microempresas, incluidas las empresas unipersonales, son, con diferencia, las más ampliamente representadas en cuanto a número de empresas.

### 3. Líneas estratégicas y prioridades a escala de la UE

3.1. Una regla común es que el apoyo a las pymes se dirige principalmente a incrementar la investigación y la innovación en las pequeñas y medianas empresas y su desarrollo <sup>(13)</sup>. Aunque se reconoce que la capacidad de innovar y globalizarse son los dos motores más importantes para el crecimiento, las pymes suelen presentar deficiencias en relación con ambos aspectos <sup>(14)</sup>. La mitad de las tipologías de instrumentos determinadas durante el último período de financiación persiguen objetivos centrados casi exclusivamente en la innovación. Se trata de instrumentos que apoyan la innovación tecnológica y no tecnológica, la innovación ecológica, la creación de empresas innovadoras, el apoyo a proyectos de I+D y la transferencia de conocimientos y tecnología.

3.2. Durante el período 2007-2013 <sup>(15)</sup>, la ayuda del FEDER a las pymes ascendió a aproximadamente 47 500 millones EUR (el 76,5 % para el apoyo a las empresas y un 16 % del total de la asignación del FEDER para este período). Además, se identificaron unas 246 000 pymes beneficiarias de un total de 18,5 millones de empresas. La comparación entre el número de beneficiarios y el número total de empresas indica claramente que la cifra es totalmente insuficiente y demuestra que la UE no ha sido capaz de apoyar esta importante categoría de empresas. La Comisión Europea no aborda este problema importante debido a la falta de recursos y la gran diversidad en las características de estas empresas.

3.3. Durante el mismo período, se aplicó un número relativamente elevado de instrumentos políticos con un alto grado de variabilidad, que cubrían entre 1 y 8 000-9 000 beneficiarios. Crear instrumentos que se aplican a un número muy reducido de beneficiarios es claramente ineficiente. Esto plantea la cuestión de si vale la pena diseñar tantos instrumentos. Por lo demás, su eficiencia y eficacia deben ponerse en duda al comparar los recursos humanos y financieros necesarios para elaborarlos respecto de los efectos obtenidos (en su caso). Al mismo tiempo, los estudios de caso pusieron de manifiesto un proceso de autoselección u «objetivos blandos», en el que un grupo específico de beneficiarios (caracterizados generalmente por una mayor capacidad de absorción) era seleccionado durante el proceso de elaboración de un instrumento político concreto.

<sup>(9)</sup> Diferentes informes (entre otros, Parlamento Europeo, 2011; CSES, 2012; CE 2008; OCDE, 1998).

<sup>(10)</sup> La Recomendación de la Comisión 2003/361/CE da una definición de las pymes y las clasifica en tres categorías: microempresas, pequeñas y medianas empresas, en función del número de personas empleadas y del volumen de negocios. Las principales fuentes estadísticas no ofrecen datos sobre las empresas definidas como pymes, debido a una aplicación estricta de la definición de pyme mencionada. Los datos disponibles se basan en el criterio del número de personas empleadas. En consecuencia, las estadísticas que se citan en el presente dictamen se basan en esta definición. Cabe señalar que, si bien incluir el criterio del volumen de negocios o los activos totales no debería cambiar mucho las estadísticas, la aplicación de las normas relativas a la autonomía de las empresas podría tener un impacto sustancial sobre los resultados; en un estudio realizado en Alemania, la aplicación de esta norma redujo el número total de pymes en un 9 % (CSES, 2012).

<sup>(11)</sup> El sector empresarial no financiero se compone de todos los sectores de la economía de la EU-28 o de los Estados miembros, salvo los servicios financieros, los servicios públicos, la educación, la salud, el arte y la cultura, la agricultura, la silvicultura y la pesca.

<sup>(12)</sup> Informe anual sobre las pymes europeas 2014/2015, Comisión Europea.

<sup>(13)</sup> Informe final, Work Package 2, ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF), Contract: 2014CE16BAT002, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/evaluations/ec/2007-2013/](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/evaluations/ec/2007-2013/).

<sup>(14)</sup> Support to SMEs — Increasing Research and Innovation in SMEs and SME Development, Work Package 2, First Intermediate Report, Volume I: Synthesis Report, ex post evaluation of Cohesion Policy programmes, 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF), Contract: 2014CE16BAT002, julio de 2015.

<sup>(15)</sup> Véase la nota a pie de página 13.

3.4. Una revisión completa<sup>(16)</sup> de un total de 670 instrumentos políticos de los 50 programas operativos ejecutados durante el período de programación muestra que la distribución entre las diferentes políticas es bastante desigual. Pone de relieve que menos del 30 % de todos estos instrumentos se centró en las necesidades de las empresas tradicionales. El CESE ya ha expresado su apoyo en favor de las empresas innovadoras y de rápido crecimiento<sup>(17)</sup>. Pero, al mismo tiempo, el CESE lamenta que los instrumentos políticos se orienten de forma desproporcionada y prioritaria a objetivos de innovación de las pymes, dado que la mayoría de las pymes de la UE no tienen, y no tendrán en un futuro próximo, ningún potencial innovador y su actividad principal no requiere que lo tengan. Es cierto que podrían desarrollarse productos innovadores con costes muy bajos y un alto potencial de crecimiento, pero este tipo de crecimiento es claramente la excepción y no la regla para las empresas tradicionales y familiares, que trabajan con una filosofía totalmente diferente. Cierta grado de innovación es posible y aconsejable, y las nuevas generaciones están empezando a innovar, ya que son más abiertas. Pero en la mayoría de los casos la innovación solo es fragmentada y no forma parte de la actividad principal de estas empresas<sup>(18)</sup>.

3.5. Las pequeñas empresas familiares y tradicionales no son el objetivo de los instrumentos políticos de apoyo, como demuestra el hecho de que una pequeña parte de instrumentos políticos (solo el 7 % del total de la contribución pública) se oriente hacia las pymes que operan en sectores concretos, siendo el más común el turismo. Esto también queda patente en el hecho de que aproximadamente el 54 % de las pymes beneficiarias son de los sectores manufacturero y de las TIC (un 10 %), mientras que solo el 16 % pertenecen a los sectores del comercio al por mayor y minorista y el 6 % al de la hostelería, que se consideran sectores tradicionales. Ello se ve agravado por que, durante el último período de programación, el apoyo a las pymes se estructuró a la luz de la profunda crisis económica, dada la necesidad de desviar los recursos desde la innovación a sectores de crecimiento más genérico.

3.6. Al mismo tiempo, los datos demuestran que, en los cinco años posteriores al inicio de la crisis en 2008, el número de pymes aumentó, mientras que el valor añadido y el número de empleados disminuyeron<sup>(19)</sup>. Estos datos ponen de manifiesto que, durante este período, el «espíritu empresarial por necesidad» prevaleció sobre el «espíritu empresarial por oportunidad». Es obvio que las personas intentaban encontrar una forma de salir adelante en medio de la crisis y que las empresas intentaban sobrevivir, pero el apoyo no fue ni suficiente ni adecuado<sup>(20)</sup>.

3.7. Muchos estudios recientes han proporcionado pruebas claras de que existen diferencias significativas entre las necesidades de las pymes en el norte y el sur de Europa, con importantes diferencias a nivel nacional. Esta opinión también se ve plenamente respaldada en el Informe anual sobre las pymes europeas 2014-2015 de la Comisión Europea, según el cual 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.

3.8. Un importante reto adicional para prestar apoyo efectivo a las pequeñas empresas familiares y tradicionales es que las políticas de promoción se basan, en su mayor parte, en el tamaño de las empresas que deben apoyarse y no en características más pertinentes que tienen un mayor impacto en sus actividades. Este enfoque podría estar anticuado y tener un objetivo demasiado amplio, además de no tener en cuenta las diferentes necesidades de los distintos grupos de pequeñas empresas familiares y tradicionales. Por ello, en sus dictámenes, el CESE ha insistido constantemente en la necesidad de disponer de políticas de promoción de pymes en Europa mejor orientadas y definidas de forma concreta, así como en la necesidad de actualizar la definición de pymes para reflejar mejor su variedad<sup>(21)</sup>.

3.9. El CESE expresa su preocupación por el hecho de que hasta la fecha tan solo un pequeño porcentaje de la ayuda del FEDER haya generado efectos documentados<sup>(22)</sup>, y demostrado que tiene un efecto real en la economía. Ello pone en duda la repercusión real de los fondos invertidos para apoyar a las pymes, y el CESE insiste en que se realice una verdadera evaluación de impacto, incluido un análisis del apoyo concedido a las pequeñas empresas familiares y tradicionales.

<sup>(16)</sup> Véase la nota a pie de página 14.

<sup>(17)</sup> Véase el Dictamen de iniciativa del CESE «Promover las empresas innovadoras y de rápido crecimiento» (DO C 75 de 10.3.2017, p. 6).

<sup>(18)</sup> Un buen ejemplo lo constituye el turismo rural, que hoy en día depende en gran medida de las plataformas digitales para su comercialización.

<sup>(19)</sup> Comisión Europea, SME Performance Review Dataset (edición de 2014).

<sup>(20)</sup> Un «empresario por necesidad» es una persona que se convirtió en empresario porque no tenía ninguna opción mejor. Un «empresario por oportunidad» es una persona que ha elegido activamente poner en marcha una nueva empresa a partir de la idea de que existe una oportunidad de negocio subexplotada o desaprovechada. Existen datos que sugieren que el efecto en el desarrollo y el crecimiento económico varía considerablemente entre el espíritu empresarial por necesidad y el espíritu empresarial por oportunidad. En general, el espíritu empresarial por necesidad no repercute en el desarrollo económico, mientras que el espíritu empresarial por oportunidad tiene un efecto positivo y significativo.

<sup>(21)</sup> DO C 383 de 17.11.2015, p. 64.

<sup>(22)</sup> De acuerdo con la información disponible procedente del sistema de seguimiento y de otras fuentes (por ejemplo, evaluación *ad hoc*), solo el 12 % de todos los instrumentos políticos genera pruebas sólidas de sus logros positivos. Los instrumentos políticos que pueden considerarse ineficaces representan hasta un 5 % del total.

3.10. El FEDER no es la única fuente de apoyo a las pequeñas empresas familiares y tradicionales. Otras fuentes como el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP) <sup>(23)</sup>, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) <sup>(24)</sup>, o el Fondo Social Europeo (FSE) <sup>(25)</sup>, que pueden utilizarse por separado o a través de los instrumentos territoriales [desarrollo local participativo (DLP) e Inversiones Territoriales Integradas (ITI)], también ofrecen apoyo a las pymes. Pero no se centran en las pequeñas empresas familiares y tradicionales, a las que se destina un porcentaje ínfimo de los fondos. Según los representantes de las pequeñas empresas familiares y tradicionales, sus necesidades no se comprenden bien ni se satisfacen adecuadamente.

3.10.1. Estos porcentajes podrían explicarse por el hecho de que, a la hora de diseñar los instrumentos de apoyo de las políticas, las administraciones y los responsables políticos europeos, nacionales y locales son demasiado rígidos en algunos aspectos y no tienen en cuenta los puntos de vista de los interlocutores sociales y las empresas, al objeto de comprender las necesidades reales de las pequeñas empresas y las microempresas.

3.10.2. Por supuesto, la culpa no recae solo en la administración, sino también en las organizaciones intermediarias por no comunicar eficazmente las necesidades reales de las pymes. Un buen ejemplo de ello es que las pymes parecen mostrar una clara preferencia por las subvenciones a las empresas, frente al énfasis creciente en el debate político sobre financiación de capital, ayuda reembolsable y apoyo indirecto.

3.10.3. Las asociaciones entre empresas y centros de investigación y el recurso a los agentes intermediarios a fin de proporcionar asistencia a las pymes también parecen estar menos desarrollados de lo previsto, a pesar de la gran atención que suscitan. Se alega que esta divergencia podría explicarse en parte por la crisis, pero, durante una recesión económica, los responsables políticos podrían haber optado por instrumentos políticos más «tradicionales» para apoyar las economías locales en un momento crítico.

3.10.4. La posibilidad de utilizar diversos instrumentos financieros específicos prácticamente no existe para las pequeñas empresas familiares y tradicionales debido a las dificultades para aplicarlos y a la falta de experiencia y conocimientos.

#### 4. Necesidad de abordar la heterogeneidad de las pymes

4.1. Las pequeñas empresas suelen tener un menor nivel de exportaciones como porcentaje del volumen de negocios que las empresas medianas y grandes, lo que sugiere una relación entre el tamaño de la empresa y las capacidades de exportación.

4.2. El acceso a la financiación es un problema grave para las pymes y las empresas emergentes. En un documento informativo, el CESE llama la atención sobre el hecho de que el suministro inadecuado de financiación ha limitado la actividad de las pymes desde 2008 <sup>(26)</sup>. Aunque la situación ha mejorado recientemente, el progreso ha sido más lento cuanto menor era la empresa, lo que sugiere una vez más la importancia del tamaño de las empresas para determinar sus necesidades y resultados. Además, las pymes recurren sobre todo a los préstamos bancarios para financiarse, pero el sistema bancario no está bien adaptado a ellas, en especial a las pequeñas empresas familiares y tradicionales.

4.3. Recientemente, la ayuda financiera se ha centrado principalmente en las empresas emergentes —que representan una pequeña parte de las pymes de la UE—, pero la apremiante necesidad de capital para financiar empresas en expansión aún no se ha abordado adecuadamente, ni tampoco la necesidad de la gran mayoría de las empresas tradicionales de financiar únicamente sus actividades normales, que han sufrido con la crisis reciente. Existen informes sobre quiebras bancarias que han obligado a algunas pequeñas empresas a cesar la actividad debido a simples problemas de liquidez.

4.4. Otra dificultad muy seria que las pymes soportan —en contraposición con las grandes empresas— se refiere al acceso a la información y nuevos mercados. También es más difícil contratar y conservar una mano de obra altamente cualificada y cumplir con cada vez más requisitos reglamentarios y burocráticos. Esta situación desfavorable se ve agravada aún más para las pymes de las regiones menos desarrolladas de la UE, que afrontan la falta de oportunidades para cooperar con empresas más grandes como parte de su cadena de valor, menos oportunidades para formar parte de agrupaciones («clusters») competitivas, un déficit de bienes públicos, un acceso a menos instalaciones e instituciones de apoyo y, a menudo, un declive de la población como clientes. Todos estos factores también pueden dar lugar a mayores costes para sacar los productos al mercado.

<sup>(23)</sup> [https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff\\_es](https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff_es)

<sup>(24)</sup> [https://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding\\_es](https://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding_es)

<sup>(25)</sup> <http://ec.europa.eu/esf/home.jsp?langId=es>

<sup>(26)</sup> Véase el documento informativo del CESE: *Acceso de las pymes y las empresas de capitalización media a la financiación durante el período 2014-2020: oportunidades y retos.*

4.5. Por lo tanto, para las pymes tradicionales y las situadas en las zonas menos desarrolladas de la UE, no son los instrumentos políticos centrados en el fomento de la innovación, acceso a nuevos mercados, internalización, acceso a los mercados de capitales, etc., los que tienen una importancia fundamental, sino los que ayudan a las pymes a mejorar y obtener mejores resultados en sus actividades esenciales, por ejemplo, los que facilitan un mejor acceso a la financiación bancaria común, la información, una mano de obra cualificada y oportunidades empresariales inmediatas (mejora de las operaciones diarias). Para estas empresas, iniciar un cambio de comportamiento tampoco tiene sentido a corto plazo, ya que primero es necesario cambiar el contexto global en el que operan.

4.6. Mientras que en algunos países los viveros de empresas funcionan sin problemas, en otros los efectos positivos son muy limitados. El factor clave para el éxito es una cultura de intercambio de recursos organizativos y redes de apoyo, que en principio no están bien consolidados en las regiones menos desarrolladas de la UE.

4.7. La importancia creciente de la producción con contenido de conocimientos como una ventaja competitiva incrementa aún más la heterogeneidad de las pymes, al diferenciar entre las pymes de gran crecimiento y otras pymes que ven frenado su desarrollo por obstáculos que tradicionalmente se vinculan a su pequeño tamaño, localización y base de clientes.

4.8. El CESE insta a la Comisión a respaldar el enfoque «actuar primero a pequeña escala» y prestar una atención especial a las pequeñas empresas familiares y tradicionales cuando se elaboran los instrumentos de las políticas.

4.9. Había muchas regiones menos desarrolladas en Europa hace 30 o 40 años, regiones separadas desde el punto de vista geográfico o funcional de los motores del crecimiento económico. Algunas ahora son prósperas debido a gobiernos locales abiertos, responsables y honestos, a la eficiente labor de las organizaciones empresariales locales y a la creación de redes locales de empresas que funcionan adecuadamente.

## **5. Retos y medios para afrontarlos, con vistas a mejorar y promover el desarrollo de pequeñas empresas familiares y tradicionales**

5.1. *El acceso a la financiación es un problema notorio.* En comparación con las empresas grandes, las pequeñas empresas familiares y tradicionales registran una mayor variación en cuanto a rentabilidad, supervivencia y crecimiento, que se explica por las dificultades específicas que afrontan respecto de la financiación. Las pymes suelen tener que asumir tipos de interés más altos, así como un racionamiento del crédito debido a la falta de garantías. Las dificultades de financiación difieren de forma considerable entre las empresas que crecen lentamente y las que crecen rápidamente.

5.2. La expansión de los fondos de capital de riesgo, los mercados de capital inversión, incluidos los mercados informales y los inversores providenciales (*business angels*), así como la microfinanciación colectiva y el desarrollo de la Unión de los Mercados de Capitales han mejorado en general el acceso al capital riesgo para determinadas categorías de pymes, pero es improbable que las pequeñas empresas familiares y tradicionales puedan beneficiarse mucho de esta evolución y seguirán dependiendo sobre todo de los préstamos bancarios tradicionales. Incluso para las empresas innovadoras, las empresas emergentes y las empresas medianas, estos instrumentos no son siempre fáciles de utilizar y siguen existiendo diferencias considerables entre los países debido al nivel de desarrollo de los mercados de capitales locales y la falta de legislación adecuada.

5.3. La política de la Comisión para facilitar el acceso a la financiación mediante la concesión de garantías es positiva. Sin embargo, el régimen elegido parece generar distorsiones en el mercado de garantías y, en último término, consecuencias no deseadas en la actividad de las instituciones de garantía. Se dispone de pruebas empíricas (España constituye un buen ejemplo) de que los bancos comerciales sugieren explícitamente a sus actuales prestatarios que pidan una garantía emitida para ellos directamente por la UE en forma de garantía directa, de modo que el banco puede cubrir los riesgos actuales mediante la garantía sin necesidad de aumentar su clase de riesgo. Las «pymes desfavorecidas» (es decir, las que tienen dificultades para obtener créditos) se dejan de lado. Un mayor despliegue de recursos públicos, canalizados mediante contragarantías, incrementará la eficiencia del uso de los fondos públicos y generará un efecto de palanca más significativo en el mercado y la economía en general.

5.4. Las cargas normativas locales y de la UE siguen siendo un obstáculo importante para las pequeñas empresas familiares y tradicionales, que suelen estar mal preparadas para afrontar los problemas derivados de la regulación excesiva. Esto exige que se facilite el acceso a la información sobre las disposiciones reglamentarias y se difunda mejor la información sobre normas técnicas y medioambientales. Los responsables políticos deben velar por que los procedimientos de cumplimiento no sean innecesariamente largos, complejos o costosos. Asimismo, las asociaciones empresariales locales deberían verificar de forma sistemática y en profundidad las nuevas disposiciones y su aplicación.

5.5. Es necesario acceder a una mejor información, y no solo para los requisitos reglamentarios. La información sobre el entorno empresarial local y las oportunidades de mercado a nivel regional también es de vital importancia para las empresas familiares y tradicionales. Las nuevas tecnologías tienen un gran potencial para reducir el déficit de información si se diseñan para que sean fáciles de utilizar. Sería de gran ayuda crear una «ventanilla única» para que toda la información necesaria que afecta a las estrategias y decisiones de las empresas esté disponible en un solo lugar, como ya existe en algunos países. Las medidas para fomentar las redes de información deben ir encaminadas a personalizar las bases de datos y evitar la sobrecarga de información.

5.6. Las recientes medidas para facilitar el acceso a los mercados se han centrado principalmente en los mercados internacionales. La política en este ámbito aspira a corregir las desventajas que sufren las pymes debido a su falta de acceso a los recursos humanos, a los mercados exteriores y a la tecnología. Pero, como se ha señalado antes, para las pequeñas empresas familiares y tradicionales esto suele tener poca importancia. Por tanto, los esfuerzos deben orientarse hacia una mejor coordinación entre los organizadores de misiones comerciales a nivel regional, así como a aportar más asistencia en la búsqueda de socios comerciales fiables. Otra posibilidad en el mismo ámbito es impulsar los esfuerzos para incrementar el «porcentaje» de contratos públicos que las pequeñas empresas obtienen en la contratación pública.

5.7. Un problema muy específico que las pequeñas empresas familiares y tradicionales han sufrido recientemente es el acceso a la mano de obra cualificada. La situación demográfica se está deteriorando en zonas remotas y en muchas regiones que se están quedando rezagadas, por lo que en muchos lugares existe una importante escasez de mano de obra cualificada. Estas empresas necesitan, por consiguiente, ayuda para seleccionar y atraer recursos humanos, así como para formarlos. Los programas de formación no deben ser estacionales y deben adaptarse a cada caso. Debería establecerse un sistema para ofrecer estos programas regularmente, ya que las pequeñas empresas pueden tener que afrontar una alta tasa de rotación del personal.

5.8. En las empresas familiares, es frecuente que los descendientes de la familia fundadora, o no, trabajen para la empresa. Ello forma parte de la tradición y es bueno para las empresas, ya que facilita una transición fluida de la propiedad de la empresa de una generación a otra o la familiaridad con el futuro trabajo. En tales casos, los propietarios/gestores siempre deben tener en cuenta que las condiciones laborales deben ser acordes con el Convenio n.º 182 de la OIT y el Convenio n.º 138 de la OIT sobre trabajo infantil.

5.9. La formación es necesaria, pero no solo para los trabajadores de las pequeñas empresas familiares y tradicionales. En las zonas rurales y remotas los empleados de banca y las asociaciones de empresarios a menudo no conocen los diferentes programas y posibilidades que ofrece la Comisión ni los documentos y procedimientos correspondientes. Esta red de intermediarios es extremadamente importante para la eficacia de la ayuda a las pequeñas empresas familiares y tradicionales. Deben promoverse los programas de información y el intercambio de mejores prácticas entre estos intermediarios. También debería organizarse un único punto de contacto para todos los tipos de financiación y de programas.

5.10. Una importante medida política debe ser mejorar la «calidad» de los propietarios/gestores de las pequeñas empresas familiares y tradicionales, ya que en ellas todo está directamente vinculado a este factor. Esto puede lograrse fomentando la formación o facilitando un acceso fácil a servicios de asesoramiento y consultoría. Debería fomentarse el aprendizaje permanente: herramientas educativas en línea sobre ámbitos como planificación empresarial, normas de producción, legislación sobre protección de los consumidores u otras normativas podrían constituir un paso en la buena dirección.

5.11. Otra medida consiste en fomentar que las pequeñas empresas familiares y tradicionales reinviertan sus ganancias. Si reciben incentivos para ello, estas empresas serán más estables, menos dependientes de los préstamos bancarios y menos vulnerables a las crisis.

5.12. Sería muy útil sintetizar las mejores prácticas de diversos países en sectores con abundantes pequeñas empresas familiares y tradicionales, como el turismo, la agricultura, la pesca, etc., y presentarlas a los Estados miembros.

Bruselas, 18 de octubre de 2017.

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

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Financiación de las organizaciones de la sociedad civil por la UE»****(Dictamen de iniciativa)**

(2018/C 081/02)

Ponente: **Jean-Marc ROIRANT**

Fundamento jurídico	Artículo 29, apartado 2, del Reglamento interno
Decisión del Pleno	30.3.2017
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en sección	27.9.2017
Aprobado en el pleno	19.10.2017
Pleno n.º	529
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	188/15/10

**1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1. Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) desempeñan un papel de primer orden en el fomento de una ciudadanía activa en Europa. Una democracia participativa necesita cuerpos intermediarios para hacer participar a los ciudadanos y fomentar su expresión en todos los espacios cívicos. La existencia de una sociedad civil organizada, independiente, fuerte y diversificada requiere una financiación pública adecuada.

1.2. Más allá del deterioro del acceso a los fondos públicos, la reducción del espacio cívico, observado en algunos Estados miembros de la UE, es el elemento más peligroso para el funcionamiento de las OSC y para la democracia europea.

1.3. El CESE considera que se debería instaurar un marco político y legislativo a nivel europeo y nacional para fomentar el desarrollo de una sociedad civil diversificada, cuya actividad se ajuste a los valores que reflejan los derechos fundamentales.

1.4. Las instituciones europeas podrían entablar un auténtico diálogo civil europeo, como hacen a escala nacional algunos Estados miembros mediante la adopción de «cartas de compromisos recíprocos» o «pactos». Hay que retomar el debate sobre un estatuto europeo para las asociaciones y un estatuto de la fundación europea, y garantizar la aplicación del artículo 11 del TUE sobre el diálogo estructurado con la sociedad civil.

1.5. La UE debería animar a los Estados miembros a mantener o desarrollar incentivos fiscales para las donaciones privadas, así como a redistribuir parte de sus ingresos fiscales a las OSC. La UE debería suprimir también los obstáculos a las donaciones transfronterizas mediante la coordinación de las legislaciones y de los procedimientos fiscales, e invertir en el desarrollo de la filantropía en toda la UE.

1.6. Las instituciones europeas deberían garantizar la promoción de una imagen positiva de las organizaciones de la sociedad civil y velar por su independencia, en particular reforzando su capacidad de actuación y de compromiso en materia de innovación social y participación cívica.

1.7. El CESE aboga por una estrategia que permita el desarrollo de una sociedad civil fuerte e independiente en Europa y el nombramiento de un Defensor de la UE en materia de libertades en el espacio cívico a quien las ONG podrían notificar los incidentes relacionados con el acoso o los obstáculos a su labor.

1.8. En cuanto al futuro marco financiero plurianual, el CESE insta a las autoridades presupuestarias a aumentar su apoyo a las OSC, en particular mediante subvenciones de funcionamiento y financiaciones plurianuales.

1.9. El CESE pide a la Comisión que proponga crear un fondo europeo para la democracia, los valores y los derechos humanos en la UE<sup>(1)</sup>, que estaría provisto de una dotación presupuestaria ambiciosa y abierto directamente a las organizaciones de la sociedad, así como gestionado independientemente del mismo modo que la Dotación Europea para la Democracia<sup>(2)</sup>, con la participación de representantes del CESE.

1.10. Para fomentar la democracia participativa, el CESE considera que el programa Europa para los Ciudadanos debería disponer de una dotación de 500 millones EUR en el próximo marco financiero plurianual (MFP), de acuerdo con la propuesta del Parlamento Europeo<sup>(3)</sup>. Del mismo modo, deberían incrementarse las acciones de Erasmus+ destinadas a la sociedad civil.

1.11. El CESE pide a la Comisión que supervise la aplicación del Código de Conducta Europeo sobre las asociaciones con la sociedad civil en el marco de los Fondos Estructurales. La Comisión debe también hacer un llamamiento a las autoridades nacionales y regionales a recurrir a las disposiciones sobre asistencia técnica, diseñadas para impulsar el desarrollo de las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil.

1.12. El CESE hace un llamamiento a un debate más exhaustivo sobre la manera de fomentar la participación de las OSC en los programas de investigación mediante el refuerzo de los vínculos entre investigadores y sociedad civil y la propuesta de un nuevo apartado sobre la participación cívica y la democracia en el marco del pilar «Retos de la sociedad» del futuro programa marco de investigación.

1.13. Los objetivos de desarrollo sostenible y prioridades en materia de igualdad de género deberían integrarse en el futuro MFP.

1.14. La UE debería mantener y reforzar su liderazgo como donante de ayuda humanitaria y cooperación internacional y fomentar de manera proactiva el pleno desarrollo de la sociedad civil.

1.15. El CESE acoge positivamente la sugerencia que hace la Comisión en su propuesta de revisión del Reglamento Financiero consistente en contabilizar las horas dedicadas por los voluntarios como gastos subvencionables [una respuesta directa al Dictamen del CESE sobre «Instrumentos estadísticos para evaluar el voluntariado»<sup>(4)</sup>] y facilitar que las contribuciones en especie se consideren como cofinanciaciones. También acoge con satisfacción el informe del Parlamento que aboga por la simplificación en la supervisión de los fondos mediante, por ejemplo, la confianza mutua en las evaluaciones y auditorías, la agilización de las respuestas a los solicitantes, la firma de los contratos y la autorización de pagos. El CESE pide a las instituciones de la UE a que lleguen a un acuerdo sobre el texto propuesto que permita que se valoren justamente las horas dedicadas por los voluntarios.

1.16. El fortalecimiento de la sociedad civil depende de un mejor acceso a la financiación por parte de las organizaciones más pequeñas y de los colectivos más desfavorecidos. Teniendo esto en cuenta, la Comisión debería prever diversas modalidades de financiación y seguir simplificando los trámites administrativos, facilitando formación y orientación sobre la ejecución de los contratos y las obligaciones financieras, al tiempo que garantiza una interpretación coherente por sus servicios del Reglamento Financiero.

1.17. El CESE pide a la Comisión Europea que reaccione con prontitud adoptando medidas pertinentes, incluidos procedimientos de infracción contra los Estados miembros cuyas disposiciones administrativas o jurídicas nacionales restrinjan el acceso de las organizaciones nacionales de la sociedad civil a los fondos de la UE, y, en particular, cuando se impongan condiciones de financiación que obstaculicen su promoción.

## 2. Introducción

2.1. En muchos de sus dictámenes, el CESE ha analizado la cuestión del diálogo civil y la democracia participativa, así como la definición de dichos conceptos, la representatividad de los distintos partes interesadas y las medidas necesarias a escala europea. En particular, el CESE ha insistido en que la aplicación del artículo 11 del TUE<sup>(5)</sup> es extraordinariamente relevante para la UE, en busca de legitimidad democrática a los ojos de sus ciudadanos.

<sup>(1)</sup> Este fondo perseguiría los mismos objetivos que el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos: <http://www.eidhr.eu/whatis-eidhr#>.

<sup>(2)</sup> La Dotación Europea para la Democracia es una organización independiente de concesión de subvenciones creada en 2013 por la Unión Europea y los Estados miembros de la UE para fomentar la democracia en la vecindad europea y más allá. Todos los Estados miembros de la UE forman parte de la Junta de Gobernadores de la Dotación Europea para la Democracia, junto con diputados al Parlamento Europeo y expertos de la sociedad civil.

<sup>(3)</sup> Resolución del Parlamento Europeo sobre la aplicación del programa «Europa para los Ciudadanos».

<sup>(4)</sup> DO C 170 de 5.6.2014, p. 11.

<sup>(5)</sup> DO C 11 de 15.1.2013, p. 8.

2.2. Sin embargo, hasta ahora, la cuestión cómo puede la financiación contribuir a facilitar una ciudadanía activa y una democracia participativa no ha sido objeto de ningún dictamen específico.

2.3. Es urgente analizar la distribución y la eficacia de la financiación de la Unión Europea en este sentido, ahora que las instituciones de la UE se disponen a debatir la propuesta de marco financiero plurianual para después de 2020 y están a punto de tomar una decisión sobre la revisión del Reglamento Financiero.

2.4. Las cuestiones de financiación también están relacionadas con el reconocimiento del papel y el estatuto propios de los distintos interlocutores del diálogo civil europeo. El CESE ya se ha pronunciado en numerosas ocasiones sobre la necesidad de un estatuto para las asociaciones europeas <sup>(6)</sup>.

2.5. En el marco del presente dictamen, por «organizaciones de la sociedad civil» (en lo sucesivo, OSC) se entienden las organizaciones no gubernamentales, sin ánimo de lucro, independientes de las instituciones públicas y de los intereses comerciales, cuyas acciones contribuyen a la consecución de objetivos de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, como por ejemplo la inclusión social, la participación activa de los ciudadanos, el desarrollo sostenible en todas sus formas, la educación, la sanidad, el empleo, los derechos de los consumidores, las ayudas a los migrantes y refugiados, o los derechos fundamentales <sup>(7)</sup>.

### 3. El papel de las organizaciones de la sociedad civil

3.1. Una sociedad civil comprometida, pluralista e independiente desempeña un papel fundamental en la promoción de la participación activa de los ciudadanos en el proceso democrático así como en la gobernanza y la transparencia en la esfera nacional y de la UE; también puede contribuir a instaurar políticas más equitativas y eficaces, así como a fomentar un desarrollo sostenible y un crecimiento inclusivo <sup>(8)</sup>. En la medida en la que son capaces de «llegar a los grupos de población más pobres y desfavorecidos y permiten oír la voz de quienes no cuentan con otros canales de comunicación», las OSC refuerzan la participación y ayudan a definir las políticas europeas <sup>(9)</sup>.

3.2. Más allá de sus funciones cívicas y sociales, algunas OSC también intervienen en el sector denominado de la «economía social y solidaria» y, además, contribuyen de manera considerable a la creación de empleo.

3.3. Las OSC tienen la particularidad de reunir en diversos proyectos a equipos de voluntarios altamente comprometidos y a empleados muy implicados. El voluntariado concebido como la expresión activa de la participación cívica que permite reforzar valores europeos comunes, como la solidaridad o la cohesión social, debe poder beneficiarse de un entorno propicio <sup>(10)</sup>.

3.4. Una auténtica democracia participativa necesita cuerpos intermediarios (sindicatos, organizaciones de empresarios y pymes, ONG y otros agentes sin ánimo de lucro, etc.) para hacer que participen los ciudadanos, fomentar una apropiación popular y cívica de los desafíos europeos así como construir una Europa más justa, más inclusiva y basada en una mayor solidaridad. Para que exista una sociedad civil organizada, fuerte y diversificada se necesita una financiación pública adecuada y un marco que facilite el acceso a diversas formas de financiación privada.

### 4. Las distintas formas de financiación

4.1. A escala de la UE, muchos programas en diversos sectores (educación, cultura, social, ciudadanía, medio ambiente, derechos fundamentales, investigación, cooperación internacional, ayuda humanitaria, salud, etc.) incluyen objetivos específicos sobre participación de la sociedad civil, en particular en forma de proyectos. Las instituciones también han desarrollado subvenciones de funcionamiento, diseñadas en particular para fomentar la conexión en red de las organizaciones nacionales que intervienen en diversos sectores y temáticas sociales. Así, dichos apoyos financieros contribuyen a la formación de una «opinión pública europea».

4.2. En lo que respecta a las políticas de ampliación y exterior, incluida la cooperación internacional y la ayuda humanitaria, la UE ha desarrollado una política proactiva para fomentar el pleno desarrollo de la sociedad civil, en concreto mediante medidas específicas. De hecho, la UE es uno de los principales proveedores mundiales de ayuda al desarrollo y de ayuda humanitaria y los ciudadanos europeos apoyan plenamente este enfoque <sup>(11)</sup>.

<sup>(6)</sup> DO C 318 de 23.12.2006, p. 163.

<sup>(7)</sup> DO C 88 de 11.4.2006, p. 41.

<sup>(8)</sup> Libro Blanco sobre la gobernanza europea de 25 de julio de 2001.

<sup>(9)</sup> COM(2000) 11 final.

<sup>(10)</sup> Año Europeo del Voluntariado 2011.

<sup>(11)</sup> Véase, en particular, la encuesta 2017 [http://ec.europa.eu/echo/eurobarometer\\_fr](http://ec.europa.eu/echo/eurobarometer_fr).

4.3. Sin embargo, dado que desde el 2000 no se han vuelto a evaluar las relaciones entre la UE y las OSC (en particular a la luz del artículo 11 del TUE) cuando la Comisión publicó un documento de reflexión preliminar en el marco del proceso de reforma administrativa, en el que subrayaba la necesidad de mantener un nivel elevado de financiación pública para apoyar el papel de las ONG, diseñar un enfoque coherente entre los distintos servicios de la Comisión y mejorar la gestión de las subvenciones.

4.4. La financiación de las OSC se concentra fundamentalmente en el ámbito de la ayuda humanitaria y de la cooperación internacional. Según los datos de 2015, se asignaron 1 200 millones EUR a la financiación de ONG (aproximadamente el 15 % de la rúbrica «Una Europa global») <sup>(12)</sup>, mientras que la financiación de las OSC en otros ámbitos sigue siendo bastante limitada: 0,08 % con arreglo a la rúbrica «Crecimiento sostenible: recursos naturales», 2,5 % según la rúbrica «Seguridad y ciudadanía» y menos del 0,009 % mediante la rúbrica «Crecimiento inteligente e integrador». Por ello, es urgente realizar una evaluación tanto de los importes como de la eficacia de las medidas previstas.

## 5. La disponibilidad de los fondos públicos y la contracción del espacio cívico

5.1. Por otra parte, estudios y encuestas recientes, así como el desarrollo de medidas en algunos Estados miembros de la UE, muestran que la situación del espacio cívico se está deteriorando en la esfera nacional en determinados Estados miembros <sup>(13)</sup>. La revisión de las perspectivas financieras en el nuevo marco financiero posterior a 2020, y de los programas de financiación en curso, no puede ignorar esta evolución.

5.2. La Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo de Europa han condenado la reciente Ley húngara sobre la transparencia de las organizaciones que reciben financiación extranjera, promulgada en junio de 2017. Ello demuestra la necesidad de que Comisión se asegure de que las medidas adoptadas para luchar contra la financiación del terrorismo y el blanqueo de dinero no tengan consecuencias indeseadas en el acceso a la financiación y a los préstamos por parte de las OSC.

5.3. En numerosos países europeos, asistimos a la aparición de medidas destinadas a añadir requisitos para la obtención de subvenciones por parte de las OSC, con el fin de limitar su función de apoyo o su capacidad de comparecer en juicio <sup>(14)</sup>.

5.4. En numerosos países, la crisis financiera y económica ha limitado la financiación pública de las OSC o la ha reorientado hacia subvenciones a corto plazo. Las formas de financiación que se centran principalmente en proyectos pueden empujar a las OSC a adaptar sus prioridades y a alejarse de su misión inicial y de las necesidades de la sociedad. En algunos países, los gobiernos favorecen organizaciones que siguen su línea estratégica (en detrimento de las demás) y con las que están en connivencia en el ámbito político, y se observa una creciente falta de transparencia en la asignación de las subvenciones.

5.5. El CESE pide a la Comisión que supervise cuidadosamente la aplicación de las condiciones previas en la fase de evaluación de los programas, así como en lo que se refiere a los acuerdos de asociación, en particular en materia de empleo, inclusión social y no discriminación, medio ambiente, igualdad de género y derechos de las personas con discapacidad, participación y refuerzo de la capacidad institucional <sup>(15)</sup> de las organizaciones de la sociedad civil y transparencia de los procedimientos de adjudicación de contratos, y que suspenda los pagos cuando no se respeten dichas condiciones. El CESE recuerda asimismo a la Comisión que supervise la aplicación del artículo 125 sobre la obligación de las autoridades de gestión de aplicar procedimientos y criterios de selección transparentes y no discriminatorios. El CESE pide al Tribunal de Cuentas Europeo que en su próximo informe evalúe el cumplimiento de estas disposiciones en lo que se refiere a los procedimientos de selección de las ONG.

5.6. El auge del extremismo y el populismo y todos los actos antidemocráticos suponen un reto para la totalidad del acervo democrático y crean un clima hostil a los cuerpos intermediarios. Por lo tanto, hay que corroborar la importancia del papel de las OSC e incrementar la ayuda financiera que les otorga la UE.

<sup>(12)</sup> EuropeAid — Dirección General de Desarrollo y Cooperación.

<sup>(13)</sup> «Civic Space in Europe 2016», Civicus Monitor.

<sup>(14)</sup> Véase en el Reino Unido la Lobbying Act, que impide a las ONG expresar sus opiniones durante las campañas electorales o el reciente referéndum sobre su permanencia en la UE y en Irlanda la revisión de la Electoral (Amendment) Act de 2011, cuya finalidad es prevenir la influencia de terceros en las campañas electorales, pero cuya interpretación del concepto de «objetivo político» y del umbral para las donaciones individuales a las ONG ha generado controversias, principalmente en cuanto a la financiación de una campaña a favor del aborto.

<sup>(15)</sup> DO L 347 de 20.12.2013, p. 320.

5.7. El CESE aboga por el nombramiento de un Defensor de la UE en materia de libertades en el espacio cívico a quien las ONG también podrían notificar los incidentes relacionados con el acoso o los obstáculos a su labor.

## 6. Las posibles respuestas a escala europea

6.1. El CESE considera que se debería instaurar un marco político y legislativo de alcance europeo y nacional para fomentar el desarrollo de una sociedad civil diversificada, cuyas actividades se ajusten a los valores anclados en los derechos fundamentales.

6.2. Las instituciones europeas deberían promocionar una imagen positiva de las OSC y velar por su independencia, en particular reforzando su capacidad de actuación y de compromiso en materia de innovación social y participación cívica, que se vincula frecuentemente con la financiación.

6.3. Las instituciones europeas podrían evolucionar hacia el reconocimiento y el establecimiento de asociaciones con órganos representativos de la asociación, creando así las condiciones necesarias para un auténtico diálogo civil europeo, como hacen algunos Estados miembros mediante la adopción de «cartas de compromisos recíprocos» o «pactos», y aplicando el artículo 11 del TUE y demás compromisos internacionales <sup>(16)</sup>.

6.4. También es urgente retomar los debates sobre un estatuto para las asociaciones europeas -propuesto por la Comisión en 1992 <sup>(17)</sup> así como un estatuto de la fundación europea- que permitiría fomentar el reconocimiento de las OSC y su cooperación a escala europea y que sería complementario al Estatuto de la Sociedad Anónima Europea adoptado en 2004 <sup>(18)</sup>.

6.5. El CESE considera que la UE debería animar a los Estados miembros a mantener los incentivos fiscales existentes desarrollar para las donaciones privadas y desarrollar otros nuevos, así como a redistribuir parte de sus ingresos fiscales a las OSC, eliminando al mismo tiempo los obstáculos a las donaciones transfronterizas mediante la coordinación de las legislaciones y de los procedimientos fiscales, y a invertir en el desarrollo de la filantropía en toda la UE.

6.6. En cuanto al futuro marco financiero plurianual (MFP), el CESE hace un llamamiento a las autoridades presupuestarias revisar al alza el apoyo a las OSC, en particular mediante subvenciones de funcionamiento y financiaciones plurianuales con el fin de fomentar el desarrollo de las iniciativas a largo plazo.

6.7. Desde la adopción de la Carta de los Derechos Fundamentales, no ha habido ningún auténtico programa de apoyo a la sociedad civil en materia de derechos humanos en los Estados miembros de la UE. El importante apoyo que se brindó a la sociedad civil de los Estados de Europa Central y Oriental en el momento de su adhesión a la UE no se ha prolongado mediante otros mecanismos de financiación. Las recientes repercusiones del auge del terrorismo y de los movimientos extremistas o populistas muestran la necesidad de invertir más en la sociedad civil y de garantizar la cohesión entre países en lo referente a la evolución de la sociedad civil.

6.8. El CESE pide a la Comisión que proponga crear un fondo europeo para la democracia, los valores y los derechos humanos en la UE <sup>(19)</sup>, provisto de una dotación presupuestaria ambiciosa y de acceso directo para las OSC de toda Europa, incluidas las asociaciones de defensa de los derechos humanos que desempeñan un papel importante en la promoción y la protección de los valores europeos fundamentales. El fondo debería asumir los costes operativos, así como los procesales y los ocasionados por las actividades de vigilancia, así gestionarse independientemente del mismo modo que la Dotación Europea para la Democracia <sup>(20)</sup>, con la participación de representantes del CESE.

6.9. El programa Europa para los Ciudadanos es el único programa europeo que contribuye específicamente a la reducción del déficit democrático, permitiendo a todos los ciudadanos europeos participar directamente en la construcción europea, pero su financiación es demasiado limitada. Ahora que se cuestionan los valores europeos y la democracia, el CESE considera que este programa debería disponer de una dotación de 500 millones EUR en el próximo MFP, de acuerdo con la propuesta del Parlamento Europeo <sup>(21)</sup>. Del mismo modo, deberían incrementarse las acciones de Erasmus+ destinadas a la sociedad civil.

<sup>(16)</sup> Véanse, por ejemplo, las obligaciones relativas a los ODS y la CNUDPD, con vistas a un diálogo estructurado con una ayuda financiera adecuada.

<sup>(17)</sup> DO C 99 de 21.4.1992, p. 1.

<sup>(18)</sup> Estatuto de la Sociedad Anónima Europea.

<sup>(19)</sup> Este fondo perseguiría los mismos objetivos que el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos: <http://www.eidhr.eu/whatis-eidhr#>.

<sup>(20)</sup> La Dotación Europea para la Democracia es una organización independiente de concesión de subvenciones creada en 2013 por la Unión Europea y los Estados miembros de la UE para fomentar la democracia en la vecindad europea y más allá. Todos los Estados miembros de la UE forman parte de la Junta de Gobernadores de la Dotación Europea para la Democracia, junto con diputados al Parlamento Europeo y expertos de la sociedad civil.

<sup>(21)</sup> Resolución del Parlamento Europeo sobre la aplicación del programa «Europa para los Ciudadanos».

6.10. A excepción de los interlocutores sociales, la mayoría de las OSC tienen problemas para acceder a los Fondos Estructurales, especialmente debido a los requisitos de cofinanciación. Por consiguiente, no se recurre suficientemente a las disposiciones sobre asistencia técnica diseñadas para impulsar el desarrollo de las capacidades, disposiciones que a menudo están infrautilizadas y reservadas a las administraciones públicas. El Código de Conducta Europeo sobre las asociaciones con la sociedad civil, que es el instrumento clave, no se ha aplicado correctamente en la mayoría de los países<sup>(22)</sup>. Incluso cuando se invita a las OSC a participar en comités de supervisión, su papel es limitado.

6.11. El CESE pide a la Comisión Europea que reaccione con prontitud adoptando medidas pertinentes, incluidos procedimientos de infracción contra los Estados miembros cuyas disposiciones administrativas o jurídicas nacionales restrinjan el acceso de las organizaciones nacionales de la sociedad civil a los fondos de la UE, y, en particular, cuando se impongan condiciones de financiación que obstaculicen su promoción.

6.12. Por su relación y contactos permanentes con los ciudadanos y las actividades sobre el terreno, las OSC son conscientes de los desafíos y las necesidades de la sociedad; sin embargo, su papel sigue siendo muy marginal en materia de investigación. El Programa de la Unión Europea para el Empleo y la Innovación Social (EaSI) también comporta barreras de acceso para las OSC. El CESE hace un llamamiento a un debate más exhaustivo sobre la manera de fomentar los vínculos entre investigadores y sociedad civil y propone un nuevo apartado sobre la participación cívica y la democracia en el marco del pilar «Retos de la sociedad» del futuro programa marco de investigación.

6.13. El desempleo juvenil se mantiene en niveles elevados y es uno de los problemas más urgentes que debe abordar la UE, que cuenta con un creciente número de jóvenes en riesgo de exclusión social. Con este telón de fondo, la financiación europea debería apoyar más a las OSC que invierten en el desarrollo de las cualificaciones y competencias de los jóvenes mediante el aprendizaje no formal.

6.14. En materia cultural, la mayoría de las subvenciones no están adaptadas a las OSC que opera en el sector, de manera que se ven privadas del acceso a diversos instrumentos financieros disponibles, como por ejemplo los préstamos. Queda pendiente un verdadero trabajo en cuanto a la dimensión europea de la cultura, en un contexto en el que se expresan cada vez más los puntos de vista populistas y basados en la identidad. La UE debería también prestar más apoyo, en particular a través de Europa Creativa, a las producciones culturales independientes, e invertir en el desarrollo y la sostenibilidad de los medios de comunicación locales sin ánimo de lucro.

6.15. En cuanto a la cooperación al desarrollo, la UE debería invertir más en acciones de cooperación centradas en los ciudadanos, incluidas acciones en materia de igualdad de género, gobernanza, derechos humanos, derechos medioambientales, resiliencia a los cambios climáticos, educación y protección social, en particular mediante un enfoque temático país por país que asocie estrechamente a la sociedad civil.

6.16. El diseño del futuro MFP también debería tener en cuenta los objetivos de desarrollo sostenible y las prioridades en materia de igualdad de género.

6.17. El fortalecimiento de la sociedad civil depende de un mejor acceso a la financiación por parte de las organizaciones más pequeñas y de los colectivos más desfavorecidos. En este contexto, la Comisión Europea debería considerar diversas modalidades de financiación y emprender iniciativas más concertadas para simplificar las gestiones administrativas. Deberían preverse de manera más sistemática mecanismos para otorgar subvenciones en cascada, como los que se utilizan en el Instrumento Europeo para la democracia y los derechos humanos o en el marco de las subvenciones del EEE. Las subvenciones debería concederlas un operador nacional independiente mediante licitación<sup>(23)</sup>.

6.18. El acceso a los fondos por parte de las OSC de los países de Europa Central y Oriental sigue siendo proporcionalmente limitado. La Comisión Europea debería reforzar sus acciones para informar sobre diversos fondos destinados a las OSC y fomentar más la cooperación entre organizaciones.

6.19. También sería útil poner en práctica un seguimiento más sistemático y un apoyo a las organizaciones beneficiarias, proporcionando formación en materia de obligaciones contractuales y auditorías, así como a las distintas direcciones generales responsables de la aplicación del Reglamento Financiero.

<sup>(22)</sup> AEIDL — Acuerdos de asociación temática.

<sup>(23)</sup> Mid-term NGO evaluation released — EEA Grants.

6.20. Deberían ponerse a disposición de los candidatos potenciales bases de datos que incluyan una descripción de los proyectos ya realizados y buenas prácticas con el fin de fomentar la innovación y las asociaciones. La Comisión debería proseguir sus esfuerzos para aligerar la carga administrativa impuesta por el proceso de solicitud y en la gestión de la financiación, en concreto mediante un sistema de solicitud en línea único para los distintos programas.

6.21. La evaluación de los programas gestionados directamente por la Comisión debería ser más transparente y también más minuciosa, teniendo en cuenta el elevado número de solicitudes de subvenciones europeas y el bajo porcentaje de éxito. Además, la retroalimentación de información permitiría mejorar a las OSC que hayan sufrido un fracaso e incrementar la confianza en el proceso de selección.

6.22. Deberían reducirse significativamente los plazos para la notificación de los contratos, la firma de los contratos y los pagos, con el fin de limitar la necesidad de préstamos bancarios como consecuencia de la falta de liquidez.

6.23. El CESE pide a la Comisión que vuelva a evaluar las cuantías de la cofinanciación, especialmente para las organizaciones más pequeñas que tienen muchas dificultades para recaudar más fondos y las que se dedican a promoción, como las organizaciones de defensa de los consumidores, las asociaciones ecologistas, las organizaciones de defensa de los derechos humanos y las que se dedican a promocionar la ciudadanía, y más teniendo en cuenta que las normas de cofinanciación aumentan precisamente la carga administrativa que soportan las OSC y los riesgos que ello representa dada la divergencia existente en las normas contractuales y financieras en función de los donantes.

6.24. El CESE acoge muy positivamente la sugerencia que hace la Comisión en su propuesta de revisión del Reglamento Financiero<sup>(24)</sup> consistente en contabilizar las horas dedicadas por los voluntarios como gastos subvencionables y facilitar que las contribuciones en especie se consideren como cofinanciaciones. Esta propuesta es una respuesta directa al llamamiento efectuado por el CESE, expresado en su Dictamen sobre «Instrumentos estadísticos para evaluar el voluntariado»<sup>(25)</sup>. El CESE se congratula también por el informe del Parlamento, así como la propuesta del Consejo de introducir una excepción a la norma de no producir beneficios para las asociaciones sin ánimo de lucro. El CESE pide a las instituciones de la UE a que lleguen a un acuerdo sobre el texto propuesto que permita que se valoren justamente las horas dedicadas por los voluntarios.

6.25. La transparencia en el acceso y el control de la financiación debería mejorar mediante la definición de unas orientaciones claras para los controles de la Comisión y, en el caso de que la financiación proceda de varios donantes, la posibilidad de tener en cuenta evaluaciones y selecciones de socios participantes *ex ante*, así como de comprobaciones y auditorías *ex post* efectuadas por otros donantes.

6.26. Además, el acceso de los ciudadanos a la cuantía y a la finalidad de la financiación debería verse facilitado mediante la reforma del sistema de transparencia financiera de la Comisión, que debería incluir pagos anuales en lugar de compromisos plurianuales y ser más fiable gracias a la armonización de las distintas bases de datos de los programas. Por otra parte, las ONG deberían seguir aplicando las normas de transparencia más severas para la presentación de informes.

6.27. Por último, la Comisión debería desarrollar un diálogo constructivo y un seguimiento entre las distintas direcciones generales y las OSC, con el fin de evaluar las buenas y malas prácticas y de desarrollar un enfoque más coherente.

Bruselas, 19 de octubre de 2017.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Georges DASSIS

<sup>(24)</sup> COM(2016) 605 final.

<sup>(25)</sup> DO C 170 de 5.6.2014, p. 11.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Los pueblos y las pequeñas ciudades como catalizadores del desarrollo rural: retos y oportunidades»**

**(Dictamen de iniciativa)**

(2018/C 081/03)

Ponente: **Tom JONES**

Decisión del Pleno	22.9.2016
Fundamento jurídico	Artículo 29, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en sección	3.10.2017
Aprobado en el pleno	18.10.2017
Pleno n.º	529
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	129/0/1

## 1. Conclusiones y recomendaciones

### Conclusiones

1.1. El CESE considera que, pese al creciente desequilibrio demográfico y el declive de la actividad económica tradicional en muchos pueblos y pequeñas ciudades, existen suficientes indicios de buenas prácticas para confiar en un futuro sostenible para muchos, si no todos, los asentamientos rurales. Estos asentamientos pueden ser catalizadores de una renovación y un desarrollo sostenible más amplios de las zonas rurales.

1.2. Sin embargo, para poder ser optimistas es necesario realizar un esfuerzo sostenible y global, que asocie a personas y recursos financieros a todos los niveles de gobierno y en los tres tipos de actividad: sector privado, sector público y sociedad civil.

### Recomendaciones

1.3. El CESE apoya plenamente la iniciativa de la Comisión Europea «Pueblos Inteligentes», en particular, habida cuenta de los compromisos contraídos en relación con la cooperación entre direcciones generales. Los Programas de Desarrollo Rural nacionales o regionales (PDR), que la DG AGRI cogestiona con los Estados miembros, son esenciales, pero no llegarán nunca a movilizar recursos suficientes para esta iniciativa sin recurrir a inversiones públicas nacionales, regionales o locales. El CESE destaca y apoya el próximo dictamen del Comité de las Regiones sobre el tema «Pueblos Inteligentes»<sup>(1)</sup>.

1.4. Una banda ancha rápida, tanto móvil como fija, no solo es fundamental para las posibilidades de un desarrollo económico y social inteligente de los pueblos y las pequeñas ciudades, sino que debe ser plenamente accesible, tal como quedó garantizado por «la comprobación del impacto en las zonas rurales», que constituye uno de los aspectos destacados de la Declaración de Cork 2.0 de 2016.

1.5. Los servicios públicos de educación, formación, salud y asistencia social, así como el cuidado de niños, deberían ser accesibles, estar integrados y ser innovadores a la hora de utilizar los avances tecnológicos.

<sup>(1)</sup> La revitalización de las zonas rurales a través de la acción «Smart Villages» (pendiente de publicación en el Diario Oficial).

1.6. Las autoridades de ordenación del territorio en las zonas rurales deberían promover un proceso que permita renovar edificios abandonados en pueblos y pequeñas ciudades, garantizando un impuesto sobre bienes inmuebles comerciales poco elevado para las empresas emergentes, así como contribuciones compensatorias de los proyectos de comercio minorista en las zonas periféricas. Cuando se ponga a disposición este tipo de edificios renovados, deberán tenerse en cuenta las necesidades tanto de las ONG locales como de los sectores público y privado.

1.7. La escasa conectividad de los transportes es otro problema que debe abordarse, y se recomienda el transporte compartido o la propiedad colectiva de autobuses y automóviles en caso de ausencia del sector privado.

1.8. En la medida de lo posible, se debería animar a los empresarios a promover el teletrabajo y aprovechar las ventajas potenciales de la cooperación entre las zonas rurales y urbanas. En este contexto, revisten especial importancia la contribución del turismo tanto agrícola como rural, las actividades relacionadas con la salud y la estrategia de marca (*branding*) aplicada a los productos de la agricultura y la artesanía locales, así como la ampliación de la oferta de eventos culturales e históricos. Gracias al apoyo operativo del Programa de Desarrollo Rural (PDR), los empresarios cuentan con la posibilidad de atraer inversiones extranjeras y desarrollar y comercializar productos con un valor añadido.

1.9. La gobernanza en el plano más local es un asunto de ámbito nacional o regional. No obstante, los pueblos y las pequeñas ciudades deben dotarse de mayores competencias y mejorar su acceso a los recursos financieros para hacer prevalecer y respaldar la voluntad de sus ciudadanos.

1.10. Es necesario apoyar plenamente la iniciativa Leader y los grupos de acción local en sus esfuerzos encaminados al desarrollo local animando a las empresas, tanto privadas como sin ánimo de lucro, a ponerse en marcha y crecer, así como a garantizar un espíritu colectivo comprometido y solidario. Una mayor cooperación permitiría ampliar estos esfuerzos a través del desarrollo local participativo.

1.11. Ante todo, los habitantes de los pueblos y las pequeñas ciudades deberían comprometerse con el desarrollo de un sentimiento de pertenencia a una comunidad que fomente en su seno la asunción de liderazgo. Las escuelas y los mentores locales deberían promover el liderazgo. Los líderes emergentes necesitan el pleno apoyo de los organismos consultivos y las ONG, que tienen acceso a buenas prácticas e iniciativas similares pertinentes.

1.12. Los pueblos emergentes de desarrollo inteligente deberían servir de modelo a nivel regional, nacional y de la UE. Las instituciones de la UE y sus partes interesadas deberían organizar cada año un día de celebración para promover el éxito y la cohesión de las comunidades de los pueblos y las pequeñas ciudades.

1.13. Para reforzar y desarrollar un verdadero espíritu de colaboración entre las ciudades o las grandes aglomeraciones y sus asentamientos vecinos, el CESE apoya las recomendaciones del documento de la asociación RED <sup>(2)</sup> de 2016, titulado «Engrandecer Europa con los territorios rurales», así como el proyecto piloto de hermanamiento de ciudades de la Carnegie Trust. Los principios del desarrollo sostenible y la economía circular deben aplicarse a las asociaciones rurales y urbanas.

1.14. El Comité apoya el llamamiento realizado en el Manifiesto Rural Europeo, aprobado por el Segundo Parlamento Rural Europeo (PRE) en noviembre de 2015, a favor de «una mayor cooperación entre comunidades, organizaciones y autoridades en las zonas rurales y urbanas, con el fin de sacar el máximo provecho de los vínculos sociales, culturales y económicos que esta cooperación puede aportar; así como un intercambio dinámico de ideas y buenas prácticas entre las partes interesadas en las zonas rurales y urbanas».

1.15. El CESE recomienda que el Banco Europeo de Inversiones establezca regímenes de ayuda a medida para las pequeñas empresas rurales, tanto privadas como sociales, incluidas las cooperativas, conforme al compromiso contraído en su programa para el período 2017-2019.

1.16. Se debería apoyar al Consejo Europeo de los Jóvenes Agricultores (CEJA) y a organizaciones de representación de los jóvenes a fin de preparar el terreno para los foros de la juventud en las comunidades locales, que impulsarán acciones en función de sus necesidades y aspiraciones. Deben participar en mayor medida en el desarrollo de soluciones económicas y sociales, y es necesario adecuar la formación, la tutoría y las ayudas financieras a sus aspiraciones.

---

<sup>(2)</sup> RED: Ruralidad-Medio ambiente-Desarrollo.

1.17. El objetivo de desarrollo sostenible 11 de las Naciones Unidas hace referencia a las ciudades y comunidades. Los pueblos y las pequeñas ciudades sostenibles deberían figurar bajo el título «comunidades».

1.18. Los valores culturales de los pueblos y las pequeñas ciudades deberían ocupar un lugar destacado tanto en la publicidad previa como en las iniciativas que se emprenderán a lo largo del Año Europeo del Patrimonio Cultural 2018. Las personas mayores que residen en los pueblos pueden desempeñar un papel importante en la promoción de las tradiciones y la cultura, por lo que deben crearse las condiciones para que puedan participar activamente en este ámbito.

1.19. El Comité recomienda el intercambio de buenas prácticas a todos los niveles, como ya se hace bajo los auspicios de la ENRD, la ELARD, Ecovast y el PRE, y como se ve reflejado en el documento «The Best Village in the World» (El mejor pueblo del mundo) <sup>(3)</sup>.

## 2. Introducción

2.1. Las zonas rurales constituyen una parte fundamental de Europa, de la que dependen sectores económicos esenciales como la agricultura y la silvicultura. Las comunidades de los pueblos y las pequeñas ciudades se sitúan en estas zonas rurales y forman parte de ellas, y siempre han sido lugares en los que las personas viven y trabajan.

2.2. En las zonas rurales, las pequeñas ciudades constituyen un núcleo para los pueblos y las aldeas de los alrededores. A su vez, las pequeñas ciudades se sitúan en los alrededores de las grandes zonas urbanas. Todas son interdependientes. Además, contribuyen de manera esencial a la cooperación entre las zonas rurales y urbanas –un concepto fomentado por la DG REGIO <sup>(4)</sup> y la OCDE–, en cuyo marco ambas partes participan en pie de igualdad en la gestión y la planificación de su futuro. Los pueblos y las pequeñas ciudades de toda Europa han experimentado numerosas transformaciones, tanto económicas como sociales, y siguen enfrentándose a la necesidad de adaptarse a las circunstancias actuales.

2.3. Junto con la agricultura y la silvicultura, los pueblos y las pequeñas ciudades no solo constituyen la «columna vertebral» de las zonas rurales, sino que proporcionan empleo, servicios y educación tanto a su población como a la de los pueblos y las aldeas de los alrededores. A su vez, las pequeñas ciudades forman parte de los alrededores de las grandes aglomeraciones y las ciudades. En todas las regiones, se forjan relaciones entre las zonas rurales y las urbanas. Las zonas rurales y urbanas se prestan servicios las unas a las otras: las zonas urbanas dependen de las zonas rurales para el suministro de alimentos y constituyen un mercado para los productos del campo, mientras que las zonas rurales ofrecen actividades recreativas y tranquilidad a la población urbana.

2.4. En numerosas zonas rurales existe un tradicional y muy arraigado sentido de pertenencia a la comunidad. No obstante, esta tradición tiende a disminuir, y muchas de las zonas rurales más remotas también han sido objeto de abandono y dejación.

## 3. Retos específicos

3.1. En las últimas décadas, las comunidades rurales se han enfrentado a una serie de desafíos en relación con la tendencia a centralizar numerosos servicios para realizar economías de escala, la evolución del transporte y los desplazamientos y el cambio de estilo de vida. Las empresas de servicios locales están abandonando las comunidades rurales; muchos comercios, servicios bancarios y postales están desapareciendo y las pequeñas escuelas rurales están cerrando.

3.2. En las zonas rurales, el desempleo no es perceptible porque el nivel es bajo en comparación con el número de parados en las zonas urbanas, si bien las zonas rurales se enfrentan al problema añadido que plantea el acceso a la asistencia de las oficinas de empleo, situadas en las zonas urbanas, y padecen, en muchos casos, una disminución de la oferta de transporte público. Puede que la tasa de desempleo sea baja debido al elevado número de jóvenes que se han marchado por motivos de formación, educación o empleo, mientras que muchos de los que se quedan trabajan a cambio de una remuneración escasa.

3.3. El erario público, tan importante a la hora de apoyar a las comunidades rurales, está sujeto a cada vez más presión desde el punto de vista presupuestario, debido al aumento general del coste de la vida y de la prestación de los servicios.

3.4. La inversión en carreteras y autopistas fomenta el uso del automóvil particular como la forma más sencilla de desplazarse al trabajo. En la actualidad, los habitantes de las zonas rurales están mucho más dispuestos a recorrer distancias más largas, aunque esto hace que dependan menos del empleo o la prestación de servicios en su comunidad local.

<sup>(3)</sup> Por Ulla Herlitz et al., como ejemplo de buenas prácticas — ENRD (Red europea de desarrollo rural); ELARD (asociación europea Leader para el desarrollo rural); Ecovast (Consejo europeo de los pueblos y las pequeñas ciudades).

<sup>(4)</sup> Ecovast formaba parte de la antigua red Rurban de la DG REGIO.

3.5. Las pautas de consumo han cambiado. Los ciudadanos suelen realizar sus compras en el lugar donde trabajan, generalmente en una gran ciudad o aglomeración, en lugar de su pueblo o pequeña ciudad. Asimismo, compran por internet y los productos se entregan a domicilio. Todo ello ha contribuido a la desaparición de los comercios locales.

3.6. Los jóvenes están abandonando las zonas rurales en busca de formación, educación y empleo en las ciudades. Si no se mantiene el empleo en las zonas rurales será difícil lograr que la juventud se sienta de nuevo atraída por las comunidades rurales. Urge poner la voz de los jóvenes en el centro de la democracia local. Es necesario apoyar las organizaciones de representación de los jóvenes para fomentar la participación en la gobernanza. Asimismo, los organismos económicos y sociales deberían asegurarse de que su asesoramiento y apoyo financiero tienen en cuenta los intereses de los jóvenes.

3.7. La cohesión entre las generaciones se ve amenazada por el desequilibrio numérico entre los diferentes grupos de edad. La disponibilidad de medidas de empleo específicas, así como de escuelas y guarderías, junto con el acceso a viviendas asequibles en las zonas rurales es esencial para permitir que los jóvenes y las familias con hijos permanezcan o vuelvan a las comunidades rurales. Las personas en comunidades a veces tienen diferentes puntos de vista sobre la actividad económica local. Han de darse diálogo y comprensión para equilibrar la tranquilidad con iniciativas adecuadas para la creación de empleo.

#### 4. Oportunidades

4.1. La iniciativa de la Comisión Europea «Pueblos Inteligentes» es crucial, en particular debido a los compromisos de cooperación contraídos por las direcciones conjuntas. El Programa de Desarrollo Rural de la DG AGRI no llegará nunca a movilizar recursos suficientes para esta iniciativa sin recurrir a los de otras direcciones generales, y sin inversiones públicas nacionales, regionales o locales. Tras su evaluación, se deberá incluir esta iniciativa piloto en cualquier nuevo programa regional y de la política agrícola común. Asimismo, la iniciativa debe ampliarse para incorporar a las pequeñas ciudades como parte del «renacimiento rural».

4.2. La banda ancha es esencial para todas las zonas rurales. La mejora de la cobertura de la banda ancha, tanto móvil como fija, podría servir de ayuda en una amplia gama de actividades, no solo en el desarrollo empresarial y la capacidad para trabajar desde casa, sino también en la mejora de la calidad de la vida cotidiana de las personas. Asimismo, posibilitaría el aprendizaje en línea, el acceso a una mejor atención sanitaria y la comercialización de servicios disponibles en línea. Existen ejemplos de buenas prácticas, que muestran cómo las comunidades en las zonas rurales se han visto beneficiadas por un mejor acceso a internet. Debería ofrecerse un aprendizaje básico que permitiera en especial a los ciudadanos de edad avanzada utilizar internet.

4.3. En la medida de lo posible, se debería animar a los empresarios a promover el trabajo a distancia y aprovechar las ventajas potenciales de la cooperación entre las zonas rurales y urbanas. Gracias al apoyo operativo del Programa de Desarrollo Rural (PDR), los empresarios cuentan con la posibilidad de atraer inversiones extranjeras y desarrollar y comercializar productos con un valor añadido como, por ejemplo, productos alimenticios, bebidas, paisajes y patrimonio histórico, y actividades culturales, sanitarias y recreativas, garantizando al mismo tiempo la continuidad de las capacidades artesanales y medioambientales rurales.

4.4. Los servicios públicos de educación, formación, salud y atención social deberían integrarse, agruparse y ser innovadores a la hora de utilizar los avances tecnológicos, para evitar la discriminación y la exclusión, en especial de las personas mayores y los adolescentes que residen en zonas rurales. La dispersión de las administraciones públicas podría servir de ejemplo en la reducción de la saturación y la contaminación en las ciudades, promoviendo al mismo tiempo un sentimiento de equidad rural. Los entes locales están llamados a desempeñar un papel clave en la ordenación del territorio en las zonas rurales, y para garantizar y apoyar una acción positiva en las comunidades rurales a fin de contribuir a garantizar su futuro. Los proveedores de servicios podrían compartir edificios, o los edificios no utilizados podrían adaptarse para acoger nuevas actividades comerciales, lo que permitiría crear nuevos puestos de trabajo susceptibles de brindar oportunidades para una mayor actividad económica. Cuando se ponga a disposición este tipo de edificios renovados, deberán tenerse en cuenta las necesidades tanto de las ONG locales como de los sectores público y privado.

4.5. Es necesario seguir trabajando para desarrollar un verdadero espíritu de colaboración entre las ciudades o las grandes aglomeraciones y sus asentamientos vecinos, para que compartan, sobre la base de condiciones mutuamente aceptadas, un sentimiento de pertenencia, una estrategia de marca e inversiones conjuntas. En 2016, la asociación RED recomendó, junto con otras organizaciones, una estrategia política europea para los territorios rurales de aquí a 2030 <sup>(5)</sup>. Otro ejemplo es el proyecto de hermanamiento de ciudades de la Carnegie Trust. Los principios del desarrollo sostenible y la economía circular deben aplicarse a las asociaciones rurales y urbanas.

---

<sup>(5)</sup> «Engrandecer Europa con los territorios rurales».

4.6. En noviembre de 2015, el Segundo Parlamento Rural Europeo (PRE) aprobó el Manifiesto Rural Europeo. La red del PRE, que cuenta con socios en 40 países europeos, está trabajando en los temas expuestos en el Manifiesto. El PRE tiene como objetivo lograr «una mayor cooperación entre comunidades, organizaciones y autoridades en las zonas rurales y urbanas, con el fin de sacar el máximo provecho de los vínculos sociales, culturales y económicos que esta cooperación puede aportar; así como un intercambio dinámico de ideas y buenas prácticas entre las partes interesadas en las zonas rurales y urbanas». Todos los socios trabajan en diversos ámbitos como «Pequeñas ciudades», «Servicios e infraestructuras sostenibles» y «Desarrollo rural integrado y Leader/CLLD». Este trabajo dará lugar a un informe que se someterá para debate al Tercer Parlamento Rural Europeo, que se celebrará en octubre de 2017, en Venhorst (Países Bajos).

4.7. El Banco Europeo de Inversiones debería establecer regímenes de ayuda a medida para las pequeñas empresas rurales, tanto privadas como sociales, incluidas las cooperativas, conforme al compromiso contraído en su programa para el período 2017-2019 y ejemplificado mediante su apoyo a la empresa Niki's Sweets, en Agros, en los montes Troodos de Chipre.

4.8. El sector del voluntariado es muy activo en las zonas rurales y contribuye a coordinar acciones y fomentar la colaboración entre las personas. Las empresas sociales y comunitarias, como las 300 empresas socioeconómicas en Dinamarca que tienen permitido utilizar la denominación «RSV» (empresa socioeconómica registrada o «Virksomhed», en danés) o la cafetería Cletwr, en la región central del País de Gales, están contribuyendo cada vez más a sustituir los servicios públicos y privados que habían desaparecido. Estas iniciativas están en línea con los conceptos de responsabilidad social de las empresas (RSE). En este sentido, el apoyo y asesoramiento de organizaciones como la Fundación Plunkett es importante para crear y mantener la sostenibilidad de las empresas sociales y comunitarias.

4.9. Los residentes de los pueblos y las pequeñas ciudades proceden de todas las clases sociales y profesionales, y todos deben tener voz en sus respectivas comunidades locales. El nivel más bajo de la administración pública —las juntas parroquiales o los municipios (pequeños)— no solo debería participar en la toma de decisiones a escala local, sino que debería reforzarse y empoderarse para satisfacer esta necesidad. Las personas se enorgullecen de sus comunidades locales, lo cual puede percibirse como una baza y utilizarse para animar a otras partes interesadas a participar. Los empresarios jubilados y las personas que han trabajado en los sectores público o civil tienen muchas capacidades que ofrecer. Los programas europeos y locales ejecutan proyectos que han contribuido al desarrollo de asociaciones locales en pueblos y pequeñas ciudades, y de este proceso han surgido muchos emprendedores en las comunidades. Proceden de todos los sectores, y se han erigido en embajadores de sus comunidades.

4.10. Los pueblos y las pequeñas ciudades son un elemento importante de la cultura europea. A menudo mantienen sus costumbres y tradiciones locales. Estos asentamientos rurales suelen ser «históricos», y en su arquitectura pueden apreciarse los materiales de construcción locales y los estilos que han ido evolucionando con el paso del tiempo. A diferencia de los centros de las ciudades de mayor tamaño, los de las pequeñas ciudades en muchos casos han conservado más comercios locales y no se han visto invadidos por las fachadas estándar impuestas por las cadenas comerciales. Asimismo, los pequeños asentamientos rurales están estrechamente vinculados a los paisajes en los que se ubican. El entorno forma parte del ambiente de los pueblos y las pequeñas ciudades y refleja sus diversos orígenes: posiciones de defensa en la cima de una colina, lugares de cruce de ríos, asentamientos a lo largo de manantiales, junto a lagos, en islas, en la costa, etc. Los valores culturales de los pueblos y las pequeñas ciudades deberían ocupar un lugar destacado tanto en la publicidad previa como en las iniciativas que se emprenderán a lo largo del Año Europeo del Patrimonio Cultural 2018. Las personas mayores que residen en los pueblos pueden desempeñar un papel importante en la promoción de las tradiciones y la cultura, por lo que deben crearse las condiciones para que puedan participar activamente en este ámbito.

4.11. Estos pueblos y pequeñas ciudades poseen recursos valiosos que pueden utilizarse para mantener o mejorar sus economías locales. Están vinculados a la producción local agrícola, silvícola y energética, así como al turismo agrícola y rural, las actividades relacionadas con la salud, los festivales culturales, la protección del medio ambiente y la educación. Existen cientos de ejemplos en toda Europa, como Kozard, en Hungría, o Alston Manor, en Inglaterra, que podrían seguir otras ciudades. El informe de Ecovast, «The Importance of Small Towns» (La importancia de las pequeñas ciudades) también representa una valiosa aportación para describir y comprender la importancia del papel que desempeñan los pueblos y las pequeñas ciudades.

4.12. Las futuras políticas rurales que se acordaron con entusiasmo en septiembre de 2016, en la Conferencia de Cork 2.0, deberían ayudar a los Estados miembros y las regiones a desarrollar políticas rurales de apoyo y promover proyectos al amparo de los programas europeos. La comprobación del impacto en las zonas rurales, descrita en la Declaración de Cork 2.0, es fundamental para la UE, los Estados miembros y las regiones.

4.13. La metodología de la iniciativa Leader de la UE y las iniciativas de desarrollo local participativo (DLP) emprendidas por la población local proporcionan herramientas de asistencia destinadas a reforzar y empoderar a las comunidades rurales. Esta iniciativa y los grupos de acción local pueden apoyar los esfuerzos locales encaminados a animar a las empresas, tanto privadas como sin ánimo de lucro, a ponerse en marcha y crecer, así como a garantizar un espíritu colectivo comprometido y solidario. Hasta 2014, la iniciativa Leader contó con el apoyo del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural. Sin embargo, desde 2015, otros Fondos Estructurales y de Inversión pueden ejecutar la metodología a través de la financiación múltiple y el desarrollo local participativo. Para ello, es necesario mejorar la cooperación, y se pueden encontrar buenos ejemplos en casos como IRD Duhallow y SECAD, en el condado de Cork, o PLANED, en el País de Gales, donde durante años se ha puesto en práctica un desarrollo local participativo de carácter ascendente.

4.14. Existen numerosos proyectos rurales, emprendidos en el marco de los programas europeos, que muestran de manera eficaz una gran variedad de buenas prácticas en pueblos y pequeñas ciudades. Las buenas prácticas también ponen de manifiesto la necesidad y el valor de los intermediarios a la hora de apoyar a empresarios y pequeños colectivos.

Bruselas, 18 de octubre de 2017.

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

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Justicia climática»****(Dictamen de iniciativa)**

(2018/C 081/04)

Ponente: **Cillian LOHAN**

Decisión del Pleno	23.2.2017
Fundamento jurídico	Artículo 29, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en sección	3.10.2017
Aprobado en el pleno	19.10.2017
Pleno n.º	529
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	194/12/8

**1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1. El concepto de justicia climática considera el cambio climático global una cuestión política y ética y no una cuestión estrictamente medioambiental. Se suele enmarcar en un contexto global de interdependencia espacial y temporal y reconoce que las personas más vulnerables y pobres de la sociedad son a menudo quienes sufren en mayor medida el impacto de las repercusiones del cambio climático, pese a que son precisamente estos grupos los que menos responsabilidad tienen por las emisiones que ha generado la crisis climática. En el presente dictamen, de forma más general, la justicia climática reconoce la necesidad de analizar la equidad del impacto a menudo desproporcionado que el cambio climático tiene para los ciudadanos y las comunidades de las economías en desarrollo y de las economías desarrolladas.

1.2. El CESE considera que todos los ciudadanos tienen derecho a un medio ambiente limpio y saludable y a esperar que los gobiernos asuman la responsabilidad de sus compromisos nacionales y contribuciones determinadas a nivel nacional con arreglo al Acuerdo de París sobre los factores y amenazas del cambio climático, reconociendo no solo los aspectos medioambientales y económicos más obvios, sino también las repercusiones sociales.

1.3. El CESE propone que se entable un debate sobre una Carta de los Derechos Climáticos de la UE que sancione los derechos de los ciudadanos y de la naturaleza de la UE, a la vista de los retos que plantea la crisis mundial del cambio climático. Si bien reconoce el liderazgo de la UE a la hora de abogar por un sólido y justo sistema climático internacional, el CESE insta a las instituciones de la UE y a los gobiernos nacionales a que examinen la aplicación de los principios de justicia climática en todos los niveles: mundial, europeo, nacional y local. El proceso del Semestre Europeo podría utilizarse como instrumento para lograr este objetivo. La justicia climática se refiere a la justicia tanto para las personas como para el medio ambiente del que dependemos: ambos están interconectados. A este respecto, el CESE recuerda dos iniciativas recientes: el Pacto Mundial por el Medio Ambiente y el proyecto de declaración universal de los derechos de la humanidad.

1.4. Los sistemas de producción y de consumo deben cambiar para adaptarse al cambio climático y mitigarlo. Esta transición deberá tener lugar en todo el mundo y en el contexto sectorial, y la UE puede desempeñar un papel de liderazgo. Es necesario identificar y apoyar adecuadamente a los trabajadores y sectores empresariales más vulnerables. En particular, los sistemas alimentarios y las partes interesadas correspondientes deben recibir apoyo durante la transición. El consumo sostenible de alimentos debe comenzar en la fase previa de preparación del suelo y gestión de los sistemas naturales a fin de proporcionar el principal componente de los alimentos. La UE debe proporcionar un liderazgo claro promoviendo la gestión sostenible y la protección de los suelos.

1.5. El poder de los consumidores para efectuar la transición solo podrá aprovecharse cuando estos tengan alternativas éticas y sostenibles que no den lugar a una reducción significativa de la comodidad o la calidad en términos de servicio, uso o accesibilidad. Pueden desarrollarse alternativas viables para los consumidores gracias a los nuevos modelos económicos, por ejemplo la economía digital, la economía colaborativa y la economía circular, así como a través de la cooperación internacional en la transición global y sectorial a esos modelos.

1.6. Habría que utilizar mecanismos de apoyo como dinero público, instrumentos económicos e incentivos para garantizar una infraestructura y un apoyo adecuados a los consumidores que deseen optar por un estilo de vida con bajas emisiones de carbono, incluidas ayudas para soportar los elevados costes de los productos y servicios éticos, de larga duración o sostenibles, garantizando al mismo tiempo que no se socave la competitividad.

1.7. Debe llevarse a cabo un análisis detallado del desplazamiento de los empleos en una economía hipocarbónica y deben determinarse oportunidades tan pronto como sea posible, ya que ello permitirá diseñar y ejecutar las políticas que sean más eficaces para garantizar la protección de los trabajadores y el mantenimiento de su calidad de vida en una transición justa.

1.8. El CESE reitera su llamamiento en favor de un Observatorio Europeo de la Pobreza <sup>(1)</sup> que reúna a todas las partes interesadas para contribuir a definir indicadores europeos de la pobreza energética. Justicia para todos los ciudadanos significa garantizar que se suministra energía limpia, asequible y accesible para todo el mundo.

1.9. El CESE pide que se ponga fin a las subvenciones a los combustibles fósiles y que se impulse la transición hacia las energías renovables.

1.10. Las políticas eficaces de sostenibilidad dependen de que se garantice que los apoyos a la transición están claramente identificados y ordenados por prioridades y cuentan con financiación adecuada. Al mismo tiempo, la UE debe entablar negociaciones internacionales muy exhaustivas para lograr un acuerdo mundial que pueda mitigar los factores del cambio climático y apoyar un modelo económico más sostenible a nivel mundial.

## 2. Antecedentes/Motivación del dictamen

2.1. El presente dictamen de iniciativa se elabora en el marco del programa de trabajo del Observatorio de Desarrollo Sostenible para 2017. La justicia climática es un tema que nos afecta a todos y, no obstante, sigue percibiéndose una falta de actuación al respecto en el nivel de la UE, algo que brinda al CESE la oportunidad de tomar la iniciativa y formular las primeras propuestas al respecto, en particular en relación con Europa. Son muchos los aspectos de la justicia climática que deben aún profundizarse y discutirse, como, por ejemplo, la cuestión del reparto mundial e individual de los derechos de emisión.

2.2. El CESE desea adoptar una posición institucional a fin de aportar los puntos de vista de la sociedad civil organizada de la UE al debate sobre el impacto del cambio climático y la mejor manera de abordarlo de forma justa y equitativa.

2.3. Habida cuenta de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (ODS) adoptados a escala internacional, del Acuerdo de París y de que las consecuencias del cambio climático ya son perceptibles, es preciso imprimir un mayor sentido de urgencia para alcanzar la justicia climática con acciones concretas.

## 3. Observaciones generales

3.1. El concepto de justicia climática considera el cambio climático global una cuestión política y ética y no una cuestión estrictamente medioambiental. Reconoce que las personas más vulnerables y pobres de la sociedad son a menudo quienes sufren en mayor medida el impacto de las repercusiones del cambio climático. El concepto se suele enmarcar en un contexto global de interdependencia espacial y temporal, esto es, centrándose en las responsabilidades de los países que se han desarrollado a partir de la explotación de los recursos naturales.

3.2. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible van más allá de sus predecesores (Objetivos de Desarrollo del Milenio) reconociendo la responsabilidad mutua, la apropiación, la acción colectiva y la necesidad de procesos de participación integradores. Si bien reconoce el liderazgo de la UE a la hora de abogar por un sólido y justo sistema climático internacional, el CESE anima a las instituciones de la UE y a los gobiernos nacionales a adoptar medidas de justicia climática en todos los niveles: mundial, europeo, nacional y local. El proceso del Semestre Europeo podría utilizarse como instrumento para lograr este objetivo. Por lo tanto, en el presente dictamen, la justicia climática reconoce la necesidad de analizar la equidad del impacto a menudo desproporcionado que el cambio climático tiene para los ciudadanos y las comunidades de las economías en desarrollo y de las economías desarrolladas.

---

<sup>(1)</sup> Dictamen sobre el tema «Por una acción europea coordinada para prevenir y combatir la pobreza energética», DO C 341 de 21.11.2013, p. 21.

3.3. Existe un problema de resistencia a las políticas sobre cambio climático, y la percepción de que penalizan al ciudadano medio, a sectores específicos (sector agroalimentario o sector del transporte), o a las comunidades y personas que dependen de los combustibles fósiles, a pesar de los beneficios de estas políticas.

3.4. Distintas iniciativas políticas se centran en ámbitos y sectores en los que los retos climáticos tienen una influencia considerable como, por ejemplo, la salud, el transporte, la agricultura y la energía. La justicia climática puede aportar un planteamiento integrado global para garantizar que la transición a una economía hipocarbónica se lleve a cabo de forma justa y equitativa.

3.5. Importa señalar que la justicia climática no solo tiene que ver con los afectados por el cambio climático sino también con los afectados por los factores que lo impulsan, en razón de su dependencia de bienes, servicios y estilos de vida que van asociados a emisiones elevadas y una baja eficiencia en el uso de los recursos.

#### 4. Observaciones específicas

##### 4.1. Justicia social

4.1.1. El CESE considera que todos los ciudadanos tienen derecho a un medio ambiente limpio y saludable y a esperar que los gobiernos asuman la responsabilidad de sus compromisos nacionales y contribuciones determinadas a nivel nacional con arreglo al Acuerdo de París sobre los factores y amenazas del cambio climático, reconociendo no solo los aspectos medioambientales y económicos más obvios, sino también las repercusiones sociales.

4.1.2. El pilar de derechos sociales de la UE debe servir de guía para un proceso renovado de convergencia hacia mejores condiciones de vida y trabajo en los Estados miembros. Se basa en veinte principios, muchos de los cuales sufrirán las consecuencias directas del cambio climático o, indirectas, debido a la necesidad de transición hacia nuevos modelos económicos.

4.1.3. El CESE propone que se entable un debate, en el contexto de los derechos humanos y los derechos sociales, sobre la elaboración de una Carta de los Derechos Climáticos. Esta Carta cubriría los derechos de los ciudadanos y de la naturaleza, habida cuenta de los retos que plantea la crisis del cambio climático. A este respecto, el CESE recuerda el proyecto de declaración universal de los derechos de la humanidad, elaborado por Corinne Lepage, con vistas a la COP21 en 2015.

4.1.4. Los derechos de la naturaleza han sido reconocidos en diferentes países del mundo mediante un procedimiento legislativo. Por ejemplo, en 2015 en los Países Bajos, una ONG, la Fundación Urgenda, ganó un juicio por cuestiones climáticas contra el gobierno. El Tribunal Supremo de los Países Bajos confirmó en firme el principio de que el gobierno puede ser considerado jurídicamente responsable de la no adopción de medidas suficientes para evitar daños previsibles derivados del cambio climático. En Bélgica y en Noruega se están preparando casos similares. Por otro lado, iniciativas como el Pacto Mundial por el Medio Ambiente, puesto en marcha el 24 de junio de 2017, abordan la necesidad de una gobernanza medioambiental mundial equitativa, completando la «tercera generación de derechos» por medio de un instrumento de referencia general, transversal y universal.

4.1.5. Es preciso garantizar que las personas más vulnerables de la sociedad no tengan siempre que soportar las repercusiones injustas y que los costes de la transición hacia un modelo económico que tenga en cuenta el clima se distribuyan de forma equitativa entre el conjunto de la sociedad. Por ejemplo, el principio de quien contamina paga debería aplicarse en el nivel de quienes originan la contaminación y se lucran con ella, y no en el nivel de los usuarios finales en los casos en que no existe una alternativa viable. El CESE ya ha examinado con anterioridad si este importante principio se aplica de manera rigurosa y pertinente <sup>(2)</sup>.

4.1.6. Se producirá un aumento de todos los tipos de migración (incluidos los refugiados climáticos) debido a las personas desplazadas <sup>(3)</sup>. Ya se ha visto lo mal preparados que estamos en la UE para hacer frente a esta situación y las cargas desproporcionadas que ello supone para todos los Estados miembros. En este contexto, el CESE ya ha puesto de manifiesto cómo los procesos económicos desequilibrados pueden contribuir a la desestabilización <sup>(4)</sup>.

<sup>(2)</sup> Dictamen sobre «El impacto de las conclusiones de la COP21 en la política europea de transportes», DO C 303 de 19.8.2016, p. 10.

<sup>(3)</sup> Dictamen sobre «La integración de los refugiados en la UE», DO C 264 de 20.7.2016, p. 19.

<sup>(4)</sup> Consenso Europeo en materia de Desarrollo, DO C 246 de 28.7.2017, p. 71.

4.1.7. En el nivel de la UE todavía no existe un instrumento separado aplicable a las «personas desplazadas por motivos medioambientales», tal y como ha concluido un estudio recientemente elaborado por el Parlamento Europeo sobre los refugiados climáticos. La Directiva sobre protección temporal es un instrumento políticamente complicado para hacer frente a eventuales desplazamientos masivos, y el CESE respalda la posición de que el Tratado de Lisboa incluye un mandato suficientemente amplio para revisar la política de inmigración a fin de regular el estatuto de «personas desplazadas por motivos medioambientales».

#### 4.2. Sector agroalimentario

4.2.1. Los sistemas de producción de alimentos y las dietas se modificarán para adaptarse al cambio climático y mitigarlo. Todos los ciudadanos son dependientes del sector agroalimentario (a saber, los agricultores, las familias, los participantes en la cadena de suministro y los consumidores) y, por consiguiente, la transición hacia una sociedad hipocarbónica deberá garantizar que las personas que se vean afectadas recibirán ayuda y apoyo para superar los cambios. Por otra parte, esta transición deberá tener lugar globalmente y en el contexto sectorial, y la UE puede desempeñar un papel de liderazgo.

4.2.2. El cambio climático entraña enormes retos para la agricultura europea en su calidad tanto de factor impulsor de este cambio como por el hecho de ser uno de los sectores en que antes se notan las repercusiones.

4.2.3. El sector debe redefinirse por su contribución a los sistemas de absorción naturales, como los servicios ecosistémicos, que pueden atenuar algunos de los efectos del cambio climático. Estos deberían gozar de reconocimiento y la financiación pública, mediante la PAC, debería orientarse a apoyar estos servicios que presta el sector agrícola, como consecuencia de su objetivo de producción de alimentos. Esta idea general se fundamenta en un dictamen aprobado recientemente <sup>(5)</sup>.

4.2.4. El consumo sostenible de alimentos debe comenzar en la fase previa de preparación del suelo y gestión de los sistemas naturales a fin de proporcionar el principal componente de los alimentos. El CESE subraya que es preciso iniciar un debate sobre la necesidad de una Directiva marco sobre el suelo y proporcionar un liderazgo claro sobre la importancia de promover la gestión sostenible y la protección de los suelos <sup>(6)</sup>. La protección del suelo y su función en los servicios ecosistémicos es uno de los temas claves de la actual Presidencia estonia del Consejo de la UE <sup>(7)</sup>.

4.2.5. El CESE fomenta el concepto de producción y consumo sostenibles. Que se logre un consenso sobre la necesidad de cambiar las actitudes sobre el consumo de carne dependerá de que se determinen las oportunidades y los apoyos necesarios para garantizar una transición justa para quienes dependan de este sector de la industria agroalimentaria.

4.2.6. Se trata de un sector al que afectan también los factores que impulsan el cambio climático, en particular, por su dependencia de los combustibles fósiles desde la producción alimentaria, pasando por la transformación, hasta el transporte y el envasado. Es necesario formular políticas que reconozcan la naturaleza dependiente del actual modelo agroalimentario y deberá planearse una ruta viable hacia un futuro sostenible y respetuoso con el clima para los agricultores.

4.2.7. Las políticas medioambientales no tienen por qué entrar en conflicto con las necesidades inmediatas del sector agrícola, si se consideran como la aplicación de mecanismos de apoyo para facilitar la transición hacia una sociedad hipocarbónica.

#### 4.3. Consumidores

4.3.1. El poder de los consumidores para efectuar la transición solo podrá aprovecharse cuando estos tengan una alternativa ética y sostenible que no dé lugar a una reducción significativa de la comodidad o la calidad en términos de servicio, uso o accesibilidad. Pueden desarrollarse alternativas viables para los consumidores gracias a los nuevos modelos económicos, por ejemplo la economía digital, la economía colaborativa y la economía circular, así como a través de la cooperación internacional en la transición global y sectorial a esos modelos.

4.3.2. El principio de quien contamina paga se ha aplicado erróneamente con demasiada frecuencia y se han impuesto gravámenes a los consumidores, cuando estos no disponen de alternativas viables. Los consumidores deben tener una alternativa antes de que la fijación del precio pueda erigirse en un instrumento eficaz para impulsar el cambio de comportamiento en la dirección requerida.

<sup>(5)</sup> Dictamen sobre «Una posible remodelación de la PAC», DO C 288 de 31.8.2017, p. 10.

<sup>(6)</sup> Dictamen sobre el tema «Economía circular — productos fertilizantes», DO C 389 de 21.10.2016, p. 80.

<sup>(7)</sup> Dictamen sobre el «Uso del suelo agrícola para la producción sostenible de alimentos y servicios ecosistémicos» (véase la página 72 del presente Diario Oficial).

4.3.3. El impuesto sobre las bolsas de plástico es un buen ejemplo de cómo los consumidores deben pagar un pequeño impuesto pero tienen a su disposición opciones sustitutorias, por ejemplo, usar una bolsa propia o utilizar la caja que facilita el comerciante. Cuando los impuestos se aplican de esta manera, puede lograrse un cambio de comportamiento a gran escala.

4.3.4. En cambio, gravar los combustibles fósiles (por ejemplo, la gasolina) en el nivel de los consumidores puede provocar el descontento y el desvío de la renta disponible hacia los combustibles. También puede impulsar la aparición de un mercado ilegal secundario, mientras se mantienen los beneficios de quien produce el contaminante en primer lugar. Esta situación se ve agravada por la falta de delimitación de este tipo de impuestos en la mayoría de los casos. Los ciudadanos consideran que las políticas en materia de cambio climático van asociadas a una penalización injusta de quienes no disponen de otra alternativa y deben operar en una economía centrada en los combustibles fósiles.

4.3.5. Habría que invertir mecanismos de apoyo como dinero público e instrumentos económicos para garantizar una infraestructura y un apoyo adecuados a los consumidores que deseen optar por un estilo de vida con bajas emisiones de carbono, incluidas ayudas para soportar los elevados costes de los productos y servicios éticos, de larga duración o sostenibles. Esto puede adoptar la forma de asociaciones público-privadas. La industria del automóvil es un buen ejemplo —digno de imitación— de planes de financiación respaldados por los fabricantes para mejorar el acceso de los consumidores a los nuevos vehículos. En otros sectores podrían ofrecerse tipos de sistemas de apoyo similares, por ejemplo, para los grandes electrodomésticos y la modernización de los hogares o empresas.

4.3.6. Existe una contradicción climática en el hecho de utilizar fondos públicos para apoyar e invertir en sistemas e infraestructuras que aumentan la dependencia de los usuarios finales de los factores que impulsan el cambio climático, al mismo tiempo que se trabaja para limitar y gestionar los efectos de este mismo cambio. Los consumidores se hallan expuestos en primera línea a las consecuencias de esta situación. Elegir entre pagar más por las opciones que contaminan o no utilizarlas no es una elección «justa» para ofrecer a los ciudadanos.

4.3.7. Existe la percepción de que un estilo de vida sostenible y unas pautas de consumo sostenibles solo son compatibles con el hecho de disponer de una renta elevada. Las opciones éticas, respetuosas con el clima y sostenibles no son accesibles a todos por igual. Un sistema de fijación de precios que incorpore los costes climáticos (como la intensidad de uso de los recursos) de los bienes y servicios debería contar con el apoyo de un marco político que rebata esta percepción y mejore la accesibilidad para todos los consumidores.

4.3.8. La legislación de protección de los consumidores de la UE es anterior al reconocimiento por parte de las Naciones Unidas en 1999 del consumo sostenible como un derecho básico de los consumidores y, por consiguiente, no lo menciona<sup>(8)</sup>. El CESE reitera su llamamiento en pro de una política que promueva el consumo sostenible, que es particularmente pertinente en el contexto de los ODS y de la iniciativa sobre la economía circular.

4.3.9. Sin una alternativa, el consumidor no tiene otra opción sino la de pauperizarse o adoptar malas decisiones, decisiones poco saludables o decisiones insostenibles, por lo que desarrolla un rechazo hacia las políticas «medioambientales», que percibe como sanciones para el usuario final. Mientras tanto, quienes se benefician de este sistema no pagan sino que ganan más dinero, con lo que aumentan las desigualdades, disimuladas bajo la apariencia de una política medioambiental, contradiciendo los principios de sostenibilidad.

#### 4.4. Transiciones laborales

4.4.1. Es fundamental proteger a todos los trabajadores durante la transición, tanto a aquellos poco capacitados o con capacidades no transferibles como a los que ocupan puestos altamente cualificados. Es necesario identificar y apoyar adecuadamente a los trabajadores y sectores más vulnerables. La automatización de los puestos de trabajo como parte de la economía hipocarbónica podría conducir a la desaparición de determinados empleos<sup>(9)</sup>.

4.4.2. El reciclaje y la educación son algunos de los medios para lograr esta protección. Los trabajadores que pierdan su empleo como consecuencia del cambio climático o como resultado de la necesidad de poner fin a la dependencia de los factores que impulsan el cambio climático no deberían ser quienes paguen el precio por este cambio.

<sup>(8)</sup> Dictamen sobre «Consumo colaborativo o participativo: un modelo de sostenibilidad para el siglo XXI», DO C 177 de 11.6.2014, p. 1.

<sup>(9)</sup> Dictamen sobre «La transición hacia un futuro más sostenible en Europa: una estrategia para 2050» (véase la página 44 del presente Diario Oficial).

4.4.3. Determinar tempranamente las capacidades necesarias para permitir la plena participación en estos nuevos modelos económicos es parte de la solución, pero estas competencias también han de cartografiarse en el contexto del empleo actual y las dependencias del modelo insostenible vigente.

4.4.4. Es importante proteger y preservar a las comunidades en la medida de lo posible y facilitar una transición con el menor impacto posible sobre el bienestar, tanto social como económico, de los afectados.

4.4.5. En los nuevos modelos económicos, incluida la economía funcional, colaborativa y circular, pueden definirse con claridad nuevas oportunidades. En este sentido, la UE debería iniciar las negociaciones internacionales necesarias para trabajar en pro de la consecución de un modelo económico mundial.

#### 4.5. Salud

4.5.1. El cambio climático y las causas del cambio climático entrañan costes para la salud. Pueden medirse por el número de muertes y enfermedades relacionadas con la contaminación atmosférica, por ejemplo, y suponen un coste tanto para la sociedad como para los sistemas sanitarios públicos. Dichos sistemas necesitan examinar el papel que el cambio climático y las causas del cambio climático desempeñan en su sector.

4.5.2. Existe una correlación entre salud y bienestar personal y la posibilidad de acceder a la naturaleza (IEEP). Muchos Estados miembros afrontan retos sociales y de salud como la obesidad, los problemas de salud mental, la exclusión social, el ruido y la contaminación atmosférica, que afectan de manera desproporcionada a los grupos desfavorecidos y vulnerables desde el punto de vista socioeconómico.

4.5.3. Invertir en naturaleza no solo corrige el problema del cambio climático en términos de desinversión en contaminantes, sino también en cuanto a inversión en capacidad de almacenamiento de carbono de los ecosistemas naturales. Los beneficios para la salud que pueden derivarse de ello son dobles: prevención del aumento de las enfermedades y promoción de un estilo de vida saludable que mejore la salud de los ciudadanos y las comunidades. Reconocer este aspecto contribuye a garantizar decisiones políticas equilibradas, informadas y basadas en pruebas.

#### 4.6. Energía

4.6.1. La producción de energía renovable en términos de porcentaje del consumo de electricidad ha aumentado en más del doble entre 2004 y 2015 en la UE (del 14 % al 29 %). Sin embargo, en el sector de la calefacción, la construcción y la industria, la demanda de energía y transporte sigue siendo enorme. Se progresa, pero a partir de una base muy baja: por ejemplo, la cuota de energías renovables en el consumo de combustibles en el transporte ha pasado del 1 % al 6 % en el mismo período.

4.6.2. La pobreza energética es un problema en toda Europa y, aunque su significado y contexto puedan variar de un país a otro, constituye otro ejemplo de la necesidad de garantizar que las políticas sobre el cambio climático se centren en proteger a los más vulnerables.

4.6.3. El CESE reitera su llamamiento en favor de un Observatorio Europeo de la Pobreza<sup>(10)</sup> que reúna a todas las partes interesadas para contribuir a definir indicadores europeos de la pobreza energética. Justicia para todos los ciudadanos significa garantizar que se suministra energía limpia, asequible y accesible para todo el mundo.

4.6.4. Las políticas que ayuden a abordar el problema que constituye la pobreza energética en la UE también pueden constituir soluciones para establecer una infraestructura y un suministro de energía limpia, mediante el desplazamiento de las subvenciones y la coordinación de la voluntad política.

4.6.5. Las políticas que respaldan las subvenciones a los combustibles fósiles, directa o indirectamente, constituyen una inversión del principio de que quien contamina paga: en este caso, se paga al contaminador. Muchas de estas subvenciones son imperceptibles para el usuario final pero, en última instancia, proceden de los recursos públicos. En un reciente dictamen<sup>(11)</sup> se han explicado las razones para suprimir las subvenciones perjudiciales para el medio ambiente en la UE, mientras que en un posterior dictamen sobre el inventario de las políticas de desarrollo sostenible de la UE<sup>(12)</sup> se destaca la necesidad de cumplir los compromisos existentes para eliminar las subvenciones perjudiciales para el medio ambiente y promover de forma más enérgica la reforma de los impuestos medioambientales.

<sup>(10)</sup> Véase la nota 1 a pie de página.

<sup>(11)</sup> Dictamen sobre el tema «Instrumentos de mercado destinados a lograr una economía hipocarbónica y eficiente en el uso de los recursos en la UE», DO C 226 de 16.7.2014, p. 1.

<sup>(12)</sup> Dictamen sobre el tema «Desarrollo sostenible: Inventario de las políticas interiores y exteriores de la UE», DO C 487 de 28.12.2016, p. 41.

4.6.6. Las ayudas deberían ser accesibles a todos y las subvenciones deberían centrarse en las energías renovables, mientras que deberían eliminarse urgentemente las subvenciones a los factores que impulsan el cambio climático, y las exenciones deberían concederse de manera más justa, en concreto no a quienes pueden permitirse pagar más ni tampoco a quienes obtienen beneficios con los contaminantes. En la actualidad, según el FMI, las subvenciones a los combustibles fósiles ascienden a 10 millones de dólares estadounidenses por minuto en todo el mundo. Eliminar estas subvenciones aumentaría los ingresos públicos en un 3,6 % del PIB mundial, recortaría las emisiones en más del 20 %, reduciría a la mitad el número de muertes prematuras por contaminación atmosférica e incrementaría el bienestar económico mundial en 1,8 billones USD (2,2 % del PIB mundial). Esta cifra pone de relieve el carácter injusto del sistema actual.

4.6.7. Las políticas eficaces de sostenibilidad dependen de que se garantice que los apoyos a la transición están claramente identificados y ordenados por prioridades y cuentan con financiación adecuada.

Bruselas, 19 de octubre de 2017.

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

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Las asociaciones de la UE para el desarrollo en el contexto de los convenios fiscales internacionales»**

**(Dictamen de iniciativa)**

(2018/C 081/05)

Ponente: **Alfred GAJDOSIK**

Coponente: **Thomas WAGNSONNER**

Decisión del Pleno	26.1.2017
Fundamento jurídico	Artículo 29, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	Relaciones Exteriores
Aprobado en sección	28.9.2017
Aprobado en el pleno	18.10.2017
Pleno n.º	529
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	182/0/1

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE respalda una política de desarrollo que entiende el desarrollo como un proceso que tiene lugar entre países en igualdad de condiciones, basado en el respeto y las decisiones soberanas. La financiación y la aplicación de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) acordados en el marco de las Naciones Unidas requieren esfuerzos coordinados a escala mundial. Se subraya que el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas podría desempeñar un papel aún más importante como foro adecuado para las cuestiones fiscales. De este modo, se garantizaría que los trabajos se orientaran hacia los ODS de la Agenda 2030 y se impulsaría la participación de todos los países en pie de igualdad.

1.2. En el contexto de los acuerdos internacionales sobre la reforma del derecho fiscal internacional (por ejemplo, el Plan de acción contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios de la OCDE (BEPS, por sus siglas en inglés), debería evaluarse el impacto de estos esfuerzos internacionales de reforma en relación con los ODS y tenerlos más en cuenta en el desarrollo futuro de las políticas fiscales internacionales. El CESE señala que la consecución de los ODS requiere recursos financieros. Sin embargo, muchos países afrontan importantes retos a la hora de generar ingresos públicos mediante el cobro de impuestos. Esto se debe a la dificultad de establecer sistemas de impuestos sobre la renta e impuestos al consumo en los países en desarrollo y la competencia fiscal global relacionada con el impuesto de sociedades, así como al diseño de los convenios de doble imposición con los Estados miembros de la UE. Otros factores son las restricciones de capacidad y una insuficiente transmisión de información.

1.3. El CESE acoge con satisfacción que la Unión Europea y sus Estados miembros hayan realizado esfuerzos considerables en el marco de las reformas internacionales para afrontar los puntos débiles del sistema fiscal internacional. Acoge favorablemente estos esfuerzos, que necesitan respaldarse y aplicarse de manera eficaz y, en última instancia, ser objeto de un seguimiento regular. Estas reformas las han llevado a cabo, en primer lugar, los principales países desarrollados que forman parte de la OCDE. Debería considerarse si las Naciones Unidas, dada su composición global que se nutre particularmente de países en desarrollo, constituirían un foro más adecuado para el desarrollo mundial de la política fiscal internacional. El CESE es consciente de que el Comité sobre Cuestiones de Tributación de las Naciones Unidas carece de recursos y de personal. Por ello, deberían proporcionarse a las Naciones Unidas medios suficientes.

1.4. La acción de la UE en materia de transparencia fiscal internacional y el Plan de acción contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios tendrán también repercusiones en los países en desarrollo. El CESE acoge con satisfacción que el Parlamento Europeo (PE) y la Comisión Europea ya hayan expresado su opinión sobre los puntos de interconexión de las cuestiones de política fiscal y de política de desarrollo. Se acoge con satisfacción la Plataforma de Buena Gobernanza Fiscal establecida por la Comisión Europea. El conjunto de instrumentos que allí se presenta como documento de trabajo sobre los efectos indirectos de los convenios de doble imposición constituye un fundamento recomendable para que los Estados miembros consideren la posibilidad de revisar los acuerdos de este tipo con los países en desarrollo.

1.5. El CESE señala que en un informe del Parlamento Europeo de 2015 se pedía que se introdujera una serie de mejoras, que aún no se han aplicado. En este contexto, el CESE se remite a sus anteriores dictámenes y, en particular, a los dictámenes sobre los informes desglosados por país y la lucha contra el blanqueo de capitales mediante declaraciones sobre los registros públicos de propietarios. El CESE señala que se está elaborando una lista de jurisdicciones fiscales no cooperadoras. Alienta a que se realicen mayores esfuerzos para llevar a la práctica las peticiones del PE y recomienda que se aborden las críticas formuladas por las organizaciones no gubernamentales. Es conveniente impulsar la introducción mundial de estas medidas a través de acuerdos fiscales internacionales al objeto de mejorar la información de que disponen las autoridades fiscales de los países en desarrollo. El objetivo debería estribar en conseguir a escala mundial las mismas normas, en cuya redacción los países en desarrollo pudiesen participar en igualdad de condiciones.

1.6. El CESE pide que se garantice la coherencia entre las políticas fiscales internacionales de los Estados miembros y los objetivos de las políticas de desarrollo, con el fin de evitar conflictos entre las políticas fiscales de los diferentes países y las prioridades de desarrollo conjuntas.

1.7. El CESE considera que la evaluación de impacto de la política fiscal internacional de los Estados miembros constituye una manera de evaluar el impacto de los CDI y los incentivos fiscales en los países en desarrollo. Estos estudios deberían fomentarse y transformarse en una práctica habitual. En caso de posibles conflictos con las políticas europeas de desarrollo, sería útil que la Unión Europea también realizara por su lado este tipo de análisis. Los convenios de doble imposición actuales deberían revisarse y los convenios nuevos deberían tener en cuenta estas consideraciones.

1.8. El Modelo de Convenio Tributario sobre la Renta y sobre el Patrimonio de la OCDE, cuyo uso actualmente está muy extendido, se ha desarrollado primordialmente teniendo presentes los intereses de los países desarrollados. Por ello, el CESE recomienda que, al negociar convenios de doble imposición con países en desarrollo, los Estados miembros de la UE tengan más en cuenta las necesidades de estos países. El CESE señala que también se ha elaborado un modelo de convenio de las Naciones Unidas, basado en el acuerdo de la OCDE, para regular la fiscalidad entre los países en desarrollo y los países desarrollados y, con este fin, conceder más derechos fiscales a los países de la fuente.

1.9. El CESE ha apoyado que la inversión privada fomente el desarrollo, cuando dicho desarrollo se ajusta a los ODS y mantiene los derechos económicos, medioambientales y sociales básicos, los convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Programa de Trabajo Decente. La seguridad jurídica es un factor importante para apoyar un clima económico favorable a la inversión y, por lo tanto, también para la inversión extranjera directa. Dado que las cuestiones fiscales están vinculadas a los objetivos de desarrollo sostenible, lo correcto sería que las empresas pagaran impuestos donde se generan los beneficios por el valor añadido (por ejemplo, producción, extracción de materias primas).

1.10. El CESE señala que, en el nuevo Consenso Europeo sobre Desarrollo, la UE y sus Estados miembros se han comprometido a colaborar con los países socios para impulsar la fiscalidad progresiva, las medidas anticorrupción y las políticas redistributivas así como para combatir los flujos financieros ilícitos. No obstante, la política fiscal debería ser una parte aún más importante de la política europea de desarrollo. El CESE acoge favorablemente el compromiso de la Comisión Europea con los foros regionales y las organizaciones de la sociedad civil de los países en desarrollo que trabajan en el ámbito de la fiscalidad. Las organizaciones de la sociedad civil en los países en desarrollo desempeñan un papel de control y apoyo, incluso en el ámbito fiscal, por lo que deberían participar en mayor medida y recibir más respaldo. El apoyo a medidas de desarrollo de capacidades fiscales adecuadas, incluidos el aprendizaje entre pares y la cooperación Sur-Sur, tendría un impacto duradero en los proyectos de desarrollo.

1.11. En el contexto de las obligaciones de presentación de información de las empresas, la buena gobernanza en materia de fiscalidad debería ser parte integrante de la responsabilidad social de las empresas.

1.12. El CESE recomienda que se incluyan cláusulas de buena gobernanza fiscal en todos los acuerdos pertinentes entre la UE y terceros países o regiones para fomentar el desarrollo sostenible.

1.13. El CESE recomienda que se examine si los acuerdos de libre comercio, nuevos o revisados, entre la UE y los países en desarrollo constituyen una oportunidad para evaluar los acuerdos fiscales bilaterales. Dicha evaluación debería incluir una evaluación de impacto de las políticas fiscales internacionales de los Estados miembros en los objetivos de la política de desarrollo.

## 2. Observaciones generales

2.1. Varios estudios<sup>(1)</sup> plantean la cuestión de si la política fiscal internacional de los Estados miembros, en particular muchas disposiciones de los convenios bilaterales de doble imposición, no entra en conflicto con los objetivos de la política europea de desarrollo. Además, los países en desarrollo son exportadores netos de capital a los países desarrollados, lo que se debe en gran medida a los flujos de capital que evitan el pago de impuestos. Esto afectaría sobre todo a los países en desarrollo con ingresos más bajos, ya que apenas disponen de fuentes nacionales de financiación.

2.2. La UE y sus Estados miembros son los mayores donantes de ayuda a la cooperación al desarrollo y partes importantes en los acuerdos fiscales internacionales. Además, se han comprometido a cumplir los ODS, aunque solo unos pocos Estados miembros han alcanzado el objetivo de dedicar a ayuda al desarrollo el 0,7 % del PIB. No está claro el impacto que tendrá el brexit en la financiación adicional de la cooperación europea al desarrollo. Se prevén más medidas para promover la inversión privada en relación con los objetivos de la política de desarrollo. Los recursos de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) dependen de las políticas de los donantes.

2.3. Para los países en desarrollo, los ODS incluyen, entre otras cosas, la movilización de recursos autóctonos, el apoyo internacional para la creación de capacidades en materia de recaudación de impuestos, la reducción de los flujos financieros ilícitos y la participación en las instituciones de gobernanza mundial. De ello se deduce que una base estable de ingresos públicos, esfuerzos por combatir los flujos salientes de recursos ilícitos y la participación en pie de igualdad de todos los países en el diseño de las normas fiscales mundiales son pilares importantes del desarrollo sostenible. Los niños, las mujeres y otros grupos vulnerables de las sociedades de los países en desarrollo se benefician particularmente del desarrollo<sup>(2)</sup>.

2.4. Los fondos de la cooperación pública al desarrollo no son suficientes para financiar los objetivos de sostenibilidad. Se necesitan recursos internos para alcanzar los objetivos, como ya ocurre con los objetivos de desarrollo del milenio<sup>(3)</sup>. Para movilizar estos recursos, es preciso mejorar la recaudación de impuestos y aumentar los ingresos fiscales mediante un crecimiento económico sostenible y una ampliación de la base imponible.

## 3. Retos para los países en desarrollo

3.1. Los impuestos son una fuente de financiación más estable que otros tipos de ingresos, pero muchos países en desarrollo encuentran más difícil generar suficientes ingresos fiscales que los países desarrollados.

3.2. En las últimas décadas, se ha perseguido concienzudamente la liberalización del comercio mundial mediante la reducción de los aranceles de importación y exportación, con el fin de fomentar el desarrollo económico, la inversión y la prosperidad de la población en general. Estos efectos, en principio positivos, permiten también ampliar la base imponible, siempre que las administraciones tributarias puedan utilizarla. Sin embargo, también se han reducido los ingresos de los países en desarrollo obtenidos a partir de fuentes importantes y fácilmente accesibles. Pero el crecimiento y la inversión también deben reflejarse en la estructura de ingresos de los países en desarrollo.

<sup>(1)</sup> Eurodad, *The State of Finance for Developing countries*, 2014; Braun y Fuentes *Double Taxation Treaties between Austria and developing countries*, Viena 2014; Farny et al. *Tax Avoidance, Tax Evasion and Tax Havens*, Viena 2015.

<sup>(2)</sup> PE, Resolución del Parlamento Europeo sobre el tema «Elusión fiscal y la evasión fiscal como obstáculos a la gobernanza, la protección social y el desarrollo en los países en desarrollo» P8\_TA(2015)0265, punto 14.

<sup>(3)</sup> Development Finance International y Oxfam, *Financing the sustainable development goals*, 2015.

3.3. A fin de compensar las pérdidas de ingresos, los países en desarrollo a menudo introducen impuestos al consumo, cuyo efecto puede ser regresivo. Un sistema tributario compuesto por diferentes tipos de impuestos reduce la dependencia de tipos impositivos específicos y garantiza unos ingresos nacionales estables.

3.4. Los impuestos sobre la propiedad de la tierra y el patrimonio suelen ser difíciles de aplicar en los países en desarrollo. Los impuestos sobre la renta y los salarios en los países en desarrollo generan ingresos fiscales comparativamente bajos debido a los bajos ingresos. Los impuestos sobre la renta se recaudan sobre todo de empleados del sector público y personas que trabajan para empresas internacionales. Además, a menudo existe una economía informal importante.

3.5. El informe Mbeki clasificó los ingresos procedentes de la evasión fiscal como «flujos financieros ilícitos»<sup>(4)</sup>. Estos ingresos parecen superar los fondos procedentes de la cooperación al desarrollo<sup>(5)</sup>. Para contener estos flujos financieros ilícitos, son importantes una mayor cooperación internacional entre las autoridades, el fomento de la transparencia y el refuerzo de las medidas legislativas y reguladoras. El refuerzo de los derechos de propiedad en los países en desarrollo también constituye un importante elemento disuasorio para las salidas de capital.

3.6. Los impuestos de sociedades desempeñan un papel más importante en la estructura de ingresos fiscales de los países en desarrollo que en los países desarrollados, lo que ha incrementado su exposición a las estrategias de evasión fiscal. Al mismo tiempo, los tipos nominales y efectivos de los impuestos de sociedades han ido disminuyendo en todo el mundo desde la década de 1980 para atraer inversiones. El impuesto de sociedades es un indicador importante del clima de inversión para las empresas. Esto ha creado una competencia fiscal internacional, que es más problemática para los países en desarrollo que para los países desarrollados, dada su estructura de ingresos fiscales. El Fondo Monetario Internacional (FMI) ya ha debatido los denominados efectos indirectos de la competencia fiscal<sup>(6)</sup>. Además, muchos países en desarrollo se ven frente a unas pocas grandes empresas inversoras, que representan una parte significativa de los ingresos totales del impuesto de sociedades.

3.7. Para las autoridades fiscales resulta difícil calcular los precios de transferencia utilizando el principio de la independencia mutua de las partes en las transacciones transfronterizas entre las sociedades dentro de un grupo. Las autoridades de los países en desarrollo cuentan con una capacidad limitada para hacerlo, y la incidencia de la fiscalidad en la manipulación de los precios de transferencia sigue siendo un problema importante.

3.8. Los convenios de doble imposición aclaran los derechos de imposición entre los países parte, regulan el intercambio de información entre las autoridades tributarias y, de este modo, proporcionan seguridad jurídica. Por lo tanto, pueden ser considerados por las empresas como un incentivo para la inversión extranjera directa y pueden, en última instancia, fomentar el crecimiento. Sin embargo, los convenios de doble imposición pueden tener un impacto en los derechos de imposición de los países de la fuente. Los tipos de la retención a cuenta sobre los cánones, los intereses y los dividendos son generalmente más bajos que los tipos impositivos locales. Algunas disposiciones, como una definición restrictiva del lugar de actividad económica, pueden limitar los derechos de imposición. Los países en desarrollo están, naturalmente, interesados en seguir recibiendo inversiones, pero pueden perder derechos de imposición. Por lo tanto, los acuerdos sobre intercambio de información en materia tributaria pueden constituir una mejor opción en caso de que un país pretenda obtener información fiscal primordialmente de otras jurisdicciones.

3.9. El Modelo de Convenio Tributario de la OCDE, que es el punto de partida más común para las negociaciones, se orienta más hacia los intereses de los países desarrollados<sup>(7)</sup>. Un Convenio Modelo de las Naciones Unidas constituye una alternativa para los países en desarrollo y refleja mejor sus intereses<sup>(8)</sup>. En general, prevé conceder a los países de la fuente más derechos de imposición que al país de origen de la empresa productora.

<sup>(4)</sup> UA/CEPA: *Illicit Financial Flows-Report of the High Level Panel on Illicit Financial Flows from Africa*, p. 23 y siguientes.

<sup>(5)</sup> EPRS: *The inclusion of financial services in EU free trade and association agreements: Effects on money laundering, tax evasion and avoidance*, PE 579.326, p. 15.

<sup>(6)</sup> FMI: *Spillovers in international corporate taxation*, 2014.

<sup>(7)</sup> Owens & Lang: *The Role of Tax Treaties in Facilitating Development and Protecting the Tax Base*, en Bloomberg Daily Tax Report, 1 de mayo de 2013.

<sup>(8)</sup> Lennard (2009): *The UN Model Tax Convention as Compared with the OECD Model Tax Convention — Current Points of Difference and Recent Developments*, Asia-Pacific Tax Bulletin, vol. 49, n.º 08; V. Daurer y R. Krever (2012): *Choosing between the UN and OECD Tax Policy Models: an African Case Study*, EUI Working paper RSCAS 2012/60.

3.10. Los países en desarrollo pueden verse privados de ingresos fiscales cuando los grupos de empresas establecen entidades con fines especiales en diferentes países con el fin de sortear los diversos convenios de doble imposición para minimizar los impuestos. También puede resultar difícil para el país de origen gravar servicios y transferencias indirectas de activos sobre la base de las disposiciones del CDI. Debería tenerse en cuenta el deseo de buscar oportunidades favorables para la transferencia de tecnología a fin de promover el crecimiento sostenible en los países en desarrollo.

3.11. Existen estudios sobre la pérdida de ingresos de los países en desarrollo. La organización no gubernamental neerlandesa SOMO ha estimado las pérdidas en ingresos anuales derivadas de la retención de impuestos sobre los intereses y los dividendos resultantes de CDI entre los Países Bajos y veintiocho países en desarrollo en 554 millones EUR<sup>(9)</sup>. Un estudio austriaco ha concluido que deberían llevarse a cabo evaluaciones de impacto de los CDI, dado que estos pueden dar lugar a pérdidas de ingresos incluso si la inversión está aumentando<sup>(10)</sup>. Según las estimaciones de la UNCTAD en su «Informe sobre las Inversiones en el Mundo 2015», la contribución de las multinacionales a los presupuestos del Estado en los países en desarrollo ascendió aproximadamente 730 000 millones de dólares. No obstante, el Informe estima que las pérdidas de ingresos anuales de los países en desarrollo ocasionadas por la elusión de impuestos a través de centros de inversión extraterritoriales ascienden a alrededor de 100 000 millones de dólares<sup>(11)</sup>. Dichas pérdidas de ingresos chocan con los ODS anteriormente descritos.

#### 4. Medidas a escala nacional, regional e internacional: la contribución de la Unión Europea y sus Estados miembros

4.1. Se están haciendo mayores esfuerzos para apoyar a los países en desarrollo en el ámbito fiscal, por ejemplo, a través de la «iniciativa fiscal de Adis». La política fiscal internacional es competencia y responsabilidad de los Estados miembros. Los CDI se celebran bilateralmente; las iniciativas legislativas de la UE se limitan fundamentalmente a instrumentos para completar el mercado interior. Existe una cooperación entre la Unión Europea y sus Estados miembros en materia de coherencia de las políticas en favor del desarrollo (Policy Coherence for Development — PCD)<sup>(12)</sup>. La Comisión Europea también reconoce y aborda las repercusiones del sistema fiscal internacional en el desarrollo<sup>(13)</sup>. A fin de garantizar la coherencia de la política de desarrollo, es necesario examinar los efectos en los países en desarrollo de las políticas fiscales de la UE que son incompatibles con los objetivos de la política de desarrollo y, en su caso, tomar las medidas adecuadas.

4.2. A nivel de las Naciones Unidas, se está trabajando en cuestiones fiscales a través del proceso de Financiación al Desarrollo, Ecosoc y el Comité de Tributación de las Naciones Unidas, así como agencias especializadas como la UNCTAD. A petición del G20, se acordaron reformas de gran calado en la OCDE con la intención de combatir la BEPS. Los problemas principales incluidos en ellas son la eliminación del «*treaty shopping*», las prácticas fiscales perjudiciales por parte de los gobiernos (tales como la reducción de las rentas procedentes de determinados activos intangibles y los acuerdos opacos), las asimetrías híbridas en el trato fiscal de la deuda y la ineficaz formación de precios de transferencia y notificación. Vista la importancia de la recaudación del impuesto de sociedades para los países en desarrollo, se espera que el Plan de acción contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios tenga un impacto positivo para ellos.

4.3. Muchos países que no pertenecen a la OCDE, incluidos países africanos, se han adherido al marco general del Plan de acción BEPS de la OCDE. En junio de 2017 103 países acordaron adoptar un nuevo convenio multilateral BEPS, que unificará la interpretación de los convenios tributarios bilaterales en el sentido del Plan de acción contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios. Las Naciones Unidas, la OCDE, el FMI y el Banco Mundial lanzaron una «Plataforma de Colaboración en materia Tributaria» con la intención de intensificar la cooperación internacional en cuestiones fiscales. Esta iniciativa puede ayudar a crear mayor coherencia entre el trabajo de la OCDE y los organismos de las Naciones Unidas. No obstante, deberá supervisarse si se ha logrado el efecto deseado.

<sup>(9)</sup> Mc Gauran, *Should the Netherlands Sign Tax Treaties with Developing Countries*, 2013.

<sup>(10)</sup> Véase nota 1 a pie de página, Braun y Fuentes.

<sup>(11)</sup> UNCTAD, *Informe sobre las Inversiones en el Mundo 2015*, p. 200.

<sup>(12)</sup> COM(2016) 740 final, véase también el dictamen del CESE sobre la «Propuesta para Nuevo Consenso Europeo en materia de Desarrollo» DO C 246 de 28.7.2017, p. 71

<sup>(13)</sup> C(2016) 271 final, COM(2016) 24 final, Comisión Europea: *Collect More Spend Better*, 2015.

4.4. El CESE reconoce los esfuerzos de la OCDE para seguir mejorando el sistema fiscal internacional. Sin embargo, las organizaciones de la sociedad civil<sup>(14)</sup> critican que los países en desarrollo no tengan representación con derecho a voto en la OCDE. Solo se les invitó a participar después de la preparación del Plan de acción BEPS. El Parlamento Europeo también expresó opiniones similares y pidió que se refuerzen los organismos de las Naciones Unidas con vistas a permitir que la política fiscal internacional se diseñe y reforme en igualdad de condiciones<sup>(15)</sup>. En un documento de trabajo del FMI, los expertos también expresan su preocupación por el impacto del Plan de acción BEPS en los países en desarrollo<sup>(16)</sup>.

4.5. A fin de evaluar el impacto de las fases de la reforma y, en su caso, adaptarla, los organismos pertinentes de las Naciones Unidas, en particular el Comité sobre Cuestiones de Tributación de las Naciones Unidas, tendrían que reforzarse y dotarse de más recursos. En cualquier caso, la Comisión Europea debería supervisar la aplicación del convenio multilateral BEPS firmado en junio de 2017 contra la erosión de la base imponible y traslado de beneficios y continuar su compromiso de intensificar la cooperación internacional en materia fiscal entre las Naciones Unidas, la OCDE y las instituciones financieras internacionales.

#### 4.6. Las medidas recientes de la UE tienen repercusiones en los países en desarrollo

4.6.1. El paquete de medidas para combatir la elusión fiscal abordaba cuestiones relacionadas con las políticas fiscales internacionales; es decir, que iba más allá del ámbito de la UE<sup>(17)</sup>. La información facilitada en los informes país por país<sup>(18)</sup>, de conformidad con las directrices de la UE, el G20 y la OCDE, constituye un instrumento importante para las autoridades tributarias. La publicación a escala mundial de datos desglosados por país puede permitir a un público más amplio (incluidos los trabajadores y los inversores responsables) evaluar mejor en qué medida las empresas pagan impuestos allí donde obtienen sus beneficios. El CESE señala que en un informe del Parlamento Europeo de 2015 se pedía que se introdujera una serie de mejoras, que aún no se han aplicado. En este contexto, el CESE se remite a sus anteriores dictámenes y, en particular, a los dictámenes sobre los informes desglosados por país y la lucha contra el blanqueo de capitales mediante declaraciones sobre los registros públicos de propietarios. El CESE señala que se está elaborando una lista de jurisdicciones fiscales no cooperadoras. Alienta a que se realicen mayores esfuerzos para llevar a la práctica las peticiones del PE y recomienda que se aborden las críticas formuladas por las organizaciones no gubernamentales. Es conveniente impulsar la introducción mundial de estas medidas a través de acuerdos fiscales internacionales al objeto de mejorar la información de que disponen las autoridades fiscales de los países en desarrollo. El objetivo debería estribar en conseguir a escala mundial las mismas normas, en cuya redacción los países en desarrollo pudiesen participar en igualdad de condiciones.

4.6.2. El intercambio automático de información en material fiscal dentro de la UE se facilitaría si se completara la Directiva relativa a la asistencia mutua<sup>(19)</sup>. Sin embargo, los países en desarrollo siguen teniendo que celebrar acuerdos bilaterales de asistencia mutua con los países europeos. Hacerlo requiere un intercambio recíproco de datos y un sistema de seguridad de datos, lo que suele plantear un problema de capacidad para los países en desarrollo.

4.6.3. La Comunicación de la Comisión relativa a una estrategia exterior para una imposición efectiva<sup>(20)</sup> aborda las cuestiones planteadas en el presente dictamen. Actualmente se está confeccionando una lista común de la UE de jurisdicciones fiscales que no están dispuestas a cooperar<sup>(21)</sup>. El CESE ha acogido favorablemente la elaboración de tal lista. Por otra parte, las organizaciones no gubernamentales se muestran bastante escépticas con respecto a esta lista<sup>(22)</sup>. El PE también pidió que se establezca una definición global del concepto de «paraíso fiscal» que incluya a los Estados miembros de la UE y sus territorios de ultramar<sup>(23)</sup>.

<sup>(14)</sup> Christian Aid, comunicado de prensa de 19.7.2013. OECD *Action Plan on tax dodging is step forward but fails developing countries*; Oxfam, comunicado de prensa de 13.11. 2014: *Oxfam reaction to OECD's roadmap to include developing countries in international tax reform*.

<sup>(15)</sup> Véase también el dictamen del CESE sobre la «Propuesta para un Nuevo Consenso Europeo en materia de Desarrollo» DO C 246 de 28.7.2017, p. 71, punto 13.

<sup>(16)</sup> Crivelli, Ruud De Mooij, Keen: *Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries*, documento de trabajo del FMI, WP/15/118.

<sup>(17)</sup> COM(2016) 25 final — 2016/010 (CNS), COM(2016) 26 final — 2016/011 (CNS), véase el dictamen del CESE «Paquete de lucha contra la elusión fiscal», DO C 264 de 20.7.2016, p. 93

<sup>(18)</sup> Véase el dictamen del CESE «Transparencia fiscal», DO C 487 de 28.12.2016, p. 62

<sup>(19)</sup> Véase el dictamen del CESE «Plan de acción para una unión de los mercados de capitales», DO C 133 de 14.4.2016, p. 17

<sup>(20)</sup> Véase el dictamen del CESE «Paquete de lucha contra la elusión fiscal», DO C 264 de 20.7.2016, p. 93

<sup>(21)</sup> Disponible en [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/tax-common-eu-list\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/tax-common-eu-list_en) (consultada por última vez el 29.8.2017).

<sup>(22)</sup> Por ejemplo, Tax Justice Network v. 23.2.2017, *Verdict on Finance Ministers' blacklist: «whitewashing tax havens»*.

<sup>(23)</sup> Véase la nota 2 a pie de página, punto 10.

4.6.4. La Recomendación sobre los convenios fiscales <sup>(24)</sup> aborda cuestiones importantes relacionadas con los CDI e insta a los Estados miembros a reforzar sus convenios fiscales para combatir los abusos y el *treaty shopping*. Por otra parte, no pide ninguna evaluación de impacto de los CDI, en particular en lo relativo a sus repercusiones para la coherencia de la política de desarrollo y sus efectos indirectos. La «Plataforma sobre la buena gobernanza fiscal» –digna de elogio– que aborda cuestiones de fiscalidad internacional con la participación de las organizaciones de la sociedad civil, ha presentado un documento de trabajo a estos efectos <sup>(25)</sup>. Los Estados miembros deberían tenerlo en cuenta.

4.6.5. Las estrategias de elusión fiscal a menudo guardan relación con regímenes de propiedad opacos. Tras la modificación de la cuarta Directiva contra el blanqueo de capitales <sup>(26)</sup>, no se han creado registros accesibles al público de la propiedad de fideicomisos u otras empresas que realizan inversiones. Dichos registros ayudarían a los países en desarrollo a investigar casos sospechosos de blanqueo de capitales y fraude fiscal.

4.6.6. Las propuestas sobre una base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades (BICCIS) son objeto de otro dictamen del CESE <sup>(27)</sup>. En lo que se refiere a la participación en convenios fiscales internacionales y la importancia para las administraciones tributarias de los países en desarrollo, un acuerdo de estas características –y las informaciones resultantes– servirían como modelo y tendría un impacto en los convenios de doble imposición con terceros países. Por consiguiente, los datos dentro de Europa proporcionarían también indicios para los cálculos comparativos en los países en desarrollo. El objetivo debería estribar en conseguir las mismas normas a escala mundial, y que los países en desarrollo pudiesen participar en su redacción en igualdad de condiciones.

4.6.7. El CESE recomienda que se incluyan cláusulas de buena gobernanza fiscal en todos los acuerdos pertinentes entre la UE y terceros países o regiones para fomentar el desarrollo sostenible.

4.6.8. El CESE recomienda que se examine si los acuerdos de libre comercio, nuevos o revisados, entre la UE y los países en desarrollo constituyen una oportunidad para evaluar los acuerdos fiscales bilaterales. Dicha evaluación debería incluir una evaluación de impacto de las políticas fiscales internacionales de los Estados miembros en los objetivos de la política de desarrollo. Ello también podría contribuir a dar cumplimiento a las peticiones formuladas en el informe del Parlamento Europeo.

## 5. Medidas adicionales recomendadas por el CESE

5.1. En línea con el paquete de lucha contra la elusión fiscal y en aras de la coherencia de las políticas en favor del desarrollo (CPD) de los Estados miembros y de la UE, las políticas fiscales internacionales y los convenios de doble imposición de los Estados miembros deberían someterse a evaluaciones de impacto periódicas <sup>(28)</sup>. Con el fin de garantizar una mejor coordinación de la política de desarrollo de la UE y de las políticas fiscales de los Estados miembros, la Comisión Europea debería garantizar que los Estados miembros que negocian un convenio de doble imposición con un país en desarrollo tengan en cuenta las políticas de desarrollo coordinadas de la UE. En este sentido, se acoge con satisfacción la recomendación de la Comisión Europea sobre la aplicación de medidas contra los abusos en detrimento de los convenios fiscales <sup>(29)</sup>. Habida cuenta de los objetivos de desarrollo, habría que prestar mayor atención a las necesidades de los países en desarrollo. Para ello sería preciso ampliar el compromiso de la UE en el nivel de las Naciones Unidas (específicamente, en el Comité sobre Cuestiones de Tributación de las Naciones Unidas) y fomentar el desarrollo de capacidades en el seno de un foro mundial en el que participen todos los Estados en pie de igualdad.

5.2. Se deben facilitar períodos de transición para permitir que los países en desarrollo sean incluidos en medidas que permitan el intercambio automático de información cuando todavía se estén creando las capacidades.

5.3. En el contexto de las obligaciones de presentación de información de las empresas, la buena gobernanza en materia de fiscalidad debería ser parte integrante de la responsabilidad social de las empresas.

<sup>(24)</sup> Véase el dictamen del CESE «Paquete de lucha contra la elusión fiscal», DO C 264 de 20.7.2016, p. 93

<sup>(25)</sup> Documento de reflexión de la Comisión Europea para la «Plataforma sobre la buena gobernanza fiscal», *Toolbox spill-over effects of EU tax policies on developing countries*, junio de 2017, Platform/26/2017/EN.

<sup>(26)</sup> COM(2016) 450 final — 2016/0208 (COD), véase el dictamen del CESE «Directiva sobre la lucha contra el blanqueo de capitales», DO C 34 de 2.2.2017, p. 121

<sup>(27)</sup> DO C 434 de 15.12.2017, p. 58

<sup>(28)</sup> Véase la nota 2 a pie de página, punto 15.

<sup>(29)</sup> Véase el dictamen del CESE «Paquete de lucha contra la elusión fiscal», DO C 264 de 20.7.2016, p. 93

5.4. Habida cuenta de que está previsto que los inversores privados participen más estrechamente en la política de desarrollo europea, la cuestión de las ventajas fiscales es más pertinente para el compromiso en favor de la política de desarrollo<sup>(30)</sup>. Dado que las cuestiones impositivas están relacionadas con los objetivos del desarrollo sostenible, lo correcto sería que las empresas pagaran impuestos donde se generan los beneficios por el valor añadido<sup>(31)</sup>. Esto debería quedar garantizado con el apoyo y el compromiso del sector privado.

5.5. Además, cabe señalar que la concesión de ventajas fiscales no debe menoscabar la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible.

5.6. El CESE se remite a sus observaciones sobre los registros públicos de la propiedad efectiva de cuentas bancarias, empresas, fideicomisos y transacciones<sup>(32)</sup> y considera que es útil fomentar la introducción de estas medidas en todo el mundo mediante convenios fiscales internacionales. Por otra parte, deberán tenerse en cuenta las medidas mencionadas (en particular, las encaminadas a reforzar la creación de capacidades) para apoyar la lucha contra los flujos financieros ilícitos procedentes de los países en desarrollo. Dado que es de temer que muchas empresas europeas que operan en los países en desarrollo no estén sujetas a la obligación de presentar informes desglosados por país, el CESE se remite a sus observaciones al respecto<sup>(33)</sup>. Recomienda asimismo que se evalúen otras normas pertinentes, en particular las que definen su ámbito de aplicación en función de límites anuales del volumen de negocios, por lo que respecta a sus repercusiones para los países en desarrollo.

5.7. En el nuevo Consenso Europeo sobre Desarrollo, la UE y sus Estados miembros se han comprometido a colaborar con los países socios para impulsar la fiscalidad progresiva, las medidas anticorrupción y las políticas redistributivas así como para combatir los flujos financieros ilícitos<sup>(34)</sup>. Si bien en los países en desarrollo se están creando los recursos técnicos y humanos necesarios para participar plenamente en los convenios internacionales, ya deberían existir oportunidades de intercambio mutuo de información para lograr los objetivos establecidos en el consenso. Se reconoce el compromiso de la Comisión Europea<sup>(35)</sup> de promover foros regionales<sup>(36)</sup> más allá del Comité sobre Cuestiones de Tributación de las Naciones Unidas, compromiso que debería reforzarse aún más. Es importante garantizar una nutrida participación de las partes interesadas y un procedimiento de consulta sólido en estos foros. Las organizaciones de la sociedad civil en los países en desarrollo desempeñan un papel de control y apoyo, incluso en el ámbito fiscal, por lo que deberían recibir ayuda.

5.8. Se debería tener más en cuenta el sistema fiscal de un país en la cooperación al desarrollo. El desarrollo de capacidades tiene por objeto permitir a los países receptores que se ayuden a sí mismos, estimular la eficacia de los sistemas tributarios y reforzar la legitimidad del Estado. En particular, se han obtenido buenas experiencias en los intercambios directos entre administraciones tributarias con retos parecidos (aprendizaje entre pares) y en la cooperación entre países con un nivel similar de desarrollo (por ejemplo, cooperación Sur-Sur). Se crea así la posibilidad de establecer una coordinación mutua frente a retos similares y se permite el intercambio de buenas prácticas, que también son adecuadas para las capacidades de que se dispone.

5.9. El CESE hace hincapié en la necesidad de coherencia política para el desarrollo en materia de fiscalidad, dado que las medidas adoptadas en la UE tienen efectos internacionales en los países en desarrollo. Por ello, estos efectos han de tenerse en cuenta y debe implicarse a los países en desarrollo afectados.

Bruselas, 18 de octubre de 2017.

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

---

<sup>(30)</sup> Véase el dictamen del CESE «Creación de la garantía del FEDS y del Fondo de Garantía del FEDS», DO C 173 de 31.5.2017, p. 62

<sup>(31)</sup> Véase la nota 2 a pie de página, letra A y punto 6.

<sup>(32)</sup> Véase en especial punto 1.5, dictamen del CESE «Transparencia fiscal», DO C 34 de 2.2.2017, p. 121

<sup>(33)</sup> Véase en especial punto 1.11, dictamen del CESE «Transparencia fiscal», DO C 487 de 28.12.2016, p. 62

<sup>(34)</sup> Véase COM(2016) 740 final; véase también el dictamen del CESE sobre la «Propuesta para un Nuevo Consenso Europeo en materia de Desarrollo» DO C 246 de 28.7.2017, p. 71

<sup>(35)</sup> Véase Comisión Europea, «Recaudar más y gastar mejor», 2015.

<sup>(36)</sup> Ejemplos de ello son el Foro Africano de Administraciones Tributarias (ATAF), el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) y el Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales (Credaf).

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Los derechos económicos, sociales y culturales en la región euromediterránea»**

**(Dictamen de iniciativa)**

(2018/C 081/06)

Ponente: **Helena DE FELIPE LEHTONEN**

Decisión del pleno	30.3.2017
Fundamento jurídico	Artículo 29, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	Relaciones Exteriores
Aprobado en sección:	28.9.2017
Aprobado en el pleno	18.10.2017
Pleno n.º	529
Resultado de la votación	123/0/1
(a favor/en contra/abstenciones)	

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. La importancia de las organizaciones económicas y sociales y de la Sociedad Civil, en general, ha sido destacada ya en la Declaración de Barcelona<sup>(1)</sup> de 1995 como factor necesario para promover la progresiva construcción en el Mediterráneo de un espacio de paz y estabilidad, de prosperidad compartida y de diálogo entre culturas y civilizaciones entre los diferentes países, sociedades y culturas mediterráneas. En la actualidad las organizaciones de la sociedad civil del Mediterráneo son espacios de inclusión, de participación y de interlocución con los poderes públicos, incluidos los locales, con el objetivo de promover los derechos económicos, sociales y culturales en la región mediterránea. El CESE considera necesario **reforzar el papel de los CESE** allá donde existen y **promover su creación** en los países en los que han desaparecido o no se han desarrollado, intensificando las sinergias entre los diferentes actores implicados. En la promoción de esos derechos, los CESE y las organizaciones económicas y sociales han de establecer colaboraciones que los hagan más posibles y efectivos.

1.2. Las mujeres son víctimas de los estereotipos de género que reproducen las barreras políticas, económicas y educativas con graves consecuencias para el desarrollo de la sociedad. El CESE exhorta a reducir las enormes brechas existentes entre las disposiciones legislativas y la realidad. Para ello, considera urgente proporcionar los medios para formar y sensibilizar a los colectivos encargados de velar por la efectiva aplicación de esta legislación. Para reforzar los derechos el CESE recomienda asociar las administraciones locales a las organizaciones, a los actores económicos y sociales, a la sociedad civil y sus redes en materia de igualdad de género que trabajan en diversos ámbitos de las respectivas sociedades. Asimismo, este trabajo debe ser respaldado con contribuciones provenientes de universidades y centros de estudios especializados.

1.3. La amenaza del extremismo violento debe combatirse abordando sus múltiples causas más allá de la seguridad. En esta tarea las organizaciones económicas y sociales han de desempeñar un papel protagonista en colaboración con las instituciones y redes dedicadas al diálogo intercultural e interreligioso para lograr mayor impacto e incluir en sus actividades el **patrimonio cultural, las expresiones artísticas y las industrias creativas**. El CESE anima a la Comisión Europea y a los Estados miembros de la Unión por el Mediterráneo a promocionar estas actividades de diálogo intercultural también entre los actores sociales, reforzando a su vez a organizaciones especializadas que llevan muchos años trabajando en el Mediterráneo como la Fundación Anna Lindh<sup>(2)</sup>. En cuanto al patrimonio, el CESE anima a una mayor colaboración en la protección del patrimonio cultural, amenazado hoy por conflictos armados y organizaciones violentas.

<sup>(1)</sup> <http://ufmsecretariat.org/barcelona-declaration-adopted-at-the-euro-mediterranean-conference-2728-november-1995/>

<sup>(2)</sup> <http://www.annalindhfoundation.org/>

1.4. **Los derechos económicos, laborales y sociales** son esenciales para el desarrollo económico y de una sociedad democrática. Dentro de ellos la libertad de emprendimiento, la libertad de asociación y de acción sindical, la negociación colectiva, la protección social en temas como la salud, la educación o la vejez son elementos centrales. Como ya señaló la OIT en su creación y la Declaración de Filadelfia en el sentido de que era necesario subordinar la organización económica a la justicia social. Y que la misma debía ser el objetivo central de toda política nacional e internacional. En la Declaración de Filadelfia se remarca que «la economía y la finanza son medios al servicio de los hombres».

1.5. Los medios de comunicación desempeñan un papel esencial en la configuración de visiones y percepciones mutuas y son un vector esencial para mejorar el diálogo intercultural y favorecer el respeto, la tolerancia y el conocimiento mutuo. Por ello, el CESE se alegra de la puesta en marcha de proyectos que velan por el respeto de la diversidad y fomentan una información libre de sesgos, estereotipos y percepciones distorsionadas. Asimismo, anima a incrementar la labor de dichos instrumentos de observación, formación y sensibilización contra el racismo y la islamofobia en los medios de comunicación, e insta a la promoción de mecanismos de cooperación y plataformas conjuntas de desarrollo profesional, tanto deontológicos como de defensa de la libertad de expresión.

1.6. La educación es la principal vía de movilidad socioeconómica y, en consecuencia, de potencial mejora de calidad de vida. Por el contrario, la desigualdad de oportunidades en educación pone en riesgo la estabilidad y la seguridad en la región. Por ello, el CESE anima a trabajar conjuntamente en la mejora de la calidad de la educación primaria y secundaria, de la educación superior y de la formación profesional a través del intercambio de experiencias en desarrollo curricular y en innovación metodológica. Por otra parte, el CESE considera esencial colmar la brecha de conocimiento entre las dos orillas del Mediterráneo y, a tal efecto, propone la promoción de redes de conocimiento y de investigaciones conjuntas que favorezcan la transmisión y circulación del saber, así como el fomento de la movilidad de profesores, estudiantes, académicos, investigadores y el apoyo a la traducción de su producción, especialmente del árabe y hacia el árabe.

1.7. La educación no formal es un complemento necesario por su valor como configurador de sociedades más inclusivas y plurales. El CESE considera que se deben reforzar las sinergias entre la educación formal y la educación no formal y fomentar este tipo de educación como instrumento para potenciar una cultura de paz y el aprendizaje durante toda la vida. Por ello, el CESE apela a dedicar a la educación no formal un presupuesto más sustancial y a promover la transferencia de experiencias y de conocimientos entre Europa y el Mediterráneo Sur.

1.8. Con el fin de potenciar una economía inclusiva y competitiva, es necesario respaldar la inserción digital y tecnológica de las personas. Con este fin, el CESE subraya la necesidad de impulsar proyectos de ámbito regional y local que capaciten a los ciudadanos en el uso de las nuevas tecnologías, en el emprendimiento y la digitalización, así como de potenciar las iniciativas de participación ciudadana y de promoción de la formación digital y de la creación de empleo decente, tales como las iniciativas urbanas de innovación social y digital (Labs).

## 2. Contexto

2.1. En 2011 la esperanza de cambio de la juventud árabe sacudió unos sistemas políticos que, inesperadamente, eran radicalmente cuestionados. Túnez, Egipto, Libia o Yemen derribaron a sus líderes políticos, pero las circunstancias políticas concretas acabarían llevándolos por vías muy distintas: desde la perseverante transición tunecina, favorecida por su dinámica sociedad civil, al cambio de régimen en Egipto, pasando por los conflictos abiertos en Libia y en Yemen. Siria ha quedado sumida en una cruenta guerra, ahora regionalizada e internacionalizada. Así, se han producido trágicos desplazamientos de población y movimientos migratorios sin precedentes que han desestabilizado el conjunto del espacio euromediterráneo.

2.2. Más allá de un cambio de régimen, se pretendía poner en pie un sistema más equitativo e inclusivo, libertades políticas, justicia social, oportunidades, dignidad. Las expectativas se fueron frustrando al no traducirse al ámbito social. Circunstancias políticas concretas, dentro y fuera de estos países, contribuyeron a frustrarlas. Seis años después las legítimas demandas de derechos económicos, sociales y culturales siguen vigentes, sin resolver, y continúan representando una potencial semilla de inestabilidad para la región.

2.3. Así, el CESE considera una prioridad absoluta la consecución de la paz y de la democracia en el conjunto de la región, así como que sean respetados los derechos humanos y fundamentales de toda su ciudadanía.

#### 2.4. Los derechos fundamentales: irrenunciables e inalienables

2.4.1. El CESE anima al conjunto de los países del sur y este del Mediterráneo a adherirse al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos <sup>(3)</sup> y a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea <sup>(4)</sup>. Al mismo tiempo destaca la importancia de los principios y valores de la laicidad, así como la defensa de los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas <sup>(5)</sup>.

2.4.2. El CESE subraya el carácter central de la defensa de unos niveles de calidad de vida decente de todas las personas. El CESE destaca garantizar el acceso a agua potable y alimentos en cantidades suficientes y en condiciones asequibles, el acceso suficiente a la energía para evitar la exclusión energética tanto del individuo como de la comunidad y el desarrollo de la sanidad, así como promover un entorno medioambiental digno.

2.4.3. Igualmente y dadas las circunstancias especiales por la que está atravesando la región, debe poder garantizarse tanto a nivel nacional como internacional el derecho a una vivienda digna o, en su defecto, a un refugio/cobijo digno para el individuo y la familia. Asimismo, el CESE considera conveniente asegurar el derecho a la reconstrucción inclusiva y digna de las zonas devastadas, sea esta fruto de catástrofes naturales o de conflictos armados.

#### 2.5. El derecho al trabajo decente: factor de estabilidad social y de progreso

2.5.1. El CESE considera que las sociedades de los países vecinos requieren un esfuerzo común en favor de una mayor inclusividad y cohesión. Igualmente, sus economías deben reformarse e innovar para generar puestos de trabajo decentes como elemento crucial para el desarrollo sostenible.

2.5.2. Asimismo, el CESE destaca la necesidad de garantizar los derechos sobre los que deben sustentarse estos principios descritos. En este sentido, se debe garantizar el derecho al trabajo digno en estos países, indistintamente de la condición, religión o nacionalidad.

2.5.3. El CESE considera imprescindible que se tomen medidas para promover el empleo decente como factor de estabilidad social, de acuerdo con lo que se promueve en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento <sup>(6)</sup> y en el Pacto internacional de derechos económicos, sociales, y culturales <sup>(7)</sup> como base para evitar la pobreza y alienta su subscripción. Así, es fundamental preservar los derechos fundamentales del trabajo tales como el derecho de asociación, a fundar un sindicato o a afiliarse al de su elección, derecho a la huelga, el efectivo reconocimiento del derecho de negociación colectiva, así como el de unas condiciones de seguridad e higiene en el ejercicio del trabajo y de un sueldo.

2.5.4. Asimismo es necesario desarrollar, como ha propuesto la OIT, el derecho a la vivienda, para proteger a toda la población y, especialmente, a los segmentos considerados más vulnerables de la población. Es asimismo imprescindible combatir infracciones de derechos básicos como la explotación infantil o el trabajo forzoso, y promover el acceso al trabajo de la mujer o de las personas con discapacidad.

#### 2.6. El emprendimiento: motor esencial para el desarrollo económico

2.6.1. La Unión Europea considera que los cinco factores clave para la paz, la estabilidad, la seguridad y la prosperidad en el área euromediterránea son: el desarrollo económico a través de la modernización y la diversificación de las economías; el fortalecimiento del ecosistema empresarial y el emprendimiento innovador; la creación de puestos de trabajo a través de la formación cualificada, especialmente para los jóvenes; el desarrollo del sector privado, muy especialmente de las pymes; y la sostenibilidad energética y medioambiental <sup>(8)</sup>. Se remarca la creación de empleo de calidad como base de prosperidad económica y la potenciación del emprendimiento femenino y de las sinergias emprendedoras en ambas riberas del Mediterráneo.

A su vez, el CESE entiende que tales factores son indisociables del desarrollo social. Ya que la estabilidad, la seguridad y la prosperidad siempre tienen como base la integración y la cohesión social.

<sup>(3)</sup> <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>

<sup>(4)</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=ES>

<sup>(5)</sup> <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Minorities.aspx>

<sup>(6)</sup> <http://www.ilo.org/declaration/thedeclaration/textdeclaration/lang-es/index.htm>

<sup>(7)</sup> <http://www.ohchr.org/fr/professionalinterest/pages/cescr.aspx>

<sup>(8)</sup> [http://ceas.europa.eu/archives/docs/enp/documents/2015/151118\\_joint-communication\\_review-of-the-enp\\_es.pdf](http://ceas.europa.eu/archives/docs/enp/documents/2015/151118_joint-communication_review-of-the-enp_es.pdf)

2.6.2. La Comunicación conjunta defiende como un factor determinante del desarrollo de estas economías la necesidad de permitir y garantizar el ecuánime ejercicio de la iniciativa emprendedora privada. Así, se debe salvaguardar un marco jurídico que dé garantías para el derecho a la propiedad privada, así como su inviolabilidad, sujeta al marco jurídico.

2.6.3. El CESE da igualmente importancia a que las autoridades públicas protejan la libre y justa competencia de la economía, que asegure el ejercicio igualitario de los emprendedores. De este modo se considera esencial garantizar el trato equitativo en el acceso a la financiación y la disponibilidad de servicios de microfinanzas, así como asegurar una administración pública libre de corruptelas y con vocación de servicio público.

2.7. El derecho a la creación y a la innovación: garantía de una economía diversificada y de valor añadido

2.7.1. La Declaración Ministerial de la Unión por el Mediterráneo sobre Economía Digital<sup>(9)</sup> plantea promover el impacto inclusivo y transversal de las nuevas tecnologías en los ámbitos cultural, social, económico, gubernamental y de seguridad.

2.7.2. El CESE apoya, asimismo, el planteamiento de la Comunicación conjunta sobre la necesidad de diversificar y desarrollar las economías de la región mediterránea de forma sostenible e inclusiva.

2.7.3. A la hora de concebir programas nuevos, el CESE plantea la necesidad de generar programas por parte de la UE para la zona euromediterránea para el desarrollo de la innovación que permita avanzar en el progreso económico de la región, preservando el derecho individual y colectivo a crear e innovar. Este derecho conlleva el reconocimiento del derecho a la propiedad intelectual, el derecho a compartir y diseminar dicha innovación y el derecho al acceso a las nuevas tecnologías.

2.7.4. El CESE reconoce como un derecho, inherente al hecho de innovar, la inclusión digital y el libre acceso a internet, tanto de forma individual como colectiva.

2.8. El derecho a una educación de calidad: pilar del desarrollo humano

2.8.1. La educación es la principal vía de movilidad socioeconómica y de potencial mejora de calidad de vida. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)<sup>(10)</sup> pone de manifiesto que, si bien en muchos países de la región la escolarización primaria ha alcanzado estándares universales y se han producido avances significativos también en escolarización secundaria, su calidad es deficiente. El Banco Mundial ha desarrollado programas para esta región en cooperación con otras agencias y sería conveniente que la Comisión Europea trabajara en esta línea. Asimismo, se señala que la significativa desigualdad de oportunidades en educación está menoscabando el contrato social en los países árabes.

2.8.2. La Hoja de Ruta de la Unión por el Mediterráneo<sup>(11)</sup> hace hincapié en la necesidad de reforzar la educación como factor clave en la creación de puestos de trabajo sostenibles y cualificados, especialmente entre los jóvenes que están sin trabajo y son vulnerables a acogerse a malas praxis ocupacionales; la investigación y la innovación como base para la modernización de las economías; y la sostenibilidad como elemento transversal para garantizar el desarrollo social y económico inclusivo.

2.8.3. El refuerzo del capital social es crucial para la estabilidad y la seguridad de la región. Así pues, es necesario facilitar la educación primaria y secundaria, la educación superior, el acceso a la ciencia y a los conocimientos científicos, la empleabilidad, la salud, el empoderamiento y la movilidad juvenil, la igualdad de género, foros de debates y la promoción de la inclusión social.

2.8.4. A pesar de algunos problemas en el acceso y la universalización de la educación y la necesidad de mejorar la calidad de la educación primaria y secundaria, el reto principal reside en colmar la brecha entre formación y empleo. En este sentido, es imprescindible promover estructuras que conecten el mercado laboral y el sistema educativo, para garantizar una inserción plena de los jóvenes en la sociedad. A tal efecto, el CESE considera primordial promover el intercambio de experiencias en desarrollo curricular e innovación metodológica, favoreciendo la transferencia de experiencias y prácticas, para lograr unas competencias y aptitudes adecuadas al entorno laboral, así como promover y revalorizar la educación y la formación profesional ante el reto de crear en la próxima década en los países árabes 60 millones de puestos de trabajo.

<sup>(9)</sup> <http://ufmsecretariat.org/wp-content/uploads/2014/09/UfMMinistersDeclarationEN.pdf>

<sup>(10)</sup> [http://www.arabstates.undp.org/content/rbas/en/home/library/huma\\_development/arab-human-development-report-2016-youth-and-the-prospects-for/](http://www.arabstates.undp.org/content/rbas/en/home/library/huma_development/arab-human-development-report-2016-youth-and-the-prospects-for/)

<sup>(11)</sup> <http://ufmsecretariat.org/wp-content/uploads/2017/01/UfM-Roadmap-23-JAN-2017.pdf>

2.8.5. Los interlocutores sociales, así como otras organizaciones especializadas, han destacado el papel central de la Educación No Formal (ENF) como herramienta clave y solución, a largo plazo, para luchar contra la radicalización y los extremismos y por su contribución a la integración de colectivos en situación de riesgo, especialmente los jóvenes y las mujeres.

2.8.6. El CESE se alegra de que se reconozca la importancia de la Educación No Formal (ENF) como complemento de la educación formal y considera que se deben reforzar las sinergias entre ambas. Así, considera que se debe incrementar el grado de compromiso político con la ENF y dedicarle un presupuesto más substancial, dado que facilita el proceso de maduración e inserción social de los jóvenes, educándoles en la participación activa y en el desarrollo de los valores democráticos y es un buen instrumento para potenciar una Cultura de Paz.

2.9. La movilidad en el ámbito académico y educativo: hacia la desaparición de la brecha de conocimiento

2.9.1. La movilidad de los jóvenes constituye una parte esencial de la respuesta a los retos a los que se enfrenta el Mediterráneo. De hecho, la migración en los países árabes es un síntoma de la exclusión social de jóvenes altamente cualificados. Así, es necesario fomentar una migración beneficiosa tanto para los países de origen como de destino. Ello implica un mayor reconocimiento de las cualificaciones y titulaciones, así como facilitar la movilidad académica y mejorar los marcos legales de las condiciones de entrada y residencia en la UE aplicables a los nacionales de países vecinos con finalidades de investigación, estudios, intercambio de alumnos, formación y voluntariado.

2.9.2. Por otra parte, una de las brechas más agudas que existen entre las dos orillas del Mediterráneo es la brecha del conocimiento, por lo que el CESE considera necesario que se tomen medidas para promover la producción y la circulación del conocimiento científico y académico y propone la creación y promoción de redes de conocimiento y de investigación conjunta euromediterránea. Asimismo, considera fundamental fomentar la traducción de dicha producción académica y científica, especialmente desde y hacia la lengua árabe.

2.9.3. El CESE quiere, además, insistir en la línea del fomento de la movilidad de estudiantes, profesores, investigadores, académicos y científicos mediante estancias, intercambios y períodos de prácticas como elemento clave para la promoción de la calidad académica, de la empleabilidad de los jóvenes, reforzando la efectiva implementación y la consecución de resultados del Programa Erasmus Plus en los países de la región euromediterránea, así como para la circulación del conocimiento y el fomento del diálogo intercultural.

2.10. Los medios de comunicación y el diálogo intercultural: claves para la tolerancia

2.10.1. El pluralismo, la independencia y la profesionalidad de los medios de comunicación locales son garantes del progreso social y contribuyen a que estos actúen como catalizadores del cambio en los países de la vecindad.

2.10.2. El CESE subraya la necesidad de fomentar el diálogo y la cooperación entre medios de comunicación en el espacio euromediterráneo para la mejora y el refuerzo de los estándares profesionales y de sus marcos legislativos. También es crucial contribuir a garantizar y proteger la libertad de prensa y la libertad de expresión.

2.10.3. Es imprescindible reconocer a los medios de comunicación su papel en mejorar el diálogo intercultural y favorecer el respeto, la tolerancia y el conocimiento mutuo. En el actual contexto de auge de los discursos antioccidentales en el Sur y de los discursos populistas de carácter xenófobo en Europa, es más necesario que nunca realizar un esfuerzo para combatir este tipo de narrativas que contrarreste las visiones que contraponen pueblos, culturas y religiones, en un binarismo maniqueo y excluyente.

2.10.4. En este sentido, el CESE se alegra de la puesta en marcha de proyectos que velan por el respeto de la diversidad existente en Europa y fomentan la tolerancia y una información libre de sesgos, estereotipos y percepciones distorsionadas como el Observatorio de la islamofobia en los medios de comunicación en España<sup>(12)</sup>, que promueve una información libre de racismo. A su vez, anima a lanzar proyectos transversales para este fin.

2.10.5. Más allá del ámbito de la seguridad, la falta de oportunidades, especialmente para los jóvenes, puede ser una de las raíces de la inestabilidad y sumarse a las causas de los procesos de radicalización. Se evidencia la necesidad de prevenir y combatir el extremismo y el racismo mediante la promoción del diálogo intercultural. Así, las instituciones y redes dedicadas al diálogo intercultural e interreligioso deben reforzar sus sinergias y complementariedades para lograr un impacto más relevante.

---

<sup>(12)</sup> <http://www.observatorioislamofobia.org/>

2.10.6. La prevención de la radicalización y del extremismo violento debe implicar a los CESE del Mediterráneo, a los actores económicos y sociales y a la sociedad civil en su conjunto. A tal efecto, son necesarios mecanismos para el intercambio y la cooperación con dotación presupuestaria, así como abordar cuestiones relacionadas con la justicia, la desigualdad de género, el discurso del odio, el desempleo juvenil y el analfabetismo, como parte de un esfuerzo de desradicalización más amplio que incluye también el fomento del diálogo intercultural. En esta línea cabe destacar la labor que desempeñan la Radicalization Awareness Network (RAN) <sup>(13)</sup> y su Centro de Excelencia.

2.10.7. El CESE considera crucial estimular los intercambios entre intelectuales, artistas y agentes culturales de la región ya que son vectores de transformación social privilegiados, mediante la promoción de proyectos compartidos que incidan en el fomento del diálogo y del conocimiento mutuo. Asimismo, anima a una mayor coordinación y colaboración en la protección del patrimonio cultural y en dar a conocer y poner en valor las distintas disciplinas y sensibilidades culturales y artísticas que conviven en el espacio euromediterráneo como elemento valioso de cohesión y de conocimiento mutuo.

2.11. La sociedad civil y las sinergias entre actores sociales: espacios de inclusión y debate

2.11.1. La crisis económica y la xenofobia en la ribera norte, pero también la demanda de libertad de expresión y la lucha por los derechos humanos en los países de la ribera sur son elementos que impactan decididamente en la consecución de los derechos económicos, sociales y culturales de las sociedades de los países euromediterráneos.

2.11.2. En este sentido el informe de Promoción de Derechos Humanos de noviembre de 2015 del Parlamento Europeo <sup>(14)</sup> manifiesta que se debe dar un mayor apoyo a la sociedad civil. A pesar de ello, la visibilidad de las organizaciones de la sociedad civil de los países del Sur aún es insuficiente, teniendo en cuenta su esfuerzo y, en ocasiones, el riesgo que asumen, así como el papel que desempeñan de impulso de los cambios sociales. Los CESE del Mediterráneo pueden desempeñar un papel de plataformas de difusión, de encuentro y debate en ese sentido.

2.11.3. El CESE manifiesta que el tejido asociativo es un espacio de inclusión que contribuye a la inclusión. Asimismo, considera necesario que la Comisión Europea intensifique el apoyo a los proyectos que son llevados a cabo por la sociedad civil estructurada a través de sus organizaciones económicas y sociales, de sus asociaciones y de las redes que estas conforman, así como intensificar el partenariado y las sinergias entre los diferentes actores implicados.

2.11.4. El CESE considera que los ministros euromediterráneos deberían colaborar en proyectos concretos con la Cumbre de Consejos Económicos y Sociales del Mediterráneo e instituciones similares, sin perjuicio del apoyo a las asociaciones cívicas y culturales.

2.12. **La mujer:** centro de los derechos económicos, sociales y culturales

2.12.1. En las tres Conferencias Ministeriales Euromediterráneas sobre el Refuerzo del Papel de la Mujer en la Sociedad, celebradas en Estambul <sup>(15)</sup> (2006), Marrakech <sup>(16)</sup> (2009) y París <sup>(17)</sup> (2013), los gobiernos se comprometieron a implementar los compromisos adoptados: igualdad de derechos entre mujeres y hombres a la hora de participar en la vida política, económica, civil y social; combatir todo tipo de violencia y discriminación contra las mujeres y niñas, y trabajar en el cambio de actitudes y de comportamientos para lograr la igualdad de género a fin de promover el empoderamiento de las mujeres, no solo en lo que a derechos se refiere, sino también en la realidad.

2.12.2. A pesar de los cambios legislativos introducidos en los países del sur del Mediterráneo, el PNUD considera que todavía se está lejos de conseguir la igualdad de las mujeres en lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales.

2.12.3. El CESE constata la gran distancia que se observa entre las declaraciones oficiales, las propuestas de las instituciones e incluso la legislación vigente y la realidad vivida cotidianamente por las mujeres en sus comunidades y advierte de la necesidad de armonizar las leyes nacionales con las Constituciones y completar las lagunas jurídicas que todavía permiten las prácticas discriminatorias hacia las mujeres.

<sup>(13)</sup> [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation\\_awareness\\_network](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network)

<sup>(14)</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2015-0344+0+DOC+XML+V0//ES>

<sup>(15)</sup> <https://www.euromedwomen.foundation/pg/en/documents/view/4224/ministerial-conclusions-on-strengthening-role-of-women-in-society>

<sup>(16)</sup> <https://www.euromedwomen.foundation/pg/en/documents/view/4756/second-ministerial-conclusions-on-strengthening-role-of-women-in-society>

<sup>(17)</sup> <https://www.euromedwomen.foundation/pg/en/documents/view/4226/third-ministerial-conclusions-on-strengthening-role-of-women-in-society>

2.12.4. En este contexto, el CESE hace hincapié en la necesidad de proporcionar medios para formar y sensibilizar a los colectivos responsables de velar por la efectiva aplicación de la legislación: judicatura, fuerzas de seguridad, empresas, educadores, medios de comunicación, instituciones como los CESE, etc.

2.12.5. Para reforzar los derechos y tener mejores resultados, el CESE recomienda asociar las administraciones locales a las organizaciones de la sociedad civil en materia de igualdad de género, puesto que disponen de mejor información respecto a problemas y demandas de la población. Este trabajo conjunto de diferentes actores se puede ver respaldado por aportaciones vehiculadas desde la academia (universidades y centros de estudios especializados). Un ejemplo de ello es la Fundación Euromediterránea de las Mujeres <sup>(18)</sup> (FFEM), que, junto con la Federación de Ligas de derechos de las mujeres, la autoridad regional de Marrakech, la Universidad Cadi Ayyad, la Comisión regional de derechos humanos y otras entidades locales, ha llevado a cabo una campaña de sensibilización contra los matrimonios precoces.

2.12.6. Así, el CESE pide a los ministros de los Estados miembros de la Unión por el Mediterráneo que estos ámbitos sean tenidos en cuenta en la próxima Conferencia Ministerial, así como dotar de fondos económicos a dichas acciones y campañas.

2.12.7. El CESE sostiene que no tener en cuenta los puntos anteriores tiene un gran impacto. Matrimonios precoces, interrupción temprana del proceso educativo y, en consecuencia, desvalorización de la mujer en el mercado laboral y en su representación política, son algunos de los elementos que inciden negativamente en la consecución de los derechos, especialmente de mujeres y niñas.

Bruselas, 18 de octubre de 2017.

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

---

<sup>(18)</sup> <https://www.euromedwomen.foundation/>

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La transición hacia un futuro más sostenible en Europa: una estrategia para 2050»**

**(Dictamen de iniciativa)**

(2018/C 081/07)

Ponente: **Brenda KING**

Coponente: **Lutz RIBBE**

Decisión del Pleno	14.7.2016
Fundamento jurídico	Artículo 29, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Subcomité competente	La transición hacia un futuro más sostenible en Europa: una estrategia para 2050
Aprobación en subcomité	21.9.2017
Aprobado en el pleno	18.10.2017
Pleno n.º	529
Resultado de la votación	185/8/6
(a favor/en contra/abstenciones)	

### 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. Al igual que el resto del mundo, Europa se enfrenta a tres cuestiones fundamentales: 1) el agotamiento de los recursos naturales del planeta, donde se incluyen el cambio climático y la pérdida de biodiversidad; 2) las desigualdades sociales, incluidos el desempleo juvenil y las personas olvidadas en regiones con industrias en declive, y 3) la pérdida de confianza por parte de la ciudadanía en el gobierno, la clase política y la UE y sus estructuras de gobernanza, así como otras instituciones.

1.2. Estas tres cuestiones fundamentales han de entenderse en el contexto de la digitalización (una megatendencia fundamental) y la globalización, pues estos aspectos han ejercido un impacto considerable en los mercados laborales europeos y seguirán haciéndolo, en una medida incluso mayor, en el futuro. En particular, la digitalización permitirá abordar, o exacerbar, estas tres cuestiones. Esta digitalización tendrá un impacto positivo o negativo en función de cómo se gestione desde el punto de vista político.

1.3. Sobre la base de un exhaustivo análisis de la interacción entre estas tres cuestiones fundamentales y la digitalización, el Comité Económico y Social Europeo (CESE) solicita a la Comisión que elabore una estrategia a largo plazo para el desarrollo sostenible de Europa al objeto de fomentar acciones que refuercen su economía y, de ese modo, obtener beneficios sociales y medioambientales. El presente Dictamen tiene por objeto presentar cuestiones y aportaciones que deberán tenerse en cuenta en la elaboración de la estrategia a largo plazo.

Algunas personas se resisten al cambio. Hay gente que, rodeada por las continuas innovaciones tecnológicas, tiene intereses creados para que se mantenga la situación actual. Otras personas pueden experimentar inseguridad a la hora de adaptarse a una sociedad en constante transformación. Para otros, en cambio, los cambios no se suceden con la suficiente rapidez (es el caso, por ejemplo, de los partidarios de las energías verdes). Los responsables políticos deberían tener presentes estos temores y abordar directamente el problema, en lugar de recurrir al *statu quo*. El primer paso consistiría en entablar un debate abierto sobre estas cuestiones y reforzar la democracia participativa, incluida la Iniciativa Ciudadana Europea.

1.4. No actuar no es una opción. Se requiere voluntad política para conducir el cambio en la dirección correcta. Es necesario reforzar los vínculos entre el desarrollo económico, la protección medioambiental y las políticas sociales. El CESE sostiene que la aplicación y consecución de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) —junto con el Acuerdo de París y unas transiciones bien gestionadas hacia la economía hipocarbónica y la economía digital— solucionarán las principales cuestiones con las que se enfrenta Europa, que saldrá así victoriosa de esta nueva revolución industrial. Recomendamos que la Comisión desarrolle, con carácter urgente, las políticas perfiladas en su Comunicación «Próximas etapas» [documento de trabajo de la Comisión <sup>(1)</sup>] y que se centre en mayor medida en integrar plenamente los ODS y el Acuerdo de París en el marco político europeo y en las prioridades actuales de la Comisión con el objetivo de establecer una visión justa y competitiva para Europa de cara al año 2050.

1.5. La necesidad de una aportación política firme no ha de malinterpretarse. Si bien un marco regulador apropiado es indispensable para definir la transición, Europa precisa un plan que afecta a toda la sociedad al aspirar a una globalización equitativa, encaminarse hacia una mayor competitividad que haga de ella líder en las nuevas tecnologías, no dejar a nadie en el olvido, erradicar la pobreza y crear un entorno que restaure la confianza de las personas en los sistemas políticos, así como formas multilaterales de gobernanza <sup>(2)</sup>. Además de servir de guía en distintos ámbitos políticos, los enfoques políticos también deben tratar de activar el enorme potencial de la sociedad civil. El espíritu emprendedor social, las iniciativas ciudadanas y el trabajo comunitario son solo algunos ejemplos del modo en que el desarrollo sostenible puede materializarse por medio de un enfoque ascendente, especialmente por lo que respecta a la necesaria transición hacia una economía hipocarbónica o circular. El caso de la energía renovable descentralizada es el mejor índice de referencia en este contexto.

1.6. En un futuro próximo, la Comisión y el CESE deberán seguir colaborando en los ámbitos políticos estratégicos clave que se analizan en el presente Dictamen, como:

- la competitividad de la UE en un mundo en transformación,
- el impacto de la digitalización en el mercado laboral (incluido el trabajo digno) y el medio ambiente,
- finanzas y fiscalidad sostenibles,
- los desafíos que plantea el desarrollo de nuevos modelos económicos,
- las barreras a la descentralización de la producción de energía,
- el aprendizaje permanente en una nueva era digital y en el contexto de la transición hacia una economía con bajas emisiones de carbono,
- la promoción de coaliciones de múltiples partes interesadas,
- el déficit democrático en el proceso legislativo de la UE y el desafío que plantea nuevamente la participación de la sociedad civil,
- la incorporación de expertos independientes en la formulación de políticas con la necesidad de reforzar la participación de la sociedad civil, y
- un nuevo mecanismo europeo al servicio de una estrategia de desarrollo sostenible.

1.7. Se necesita una estrategia integral y coherente para conseguir esta combinación de políticas. El CESE recomienda que una estrategia de estas características se diseñe para aplicarse a largo plazo y que sea explícita, gestionable y participativa y se integre de manera horizontal y vertical. Por lo tanto, el CESE considera crucial velar por que la transición hasta 2050 se diseñe y lleve a cabo con una plena participación de los representantes de la sociedad civil. Para reforzar la democracia participativa, la Comisión debería reflexionar sobre su derecho de monopolio legislativo.

<sup>(1)</sup> SWD(2016) 390 final.

<sup>(2)</sup> Declaraciones del Secretario General de las Naciones Unidas en el Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible de julio de 2017.

## 2. Introducción

En 2016, la Comisión publicó su Comunicación «Próximas etapas para un futuro europeo sostenible». Con su Dictamen, el CESE aporta sus recomendaciones acerca de una estrategia que aborde los desafíos con los que se enfrenta Europa. El Dictamen reivindica un enfoque centrado en las personas que tenga en cuenta las dimensiones económica, social y medioambiental del desarrollo desde una perspectiva a largo plazo. Este enfoque debería superar el cortoplacismo y el pensamiento compartimentado que imperan en las estrategias actuales de la UE.

## 3. Una megatendencia y tres cuestiones globales

En el contexto de la digitalización (megatendencia), cualquier estrategia para la sostenibilidad deberá dar respuesta a las tres cuestiones fundamentales mencionadas en el apartado 1, de alcance global y que afectan a Europa en la misma medida que al resto de continentes:

- 1) ¿Cómo lidiar con las limitaciones del planeta y el reto ecológico en su conjunto, incluidos el cambio climático y la pérdida de biodiversidad?
- 2) ¿Cómo responder a las desigualdades sociales crecientes en un mundo globalizado?
- 3) ¿Y cómo superar el desgaste del apoyo público a los gobiernos e instituciones?

Las soluciones a tales problemas requerirán un esfuerzo conjunto por parte de los responsables de las políticas, los políticos y la sociedad civil. Asimismo, ha de prestarse especial atención a los riesgos y oportunidades que plantea la digitalización. En esta sección, presentamos una serie de cuestiones que tener en cuenta a la hora de encontrar soluciones a las tres cuestiones fundamentales <sup>(3)</sup>.

### 3.1. Una megatendencia: la transformación global de la economía y la sociedad a través de la digitalización

3.1.1. La economía de plataformas, la inteligencia artificial, la robótica y el internet de las cosas: los avances mundiales en estos ámbitos tienen un amplio alcance y están progresando velozmente, y tarde o temprano influirán sobre todas las áreas de la economía y la sociedad. La tecnología digital está poniéndose al alcance de buena parte de la sociedad, pero algunos grupos aún no tienen acceso a estas herramientas digitales extremadamente poderosas.

3.1.2. La convergencia de las tecnologías digitales con la nanotecnología, la biotecnología, la ciencia de los materiales, la generación y el almacenamiento de energía renovable, así como la informática cuántica abriga el potencial de crear una nueva revolución industrial <sup>(4)</sup>. Para que Europa sea líder en la nueva carrera tecnológica y económica mundial se necesitan inversiones masivas y nuevas iniciativas.

3.1.3. La digitalización presenta muchos beneficios. Origina productos y servicios nuevos que benefician a los consumidores. Puede ayudar a conseguir algunos de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) al aumentar los niveles de ingresos mundiales, mejorar la calidad de vida de las personas, crear oportunidades para unos modelos democráticos más inclusivos e incrementar la cantidad del empleo de calidad, así como la competitividad de la UE en general, al igual que ya hicieron las anteriores revoluciones industriales. Aunque también se ciernen algunas amenazas: los estudios apuntan la posibilidad de que la digitalización destruya muchos más puestos de trabajo de los que cree.

3.1.4. La tecnología digital hará que la producción y el consumo estén mucho más próximos, por lo que la sobreproducción se reducirá al mínimo. Este hecho podría reducir la huella medioambiental de la UE. El comercio directo de bienes económicos —ya sea mediante las transacciones entre personas o a través de un consumo colaborativo— puede disminuir el consumo de recursos. Por ejemplo, la tecnología digital respalda la difusión de servicios de transporte compartido y vehículos sin conductor, que pueden mejorar la sostenibilidad medioambiental de nuestros sistemas de movilidad.

3.1.5. No obstante, la digitalización no es sostenible *per se*. Existen barreras al acceso al mercado y a las economías de escala que pueden impedir que los ciudadanos aprovechen su potencial. La digitalización podría incrementar las desigualdades, en particular dado su potencial para perturbar los mercados laborales y su propensión a crear polarizaciones en numerosos puestos de trabajo poco o medianamente cualificados susceptibles de ser automatizados. La robotización y la

<sup>(3)</sup> Frans Timmermans, vicepresidente primero, en el pleno de 15 de diciembre de 2016.

<sup>(4)</sup> Dictamen del CESE sobre el «Mercado interior digital inclusivo» (DO C 161 de 6.6.2013, p. 8).

economía de plataformas pueden plantear una seria amenaza para muchos lugares de trabajo europeos y generan nuevos riesgos, puesto que la mayoría de las tecnologías relevantes operan basándose en datos, incluidos especialmente los datos personales.

3.1.6. Las oportunidades nuevas para generar riqueza solo suelen beneficiar a una determinada clase de personas: aquellas con una buena formación, buenas capacidades sociales y elevada tolerancia al riesgo. Los principales beneficiados de las novedades digitales suelen ser los proveedores de capital intelectual, financiero y físico: innovadores, accionistas, inversores y trabajadores muy cualificados. Se teme que la tecnología digital se convierta en una de las principales causas del estancamiento o incluso reducción de los ingresos.

3.1.7. Se necesita una política activa e integral para aprovechar las oportunidades de la digitalización en vista de los tres problemas fundamentales descritos anteriormente. Asimismo, los riesgos derivados de la digitalización han de supervisarse y gestionarse. El CESE ha de seguir trabajando de manera activa acerca de estas cuestiones.

## 3.2. Las limitaciones del planeta y el reto ecológico en su conjunto

3.2.1. Al estar comprometida con la lucha global contra el cambio climático (esto es, el Acuerdo de París) y a favor de la protección de los recursos naturales, Europa debe reducir drásticamente y de forma urgente la huella ambiental de su economía. La crisis ecológica ya nos está afectando. A nivel global, el crecimiento de la población, el crecimiento económico a largo plazo basado en los combustibles fósiles y el uso no sostenible de los recursos y las tierras están aumentando la presión en el medio ambiente. Un desafío clave, que también se refleja en los ODS, consiste en velar por que el desarrollo y el crecimiento económicos respeten las limitaciones del planeta, ya sea en lo que respecta a la protección del clima, el uso y la gestión de los recursos, y la calidad del aire y del agua o a la protección de la biodiversidad terrestre y marina.

3.2.2. La descarbonización profunda de la economía necesita la urgente transformación de numerosos sectores económicos. La transición de los combustibles fósiles a los renovables exige una mayor flexibilidad energética y más conocimientos técnicos. El desarrollo general de la energía de «prosumidores» <sup>(5)</sup> debería ser una parte importante y sostenible de la política energética de la UE <sup>(6)</sup>. Los sistemas de transporte requieren cambios estructurales a través de la electrificación y el coche compartido. La vivienda y las infraestructuras necesitan una modernización. Una bioeconomía avanzada puede constituir un factor clave que impulse la ecologización de la economía.

3.2.3. Europa ha de alejarse del actual modelo económico lineal de «coger, fabricar, consumir y eliminar» y dirigirse hacia un modelo circular que sea reconstituyente por naturaleza, que dependa en la medida de lo posible de fuentes naturales renovables y que conserve el valor de los productos, materiales y recursos en la economía el mayor tiempo posible. La digitalización puede ser importante en este contexto (véase el punto 3.1.4).

3.2.4. La transición hacia una economía baja en carbono, circular y ecológica es una oportunidad para que la UE incremente su competitividad y su fortaleza. Puede mejorar la calidad de vida y el bienestar de los ciudadanos europeos. Además, reduce la dependencia de las importaciones de combustibles fósiles y materias primas críticas, y crea una base estable para la prosperidad económica.

3.2.5. No obstante, la descarbonización y la transición ecológica implicará cambios sociales <sup>(7)</sup>, puesto que los puestos de trabajo en industrias con una elevada huella ecológica disminuirán. Debe aceptarse como una tarea política estratégica para aprovechar plenamente el potencial que la descarbonización y la transición ecológica encierran para la creación de nuevos puestos de trabajo y la mejora de la seguridad social, de modo que el balance neto sea tan positivo como sea posible.

<sup>(5)</sup> Consumidores activos que consumen y producen electricidad.

<sup>(6)</sup> Dictamen del CESE sobre las «Cooperativas de productores-consumidores (prosumidores) de energía» (DO C 34 de 2.2.2017, p. 44).

<sup>(7)</sup> Dictamen del CESE sobre «Justicia climática», NAT/712 (véase la página 22 del presente Diario Oficial).

3.2.6. El cambio hacia una economía hipocarbónica y circular ha sido impulsado por iniciativas ascendentes lideradas por los ciudadanos, los entes locales, los consumidores y las empresas innovadoras, en relación tanto con la energía como con la alimentación. No obstante, en lugar de promoverse iniciativas relevantes y generarse una masa crítica en Europa, con un resultado positivo para el mercado laboral y la seguridad social, los progresos adicionales a menudo se ven obstaculizados por los sistemas administrativos y reguladores. No se es plenamente consciente de que las iniciativas ascendentes pueden constituir una poderosa herramienta para superar los problemas sociales de la descarbonización y la transición ecológica. A fin de revelar este potencial, es necesario eliminar las barreras estructurales que impiden que las personas con pocos medios accedan a los recursos que necesitan (especialmente, capital e información relevante).

### 3.3. Incremento de las desigualdades sociales

3.3.1. Si bien la globalización y el progreso tecnológico han aumentado drásticamente el comercio y la riqueza globales, la combinación de globalización y progreso tecnológico ha contribuido también a un aumento de la desigualdad social (y medioambiental). Según Oxfam, tan solo ocho individuos, hombres todos ellos, poseen tanta riqueza como la mitad más pobre de la población mundial.

3.3.2. En Europa, la brecha de la desigualdad está creciendo. De acuerdo con un estudio reciente de la OCDE, la desigualdad de los ingresos sigue en su nivel máximo histórico en Europa. En la década de los ochenta, la renta media del 10 % más rico de la sociedad era siete veces mayor que la del 10 % más pobre. Hoy en día es 9,5 veces mayor. La desigualdad de la riqueza es aún mayor: el 10 % de los hogares más ricos cuentan con el 50 % de la riqueza total, mientras que el 40 % menos rico cuenta con poco más del 3 %<sup>(8)</sup>.

3.3.3. Una causa del empeoramiento de la desigualdad en Europa es la separación de crecimiento y renta neta. Mientras que el PIP de la zona del euro creció más de un 16 % entre 2008 y 2015 (más del 17 % en la Europa de los Veintiocho), la renta neta disponible de los hogares se estancó y creció tan solo un 2 % para la EU-28.

3.3.4. En los veinticuatro países de la OCDE, la productividad ha aumentado un 27 % desde 1995, mientras que la remuneración salarial media ha quedado rezagada al aumentar tan solo un 22 %. Es más, el aumento de los ingresos profesionales ha sido significativamente menor para el grupo social con los salarios netos más reducidos. Esta desigualdad salarial ha empeorado a lo largo de los últimos veinte años en todos los países europeos excepto España. La tendencia es más pronunciada en Hungría, Polonia, la República Checa y el Reino Unido<sup>(9)</sup>.

3.3.5. Se corre el riesgo de que esta brecha aumente por la naturaleza cambiante del trabajo. Por ejemplo, la automatización de procesos industriales complejos por medio de la robótica amenaza con reducir la demanda de trabajadores medianamente cualificados e incluso de los niveles inferiores de los altamente cualificados, quienes actualmente desempeñan estas tareas complejas. Es probable que esto siga contribuyendo a la polarización del mercado laboral, puesto que los nuevos trabajos creados pertenecerán bien al escalón (aún) más cualificado (desarrollo y mantenimiento de estos productos/servicios) o bien al escalón poco cualificado orientado a los servicios. Según la OCDE, el 9 % de los empleos corre el riesgo de ser automatizado, mientras que para el 25 % las tareas cambiarán de forma considerable.

3.3.6. Las respuestas gubernamentales al impacto de la digitalización tienden a ser reactivas en lugar de proactivas y por lo general se centran en mitigar los efectos colaterales de la digitalización en vez de tratar de aprovechar sus beneficios potenciales. Las respuestas de los gobiernos deben tener más en cuenta el reto que plantean la representación y la participación de los trabajadores como un aspecto importante de la inversión en capital humano en un mercado laboral en evolución. El CESE podría seguir analizando detenidamente el impacto de la digitalización en la naturaleza del trabajo.

### 3.4. La falta de apoyo público a gobiernos e instituciones

3.4.1. El aumento de la desigualdad como consecuencia, solo en parte, de la globalización y el progreso tecnológico ha contribuido a una pérdida de la confianza en los gobiernos, la clase política, las organizaciones internacionales, las instituciones y la gobernanza global. Asimismo, ha alimentado el aumento de los movimientos populistas y el declive de los partidos políticos tradicionales. La abstención de los jóvenes (por no hablar del voto antisistema) es especialmente preocupante: solo el 63 % de los europeos entre 15 y 30 años votó en elecciones convocadas en 2015<sup>(10)</sup>.

<sup>(8)</sup> OCDE: *Understanding the Socio-Economic Divide in Europe*. Informe de situación de 2017.

<sup>(9)</sup> Schwellnus, C., Kappeler, A. y Pionnier, P.: documentos de trabajo de la OCDE. *Decoupling of Wages from Productivity: Macro-Level Facts*.

<sup>(10)</sup> Eurobarómetro.

3.4.2. Muchos ciudadanos europeos se sienten ajenos a la toma de decisiones políticas en el ámbito nacional y el europeo. Consideran que los procesos democráticos tradicionales no les permiten tener influencia en las decisiones fundamentales. El enfoque multilateral (por ejemplo, conforme a la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas) es un modelo democrático inclusivo y constituye una forma de superar esta desconfianza.

3.4.3. La transformación hacia la sostenibilidad no puede y no debe imponerse «desde arriba»: solo tendrá éxito si se fundamenta en el apoyo amplio y en la participación activa de la mayoría de las empresas, los entes locales y regionales, los trabajadores y los ciudadanos. Debe tratarse de una cooperación «de abajo arriba y de arriba abajo». Las alianzas multilaterales se utilizaron para definir la Agenda 2030 y están emergiendo en el ámbito de la acción por el clima <sup>(11)</sup>. Estas pueden servir de prototipo para un modelo nuevo de gobernanza democrática inclusiva que podría aplicarse en todos los sectores de la política y facilitar el cambio transformacional y la innovación.

3.4.4. La generación más joven, en particular, está exigiendo formas de compromiso político no tradicionales, por contraposición a los partidos políticos y organismos convencionales. Las comunidades de la energía, las asociaciones entre ciudadanos y municipios para promover la eficiencia energética (por ejemplo, a través de modelos de contratación) o la gestión de residuos, las iniciativas de pueblos en transición, la agricultura sostenida por la comunidad, los blogs políticos y otros formatos en línea o, incluso, las iniciativas de monedas locales ofrecen formas alternativas de compromiso político. Es obvio que estas no sustituirán la labor política tradicional, pero pueden contribuir en gran medida a la socialización de la política y a la integración social.

3.4.5. Utilizar el potencial de internet es otro enfoque prometedor para superar los obstáculos políticos. Nunca antes la información había estado tan plenamente disponible como sucede en una red descentralizada sin un control clásico. Esto conduce a nuevos retos para la sociedad, tal y como se ha observado con los fenómenos de la posverdad y las pseudonoticias. También somos testigos del auge de formas de activismo alternativas y no jerárquicas, así como de un gran uso de las redes sociales entre los ciudadanos, sobre todo entre los jóvenes.

3.4.6. La administración electrónica puede derivar en modelos de gobernanza nuevos en los que haya un nivel sin precedentes de participación pública en la actividad política. La UE debería fijarse en Estados miembros como Estonia, donde se han realizado progresos considerables. La digitalización permite que los ciudadanos participen en los procesos de toma de decisiones con un coste relativamente bajo. Sin embargo, los datos empíricos reflejan que la inclinación favorable hacia la clase media (una mayor representación de miembros de la clase media en foros participativos) también se da con respecto a la participación electrónica. El CESE se halla en una buena posición para entablar un diálogo a escala de la sociedad civil sobre esta cuestión.

#### 4. La Europa que queremos

Frente a las tres cuestiones globales y a la megatendencia de la digitalización ya citadas, la UE debe llevar a cabo las siguientes acciones de manera satisfactoria:

- aprovechar lo mejor de la revolución digital para construir una economía nueva, competitiva y sostenible,
- dar un giro hacia una economía hipocarbónica, circular y ecológica, a la vez que garantiza una transición justa para todos,
- construir un modelo social europeo robusto, y
- garantizar un sistema democrático más orientado hacia los ciudadanos y más descentralizado, a la vez que aprovecha las ventajas de la cooperación económica justa a nivel mundial.

4.1. El CESE considera que los ODS, junto con el Acuerdo de París (COP21), infundirán nuevo vigor a la visión de «la Europa que queremos» <sup>(12)</sup> <sup>(13)</sup>. La Comisión debe dar un nuevo impulso a la aplicación de estos acuerdos desarrollando las políticas perfiladas en su Comunicación «Próximas etapas» e incorporándolos plenamente al marco político europeo y a las prioridades actuales de la Comisión. «La Europa que queremos», al igual que la Agenda 2030 (esto es, los ODS), sitúa al

<sup>(11)</sup> Dictamen del CESE sobre la «Coalición para cumplir los compromisos del Acuerdo de París» (DO C 389 de 21.10.2016, p. 20).

<sup>(12)</sup> *Building the Europe We Want*, estudio del Foro de las partes interesadas para el Comité Económico y Social Europeo, 2015.

<sup>(13)</sup> Llamamiento común de Organizaciones de la Sociedad Civil y Sindicatos a los líderes europeos, 21 de marzo de 2017.

individuo en el centro de la sociedad y la economía, y concedería a toda persona la oportunidad de decidir cómo quiere satisfacer sus necesidades en armonía con el entorno social y ecológico. Este concepto no es utópico. En realidad, Europa cuenta ahora con los medios tecnológicos y económicos para materializar esta visión: el internet de las cosas y los macrodatos, el control de procesos complejos por medio de aplicaciones móviles, el «prosumo» a través de la reducción de la producción y la disminución de los costes de producción (por ejemplo, energías renovables, impresión 3D), nuevos métodos de transacción y pago (cadena de bloques, *bitcoins* y contratos inteligentes), el cooperativismo y el consumo colaborativo como nuevos conceptos empresariales, entre otras innovaciones.

4.2. Todas estas innovaciones pueden hacer realidad esta visión, pero esto precisa una estrategia que aporte soluciones a tres retos relacionados con la innovación. Dicha estrategia implica un concepto nuevo de bienestar «más allá del PIB», en el cual se aspire a la prosperidad económica, la inclusión social, la responsabilidad medioambiental y la capacitación cívica de forma integrada.

4.3. No actuar no es una opción: si la UE no está dispuesta a desarrollar y aplicar una estrategia integral, o no es capaz de hacerlo, Europa no solo no cumplirá la Agenda 2030 ni alcanzará la visión de «La Europa que queremos». Si no se actúa, se corre el gran riesgo de fracasar ante cada uno de los desafíos fundamentales: el orden laboral en Europa será destruido, la descarbonización y protección de los recursos cesarán porque los costes sociales de la transición ecológica se considerarán demasiado elevados, y las desigualdades sociales así como la alienación aumentarán, lo que planteará un riesgo para la democracia.

4.4. Es de vital importancia que la estrategia incluya unas recomendaciones políticas precisas para ayudar a abordar los tres desafíos clave a los que se enfrenta Europa y así hacer realidad «La Europa que queremos».

## 5. Seis planteamientos políticos para lograr la Europa que queremos

A continuación proponemos una serie de planteamientos políticos clave que dan respuesta a tres cuestiones globales (límites planetarios, desigualdades sociales, pérdida del apoyo ciudadano) y a la megatendencia de la digitalización. Cada uno de estos planteamientos incluye una combinación de políticas que consta de hasta seis elementos:

- innovación
- regulación/gobernanza
- política social
- acceso abierto
- educación/formación
- investigación

Esta combinación de políticas debería aplicarse en al menos cuatro ámbitos políticos: una economía justa, digital y verde (5.1), nuevas formas de gobernanza (5.2), sostenibilidad y el sector financiero (5.3) y la promoción de la sostenibilidad a través del comercio internacional (5.4). Ofrecemos las cuestiones y aportaciones que las instituciones de la UE y las partes interesadas deberán desarrollar en el futuro.

### 5.1. Una economía justa, digital y verde que genera prosperidad y bienestar

5.1.1. Innovación: la nueva revolución industrial es una oportunidad para que Europa se convierta en líder tecnológico e incremente su competitividad en unos mercados globalizados. La generación de valor económico sin unos costes externos elevados debe convertirse en el modelo empresarial estándar. Necesitamos compañías y empresas innovadoras y rentables que inviertan en la producción sostenible, creen empleos de elevada calidad y sienten una base económica para el bienestar. Para que la innovación contribuya a una Europa más sostenible, se debe crear un marco que recompense las actividades económicas que tengan un impacto externo nulo o sustancialmente reducido, o bien que limiten el consumo de recursos. De este modo, los innovadores sostenibles (ya sean los ciudadanos, las empresas, las ciudades o las regiones) podrán competir con los modelos empresariales que hacen un uso muy intensivo de los recursos o con un impacto medioambiental considerable. El apoyo proactivo —por ejemplo, poner microcréditos a disposición de las pymes, ciudadanos, hogares privados, iniciativas de la comunidad y empresas sociales y microempresas— también se debe prestar a los innovadores que

ofrezcan soluciones nuevas para abordar los retos medioambientales y sociales y que actúen como usuarios pioneros<sup>(14)</sup>. Una patente única europea podría ser de ayuda para ello, siempre que los costes de tramitación no sean prohibitivos<sup>(15)</sup>. En relación con las pymes, deberían revisarse las medidas de segunda oportunidad para reducir el actual alto grado de aversión al riesgo en la UE<sup>(16)</sup>. La política también debe ofrecer espacio a los ensayos en toda Europa, sobre todo en los sectores de movilidad, residuos, energía, agricultura, educación o sanidad. Se pueden encontrar mercados nuevos haciendo que la contratación pública se oriente hacia la prestación socialmente inclusiva de unos servicios digitales hipocarbónicos, circulares y ecológicos.

5.1.2. Regulación: un marco regulador debe cumplir tres objetivos. En primer lugar, debe valorarse el coste de los efectos externos de la forma más precisa posible, de modo que sea posible desarrollar modelos empresariales que ayuden a lograr los objetivos de sostenibilidad<sup>(17)</sup>. En segundo lugar, la reglamentación debe garantizar la implantación en toda Europa de infraestructuras digitales bien desarrolladas, también en las zonas rurales, y el acceso universal a ellas (incluyendo el calor inteligente, la red eléctrica inteligente y las redes de movilidad eléctricas). Estas deben considerarse servicios públicos en el sentido jurídico. Por último, y puesto que la digitalización tiende a favorecer las plataformas, se corre el riesgo de que surjan monopolios en los principales mercados digitales. Por tanto, se necesitan unas políticas *antitrust* activas<sup>(18)</sup>. Asimismo, el CESE ha sugerido que la Comisión examine formas de fomentar las plataformas europeas de manera que el valor creado permanezca en las economías locales<sup>(19)</sup>. Una agencia independiente de calificación europea de las plataformas digitales podría desempeñar un papel clave a la hora de equilibrar su poder de mercado, la cual operaría con las mismas competencias en todos los Estados miembros para evaluar la gestión de las plataformas en lo que respecta a la competencia, el empleo y la fiscalidad<sup>(20)</sup>.

5.1.3. Política social: la transformación que conllevan la descarbonización y la digitalización (véase el apartado 3) supone un desafío para los sistemas de seguridad social a la hora de gestionar el problema de la pérdida de puestos de trabajo y la disminución de los ingresos fiscales. Así pues, deben examinarse y desarrollarse nuevos enfoques y modelos con el fin de garantizar la sostenibilidad de los sistemas de seguridad social en los Estados miembros, dar respuesta a las diversas circunstancias del trabajo futuro y apoyar a los trabajadores y las comunidades de los sectores y regiones afectados por la transición. El CESE, en su dictamen sobre el pilar europeo de los derechos sociales, ha tenido en cuenta los retos del futuro del trabajo y ha hecho un llamamiento en favor de una Estrategia Europea de Empleo coherente sobre la inversión y la innovación; el empleo y la creación de empleo de calidad; unas condiciones justas de trabajo para todos; transiciones justas y fluidas respaldadas por unas políticas activas para el mercado laboral; y la participación de todas las partes interesadas, especialmente de los interlocutores sociales. Además, la inversión pública debería apoyar a las comunidades, regiones y trabajadores de los sectores que ya se están viendo afectados por esta transición, así como anticipar y facilitar la reestructuración y la transición futuras hacia una economía más ecológica y sostenible<sup>(21)</sup>.

5.1.4. Acceso abierto: encauzar el potencial de la digitalización para una economía verde y justa requiere ante todo una apertura general en la economía que permita a las personas participar activamente en ella y beneficiarse de las oportunidades del progreso tecnológico (por ejemplo, combinando datos digitales relativos a la energía con la generación descentralizada de energía). Es de vital importancia, por tanto, eliminar barreras a la participación económica a través de mercados abiertos, datos abiertos, modelos de código abierto y estándares abiertos. Cada uno de estos elementos tiene que verse como un principio rector de los programas políticos en sectores estratégicos: energía, transporte, logística y procesos de producción. El concepto de soberanía de los datos debe desarrollarse y aplicarse a todo el Derecho europeo: los ciudadanos europeos deben tener derecho a usar sus propios datos para sus intereses, a determinar qué datos personales son utilizados por terceros, a decidir cómo se usan los datos, a estar informados y tener control pleno sobre el uso de los mismos y a eliminarlos.

<sup>(14)</sup> Dictamen en curso del CESE sobre los «Nuevos modelos económicos sostenibles», SC/048 (véase la página 57 del presente Diario Oficial).

<sup>(15)</sup> Dictamen del CESE sobre el tema «Plan de acción — Derechos de propiedad intelectual» (DO C 230 de 14.7.2015, p. 72).

<sup>(16)</sup> Dictamen del CESE sobre el tema «Los líderes de la Europa del mañana: la Iniciativa sobre las empresas emergentes y en expansión» (DO C 288 de 31.8.2017, p. 20).

<sup>(17)</sup> Dictamen del CESE sobre el tema «Desarrollo sostenible: Inventario de las políticas interiores y exteriores de la UE» (DO C 487 de 28.12.2016, p. 41).

<sup>(18)</sup> Dictamen del CESE sobre el tema «Estrategia para el Mercado Único Digital de Europa» (DO C 71 de 24.2.2016, p. 65).

<sup>(19)</sup> Dictamen del CESE sobre el tema «La evolución de la naturaleza de las relaciones de trabajo y su impacto en el mantenimiento de un salario digno» (DO C 303 de 19.8.2016, p. 54).

<sup>(20)</sup> Dictamen del CESE sobre la «Economía colaborativa» (DO C 75 de 10.3.2017, p. 33).

<sup>(21)</sup> DO C 125 de 21.4.2017, p. 10.

5.1.5. Educación/formación: tanto la economía verde como la digital requieren destrezas específicas, en especial porque la futura tecnología digital será una importante herramienta para lograr la descarbonización de la economía europea (véanse los puntos 3.1.4 y 3.2.3). La formación para desarrollar las destrezas formales e informales necesarias, inclusive en ámbitos como el trabajo colaborativo/comunitario y el emprendimiento<sup>(22)</sup>, debe integrarse en las políticas en materia de enseñanza general y aprendizaje permanente. Es necesario redoblar el diálogo y el análisis sobre esta cuestión. Se recomienda un uso específico de los Fondos Estructurales para garantizar un apoyo eficaz a la hora de abordar la brecha actual entre destrezas ecológicas y digitales, especialmente en regiones que ya están en proceso de transición o se verán afectadas por esta en el futuro. Será necesario asignar recursos, dentro de los sistemas educativos europeos, a la educación y el desarrollo de competencias en áreas donde las destrezas humanas no puedan ser reemplazadas por sistemas de inteligencia artificial (IA) o donde las personas sean necesarias para complementar dichos sistemas (como las que requieren fundamentalmente interacción humana o colaboración entre humanos y máquinas, o las que queremos que sigan en manos de los humanos)<sup>(23)</sup>.

5.1.6. Investigación: una economía digital, verde y justa será el índice de referencia para los modelos económicos preparados para el futuro. El camino a esta economía pasa por una política de investigación bien orientada, que se base en el análisis del impacto medioambiental y social de las innovaciones, especialmente las innovaciones digitales. En este contexto, el gasto en I+D debe estar disponible para los innovadores que desarrollen nuevas tecnologías digitales y servicios que aborden retos medioambientales y/o sociales. Se ha de crear una red de viveros de empresas que sirva de apoyo.

## 5.2. Nuevas formas de gobernanza

5.2.1. Innovación: la participación es un elemento fundamental de la democracia. Las elecciones y la representación son uno de los métodos para organizar la participación, pero se necesitan nuevos planteamientos innovadores para organizar la participación, como la participación electrónica. Es importante abrir la política tradicional a nuevas formas de actividad política no jerárquicas, flexibles socialmente y menos formales, así como promover las iniciativas impulsadas por la sociedad civil y ascendentes.

5.2.2. Gobernanza: los cambios requieren diálogos multilaterales transparentes y de libre acceso en todos los procedimientos legislativos de la UE y del ámbito local. La «sociedad civil» no debería reducirse a la sociedad civil organizada, sino que debería incluir a todos los ciudadanos. Las alianzas nuevas revisten una especial importancia para la acción por el clima y la protección de los recursos<sup>(24)</sup>. A fin de fortalecer la democracia participativa, el derecho a la iniciativa legislativa prácticamente monopolizado que ostenta la Comisión Europea debe abolirse en favor de más iniciativas del Parlamento Europeo, combinadas con iniciativas legislativas ascendentes, por ejemplo, eliminando los problemas técnicos, legales y burocráticos en la iniciativa ciudadana europea<sup>(25)</sup>.

5.2.3. Acceso abierto: los métodos de externalización abierta para toda la legislación de la UE constituyen un enfoque adecuado para superar las barreras estructurales que hacen que la participación ciudadana en el proceso decisorio de la UE resulte difícil. Al diseñar este enfoque, ha de prestarse especial atención a la accesibilidad, la inclusión y la rendición de cuentas. El acceso abierto a las políticas y a la política puede incrementarse a través de la publicación en la web y de manera accesible de todas las actividades e información de la UE.

5.2.4. Formación/educación: los programas de capacitación de los ciudadanos son necesarios para superar la inclinación favorable hacia la clase media (véase el punto 3.4.6). Tales programas deberían diseñarse para atraer a aquellas partes de la población que tienden a abstenerse de la participación activa en la política, la economía y la sociedad. Se debe hacer hincapié en la enseñanza general en las oportunidades de participación y la toma de conciencia de la misma como un principio básico de la democracia. Cabe señalar que la participación activa en los procesos de desarrollo de una voluntad política tiene un beneficio mutuo para la sociedad y el ciudadano en particular, cuyos intereses y puntos de vista se tienen en cuenta. Se necesita una mayor financiación para las organizaciones de la sociedad civil orientadas a estas partes desvinculadas de la población y que persiguen objetivos de sostenibilidad.

5.2.5. Investigación: las ciencias sociales deben centrarse más en prácticas democráticas alternativas. Un ejemplo de ello es la posible aplicación a la política de la metodología de creación de prototipos. Con este planteamiento, las soluciones políticas se diseñarían en un plazo de tiempo reducido, a continuación se aplicarían en un «mercado de prueba» y se

<sup>(22)</sup> Dictamen del CESE «Promover la creatividad, el emprendimiento y la movilidad en la educación y la formación» (DO C 332 de 8.10.2015, p. 20).

<sup>(23)</sup> Dictamen del CESE sobre la «Inteligencia artificial» (DO C 288 de 31.8.2017, p. 1).

<sup>(24)</sup> Dictamen del CESE sobre la «Coalición para cumplir los compromisos del Acuerdo de París» (DO C 389 de 21.10.2016, p. 20).

<sup>(25)</sup> Dictamen del CESE sobre «La iniciativa ciudadana europea (revisión)» (DO C 389 de 21.10.2016, p. 35).

evaluaría su impacto poco después a partir de los comentarios de los ciudadanos y otras partes interesadas relevantes. La evaluación del impacto serviría de base para las modificaciones pertinentes de las soluciones políticas antes de su implantación.

5.2.6. En términos más generales, se necesita más investigación sobre cómo revisar el nexo entre el conocimiento especializado (científico) y la formulación de políticas, y cómo combinar la integración de un conocimiento especializado totalmente transparente e independiente en la formulación de políticas con la necesidad de reforzar la participación civil.

### 5.3. La sostenibilidad y el sector financiero

5.3.1. Innovación: una economía digital, verde y justa implica una inversión enorme en instalaciones privadas (como, por ejemplo, en instalaciones de energía renovable o en estaciones de recarga de vehículos eléctricos) y en infraestructura pública (como la digitalización de los sistemas de electricidad y movilidad). El sector financiero, por tanto, tendrá que desempeñar un papel fundamental a la hora de hacer posible esta innovación. Los recursos financieros, incluidos los recursos públicos, han de asignarse a inversiones que contribuyan a la transformación sostenible. Con objeto de alcanzar los objetivos climáticos y energéticos se precisa un entorno de inversión estable y predecible, y los instrumentos financieros innovadores deben movilizar fondos privados para inversiones que, de lo contrario, no se materializarían<sup>(26)</sup> <sup>(27)</sup>.

5.3.2. Regulación: la política debe aspirar a crear un sistema financiero privado más sostenible incluyendo elementos de sostenibilidad en la evaluación del riesgo financiero, ampliando la responsabilidad de las instituciones financieras a las repercusiones no financieras de las decisiones de inversión e incrementando la transparencia en las repercusiones medioambientales y sociales de las decisiones de inversión<sup>(28)</sup>. Las políticas también deben animar a los inversores a comprometerse voluntariamente a invertir en productos que respeten los principios de sostenibilidad. Resulta esencial trasladar la ecología a las normas bancarias a fin de que la financiación privada deje de financiar las inversiones convencionales para financiar las inversiones hipocarbónicas y resistentes al cambio climático. Los bancos centrales deberían dirigir la asignación de capital conforme a políticas monetarias, así como a políticas microprudenciales y macroprudenciales, incluidas normas de sostenibilidad.

5.3.3. Política social: los hogares se verán sometidos a presión como resultado de la digitalización y la descarbonización. Se necesita, por tanto, una reforma fiscal profunda con el fin de aumentar la renta disponible de los hogares y combinar este objetivo con los requisitos de la descarbonización. El CESE pide un sistema fiscal basado en la internalización de los costes medioambientales y en la utilización de los ingresos suplementarios para reducir la carga fiscal sobre el trabajo. Desplazar la presión fiscal del trabajo a la utilización de los recursos ayuda a corregir los fallos del mercado, a crear nuevos puestos de trabajo sostenibles a nivel local, a aumentar la renta disponible de los hogares y a incentivar las inversiones innovadoras desde el punto de vista ecológico<sup>(29)</sup>.

5.3.4. Investigación: hasta el momento, la repercusión de la digitalización y de la reducción del consumo de combustibles fósiles sobre las finanzas públicas (erosión fiscal) aún se desconoce. La investigación debería centrarse en este aspecto, así como en la contribución general que una política financiera estratégica puede hacer al desarrollo sostenible.

### 5.4. Promover la sostenibilidad a través del comercio internacional

5.4.1. Innovación y oportunidades de negocio: dada la dimensión global de las tres cuestiones fundamentales, no bastará con hacer que Europa sea más sostenible por medio de una política de innovación clara. Europa debe desarrollar conceptos de innovación transferibles a otras regiones del mundo, en cooperación con sus socios comerciales. El comercio puede ser de ayuda en este punto siempre y cuando los aspectos de la sostenibilidad constituyan criterios clave en la política de comercio internacional, incluidos los acuerdos comerciales multilaterales y bilaterales. Se debería asignar un papel especial a la Organización Mundial del Comercio (OMC), que debería tener más presente la política medioambiental internacional, como el Acuerdo de París o los Objetivos Internacionales de Aichi para la Diversidad Biológica. Una vez se apliquen las

<sup>(26)</sup> DO C 75 de 10.3.2017, p. 57.

<sup>(27)</sup> Punto 3.9.4 del Dictamen del CESE sobre los «Instrumentos de mercado destinados a lograr una economía hipocarbónica y eficiente en el uso de los recursos en la UE» (DO C 226 de 16.7.2014, p. 1).

<sup>(28)</sup> Informe del PNUMA sobre el tema «*Building a Sustainable Financial System in the European Union*», UNEP Inquiry and 2º Investing Initiative, marzo de 2016; véanse también otros informes sobre financiación sostenible en <http://web.unep.org/inquiry>.

<sup>(29)</sup> Punto 1.3 del 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» (DO C 226 de 16.7.2014, p. 1).

respectivas normas, las empresas, ciudadanos, iniciativas comunitarias, municipios y regiones europeos pueden desarrollar importantes innovaciones (productos y servicios) que pueden exportarse en respuesta a la necesidad de una descarbonización aprovechando las oportunidades que brinda la megatendencia de la digitalización. Estos elementos pueden convertirse en exportaciones exitosas. Por encima de todo, la Comisión Europea debería trabajar con la OMC y sus socios clave para hacer uso de los acuerdos comerciales al objeto de impulsar la valoración del CO<sub>2</sub>, así como de cualquier otro factor externo que sea perjudicial para la innovación sostenible.

5.4.2. Regulación: el origen de la gran huella medioambiental de nuestras economías es, entre otros elementos, la distancia cada vez mayor entre los lugares de producción, transformación, consumo y, en ocasiones, eliminación o recuperación de los productos. Conseguir que el comercio internacional sea compatible con el desarrollo sostenible requiere un enfoque regulador inteligente respecto de la liberalización que tenga en cuenta y refuerce unos sistemas de producción local y a pequeña escala. El fomento de las políticas de economía circular y el apoyo a las mismas deberían garantizar que los sistemas sean duraderos, cortos, locales y limpios. Para determinadas actividades industriales, el tamaño de los circuitos puede ser amplio <sup>(30)</sup>. La regulación necesita dar respuesta a este problema por medio de acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales.

5.4.3. La UE debería instar al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional a que desempeñen un papel importante en la promoción de reformas del sistema fiscal y financiero, de forma que se cree un entorno que ayude a los países en desarrollo a movilizar sus propios recursos en mayor medida. Esto debería implicar una reforma de los impuestos nacionales, pero también conlleva la movilización de la comunidad internacional para combatir juntos la evasión fiscal, el blanqueo de capitales y los flujos ilegales de capital que están provocando que salga más dinero de los países en desarrollo del que entra a través de la ayuda oficial al desarrollo. En concreto, la Comisión Europea debería utilizar la Agenda 2030, basada en los diecisiete objetivos de desarrollo sostenible, como marco para todas las políticas y programas externos financiados por la UE <sup>(31)</sup>.

5.4.4. Política social: una de las vías para aplicar los ODS y promover una política comercial progresiva que beneficie a todos pasa por la adopción de enfoques multilaterales sobre conducta empresarial responsable. En estos enfoques, las empresas, las ONG, los sindicatos y los gobiernos definen conjuntamente la forma de asumir en la práctica la responsabilidad de respetar los derechos humanos. Existe una creciente preocupación por las violaciones de los derechos humanos en las cadenas de suministro, especialmente por lo que respecta a los «minerales conflictivos», como el cobalto, que se utiliza para fabricar las baterías recargables que se utilizan en teléfonos celulares, ordenadores portátiles, vehículos eléctricos, aviones y herramientas eléctricas. Habida cuenta del compromiso por adoptar una economía hipocarbónica, el imparable proceso de digitalización y lo complejo de una conducta empresarial responsable en las cadenas de suministro internacionales, es fundamental la colaboración multilateral entre las partes interesadas. Por lo tanto, el CESE acoge con satisfacción y se complace en asociarse a la iniciativa del Gobierno de los Países Bajos para sensibilizar sobre cómo las acciones de las distintas partes interesadas pueden contribuir al entendimiento en torno a una conducta empresarial responsable significativa, especialmente en las cadenas de suministro complejas en las que la actividad se realiza con mano de obra infantil o esclava, o se lleva a cabo en condiciones peligrosas.

5.4.5. Acceso abierto: los acuerdos comerciales nuevos deben basarse en una aprobación consensuada a través de procesos democráticos nuevos con una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones conjunta. Los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible (CDS) de los actuales acuerdos comerciales de la UE no están funcionando tan bien como deberían. En primer lugar, los capítulos sobre CDS deberían incorporar acuerdos multilaterales globales (la Agenda 2030 y el Acuerdo de París). En segundo lugar, deben reforzarse los mecanismos de supervisión de la sociedad civil, así como incluir un análisis desde la perspectiva de la sociedad civil. Por último, los mecanismos de aplicación también han de aplicarse a los capítulos sobre CDS <sup>(32)</sup>.

5.4.6. Investigación: se necesitan más datos empíricos para evaluar el impacto de la rápida emergencia en el comercio internacional de nuevos modos de consumo y producción que se están extendiendo de manera progresiva a los servicios transnacionales, especialmente en lo que respecta a su impacto sobre la fiscalidad transnacional. Esta debería ser la base para la decidir si incluirlos en las normas generales de la OMC o en los acuerdos bilaterales y regionales, como ha sucedido con el Programa de Trabajo Decente.

<sup>(30)</sup> Punto 1.3 del Dictamen del CESE sobre el tema «Paquete de medidas sobre la economía circular» (DO C 264 de 20.7.2016, p. 98).

<sup>(31)</sup> Dictamen 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>(32)</sup> Punto 1.9 del Dictamen del CESE sobre el tema «Comercio para todos — Hacia una política de comercio e inversión más responsable» (DO C 264 de 20.7.2016, p. 123).

5.4.7. Recordamos a la Comisión nuestra recomendación anterior de llevar a cabo una evaluación de impacto completa sobre los posibles efectos de la aplicación de los ODS y el Acuerdo de París sobre la política comercial de la UE.

## 6. Establecer una estrategia para un futuro europeo sostenible — Cuatro criterios

6.1. En la sección 5 hemos establecido algunas áreas donde las medidas políticas son necesarias para construir una Europa más sostenible en un contexto socioeconómico radicalmente cambiante. Se pueden establecer cuatro criterios para la estrategia de sostenibilidad europea. La estrategia debe:

- estar orientada hacia el largo plazo,
- ser clara,
- estar integrada horizontal y verticalmente, y
- ser gestionable.

Estos cuatro criterios se desarrollan a continuación.

### 6.2. Orientación a largo plazo

6.2.1. El pensamiento estratégico se refiere a desarrollar una perspectiva a largo plazo basada en la visión de la «Europa que queremos», descrita en la sección 4, y a trazar la senda que Europa ha de seguir para hacer realidad esta visión. Harán falta hasta tres décadas para que se manifiesten los cambios sociales introducidos por los problemas globales y la megatendencia de la digitalización descritos en la sección 3. Muchas decisiones irrelevantes, incluidas las decisiones relativas a la inversión, requieren tiempo para hacer efecto. Por tanto, tres décadas es un plazo de tiempo apropiado para una estrategia de sostenibilidad europea. Los objetivos pertinentes y las medidas políticas correspondientes deben proyectarse teniendo en cuenta ese plazo de tiempo<sup>(33)</sup>. Este enfoque de retrospcción desde el futuro implicaría que el punto de referencia es la hipótesis más optimista para 2050 y que todos los pasos necesarios para satisfacer esa previsión optimista se derivan de dicha hipótesis. Usar la hipótesis más optimista permite elaborar un discurso positivo. Abandonar la economía basada en el carbono y en el uso intensivo de recursos, así como la sociedad centralizada del siglo XX, no se debe entender como un hecho negativo o como el fin del progreso, sino como una era nueva y positiva que ofrece oportunidades atractivas a los ciudadanos.

### 6.3. Claridad

6.3.1. El enfoque a largo plazo de la estrategia de sostenibilidad no debe implicar la ausencia de medidas políticas que necesitan tomarse a corto plazo. Más bien, un elemento central de la estrategia de sostenibilidad debería consistir en la creación de la cadena de medidas políticas que son necesarias para conseguir los objetivos proyectados para 2050, empezando por los programas políticos con efectos a largo plazo, los planes políticos con efectos a medio plazo y las medidas específicas orientadas al corto plazo. A fin de llegar al máximo grado de efectividad posible, es necesario aclarar la jerarquía entre los programas políticos, los planes políticos y las medidas políticas. En anteriores enfoques con respecto a la sostenibilidad, sobre todo aquellos desarrollados en virtud de la Estrategia de Lisboa y la Estrategia Europa 2020, había una evidente falta de claridad en lo relativo a las medidas políticas específicas. A este respecto, la estrategia de sostenibilidad europea debería tomar como referencia la Estrategia de Gotemburgo para el Desarrollo Sostenible<sup>(34)</sup>, con su clara orientación hacia las medidas políticas que se renovó en la Comunicación de la Comisión sobre una «Plataforma de acción»<sup>(35)</sup>.

### 6.4. Integración horizontal y vertical

6.4.1. A la hora de llevar a cabo los planteamientos políticos descritos en la sección 5 y aplicar las diferentes medidas políticas estipuladas en dicha sección, hay que tener muy en cuenta un aspecto: la estrecha interrelación entre los tres problemas globales y la megatendencia de la digitalización. Una estrategia satisfactoria debe, por tanto, evitar los compartimentos estancos, estar integrada de forma horizontal y abarcar los seis ámbitos políticos. Una estrategia general a largo plazo de este tipo podría ser la heredera de la actual Estrategia Europa 2020, combinando la aplicación de los diecisiete objetivos de desarrollo sostenible universales, para reflejar un compromiso firme con el Acuerdo de París sobre cambio climático, con las prioridades de trabajo de la Comisión Europea<sup>(36)</sup>.

<sup>(33)</sup> Decisión de la CMNUCC que acompaña las menciones del Acuerdo de París a las «estrategias de desarrollo en materia de bajas emisiones de gases de efecto invernadero a largo plazo para mediados de siglo» (apartado 35).

<sup>(34)</sup> Comunicación de la Comisión titulada «Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible» [COM(2001) 264].

<sup>(35)</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a la revisión de la Estrategia para un desarrollo sostenible: Plataforma de acción [COM(2005) 658 final].

<sup>(36)</sup> Dictamen del CESE sobre el tema «Próximos pasos para un futuro europeo sostenible» (DO C 345 de 13.10.2017, p. 91).

6.4.2. Una política de sostenibilidad satisfactoria también debe estar integrada verticalmente. El desarrollo sostenible necesitará el apoyo de todos los niveles políticos relevantes (local, regional, nacional, europeo y mundial). Así las cosas, es necesario definir claramente en qué niveles políticos se deben adoptar las medidas estipuladas en el marco estratégico. El CESE recomienda la implantación de un marco de gobernanza y coordinación junto con la estrategia a fin de garantizar la coherencia entre las medidas centralizadas y descentralizadas, y hacer partícipe a la sociedad civil organizada a nivel nacional y regional. Debería desarrollarse en mayor medida el Semestre Europeo al objeto de integrar un mecanismo de coordinación vertical para la implantación de los ODS.

#### 6.5. Capacidad de gestión

6.5.1. El desarrollo sostenible necesita una gestión política. En función de los objetivos mensurables proyectados para 2050 (véase el punto 6.2), habría que fijar objetivos intermedios que sirvan de hitos. Resulta necesario realizar una evaluación continua para supervisar si la cadena de medidas políticas claras (véase el punto 6.3) está generando los resultados previstos. Si los resultados estuvieran muy lejos de los objetivos y metas, se debe garantizar la armonización inmediata de las medidas políticas.

6.5.2. A fin de evaluar el progreso por lo que respecta al marco de la estrategia a largo plazo y a la hipótesis más optimista para 2050, hace falta un cuadro de mando integral general que refleje el enfoque complejo y multisectorial que se describe en el presente Dictamen. Este cuadro de mando integral debería incluir indicadores de los seis ámbitos políticos a fin de reflejar la interconexión de los tres problemas globales y la megatendencia de la digitalización descritos en la sección 2. Solo será posible un verdadero enfoque de sostenibilidad estratégico si se lleva a cabo la tarea profundamente analítica de fijar indicadores adecuados y de incluirlos en un «cuadro de mando integral». También es necesario gestionar la coordinación vertical y horizontal de la política de sostenibilidad (véase 6.4). Estas tres tareas (supervisión y evaluación, armonización de medidas políticas y coordinación de la integración horizontal y vertical) requieren unos organismos administrativos que puedan hacerse responsables. Una solución podría consistir en la creación de una dirección general en la UE y de organismos similares en los distintos países.

6.5.3. Además, el CESE reconoce que, en un mundo en rápida transformación, existe la necesidad de evaluar las comunidades a partir de indicadores diferentes del crecimiento económico. A este respecto, el CESE ha sugerido que se use un nuevo índice de referencia: «el progreso de las sociedades». Esta medida tiene en consideración otros factores diferentes del crecimiento económico para medir el progreso de la comunidad. El progreso de las sociedades debería verse como un índice de referencia complementario al crecimiento económico que ofrece una imagen más amplia de la situación en una comunidad<sup>(37)</sup>.

Bruselas, 19 de octubre de 2017.

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

---

<sup>(37)</sup> Dictamen del CESE sobre el tema «Más allá del PIB — Participación de la sociedad civil en el proceso de selección de los indicadores complementarios del PIB» (DO C 181 de 21.6.2012, p. 14).

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre los «Nuevos modelos económicos sostenibles»**

**(Dictamen exploratorio)**

(2018/C 081/08)

Ponente: **Anne CHASSAGNETTE**

Coponente: **Carlos TRIAS PINTÓ**

Consulta	Comisión Europea, 7.2.2017
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Subcomité competente	Subcomité sobre los Nuevos Modelos Económicos Sostenibles
Aprobación en subcomité	25.9.2017
Aprobado en el pleno	18.10.2017
Pleno n.º	529
Resultado de la votación	187/3/4
(a favor/en contra/abstenciones)	

### 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. Los crecientes retos económicos, sociales y medioambientales que se plantean en Europa ponen en entredicho el modelo económico basado en el patrón «extraer, producir, poseer y desechar».

1.2. Estamos presenciando el desarrollo de una economía híbrida en cuyo marco la arquitectura tradicional del mercado se enfrenta a la competencia de numerosos nuevos modelos que transforman las relaciones entre productores, distribuidores y consumidores.

1.3. Además de garantizar la rentabilidad económica, algunos de estos nuevos modelos, como la economía funcional, colaborativa o de la financiación responsable intentan —o pretenden— hacer frente a otros retos determinantes para las personas y el planeta y que son cruciales para el desarrollo sostenible, tales como:

- la justicia social;
- la gobernanza participativa;
- la conservación de los recursos y del capital natural.

1.4. La necesidad de respaldar estos modelos innovadores representa para la Unión Europea (UE) la oportunidad de asumir el liderazgo de modelos económicos innovadores que hacen indisolubles los conceptos de prosperidad económica, protección social de calidad y sostenibilidad medioambiental, y que definen una «marca europea». Por tanto, la UE debe ser ambiciosa al abordar esta cuestión.

1.5. A tal fin, se formulan las **diez recomendaciones** siguientes:

1.5.1. **Garantizar en la UE una mayor coordinación de los trabajos relativos a la economía sostenible mediante la creación de una estructura permanente para la nueva economía sostenible.** Esta estructura estaría dotada de medios de evaluación y comunicación, al objeto de supervisar el desarrollo de los nuevos modelos económicos que encierren un potencial de desarrollo sostenible y la puesta en práctica de las recomendaciones formuladas en el presente dictamen. El diálogo entre las distintas partes interesadas a escala europea se vería favorecido por una estructura de estas características. El CESE podría contribuir a este esfuerzo creando en su seno un observatorio de la nueva economía, conforme a lo ya recomendado en diferentes dictámenes.

**1.5.2. Los poderes públicos de la UE deben apoyar la investigación, en particular, la investigación y la innovación responsable<sup>(1)</sup>, a fin de:**

- comprender mejor las consecuencias reales para la sostenibilidad de los nuevos modelos económicos, a lo largo del ciclo de vida, y seguir investigando sobre los obstáculos al desarrollo de nuevos modelos;
- desarrollar indicadores que permitan efectuar el seguimiento de estos nuevos modelos económicos y reforzar su visibilidad.

**1.5.3. Es necesario garantizar que los nuevos modelos cumplen suficientemente los criterios de sostenibilidad.** Algunos agentes se escudan en los conceptos de la nueva economía sostenible para desarrollar modelos que no son necesariamente sostenibles en todos sus aspectos. La Comisión debe tener en cuenta no solo las oportunidades sino también los riesgos potenciales y las posibles derivas de determinados modelos económicos nuevos, en particular, en lo que se refiere a las cuestiones sociales, la regulación del trabajo y la competencia fiscal desleal.

**1.5.4. La UE debe alentar y apoyar la educación, la formación y la información para que todas las partes interesadas conozcan mejor los nuevos modelos económicos sostenibles y el papel que desempeña la financiación sostenible.** Es preciso destacar la compatibilidad, así como las posibles tensiones y arbitrios que existen entre los retos de la sostenibilidad, por una parte, y la rentabilidad económica, por otra.

**1.5.5. La Comisión debería analizar y completar (sin sustituirlas) las iniciativas privadas que tienen por objeto el intercambio de buenas prácticas y experiencias entre los innovadores,** a través de redes, plataformas de internet, conferencias, etc. El CESE ya apoya este tipo de iniciativa gestionando conjuntamente con la Comisión Europea una nueva plataforma para la economía circular.

**1.5.6. Los poderes públicos de la UE deben asegurarse de que los promotores de nuevos modelos económicos verdaderamente sostenibles tengan acceso a la financiación en las fases iniciales y posteriores de su desarrollo.** Se necesitan instrumentos y definiciones para que tengan un acceso privilegiado a los mecanismos de financiación públicos o para facilitar su financiación por inversores socialmente responsables.

**1.5.7. La Comisión Europea podría favorecer el ensayo de nuevos modelos a través de un fondo de financiación de la innovación dedicado a los modelos sostenibles** y abierto a las asociaciones público-privadas. A tal fin, el CESE recomienda poner en marcha proyectos piloto que permitan crear valor compartido e integrar las redes de la nueva economía.

**1.5.8. Los poderes públicos de la UE deben integrar a los promotores de estos nuevos modelos económicos en las políticas sectoriales de la UE ya existentes, para darles mayor visibilidad y generar un «efecto palanca» propicio para su despliegue.** Así pues, en el paquete sobre movilidad en curso de elaboración, sería interesante apoyar los nuevos modelos de viaje compartido en automóvil o de uso compartido del automóvil para completar la oferta de transporte público.

**1.5.9. De manera general, la UE debe establecer un marco político, fiscal y reglamentario para apoyar el despliegue de estos nuevos modelos sostenibles a gran escala, y debería asimismo:**

- desbloquear la cuestión a nivel político y formular una visión clara que considere la sostenibilidad como la piedra angular de la modernización de su modelo social y económico;
- fomentar la integración de las externalidades socioambientales en la lógica económica y hacer bascular la fiscalidad de los Estados miembros hacia una fiscalidad ecológica. Mientras no se integre el coste de estas externalidades en los precios, nuestra economía seguirá estando dominada por los productos y los servicios de la economía lineal;
- desarrollar un marco reglamentario favorable para el consumo y la producción sostenibles mediante una mayor transparencia y responsabilidad de los sectores tanto existentes como emergentes, para que las repercusiones sociales y medioambientales se tengan en cuenta en toda la cadena de valor.

**1.5.10. Es preciso replantearse el modo de funcionamiento del sector financiero para que sea sostenible y redefinir el concepto de riesgo para que se incorporen a nivel micro y macroeconómico los retos a largo plazo medioambientales, sociales y de gobernanza.** Todos los agentes de la cadena de valor financiero (consumidores, bancos, inversores, reguladores, gobiernos) deben participar en esta reforma. De este modo, el resultado de las inversiones y los préstamos se adecuaría mejor a las expectativas de los consumidores responsables. El CESE propone crear una plataforma

<sup>(1)</sup> Por ejemplo, en el marco del noveno programa marco para el período 2021-2027.

(hub) que permita facilitar a los consumidores una información objetiva para orientarles sobre estos temas.

## 2. Observaciones generales: la necesidad de favorecer a los innovadores que proponen nuevos modelos económicos sostenibles en Europa

2.1. Cada vez es más intenso el debate sobre **la sostenibilidad de nuestro modelo económico**, es decir, su capacidad para satisfacer las necesidades de las generaciones actuales sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades <sup>(2)</sup>.

2.2. Desde el punto de vista económico, el desempleo masivo que perdura en algunos países es un reflejo de las dificultades de algunas categorías de población para acceder a un mercado laboral que evoluciona con rapidez. La disminución del poder adquisitivo y el escaso crecimiento en algunos países desarrollados plantea interrogantes acerca de los fines que debe perseguir nuestro modelo económico.

2.3. **A nivel social**, el aumento de las desigualdades plantea la cuestión del reparto y la distribución equitativa de los recursos (económicos y naturales). La exclusión de una parte de la sociedad de los beneficios del crecimiento obliga a revisar nuestros **modos de gobernanza** para establecer un **modelo económico más inclusivo y participativo**.

2.4. **A nivel medioambiental**, los riesgos asociados al cambio climático ponen en entredicho nuestra dependencia de las energías fósiles que más CO<sub>2</sub> emiten. La linealidad de nuestros sistemas de producción y consumo da lugar a una sobreexplotación de los recursos naturales y a la erosión de la biodiversidad. La contaminación generada por nuestras actividades económicas repercute en el medio ambiente y el bienestar de los ciudadanos.

2.5. **En este contexto, el modelo económico actual se enfrenta a la competencia de numerosos innovadores que promueven «nuevos modelos económicos».**

2.5.1. Estos nuevos modelos, que pueden basarse en las nuevas tecnologías, en particular, la digital, están transformando las relaciones entre los productores, los distribuidores y los consumidores, que a veces se convierten en «prosumidores». Además, ponen en cuestión algunos conceptos tradicionales, como el del trabajo asalariado, proponiendo formas de trabajo más flexibles y compartidas. Si bien se califican como «nuevos», en realidad, estos modelos pueden retomar prácticas antiguas.

2.5.2. El presente dictamen aborda todos los nuevos modelos económicos que, además de perseguir la rentabilidad económica, intentan —o **pretenden**— responder a otros aspectos prioritarios del desarrollo sostenible, a saber:

- **la justicia social** (el respeto de la dignidad humana, un mayor acceso a los bienes y servicios, un reparto equitativo de los recursos, precios justos, solidaridad, etc.);
- **un modo de gobernanza participativo** (una mayor participación de los trabajadores asalariados y los consumidores en el funcionamiento y la orientación estratégica de las empresas, un modo de producción y consumo más acorde con las necesidades reales de la población y las realidades de los territorios);
- **la preservación de los recursos y el capital natural** (una disociación entre la prosperidad económica y la utilización de los recursos, la integración de las externalidades negativas de carácter medioambiental).

2.5.3. Los empresarios innovadores que proponen **nuevos modelos económicos** supuestamente más sostenibles defienden **numerosos conceptos** como la economía circular, la economía funcional, la economía compartida, la economía del bien común o las finanzas responsables. Además, refuerzan un modelo empresarial ya estructurado, a saber, la economía social (ES), que da prioridad a los retos de la gobernanza y la utilidad social y ecológica. La ES no puede considerarse como un «nuevo» modelo económico «sostenible», pero se está renovando bajo el impulso de estos innovadores. **Estos nuevos modelos no siempre persiguen los mismos objetivos** (algunos se centran en los aspectos medioambientales y otros en los aspectos sociales), **pero tienen por objeto una producción de valor múltiple** (económico, social, medioambiental), **por lo que no deberían abordarse de manera compartimentada**.

2.6. Para la UE, **convertirse en líder de un modelo económico sostenible es una oportunidad que debe aprovecharse. El modelo económico europeo debe seguir reinventándose** para integrar los retos a largo plazo y establecer un vínculo permanente entre los conceptos de prosperidad económica y sostenibilidad.

<sup>(2)</sup> SC/047: «La transición hacia un futuro más sostenible en Europa: una estrategia para 2050» (en proceso de elaboración) (véase la página 44 del presente Diario Oficial).

2.6.1. **En Europa, los consumidores son cada vez más conscientes de las repercusiones sociales y medioambientales de su consumo.** El auge de la figura del «prosumidor», en particular en el ámbito de las energías renovables, contribuye a configurar nuevas relaciones en la cadena de valor y entre productores, distribuidores y consumidores. **Esto también se ve reflejado en las relaciones entre los agentes económicos. En el sector financiero, por ejemplo, el concepto de riesgo se amplía para dar cabida a los criterios no financieros, en particular, para la valoración de los activos.** Algunos gestores de activos intentan de esta manera poner en marcha un proceso para animar a las empresas a precisar —más allá de sus obligaciones reglamentarias— algunos elementos de responsabilidad social y medioambiental. Este proceso, aún en fase embrionaria, debe mantenerse y reforzarse sobre la base de una verdadera rendición de cuentas<sup>(3)</sup>. El desarrollo de la financiación sostenible es la mejor manera de lograr que el sistema financiero europeo pase de una lógica de estabilización a corto plazo a una lógica de impacto a largo plazo.

2.6.2. Puede ser muy beneficioso para Europa asumir el liderazgo de esta nueva economía.

2.6.3. **Gracias a estos nuevos modelos, la UE puede encontrar soluciones para responder a problemas concretos.** El uso compartido del automóvil, al renovar nuestros modos de transporte, puede favorecer una movilidad más inclusiva y ecológica. Los modelos de empresa que tienen por objeto la reinserción de personas con dificultades contribuyen a mejorar el acceso de una parte de la población al mercado laboral.

2.6.4. **Para la UE, la sostenibilidad del modelo económico puede convertirse también en un factor diferenciador que le permita imponer una «marca» europea.**

2.6.5. **La UE dispone de los medios necesarios para crear «líderes europeos» en estos ámbitos.** Para algunas empresas, la combinación de rentabilidad económica y criterios de sostenibilidad en su modelo se convierte en —o ya es— una verdadera ventaja comparativa para conquistar nuevos mercados.

2.6.6. **Al transformar el concepto de sostenibilidad en un componente fundamental del proyecto de modernización de su economía y sus preocupaciones políticas,** la UE volverá a movilizar a los Estados miembros en torno a un proyecto unificador, tras el golpe que ha supuesto el *brexit*, y procurará que el proyecto europeo vuelva a dar prioridad a las personas.

3. **Si bien la emergencia de nuevos modelos que prometen sostenibilidad representa una verdadera oportunidad para la UE, esta «proliferación» debe entenderse y examinarse para poder identificar y animar a los agentes que impulsarán este cambio.**

3.1. La economía funcional, por ejemplo, consiste en sustituir el concepto de venta del bien por el de venta del uso del bien. El consumidor ya no adquirirá un vehículo, sino un servicio de movilidad a través de un proveedor. Desde el punto de vista de la sostenibilidad, pasar de la propiedad al uso permite *a priori*: animar a los proveedores a optimizar el mantenimiento de los productos, alargar su vida útil e, incluso, recurrir al diseño ecológico y el reciclaje; compartir entre varios consumidores el uso del mismo bien e intensificar así el uso de los bienes ya producidos y a veces infrautilizados; proponer unos precios de acceso a estos bienes inferiores al precio que debe pagarse para poseerlos.

3.2. **La economía compartida** es un concepto cuya definición todavía no se ha establecido<sup>(4)</sup>. En general, este concepto se aplica a empresarios que desarrollan plataformas digitales que permiten a particulares intercambiar bienes o servicios: viajes compartidos en automóvil, alquiler de bienes, compra de segunda mano, préstamos, donaciones, etc. Pero esta definición es objeto de un intenso debate y algunos también incluyen en ella los sistemas de intercambio entre particulares no basados en plataformas digitales, otros añaden empresas que alquilan bienes de los que siguen siendo propietarias, y otros excluyen cualquier iniciativa empresarial orientada a obtener beneficios.

3.3. **La economía circular, por su parte,** se ha construido por oposición al modelo lineal<sup>(5)</sup>. Se basa en la creación de «bucles de valor positivos», que permiten reintroducir productos o materiales al «final de su vida útil» en el ciclo de producción. En un modelo circular ideal, los bienes se ecodiseñan, se producen utilizando recursos renovables o reciclados o residuos de otros sectores, se reutilizan, se reparan, se mejoran y, por último, se reciclan. Las ventajas de la economía circular son: disminución de los riesgos, reducción de los costes, valor añadido, fidelización de los consumidores y motivación de los trabajadores.

3.4. **Los nuevos modelos económicos denominados sostenibles no pueden clasificarse únicamente conforme a los tres conceptos mencionados anteriormente.** Pero estos conceptos permiten, no obstante, destacar la **indefinición de algunos conceptos** utilizados para describir los nuevos modelos económicos, a semejanza de los debates sobre los límites de la economía compartida o del concepto cercano de economía colaborativa. Algunos conceptos también pueden solaparse habida cuenta de que la economía funcional y la economía compartida pueden considerarse como componentes de la economía circular.

<sup>(3)</sup> A este respecto, véase el DO C 21 de 21.1.2011, p. 33, en el que se explica de modo pormenorizado el desarrollo de «productos financieros socialmente responsables».

<sup>(4)</sup> DO C 303 de 19.8.2016, p. 36.

<sup>(5)</sup> DO C 264 de 20.7.2016, p. 98.

3.5. Cabe subrayar, asimismo, la **diversidad de empresarios que desarrollan estos nuevos modelos económicos**: grandes empresas que se renuevan junto a empresas emergentes que persiguen un crecimiento exponencial, empresas sociales que pueden formar parte de la ES, asociaciones de voluntarios e iniciativas ciudadanas, etc.

3.6. Por otra parte, si algunos empresarios aspiran a obtener rentabilidad económica y a la vez responder a los retos medioambientales, sociales o de gobernanza, sitúan la sostenibilidad en el centro de su proyecto y evalúan sus efectos para mejorarlos, otros no comparten esta «intención» de sostenibilidad. Buscan ante todo la rentabilidad y consideran que su modelo económico presenta externalidades positivas para el resto de la sociedad, sin verificarlas, sin intentar mejorarlas.

3.7. Estos nuevos modelos no persiguen necesariamente ser sostenibles desde todos los puntos de vista. **Las empresas que desarrollan modelos económicos y se inspiran en la economía circular tienden, por ejemplo, a hacer de las cuestiones medioambientales el elemento central de su proyecto y a maximizar el ahorro de recursos.** Sin embargo, para que el sistema sea también sostenible a nivel social, es necesario que la opción circular siga siendo asequible y accesible para el consumidor. Además, si bien los ciclos de producción creados pueden ser locales —y priorizar así los recursos y empleos locales—, no se excluye que los recursos utilizados, como los materiales reciclados, se transporten a larga distancia. **Al contrario, la economía compartida puede tener como principal objetivo la ampliación del acceso de los usuarios a un bien, sin tener por ello ninguna exigencia medioambiental.**

3.8. **Además, resulta imprescindible tener presente que el impacto real de los nuevos modelos económicos denominados sostenibles es cuestionable.** Así, los beneficios medioambientales de las plataformas de economía compartida siguen siendo objeto de debate. El balance ecológico de las plataformas que permiten a las personas acceder a bienes de otros particulares en lugar de comprar ellos mismos un bien nuevo, es a menudo bastante más complejo de lo que parece<sup>(6)</sup>. Por ejemplo, los viajes compartidos en automóvil de larga distancia compiten directamente con el tren más que con el uso individual de un automóvil. Por otra parte, hay personas que adquieren los bienes de otros particulares no para reducir sus adquisiciones de bienes nuevos, sino para aumentar su consumo. En términos más generales, **el paso de la propiedad al uso no basta para garantizar una reducción de la huella ecológica del consumo y una reducción del coste para el consumidor.** De este modo, las empresas que proponen el alquiler en vez de la venta de teléfonos inteligentes tienden a proponer a sus usuarios una renovación acelerada de los productos y no ofrecen necesariamente un sistema de reciclaje o reutilización.

3.9. Cabe señalar, por último, que la economía compartida plantea cuestiones importantes en materia de monopolización, protección de datos, legislación laboral, fiscalidad de los intercambios o competencia con los modelos económicos tradicionales, como sucede con los debates sobre las plataformas de alojamiento entre particulares.

3.10. **Si bien los poderes públicos deben apoyar a los empresarios que innovan acogidos a estos conceptos, también deben mantener un espíritu crítico con respecto a sus intenciones y su repercusión real,** y ser conscientes de la diversidad de estos empresarios y la falta de claridad de los conceptos que manejan.

4. **En la siguiente sección del presente dictamen se enumeran los principales «resortes» que permitirían a la UE promover el desarrollo de estos nuevos modelos y su sostenibilidad.**

4.1. En primer lugar, es preciso hacer balance de las iniciativas ya emprendidas a escala europea para apoyar estos nuevos modelos económicos. **Esta cuestión ya ha llamado la atención de los responsables políticos en los Estados miembros y a nivel de la Unión.** Estos últimos comienzan a seguir su desarrollo, a preguntarse por la contribución real de estos nuevos modelos al desarrollo sostenible y a reflexionar sobre los instrumentos de actuación pública que permitirían apoyar los modelos con mayor impacto.

4.1.1. **En el nivel de la Comisión Europea,** están en curso varios proyectos, en el marco de su Comunicación sobre la industria inteligente, innovadora y sostenible, que prevé adoptar una estrategia global para la competitividad industrial, sumando el papel activo de todas las partes interesadas, y responsabilizar a las personas:

- el paquete de medidas sobre la «economía circular»<sup>(7)</sup>, que incluye propuestas de revisión de la legislación en materia de residuos, así como un plan de acción detallado para la economía circular, que abarca las medidas previstas hasta 2018;
- una plataforma de las partes interesadas europeas de la economía circular, para favorecer el intercambio y la visibilidad de las buenas prácticas entre las partes interesadas, así como su conexión en red;

<sup>(6)</sup> Instituto de Desarrollo Sostenible y de Relaciones Internacionales (IDDRI): *Économie du partage, enjeux et opportunités pour la transition écologique* (Economía compartida, retos y oportunidades para la transición ecológica).

<sup>(7)</sup> [http://ec.europa.eu/environment/circular-economy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/circular-economy/index_en.htm).

- un programa europeo sobre la regulación de la economía colaborativa <sup>(8)</sup> y las plataformas en línea <sup>(9)</sup>;
- unos estudios sobre la sostenibilidad de la economía compartida o la ecología industrial;
- el desarrollo de líneas directrices voluntarias para las licitaciones en el marco de la contratación pública;
- la elaboración, en 2017, por un grupo de expertos de alto nivel en materia de financiación sostenible, de recomendaciones destinadas a integrar de manera clara la financiación sostenible en la estrategia de la UE, así como en la unión de los mercados de capitales.

4.1.2. **El CESE ya ha emitido diferentes dictámenes sobre la economía funcional <sup>(10)</sup>, la economía compartida o el concepto afín de economía colaborativa <sup>(11)</sup>, la economía circular <sup>(12)</sup>, la innovación como motor de nuevos modelos económicos <sup>(13)</sup> y la economía del bien común <sup>(14)</sup>.** Estos dictámenes destacan:

- el potencial de sostenibilidad de estos nuevos modelos y la importancia de analizar mejor sus efectos reales;
- la necesidad de dar prioridad a las empresas que adoptan realmente modelos territoriales, cooperativos, ecológicos y sociales.

4.2. **Estos dictámenes presentan propuestas de acciones que deben emprender los poderes públicos** para apoyar el desarrollo de las empresas que adoptan modelos económicos nuevos y sostenibles a la vez. **A continuación, se retoman estas vías de actuación y se enriquecen con otras ideas que surgieron durante las audiencias organizadas en el marco del presente dictamen.**

4.2.1. En primer lugar, es necesario **crear una estructura permanente dedicada a los nuevos modelos económicos** que tengan un potencial de sostenibilidad, encargada de supervisar su desarrollo y aplicar las recomendaciones formuladas en el presente dictamen. Esta estructura deberá asociar a las instituciones europeas, en particular la Comisión y el CESE, así como las federaciones de empresas innovadoras, las organizaciones sindicales, las asociaciones y los investigadores.

4.2.2. En segundo lugar, **los poderes públicos europeos deberán contribuir a una mayor comprensión y un mejor seguimiento de estos cambios.**

4.2.2.1. En este sentido, la Comisión podría contribuir en mayor medida a la investigación, en particular la investigación responsable, a fin de **comprender mejor las repercusiones reales, sociales y medioambientales de los nuevos modelos económicos** que van emergiendo, así como los obstáculos a su desarrollo. Esto permitiría, asimismo, aclarar la indefinición en torno al número de conceptos. Estos trabajos deberían llevarse a cabo con todas las partes interesadas en el proceso de investigación e innovación para aprovechar su experiencia.

4.2.2.2. A nivel europeo, junto con Eurostat y en los Estados miembros con sus organismos estadísticos respectivos, es importante **desarrollar indicadores y estadísticas** para supervisar el desarrollo de estos modelos y **aumentar su visibilidad.**

4.2.2.3. **Un forma fundamental de garantizar el desarrollo de los nuevos modelos económicos consiste en fomentar la educación y la formación de las distintas partes interesadas, a fin de mejorar su conocimiento de estos modelos y hacerlos más visibles.** Actualmente, los nuevos modelos económicos sostenibles solo representan una pequeña parte de la economía europea. Se enfrentan a menudo a una lógica y unos mecanismos afianzados, así como a un desconocimiento de los retos que entrañan. Sería útil, por tanto, desarrollar cursos de formación:

- **para los poderes públicos y sus administraciones**, a fin de organizar licitaciones que susciten el interés de las empresas que crean nuevos modelos económicos sostenibles;

<sup>(8)</sup> COM(2016) 356 final.

<sup>(9)</sup> COM(2016) 288 final.

<sup>(10)</sup> DO C 75 de 10.3.2017, p. 1.

<sup>(11)</sup> DO C 75 de 10.3.2017, p. 33; DO C 303 de 19.8.2016, p. 36; DO C 177 de 11.6.2014, p. 1.

<sup>(12)</sup> DO C 264 de 20.7.2016, p. 98 y DO C 230 de 14.7.2015, p. 91.

<sup>(13)</sup> DO C 303 de 19.8.2016, p. 28.

<sup>(14)</sup> DO C 13 de 15.1.2016, p. 26.

- **para las empresas innovadoras**, incitando a las incubadoras de empresas a ofrecer cursos de formación en materia de sostenibilidad, por ejemplo, sobre la reutilización de los bienes;
- **para todas las empresas, en particular las pymes**, a fin de sensibilizarlas sobre los modelos económicos innovadores y sostenibles;
- **para los trabajadores asalariados y los empleados de los sectores de actividad en evolución/reconversión**, a fin de ayudarles a adquirir las competencias necesarias para los nuevos modelos económicos y los retos de sostenibilidad;
- **para los ciudadanos y consumidores**, por medio de un programa de sensibilización sobre los nuevos modelos económicos y sus productos.

#### 4.2.3. Más allá del seguimiento y de una mejor comprensión de estos modelos, es necesario activar otros resortes:

4.2.3.1. Resulta indispensable **fomentar el intercambio de buenas prácticas y experiencias entre los innovadores —así como con el mundo de la investigación—** mediante redes y plataformas de internet. Para algunos nuevos modelos económicos, ya se han emprendido iniciativas privadas. La Comisión debería analizar cómo apoyar y completar estas iniciativas, sin sustituirlas, y asociarse a ellas para comprender mejor estas innovaciones e intercambiar ideas con los innovadores. Para otros modelos económicos, estas iniciativas tienen dificultades para despegar, en particular por una falta de recursos humanos y financieros. La Comisión no solo debería apoyar estas iniciativas en mayor medida, sino también asociarse a ellas.

4.2.3.2. Una de las tareas de estas redes también debería consistir en **facilitar el acceso de los innovadores a los mecanismos de apoyo europeos a los que tienen derecho**. Las empresas que promueven nuevos modelos económicos sostenibles son en muchos casos pymes que se quejan de lo difícil que resulta comprender los complejos procedimientos de la UE.

4.2.3.3. La Comisión puede **favorecer el acceso de los modelos económicos sostenibles a la financiación mediante licitaciones consagradas a la innovación**. Asimismo, debe asegurarse de que las normas en materia de contratación pública no constituyen un obstáculo desproporcionado para los promotores de nuevos modelos económicos sostenibles, y prever un mecanismo de autorización de excepciones para protegerlos de una competencia imposible de afrontar. Además, las fuentes de financiación tradicionales de la innovación, públicas o privadas, desconocen estos nuevos modelos, se muestran reacios a apoyarlos y no valoran sus beneficios sociales y medioambientales. La Comisión Europea debe analizar mejor las dificultades de acceso a la financiación de los modelos económicos sostenibles y formular recomendaciones para que puedan superarlas. Podría estudiar, asimismo, la aparición de monedas alternativas (virtuales y sociales) y el papel que podrían desempeñar para apoyar estos modelos.

4.2.3.4. **Los nuevos modelos económicos sostenibles deben ponerse a prueba para poder desarrollarse**. En algunos casos —como en los ámbitos de la movilidad o la ecología industrial—, deben probarse en asociación con los poderes públicos. La Comisión Europea puede impulsar la experimentación de nuevos modelos mediante un fondo de financiación de la innovación dedicado a los modelos sostenibles y abierto a las asociaciones público-privadas. En particular, la Comisión debería garantizar que estas pruebas se centren en los territorios rurales y periurbanos, y no únicamente en los grandes centros urbanos.

4.2.3.5. Los resultados de estas pruebas permitirán determinar **las nuevas necesidades de normalización, así como las normas y reglamentaciones que impiden el desarrollo de algunos modelos innovadores y sostenibles**. Estos modelos deben ser compatibles con la innovación, a semejanza de los procesos de aprobación de nuevos productos y servicios en el sector de la construcción. La mayoría de las empresas que promueven nuevos modelos económicos son pymes, que no siempre disponen de los recursos necesarios para afrontar la carga de trabajo que generan las normas.

4.2.3.6. **La integración de los nuevos modelos en las políticas sectoriales de la UE también es un resorte importante para favorecer su desarrollo**. Por tanto, las nuevas plataformas de intercambio de bienes entre particulares y las empresas de la economía funcional deben considerarse como agentes de la prevención de residuos y recibir apoyo en el marco de las políticas europeas en favor de una economía circular. A este respecto, no se trata de emprender nuevas iniciativas o aplicar reglamentaciones sectoriales, sino de incluir los nuevos modelos económicos en el marco de la nueva estrategia industrial<sup>(15)</sup> y las políticas sectoriales existentes.

4.2.3.7. **Por último, la Comisión debe tener en cuenta las posibles derivas de determinados modelos económicos nuevos, en particular, en lo que se refiere a las cuestiones sociales, la regulación del trabajo y la competencia fiscal desleal**. En lo que respecta a la economía colaborativa, la Unión Europea debe seguir esforzándose en los ámbitos del seguimiento y la armonización europea.

<sup>(15)</sup> COM(2017) 479 final.

4.2.4. En líneas generales, los nuevos modelos económicos sostenibles solo se desarrollarán si las empresas y los empresarios están convencidos de que este planteamiento tendrá sentido a nivel económico en la UE a partir de 2030 o 2050. Por esta razón, **la sostenibilidad debe considerarse como un objetivo transversal de la UE. El marco político, fiscal y normativo de la UE debe aportar visibilidad a fin de orientar las acciones de los agentes económicos, las autoridades públicas y la sociedad civil.** Desde esta perspectiva, el presente dictamen recomienda:

- **descompartimentar este tema a nivel político y considerar la sostenibilidad como un criterio transversal que permitirá modernizar la economía europea.** Se trata de ajustar las políticas europeas a los criterios de sostenibilidad e integrar estos últimos en la legislación. Cada nueva normativa podría someterse a una prueba de sostenibilidad más rigurosa. A nivel político, la UE debe desarrollar un mensaje enérgico que refleje su apoyo al desarrollo sostenible y su liderazgo. Para ello, es necesario traducir los objetivos de desarrollo sostenible en una nueva estrategia europea con vistas a 2030, mediante la adopción de un cuadro restringido de indicadores de rendimiento de la UE y de indicadores que vayan más allá del PIB, así como su integración en el Semestre Europeo;
- **integrar las externalidades socioambientales en la lógica económica, animando a los Estados miembros a incorporar mejor la fiscalidad ecológica <sup>(16)</sup> y poner fin a las subvenciones antiecológicas.** La señal del precio del carbono debe reforzarse a nivel europeo, en particular, mediante la reforma del RCDE o la adopción de medidas complementarias a nivel nacional para el sector de la energía, que representa el 60 % de las emisiones de CO<sub>2</sub>. Esta integración permitiría mejorar la competitividad de los productos y las tecnologías sostenibles, que tienen por objeto limitar las externalidades y en ocasiones tienen un coste de producción más elevado;
- **desarrollar un marco reglamentario favorable al consumo y la producción sostenibles** (normas de diseño ecológico, prolongación de la duración de los bienes, etiquetas energéticas, objetivos de prevención de los residuos, lucha contra la contaminación, normas de eficiencia energética para edificios, etc.). Actualmente, la legislación existente en materia de diseño ecológico se considera insuficiente <sup>(17)</sup>. Las normas deberían adaptarse a la situación específica de las pymes («prueba de las pymes»).

4.2.4.1. **Por último, es necesario replantearse el modo de funcionamiento del sector financiero para garantizar la sostenibilidad y la integración inequívoca de las cuestiones medioambientales y sociales en las decisiones de inversión y en el concepto de riesgo** en el marco de las normas prudenciales y de solvencia. Este proceso ya se ha iniciado entre los inversores socialmente responsables y algunas grandes empresas, con el concepto de «pensamiento integrado» para la toma de decisiones estratégicas y operativas <sup>(18)</sup>. En la práctica, esta reflexión también podría contribuir a:

- reducir el «cortoplacismo», por ejemplo, mediante una mayor participación de los ahorradores en la adquisición de los activos a largo plazo;
- apoyar la introducción de soluciones y programas informáticos de fuente abierta en el sector financiero para fomentar una competencia sana;
- fomentar la adecuación de los criterios FinTech y los criterios de sostenibilidad;
- reforzar la elaboración de informes sobre los retos que plantea la sostenibilidad (apoyo a las calificaciones/certificaciones medioambientales) para las empresas y las instituciones financieras (véanse las recomendaciones de la *Taskforce on Climate Disclosure* a este respecto);
- incluir criterios de sostenibilidad en la obligación fiduciaria;
- realizar pruebas de sostenibilidad para las futuras reglamentaciones financieras europeas.

Bruselas, 18 de octubre de 2017.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Georges DASSIS

<sup>(16)</sup> DO C 226 de 16.7.2014, p. 1.

<sup>(17)</sup> Plan de trabajo sobre diseño ecológico 2016-2019.

<sup>(18)</sup> Trabajos del grupo de expertos de alto nivel sobre la financiación sostenible.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Fiscalidad de la economía colaborativa —  
Análisis de posibles políticas impositivas ante el crecimiento de la economía colaborativa»**

**(Dictamen exploratorio solicitado por la Presidencia estonia)**

(2018/C 081/09)

Ponente: **Giuseppe GUERINI**

Coponente: **Krister ANDERSSON**

Consulta	Dictamen exploratorio (solicitado por la Presidencia estonia), 17.3.2017
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	unión económica y monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en sección	5.10.2017
Aprobación en el pleno	19.10.2017
Pleno n.º	529
Resultado de la votación	168/0/1
(a favor/en contra/abstenciones)	

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE considera que la economía colaborativa, al generar valor social en el entorno de la economía digital, puede constituir una nueva oportunidad de crecimiento y desarrollo para los países de la Unión Europea, ya que permite movilizar recursos no utilizados y activar la iniciativa individual de los ciudadanos. El CESE distingue claramente entre la economía colaborativa, la economía digital o la *platform economy*, por la diferente intensidad y alcance de su dimensión inclusiva y colaborativa.

1.2. Como quiera que la generalización de la economía colaborativa se ve favorecida y potenciada por la difusión de las nuevas tecnologías informáticas y de las comunicaciones, que encuentran un vehículo formidable sobre todo en las plataformas digitales y en el amplio uso que se hace de los teléfonos inteligentes, el CESE cree que es importante valorar el fenómeno de la economía colaborativa en su conjunto, y no asimilarlo totalmente a la economía digital.

1.3. El CESE opina que la Unión Europea no puede dejar pasar la oportunidad que le ofrece la economía colaborativa para renovar el sistema por el que se rigen las relaciones entre instituciones, empresas, ciudadanos y mercados. Sin embargo, dada la especial fluidez y velocidad que caracterizan la evolución en este sector, es indispensable que los sistemas de regulación fiscal y los regímenes tributarios se adapten con inteligencia y flexibilidad al nuevo contexto de la economía colaborativa y, más en general, de la economía digital.

1.4. El CESE no considera que sea necesario un nuevo régimen fiscal específico para las empresas de la economía colaborativa. En su lugar, cree que es esencial incrementar las modalidades de colaboración y coordinación entre los Estados miembros y entre las distintas administraciones implicadas dentro de cada país, de manera que los entes públicos puedan adaptarse a la velocidad y el dinamismo de la economía digital y de la economía colaborativa.

1.5. El CESE recomienda que el sistema fiscal de la economía colaborativa respete el principio de neutralidad (esto es, que no interfiera con el desarrollo del mercado), estableciendo unos mecanismos impositivos adecuados y equitativos a los distintos tipos de empresa que operan en el ámbito de la economía colaborativa o de las modalidades tradicionales.

1.6. El CESE espera que se establezca rápidamente un sistema europeo uniforme e integrado que garantice una normativa común entre los distintos Estados miembros sobre el fenómeno de la economía digital, dada la tendencia natural de las redes digitales a funcionar en un contexto transfronterizo. Por lo tanto, sería perjudicial la implantación de diferentes formas de regulación en cada uno de los Estados miembros, y se necesita un verdadero enfoque europeo.

1.7. El CESE pide a las autoridades europeas que hagan todo lo posible por establecer formas de cooperación internacional fuera de Europa al objeto de establecer algunas normas básicas para la economía digital, ya que el potencial de las redes digitales permite actualmente gestionar las actividades de servicios y el intercambio de bienes en todo el mundo a través de una plataforma digital situada en un solo lugar del planeta.

1.8. El CESE considera además necesario adaptar debidamente las normas y principios en vigor a contextos que son nuevos y distintos con respecto al pasado, entre otras cosas por las oportunidades que brindan las nuevas tecnologías, así como garantizar un trato uniforme y proporcionado a todos los operadores económicos que llevan a cabo determinadas actividades con arreglo a modalidades tradicionales o en el marco de la economía digital.

1.9. El CESE anima a la Comisión y a los Estados miembros a que colaboren en la adopción de un marco jurídico general en relación con la economía digital que permita coordinar y armonizar las normas fiscales aplicables a estas nuevas formas de economía.

1.10. En aras de una gestión más sencilla del régimen fiscal y, sobre todo, de facilitar la aplicación del IVA, el CESE considera que la experimentación con una «organización virtual estable» podría resultar beneficiosa en el contexto cada vez más transfronterizo y menos territorial en el que se desenvuelven la economía digital y la economía colaborativa.

1.11. El CESE también considera importante recordar que, además de un régimen fiscal adecuado, es importante garantizar la protección y el respeto de: i) los derechos de los consumidores; ii) la privacidad y las normas sobre el tratamiento de los datos personales; y iii) los trabajadores y los proveedores de servicios que participan en los nuevos modelos empresariales y en las actividades de las plataformas colaborativas.

## 2. Introducción

2.1. El sector de la economía colaborativa está cobrando cada vez más importancia, a la vez que registra un rápido crecimiento, como atestiguan claramente algunos datos. En 2015, los ingresos vinculados a la economía colaborativa en la Unión Europea se calcularon en torno a 28 000 millones EUR (cuando tan solo un año antes representaban la mitad).

2.1.1. A partir de 2015, considerables inversiones por parte de grandes plataformas contribuyeron al desarrollo del sector, hasta el punto de que, en el futuro, se estima que la economía colaborativa podría representar un volumen de negocios comprendido entre 160 000 y 572 000 millones EUR en la UE.

2.2. Como acreditan los datos, la economía colaborativa llega a cada vez más sectores y tiene potencial para crear valor añadido, generar empleo a distintos niveles y garantizar unos servicios eficientes a precios competitivos para los consumidores europeos.

2.3. Al mismo tiempo, sin embargo, el sector de la economía colaborativa plantea una serie de retos al legislador europeo, que debe garantizar unos principios y normas con vistas a instituir un marco jurídico claro y previsible<sup>(1)</sup>, sin menoscabar con su intervención reguladora el alto potencial innovador hasta ahora demostrado por el sector.

2.4. Los términos ingleses «collaborative economy» y «sharing economy» (traducidos al español como «economía colaborativa» y «economía participativa») se utilizan a menudo de forma indistinta, y en 2015 el Diccionario Oxford incluyó la locución «sharing economy» entre sus neologismos, definiéndola como un sistema económico en el que bienes o servicios son compartidos entre particulares, de forma gratuita o a cambio de una suma de dinero, normalmente a través de internet.

2.5. A los efectos del presente Dictamen, se utilizará la definición «economía colaborativa» tal como la adoptó la Comisión Europea en su Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Una Agenda Europea para la economía colaborativa», de 2 de junio de 2016.

2.6. Más en concreto, la expresión «economía colaborativa» hace referencia a modelos de negocio en los que se facilitan actividades mediante plataformas colaborativas que permiten el uso temporal de mercancías o servicios ofrecidos a menudo por particulares.

---

<sup>(1)</sup> DO C 303 de 19.8.2016, p. 36, punto 8.2.4.

2.6.1. En la economía colaborativa participan tres tipos de sujetos: i) los proveedores de servicios que comparten bienes, recursos, tiempo o competencias y pueden ser particulares o profesionales; ii) los usuarios de tales servicios; iii) los intermediarios, que, a través de una plataforma («plataforma de colaboración»), conectan a los proveedores de servicios y los usuarios finales. Las operaciones de la economía colaborativa no suelen entrañar una transferencia de propiedad y pueden efectuarse con ánimo de lucro o sin él.

2.7. En concreto, la economía colaborativa permite acceder de forma más fácil y eficiente que antes a bienes y servicios a través de plataformas de conexión y colaboración, facilitando el encuentro entre la demanda del consumidor y la oferta de unos bienes y servicios que pueden ser prestados por profesionales o no profesionales.

2.8. La utilización de la tecnología y de plataformas de conexión eficientes ha revolucionado varios sectores, como el transporte a corta y larga distancia, además del sector hotelero o de gestión de alquileres de casas o habitaciones, que permiten organizar con gran eficacia y rapidez servicios donde convergen la oferta y la demanda.

2.8.1. En este contexto se han asentado algunos grandes gestores, ubicados por lo general fuera de la Unión Europea, que constituyen claros ejemplos de la creciente pujanza de la economía colaborativa. Estos ejemplos han puesto de manifiesto no solo el gran potencial de crecimiento de este sector sino también los problemas que este plantea al legislador desde un punto de vista jurídico, en el ámbito del régimen fiscal y por lo que respecta a las modalidades de regulación del trabajo, las prestaciones sociales y la seguridad social de los trabajadores.

2.9. De forma progresiva, a los sectores mencionados se están sumando también otros en los que está empezando a desarrollarse la economía colaborativa, como algunos servicios financieros, el cuidado de personas y los servicios sanitarios. En los próximos años se les unirán más sectores, con lo que la economía colaborativa asumirá un papel aún más prominente: es evidente, por tanto, que en la actualidad no solo es útil, sino también necesaria, una reflexión adecuada sobre los aspectos normativos y fiscales de la materia.

### 3. La economía colaborativa y los nuevos modelos de negocio

3.1. La generalización de las herramientas de las tecnologías de la información y la comunicación y del denominado Internet de los objetos ha dado lugar a la consolidación de numerosas empresas tecnológicas nuevas. Hoy en día están surgiendo muchos modelos de negocio que recurren al sector de las economías digital y colaborativa. Estos modelos difieren en función de su estructura y su volumen de negocio, además de por el tamaño de los mercados de referencia, las modalidades de uso de las tecnologías y el modelo organizativo. En cuanto al tratamiento fiscal, podemos sin embargo establecer tres grupos principales:

- el modelo de las empresas muy grandes que desempeñan diferentes funciones de base digital a través de la web, y cuyos ingresos se generan en su mayoría por la venta y gestión de los datos recogidos y la publicidad (por ejemplo, Google);
- el modelo de las plataformas de gestión y encuentro de la oferta y la demanda, que se basa en conectar a los consumidores y a los proveedores recurriendo a plataformas digitales como centros de conexión y donde las transacciones generan ingresos tanto para la plataforma de conexión como para los proveedores finales de los servicios (por ejemplo, Airbnb o Uber), y
- el modelo de las plataformas de intercambio *inter pares*, en las que teóricamente no existen transacciones económicas en forma monetaria, pero que pueden generar un intercambio de bienes y servicios en igualdad de condiciones entre usuarios y proveedores.

3.2. Por lo que se refiere al modelo de las grandes empresas de búsquedas generalistas en la red, la plataforma permite el tratamiento de los datos y la creación de valor añadido, todo lo cual puede adaptarse posteriormente a la demanda específica de los consumidores y ser vendido.

3.3. En este contexto, el CESE desea señalar el valor específico de los datos, que han llegado a calificarse incluso de «nueva divisa»<sup>(2)</sup>. El valor añadido está sujeto al IVA y al principio de tributación en el país de destino. Sin embargo, puede resultar difícil evaluar la magnitud de esta creación de valor en sus distintas fases y, por consiguiente, determinar las obligaciones fiscales.

---

(<sup>2</sup>) Más información en el artículo del Foro Económico Mundial <https://www.weforum.org/agenda/2015/08/is-data-the-new-currency/>

3.4. El rápido crecimiento de los nuevos modelos empresariales exige una evaluación general de la creación de valor y de las obligaciones fiscales.

3.5. Por lo que respecta a las plataformas que actúan de intermediarias entre la oferta y la demanda (el modelo Uber), una importante cuestión preliminar tiene que ver con la posibilidad de establecer normas y requisitos de acceso al mercado para las plataformas digitales activas en el sector de la economía colaborativa y, sobre todo, para los proveedores de servicios que utilizan dichas plataformas.

3.5.1. Entre los requisitos de acceso al mercado pueden encontrarse la necesidad de obtener autorizaciones administrativas para el ejercicio de la actividad, obligaciones de licencia o requisitos mínimos de calidad (por ejemplo, dimensiones de los locales o tipo de automóvil, obligaciones de seguro o depósito, etc.). Frecuentemente, los ingresos generados se evalúan y se asignan a un particular o a una empresa, cuyos beneficios tributan con arreglo al impuesto sobre sociedades.

3.6. La Directiva de servicios dispone que los requisitos de acceso al mercado adoptados en los distintos Estados miembros deben estar justificados y ser proporcionados, teniendo en cuenta el modelo empresarial en cuestión y los servicios innovadores de que se trate, y no privilegiar un modelo empresarial o de gestión del servicio en detrimento de otros (principio de neutralidad).

3.7. El CESE comparte la observación efectuada por la Comisión en su Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento para 2016, según la cual una regulación más flexible de los mercados de servicios, incluidos los de la economía colaborativa, conduciría a una mayor productividad facilitando la entrada al mercado de nuevos operadores, reduciendo el precio de los servicios y garantizando una mayor libertad de elección a los consumidores.

3.8. Se espera, por tanto, que los requisitos de acceso al mercado para el sector de la economía colaborativa, cuando así los prevean los distintos ordenamientos jurídicos nacionales, sean acordes con la Directiva de servicios y garanticen: i) la igualdad de condiciones entre los distintos operadores económicos activos en sectores en los que coexisten operadores tradicionales y operadores de la economía colaborativa, y ii) unos requisitos regulatorios claros y sencillos que permitan aprovechar el potencial de innovación y las oportunidades que puede brindar la economía colaborativa a un número cada vez mayor de personas.

#### **4. Marco institucional**

4.1. El sector de la economía colaborativa, por su carácter de servicio en línea prestado a través de plataformas digitales, trasciende, al menos en parte, el concepto de territorialidad que caracteriza las actividades económicas tradicionales. Es importante, por tanto, establecer también para este sector un marco regulador adecuado y claro acorde con el objetivo general de la Comisión de imponer los beneficios allí donde se generan.

4.2. El CESE observa que la seguridad jurídica se vería reforzada si se estableciera una normativa para que las empresas que ofrecen y promueven servicios relacionados con la economía colaborativa mantuvieran un vínculo fiscal en Europa. A este respecto, y precisamente en relación con las características específicas de las empresas digitales, se está debatiendo la posibilidad de diseñar una nueva fórmula para el establecimiento virtual de las empresas que se ha definido como «organización virtual estable». Se trata de una formulación interesante para superar los problemas que plantea determinar el lugar de implantación de este tipo de actividad, pero que requiere una amplia reflexión y la elaboración de un estudio adecuado en los próximos años. Esto permitiría establecer un lugar en la UE para las actividades realizadas a través del mercado digital, garantizando que el valor económico de la transacción se grava en Europa y, de manera más general, allí donde se crea el valor.

4.3. La economía colaborativa podría facilitar algunas actividades de las autoridades tributarias nacionales gracias a la digitalización de los pagos efectuados a través de las plataformas de colaboración y la perfecta rastreabilidad de dichos pagos. La estructura del sistema de pago podría facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de los operadores del sector, como sucede por ejemplo en Estonia, donde la tramitación de la declaración de la renta de los conductores y de algunos proveedores de servicios se ha simplificado gracias a la colaboración con las plataformas digitales.

4.4. En términos generales, el CESE espera que el intercambio de información fiable y rastreable entre autoridades tributarias, operadores y plataformas de colaboración contribuya a reducir las cargas administrativas vinculadas al pago de impuestos en el sector de la economía colaborativa y las cargas de aplicación de las autoridades tributarias, en el marco de una colaboración que el contexto tecnológico en el que tienen lugar las transacciones hace más sencilla y segura.

## 5. Fiscalidad de la economía colaborativa

5.1. Por lo que respecta a la fiscalidad de la economía colaborativa conviene señalar que, en su informe de 28 de mayo de 2014, el grupo de expertos en fiscalidad de la economía digital creado por la Comisión Europea observó que no se deberían instituir regímenes fiscales especiales para la economía y las empresas digitales, sino que se considera más adecuado adaptar las actuales normativas y modelos fiscales a los nuevos contextos, haciendo uso de la amplia rastreabilidad de las transacciones realizadas en plataformas de la economía colaborativa para la gestión de las obligaciones fiscales.

5.2. En la práctica, los nuevos modelos de negocio hacen que la Comisión Europea y las autoridades tributarias nacionales deban prestarles especial atención, sobre todo cuando las plataformas están establecidas fuera de la UE, e intentar así que sea justa y proporcional la distribución de la carga fiscal sobre el valor económico producido por los diferentes actores: proveedores, usuarios beneficiarios y plataformas intermediarias.

5.3. El CESE considera que, al adaptar al sector de la economía colaborativa las normas y principios generales en vigor en materia tributaria, se debe adoptar un enfoque razonable y proporcionado. Dicho enfoque debería garantizar la existencia de unas normas claras y previsibles para los operadores del sector, de forma que no se generen excesivos costes de conformidad, pues podrían perjudicar el crecimiento de un sector de reciente desarrollo y amplias perspectivas futuras, pero no del todo previsibles y medibles.

5.4. Una posible y futura iniciativa europea en el ámbito de la fiscalidad de los modelos de negocio de la economía digital debería tener en cuenta las distintas iniciativas antielusión promovidas en los últimos años por la Comisión Europea en materia fiscal, de forma que las distintas intervenciones regulatorias se coordinaran entre sí en un marco de intervención orgánico y coherente.

5.5. Se debería emprender una iniciativa adaptada para gravar la economía digital a fin de reforzar el mercado interior europeo y su desarrollo en un sector que constituye ya una parte importante de la economía europea y está destinado a desempeñar un papel aún más relevante en los próximos años.

5.5.1. A este respecto, los artículos 113 y 115 del Tratado brindan un sólido fundamento jurídico para dictar normas en materia de impuestos tanto directos como indirectos en el ámbito de la economía colaborativa con vistas a consolidar el mercado interior y mejorar su funcionamiento.

5.6. Algunos Estados miembros han decidido intervenir en el sector de la fiscalidad de la economía digital mediante una legislación nueva y vinculante en la materia, mientras que otros han adoptado directrices para los operadores del sector. Como ya se ha señalado anteriormente, sería necesaria sin embargo una iniciativa sobre la fiscalidad de la economía digital a escala europea.

5.7. El CESE espera, por consiguiente, que se pueda llevar a cabo una intervención legislativa de ámbito europeo en materia de fiscalidad de la economía digital, que deberá contemplar una coordinación y una participación adecuadas de los Estados miembros, con el objetivo de fortalecer el mercado interior y aprovechar plenamente las oportunidades que brinda la economía digital.

5.8. Los proveedores de servicios de la economía colaborativa están indudablemente sujetos a obligaciones fiscales, aunque se plantean dificultades a la hora de identificar a los contribuyentes, entre otras cosas porque pueden ejercer sus actividades bien de un modo profesional (por ejemplo, ofreciendo de manera continuada la prestación de un servicio), bien de manera ocasional (como un recurso de renta complementaria, sin que se convierta en profesión). Esta difícil identificación de los contribuyentes va acompañada con frecuencia de la compleja tarea de medir con exactitud la renta imponible.

5.9. A este respecto, el CESE considera positiva el establecimiento de umbrales de renta mínima para distinguir si el ejercicio de una actividad determinada debe considerarse profesional o no, si bien espera que la fijación de tales umbrales se apoye en pruebas o motivos que justifiquen su elección.

5.10. Por lo que respecta a los nuevos modelos de negocio, es necesaria una coordinación en el ámbito de la UE a fin de evitar la doble imposición y el fraude fiscal. Los Estados miembros deberían introducir y aplicar buenas prácticas de modelos impositivos, en particular para aquellas empresas que gestionan y realizan actividades de encuentro entre la oferta y la demanda a través de plataformas digitales. La Comisión Europea ha de asegurar la coordinación entre las normas estableciendo, por medio de una Directiva, algunas reglas comunes y compartidas.

5.11. Al mismo tiempo, el CESE alienta la publicación por parte de las administraciones tributarias nacionales de directrices que proporcionen indicaciones claras a los proveedores de servicios que operan en el ámbito de la economía colaborativa. Como quiera que los proveedores de servicios son frecuentemente particulares, es necesario ofrecer información acerca de sus obligaciones fiscales ya que, a menudo, estas personas no saben si están sujetas a imposición fiscal.

5.12. El CESE espera que las normativas europeas y nacionales contemplen mecanismos para fomentar la cooperación entre los operadores de la economía colaborativa y las autoridades tributarias. Gracias a una utilización amplia de datos fiables y rastreables, esta cooperación podría promover la simplificación y la transparencia fiscal, lo que podría llegar a permitir que, a efectos de estas actividades, las plataformas digitales se convirtieran en «sustitutos del contribuyente» en colaboración con las autoridades tributarias.

5.12.1. A este respecto, el CESE subraya que la seguridad fiscal debe ser objeto de especial atención ante la rápida evolución y crecimiento de los nuevos modelos de negocio, que acentúa la preocupación por la incertidumbre en materia fiscal y por su impacto en el comercio y la inversión transfronterizas, especialmente en un contexto de fiscalidad internacional<sup>(3)</sup>.

5.13. El CESE señala que la economía colaborativa podría ampliar la base imponible nacional, generando empleo y creando nuevos recursos en la economía. A fin de aprovechar esta nueva base, las autoridades nacionales competentes deberán desarrollar sistemas para intercambiar más eficazmente la información entre sí. Estos datos, combinados con nuevas oportunidades tecnológicas, podrían crear una mayor seguridad fiscal, con menores costes tanto para los proveedores de servicios como para las autoridades tributarias. Dado que la plataforma digital, el proveedor de servicios y el cliente pueden hallarse en Estados miembros distintos, esta cuestión debería explorarse en mayor medida a nivel de la UE para prestar la debida atención a la protección transfronteriza de datos.

## 6. IVA

6.1. Con respecto a las actividades de la economía colaborativa y su sujeción al IVA, hay que diferenciar ante todo entre las actividades realizadas por los distintos modelos empresariales de nueva factura, por ejemplo los que recurren directamente a plataformas colaborativas y las actividades de los proveedores de servicios individuales que se registran en dichas plataformas, y los modelos que se valen de las plataformas para desarrollar actividades diversas, como la venta de espacios o de datos de usuarios para anuncios y fines publicitarios.

6.2. Por lo que se refiere a estos últimos casos, las empresas ya están sujetas al impuesto sobre sociedades. Estas recopilan información de los usuarios (las empresas recaban información cada vez que un usuario introduce una búsqueda). Posteriormente, pueden vender dicha información a los anunciantes y a otras partes interesadas y, si se crea valor, se ha de recaudar el IVA sobre el intercambio de los datos (la recopilación y venta de la información).

6.3. Por lo que respecta a los modelos que actúan de punto de encuentro entre oferta y demanda, cabe considerar que crean «valor añadido» al ofrecer un servicio y permitir una transacción/intercambio entre los clientes y los conductores, por lo que han de estar sujetos al IVA.

6.4. En términos generales, a efectos de IVA debemos distinguir tres casos en relación con las modalidades de pago por prestaciones en el contexto de la economía colaborativa: i) cuando las prestaciones se efectúan a cambio del pago de una suma de dinero; ii) cuando la remuneración del servicio no se efectúa en dinero, sino con otra prestación o una remuneración no monetaria, y iii) cuando la prestación se efectúa a título gratuito y sin retribución alguna.

6.5. El régimen de IVA aplicable al caso i) anteriormente mencionado puede deducirse de las normas y principios de la legislación en vigor, tal como ha sido desarrollada por el Tribunal de Justicia de la UE, mientras que el caso iii) podría no recaer en el ámbito de aplicación de la normativa del IVA vigente en la actualidad.

6.5.1. Con respecto a los casos concretos que puedan entrar en el punto ii), el CESE pide que se profundice más sobre la sujeción o no de las actividades de las plataformas de colaboración a la normativa del IVA. En efecto, no queda claro a día de hoy el marco jurídico en esta materia, sobre todo por lo que respecta a los servicios que, como se ha mencionado anteriormente, no requieren un pago en dinero, sino que utilizan con fines comerciales los datos del consumidor, así como sus preferencias y hábitos.

---

<sup>(3)</sup> Para más información, véase el Informe sobre seguridad fiscal del FMI y la OCDE para el G20 de ministros de Hacienda sobre seguridad en materia fiscal

6.6. El CESE cree que es importante que la Comisión aborde y regule la cuestión del IVA en el marco de la economía colaborativa como parte de su plan de acción, recurriendo cuando proceda a normas y principios simplificados por debajo de determinados umbrales de volumen de negocios, como ya se ha hecho en algunos países, a fin de limitar los costes de cumplimiento, sobre todo para las pymes y los proveedores de servicios ocasionales.

6.7. También sería oportuno que la Comisión Europea y las administraciones tributarias nacionales promoviesen la cooperación y la coordinación en la aplicación de los regímenes del IVA al sector de la economía colaborativa.

## 7. Consideraciones finales

7.1. El CESE apoya el informe del Parlamento Europeo relativa a una Agenda Europea para la economía colaborativa, en el que se afirma que «los emprendedores europeos muestran una fuerte tendencia a crear plataformas colaborativas con fines sociales, y reconoce el creciente interés por la economía colaborativa basada en los modelos de las sociedades cooperativas»<sup>(4)</sup>.

7.2. Las características específicas de la economía colaborativa, su potencial de innovación y la necesidad de adecuar las normas fiscales al desarrollo exponencial de este sector son argumentos en favor de la participación de la sociedad civil organizada en las actividades de consulta y análisis promovidas por la Comisión Europea. El objetivo estribará en reunir a las partes interesadas del sector, los representantes de las instituciones de la UE y las administraciones tributarias nacionales, así como a los especialistas del mundo académico, a fin de impulsar una reflexión conjunta sobre cuestiones relacionadas con la fiscalidad de la economía colaborativa.

7.3. El CESE pide a la Comisión Europea que proponga nuevas recomendaciones para mejorar el intercambio de información entre las autoridades tributarias nacionales y en favor de la igualdad de trato fiscal a los prestadores de servicios. El Comité cree necesario elaborar un dictamen adicional a fin de evaluar mejor los requisitos en materia de política fiscal, así como la repercusión y los resultados de la imposición fiscal a la economía digital.

7.4. Por lo que respecta a los derechos de los trabajadores y de los consumidores que participan en la economía colaborativa, el CESE se remite a su Dictamen «La economía colaborativa y la autorregulación»<sup>(5)</sup>. Sin embargo, es importante recordar en este contexto que el impacto de la economía colaborativa en el mercado laboral tiene efectos muy significativos que requieren una atención específica atendiendo a la protección de los trabajadores, en particular por lo que se refiere a las cotizaciones a la seguridad social y al sistema de prestaciones sociales.

7.4.1. A este respecto, el CESE resalta una vez más la necesidad de tener en cuenta el impacto de la economía colaborativa en el mercado laboral, al tiempo que señala que la plena protección de los trabajadores y los prestadores de servicios es un objetivo que los legisladores nacionales y de la UE deberán tener siempre presente.

Bruselas, 19 de octubre de 2017.

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

---

<sup>(4)</sup> Informe relativo a una Agenda Europea para la economía colaborativa (2017/2003(INI), 11 de mayo de 2017.

<sup>(5)</sup> DO C 303 de 19.8.2016, p. 36, punto 8.2.4.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Uso del suelo agrícola para la producción sostenible de alimentos y servicios ecosistémicos»****(Dictamen exploratorio a petición de la Presidencia estonia)**

(2018/C 081/10)

Ponente: **Roomet SÕRMUS**

Consulta	Carta del primer ministro de la República de Estonia con fecha de 17 de marzo de 2017
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Decisión de la Mesa	28. 3.2017
Sección competente	Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en sección	3.10.2017
Fecha de la aprobación en el pleno	18.10.2017
Pleno n.º	529th
Resultado de la votación	126/0/2
(a favor/en contra/abstenciones)	

**1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1. Un marco de referencia conjunto de la UE tendría un significado decisivo para el uso sostenible y la protección del suelo agrícola, ya que permitiría efectuar el seguimiento de los progresos en la recogida y explotación de datos; también podría servir para fijar la definición de buen estado del suelo, una terminología uniforme y criterios armonizados para la supervisión, así como para determinar las prioridades y las diferentes medidas políticas encaminadas a lograr un buen estado del suelo.

1.2. En todos los Estados miembros la pérdida de suelo agrícola debida a la degradación del suelo, el abandono de tierras, el cambio climático y la urbanización constituye un problema considerable. Por consiguiente, el CESE propone actualizar el marco actual de la UE al objeto de proteger el suelo agrícola de los Estados miembros de modo que resulte útil para la producción alimentaria y la prestación de otros servicios ecosistémicos, y para salvaguardar su fertilidad, al tiempo que se mejora la supervisión y se pone a disposición información fiable.

1.3. A los agricultores, en su calidad de propietarios y usuarios del suelo agrícola, les compete un cometido especial en la prestación de servicios ecosistémicos, que debe reconocerse y apoyarse. El suelo proporciona los servicios ecosistémicos más importantes. El suelo constituye la base de la mayor parte de la producción alimentaria mundial y resulta necesario para la producción de biomasa. El suelo almacena carbono y, de ese modo, contribuye a mitigar el cambio climático.

1.4. El objetivo de la modernización de la política agrícola común (PAC) debería consistir, entre otras cosas, en seguir protegiendo la salud y la fertilidad de los suelos y las superficies de explotación, lo que es imprescindible para mantener y seguir mejorando la productividad y la sostenibilidad de la agricultura.

1.5. Según el Acuerdo sobre el cambio climático, es preciso promover iniciativas nuevas y las ya existentes a fin de equilibrar el ciclo de carbono de los suelos, de forma que la producción alimentaria no se vea amenazada. A fin de aumentar el contenido de carbono del suelo, el CESE propone que se incorporen a las medidas políticas de la UE los principios de la gestión sostenible del suelo. Es necesario fomentar, entre otras cosas, la producción de biomasa mediante la mejora del acceso al agua y otros factores que influyen en el suelo (estructura y aireación del suelo, presencia de nutrientes, valor del

pH, actividad biológica del suelo), una labranza del suelo especialmente cuidadosa, la pasticultura y una gestión sostenible de los pastizales, la producción agrícola integrada, con las mejores prácticas de la agricultura ecológica y convencional, como la rotación de cultivos, el cultivo de leguminosas, la recuperación de los residuos orgánicos, el compostaje y la creación de cubiertas vegetales invernales para los campos. Los suelos ricos en carbono y los pastizales deben gestionarse de manera sostenible con el fin de fomentar la fijación de carbono en el suelo y las plantas.

1.6. Es preciso animar e incentivar a los Estados miembros, también en el marco del segundo pilar de la PAC, para que adopten medidas de protección del suelo adecuadas.

1.7. Las inversiones adicionales en tecnologías respetuosas con el medio ambiente y el clima y en sistemas de mejora de la tierra deben recibir apoyo con miras a un uso sostenible de la tierra y el suelo.

1.8. Debe fomentarse la agricultura basada en el conocimiento (es decir, la agricultura de precisión y las prácticas agroecológicas). El potencial de la agricultura de precisión respetuosa con los recursos, el suelo y el medio ambiente se materializa mediante la integración de datos relativos al suelo, los abonos, la protección de las plantas, la meteorología y el rendimiento, lo que requiere una mejora del acceso a los datos aprovechables recopilados en las bases de datos nacionales, una mayor movilidad y un mayor facilidad de uso, teniendo en cuenta el principio de que los agricultores conservan la propiedad de los datos generados. La condición previa para ello es que los agricultores tengan acceso a internet y utilicen las tecnologías de la información y la comunicación.

1.9. Es preciso incrementar el uso de datos sobre el suelo a la hora de formular políticas y tomar decisiones sobre el uso de la tierra. Al mismo tiempo, es necesario mejorar la calidad y la disponibilidad de los datos sobre el suelo, especialmente en las zonas en las que, hasta el momento, no se ha investigado lo suficiente. Es necesario acordar a escala de la UE una vigilancia del suelo armonizada.

1.10. Es preciso reforzar la concienciación sobre la función de los suelos en todo el sistema educativo mediante la utilización de medios pedagógicos modernos y la inclusión de la materia «suelo» en los planes de estudio de todos y cada uno de los niveles educativos.

1.11. Asimismo, las medidas orientadas a informar a los agricultores sobre cuestiones relacionadas con el suelo y las buenas prácticas agrícolas desempeñan una función importante. Por ello, reviste una importancia particular la colaboración de los servicios de asesoramiento agrario.

## 2. Introducción

2.1. El presente dictamen del CESE se elabora a petición de la Presidencia estonia y tiene por objeto hacer hincapié en la importancia crucial que reviste la utilización sostenible de la tierra<sup>(1)</sup> y el suelo<sup>(2)</sup> para la producción alimentaria y la prestación de servicios ecosistémicos.

2.2. A petición de la Presidencia estonia, el Comité examinará la manera en que se aborda la cuestión del suelo agrícola en los diversos ámbitos políticos de la UE. Asimismo, analizará qué pueden hacer los responsables políticos y las empresas de la UE para fomentar la utilización sostenible y eficaz del suelo, un recurso fundamental para la producción alimentaria y la prestación de otros servicios ecosistémicos.

2.3. En la actualidad, la UE dispone de numerosas normas para la protección del suelo. Pese a que existen varias políticas de la UE que contribuyen a la protección y la gestión sostenible del suelo agrícola, la protección del suelo, por lo general, no es el principal de sus objetivos. El CESE cree que ha llegado el momento de entablar un debate sobre la manera en que las diferentes medidas podrían coordinarse mejor en el nivel de la UE.

<sup>(1)</sup> La «tierra» es la parte de la superficie del planeta que no está cubierta por agua.

<sup>(2)</sup> El suelo puede definirse como la capa superior de la corteza terrestre, formada de partículas minerales, materia orgánica, agua, aire y organismos vivos. Constituye la interfaz entre la tierra, el aire y el agua y es el espacio vital de la mayor parte de la biosfera [<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52006DC0231>].

2.4. La UE y los Estados miembros deben basar su formulación de políticas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas para el período de aquí a 2030 <sup>(3)</sup>. Entre estos objetivos cabe incluir fomentar los ecosistemas, combatir la desertificación, detener e invertir la degradación y el empobrecimiento de los suelos, gestionar de manera sostenible los recursos naturales y utilizarlos de forma eficiente e integrar las medidas en materia de cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales. La condición previa para la agricultura y la producción alimentaria sostenibles es la protección del suelo agrícola, así como la utilización sostenible de los suelos, que constituyen un recurso finito y, en principio, no renovable.

2.5. Además, se han emprendido una serie de iniciativas <sup>(4)</sup> destinadas a fomentar la gestión sostenible del suelo y concienciar sobre la importante función que posee la superficie de explotación para la seguridad alimentaria y la mitigación del cambio climático.

2.6. El CESE se remite además al concepto de los límites de nuestro planeta, al que podría recurrirse para definir los límites medioambientales que la humanidad no puede superar si no quiere dañar el medio ambiente. Señala que de nueve límites del planeta ya se han traspasado tres (cambio climático, pérdida de biodiversidad, ciclo del nitrógeno) <sup>(5)</sup>. Al mismo tiempo, el Comité reconoce que la seguridad alimentaria mundial es también un desafío que Europa debe tener urgentemente en cuenta como parte de su responsabilidad a nivel mundial.

### 3. Principales problemas relacionados con la utilización del suelo y de la tierra en lo que respecta a la producción agrícola

3.1. En las próximas décadas aumentará la demanda mundial de alimentos. Por consiguiente, en algunas regiones del mundo las tierras agrícolas tendrán que cultivarse de forma incluso más intensiva, lo que podría repercutir negativamente en el suelo y en el medio ambiente en general, si la utilización del suelo no se ajusta a criterios ecológicos. Para garantizar un suministro suficiente de alimentos, es necesario mantener la productividad de las superficies agrícolas disponibles y conservar la fertilidad del suelo en términos biológicos, químicos y físicos.

3.2. En el dictamen del CESE sobre «Sistemas alimentarios más sostenibles» <sup>(6)</sup> se describen las consecuencias de las prácticas agrícolas inadecuadas en la producción alimentaria: pérdida de biodiversidad, degradación del suelo, contaminación del agua y del aire y emisiones de gases de efecto invernadero. Por lo tanto, es preciso velar por que estos recursos se utilicen de manera eficaz y sostenible a fin de salvaguardar el suministro de alimentos. Ello debería formar parte de una política alimentaria integral, tal y como se describe en el dictamen del CESE «Contribución de la sociedad civil al desarrollo de una política alimentaria integral en la UE», que está en curso de elaboración.

3.3. El cambio climático también tiene consecuencias en la disponibilidad de los recursos naturales básicos: el agua y el suelo. Pese a que se han adoptado diversas medidas para luchar contra el cambio climático, el contenido de carbono del suelo desciende año tras año, según datos relativos a la capa arable. Sin embargo, contar con datos adicionales sobre las capas más profundas reflejaría la tendencia de forma más realista.

3.4. En su informe titulado «El medio ambiente en Europa: estado y perspectivas 2015» <sup>(7)</sup>, la Agencia Europea del Medio Ambiente (AEMA) advierte de que los servicios que prestan los ecosistemas edáficos, entre ellos la producción de alimentos, la protección de la biodiversidad y el almacenamiento de carbono, agua y nutrientes en el suelo, se ven cada vez más amenazados. Dependiendo de la región, los problemas principales detectados en el informe son la erosión del suelo, la pérdida de materia orgánica en el suelo, la contaminación y el sellado del suelo, la urbanización, el abandono de tierras y las consecuencias de la creciente intensificación de la producción agrícola para los hábitats naturales y seminaturales. Entre otras amenazas para el suelo reconocidas, cabe incluir también la pérdida de fertilidad de los suelos.

<sup>(3)</sup> <http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>

<sup>(4)</sup> Estas iniciativas incluyen, por ejemplo, la International Decade of Soils, la Alianza Mundial para el Suelo de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la iniciativa francesa 4 %: Soils for Food Security and Climate Protection, la iniciativa ciudadana People4Soil, etc.

<sup>(5)</sup> Rockström, J. et al., 2009, Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity, Ecology and Society, vol. 14, <https://www.consecol.org/vol14/iss2/art32/main.html>

<sup>(6)</sup> DO C 303 de 19.8.2016, p. 64.

<sup>(7)</sup> <https://www.eea.europa.eu/soer>

#### 4. Problemas vinculados a las tierras agrícolas en varios ámbitos políticos de la UE

4.1. Un informe elaborado por la Comisión Europea analizó las medidas en materia de protección del suelo adoptadas por los veintiocho Estados miembros de la UE <sup>(8)</sup>. El análisis determinó 35 medidas políticas de protección del suelo a escala de la Unión y 671 nacionales. Entre las medidas de la UE figuran documentos de estrategia, directivas, reglamentos y varias medidas de apoyo. Tres cuartas partes de las medidas nacionales eran esencialmente normas vinculantes.

4.2. La variedad de las medidas de los Estados miembros representa una oportunidad para afrontar mejor su complejidad, pero también para una mejor coordinación. El Derecho de la UE ofrece en parte algunas normas valiosas y estrictas en materia de protección del suelo, pero el sistema presenta algunas deficiencias. Las políticas nacionales no resultan suficientes para colmar el déficit en la legislación relativa a la protección del suelo de la UE y las normas difieren de forma considerable entre los países.

4.3. El Séptimo Programa de Acción Medioambiental de la UE, vigente desde comienzos de 2014, reconoce que la degradación del suelo constituye un problema grave y establece para la UE el objetivo de lograr, para 2020, una gestión sostenible y una protección adecuada del suelo y de conseguir avances en lo que se refiere a la rehabilitación de las tierras contaminadas. La UE y sus Estados miembros también se han comprometido a reforzar las medidas contra la erosión y a mejorar la materia orgánica del suelo.

4.4. Cabe considerar que, entre otras, las siguientes medidas de la UE son relevantes para la protección del suelo y tienen una relativa eficacia: la Directiva sobre las emisiones industriales, la Directiva sobre responsabilidad ambiental, las normas relativas a la protección del agua [la Directiva marco sobre el agua, la Directiva sobre los nitratos, la condicionalidad de la política agrícola común y las normas relativas a las buenas condiciones agrarias y medioambientales (BCAM)]. Sin embargo, por lo que respecta a la mejora de la situación del suelo, la aplicación de estas medidas podría tener un mayor efecto si se tienen en cuenta las condiciones locales de forma flexible y si las medidas se coordinan entre ellas de manera más eficaz.

4.5. Los problemas relacionados con la protección del suelo podrían abordarse recurriendo a varios tipos de recursos financieros disponibles a través del Fondo de Cohesión, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, LIFE+ y el Programa Horizonte 2020.

4.6. Los pagos directos del primer pilar de la política agrícola común, que abarcan alrededor del 90 % del suelo agrícola utilizado de la UE, suponen un importante incentivo económico para las decisiones referentes a la utilización y gestión de la tierra por parte de los agricultores. Los pagos directos están estrictamente vinculados al mantenimiento de las superficies agrícolas en buenas condiciones agrarias y medioambientales así como al cumplimiento de los requisitos de condicionalidad y ecologización, tal y como se estipula en los Reglamentos de base de la PAC. A este respecto, los Estados miembros cuentan con un cierto margen de maniobra. El 30 % de los pagos directos están sujetos a requisitos medioambientales que tienen por objeto mejorar la calidad del suelo, proteger la biodiversidad y fomentar la fijación del carbono <sup>(9)</sup>. Es imprescindible velar por que los beneficios de la ecologización no queden anulados debido a un exceso de burocracia a la hora de aplicar estas medidas.

4.7. Los programas de desarrollo rural en el marco del segundo pilar de la política agrícola común ofrecen también a los Estados miembros posibilidades para aplicar las medidas de protección de los suelos agrícolas de la UE, que se adaptan a las particularidades locales de cada Estado miembro.

4.8. Podrían igualmente brindar perspectivas para la protección del suelo, la mitigación del cambio climático y la adaptación a sus consecuencias una serie de iniciativas legislativas previstas (como el paquete de medidas sobre clima y energía, el Reglamento sobre la inclusión de las emisiones y absorciones de los gases de efecto invernadero resultantes del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura (UTCUTS), el Reglamento de reparto del esfuerzo, etc.).

4.9. La modernización del Reglamento sobre fertilizantes de la UE —actualmente objeto de debate en relación con el paquete sobre la economía circular—, que garantizará que los abonos orgánicos y obtenidos de los residuos puedan utilizarse de forma más sencilla, resulta asimismo sumamente relevante para los problemas relacionados con la protección del suelo. Sin embargo, el material reciclado que se emplee como enmienda del suelo o los fertilizantes no deberían contener sustancias peligrosas (xenobióticos). Aunque la propuesta de la Comisión establece valores límite para las

<sup>(8)</sup> Updated Inventory and Assessment of Soil Protection Policy Instruments in EU Member States: <http://ecologic.eu/14567>

<sup>(9)</sup> [https://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/greening\\_es](https://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/greening_es)

concentraciones de sustancias peligrosas en los abonos minerales u orgánicos, sigue siendo necesario encontrar nuevas soluciones técnicas más limpias para producir abonos y enmiendas que sean seguros para su uso en el suelo, sin afectar a la productividad primaria. En su dictamen, el CESE acoge favorablemente la iniciativa de la Comisión, señalando que la fertilidad y protección del suelo son objetivos fundamentales en la revisión del Reglamento <sup>(10)</sup>.

## 5. Propuestas dirigidas a fomentar la utilización sostenible del suelo como recurso fundamental para la producción agrícola y la prestación de servicios ecosistémicos en la Unión Europea

5.1. Un marco de referencia conjunto de la UE tendría un significado decisivo para el uso sostenible y la protección del suelo agrícola, ya que permitiría efectuar el seguimiento de los progresos en la recogida y explotación de datos; también podría servir para fijar una terminología uniforme, la definición de buen estado del suelo, las prioridades y los criterios para la supervisión, teniendo en cuenta las diferentes condiciones edafoclimáticas, así como determinar las diversas medidas políticas encaminadas a lograr un buen estado del suelo. Se trata de una condición previa para evaluar debidamente el estado del suelo y poder adoptar las medidas necesarias.

5.2. En todos los Estados miembros la pérdida de suelo agrícola debida a la degradación del suelo, el abandono de tierras, el cambio climático y la urbanización constituye un problema considerable. Las zonas agrícolas están desapareciendo en favor de las superficies artificiales. Entre 2006 y 2012, la ocupación de la tierra en los países europeos ascendía aproximadamente a 107 000 hectáreas al año. Los tipos de tierra ocupados con mayor frecuencia para el desarrollo artificial eran la tierra cultivable y las tierras de labor permanentes, seguidas de los pastos y las zonas agrícolas mixtas <sup>(11)</sup>. Por consiguiente, el CESE propone actualizar el marco actual de la UE al objeto de proteger el suelo agrícola de los Estados miembros que resulte útil para la producción alimentaria y la prestación de otros servicios ecosistémicos y salvaguardar su fertilidad. Con este fin, deberían crearse más posibilidades técnicas para permitir un mejor seguimiento y proporcionar información fiable.

### *La política agrícola común de la Unión Europea*

5.3. Con la vista puesta en la modernización de la PAC, es preciso garantizar una gestión eficaz y sostenible del suelo agrícola en el próximo período de programación financiero. El objetivo debería consistir, entre otras cosas, en seguir protegiendo la salud y la fertilidad de las superficies de explotación y los suelos, lo que es imprescindible para mantener y seguir mejorando la productividad y la sostenibilidad de la agricultura.

5.4. En el contexto de las medidas de ecologización del primer pilar de la PAC, deben hallarse soluciones más adecuadas para mejorar el estado de los suelos. En primer lugar, debe fomentarse la rotación de los cultivos utilizando leguminosas o gramíneas. Los debates sobre la efectividad de la ecologización se centran principalmente en cuestiones de biodiversidad, pero debería concederse al impacto positivo del cultivo de leguminosas en la fertilidad del suelo más importancia que hasta ahora <sup>(12)</sup>.

5.5. La agricultura no solo produce alimentos de gran calidad, sino que también es responsable de mantener la biodiversidad y los paisajes abiertos y desempeña un importante papel en la adaptación y mitigación del cambio climático. El suministro de bienes públicos se garantiza principalmente con medidas de gestión sostenible de los recursos naturales, que aportan valor añadido y permiten hacer frente a los efectos de la agricultura en el suelo, el agua y la biodiversidad.

5.6. Es preciso animar e incentivar a los Estados miembros, en el marco del segundo pilar de la PAC, para que adopten medidas de protección del suelo, lo que les permitiría una flexibilidad máxima a la hora de considerar las circunstancias locales, las diferentes condiciones (por ejemplo, los tipos de suelo) y los problemas específicos.

5.7. El CESE pide a la Comisión Europea que tenga más en cuenta que hasta ahora las propuestas específicas de los Estados miembros para mejorar la calidad del suelo y su utilización sostenible (por ejemplo, fomentando la enmienda caliza para combatir la acidificación del suelo o promoviendo el riego y el drenaje para combatir la escasez o el exceso de agua). Al gestionar los suelos orgánicos no debe excluirse ninguna opción de gestión, sino que es preciso prever diferentes medidas para la protección y el cuidado del suelo.

<sup>(10)</sup> Dictamen del CESE sobre los productos fertilizantes, DO C 389 de 21.10.2016, p. 80.

<sup>(11)</sup> <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/land-take-2/assessment-1>

<sup>(12)</sup> Los rizobios, bacterias activas en los nódulos de las raíces de muchas especies de cultivo de leguminosas (trébol, loto, altramuces, guisantes, judías, etc.), son los organismos más importantes en la fijación del nitrógeno, que reviste gran importancia para el mantenimiento de la fertilidad del suelo.

5.8. Con miras a un uso sostenible de la tierra y el suelo deben fomentarse inversiones adicionales en tecnologías respetuosas con el medio ambiente y el clima. Para una producción sostenible de alimentos debería promoverse la agricultura basada en el conocimiento (entre otras, la agricultura de precisión y las prácticas agroecológicas), ya que ello garantiza que los insumos agrícolas se utilizan en las cantidades, el lugar y el momento apropiados. La mejora de la actividad biológica mediante la aportación de materia orgánica y el logro de un equilibrio de nutrientes en el suelo es de suma importancia, ya que la fertilización excesiva entraña riesgos medioambientales debido a la lixiviación de los nutrientes, mientras que, por otra parte, la falta de nutrientes reduce la fertilidad del suelo. Además, debe observarse la Ley del Mínimo de Liebig<sup>(13)</sup>, ya que la falta de un determinado nutriente (por ejemplo el fósforo) aumenta el riesgo de lixiviación de otros nutrientes.

5.9. El ganado desempeña un papel importante y a menudo crucial en la utilización de la tierra al apoyar el ciclo de los nutrientes, mantener la fertilidad del suelo<sup>(14)</sup> y contribuir al almacenamiento de carbono. En la UE existe una gran cantidad de tierra agrícola, incluidos los pastizales, apta solo para el pastoreo del ganado o la cosecha de hierbas forrajeras, de modo que en algunas regiones la crianza debe seguir fomentándose para que los agricultores no abandonen estas tierras. La práctica de mantener pastos permanentes únicamente mediante la siega, muy extendida en algunas partes de la UE, no ofrece ninguna alternativa a la pasticultura, ya sea con miras a la producción alimentaria, la eficiencia de recursos o los suelos. Por consiguiente, deben adoptarse medidas en el marco de la PAC que garanticen la rentabilidad de la explotación ganadera en las diversas regiones de la UE, y deben encontrarse soluciones que permitan una utilización sostenible y activa de la tierra para la producción alimentaria.

5.10. En algunas regiones de la UE, los sistemas de drenaje agrícola constituyen un problema grave, por lo que debe hacerse mayor hincapié, también habida cuenta del cambio climático, en la inversión a largo plazo en infraestructura agrícola (por ejemplo, la modernización de los sistemas de drenaje) al objeto de mantener el uso de suelo agrícola para la producción alimentaria y preservar la fertilidad del suelo.

#### *El uso de la tierra y los servicios ecosistémicos*

5.11. La Evaluación de los Ecosistemas del Milenio de 2005<sup>(15)</sup> define los servicios ecosistémicos como los bienes medioambientales, sociales y económicos que proporcionan los ecosistemas. La formación del suelo es un servicio ecosistémico y una condición previa para el resto de tales servicios, como la producción alimentaria. En consecuencia, la producción alimentaria sostenible resulta inconcebible sin la protección del suelo.

5.12. Los agricultores desempeñan una función esencial en la prestación de servicios ecosistémicos, que debe reconocerse y apoyarse. El suelo proporciona los servicios ecosistémicos más importantes<sup>(16)</sup>. Es la fuente de vida de los microbios, plantas y animales y una reserva de biodiversidad importante. Filtra el agua y almacena el agua necesaria para el crecimiento de las plantas, regula las inundaciones, almacena nutrientes y los pone a disposición de las plantas. El suelo constituye la base de la mayor parte de la producción alimentaria mundial y resulta necesario para la producción de biomasa. El suelo almacena carbono y, de ese modo, contribuye a mitigar el cambio climático.

5.13. Debe prestarse mayor atención a la utilización de la tierra, que influye en el funcionamiento de los ecosistemas y, por lo tanto, en la prestación de servicios ecosistémicos. La degradación del suelo, el uso no sostenible de la tierra y la fragmentación de los hábitats debido a la urbanización y la construcción de edificios y carreteras están poniendo en peligro la prestación de varios servicios ecosistémicos clave, amenazando la biodiversidad y reduciendo la resiliencia de Europa ante el cambio climático y los desastres naturales. También exacerban la degradación del suelo y la desertificación<sup>(17)</sup>. Para abordar los problemas expuestos, deberían tenerse en cuenta en mayor medida los principios enunciados en 2012 por la Comisión Europea en las Directrices sobre mejores prácticas para limitar, mitigar o compensar el sellado del suelo<sup>(18)</sup>.

<sup>(13)</sup> [https://es.wikipedia.org/wiki/Ley\\_del\\_M%C3%ADnimo\\_de\\_Liebig](https://es.wikipedia.org/wiki/Ley_del_M%C3%ADnimo_de_Liebig)

<sup>(14)</sup> Dictamen del CESE sobre «Sistemas alimentarios más sostenibles», DO C 303 de 19.8.2016, p. 64.

<sup>(15)</sup> <http://www.millenniumassessment.org/es/index.html>

<sup>(16)</sup> [http://www.iuss.org/index.php?article\\_id=588](http://www.iuss.org/index.php?article_id=588)

<sup>(17)</sup> <https://www.eea.europa.eu/soer-2015/synthesis/report/3-naturalcapital>

<sup>(18)</sup> <http://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/guidelines/EN%20-%20Sealing%20Guidelines.pdf>

5.14. Las funciones y los servicios que prestan los ecosistemas edáficos son asuntos que apenas se abordan en la legislación, ya que no hay mercado para estos servicios ni son suficientemente reconocidos por la sociedad. Así pues, en el Reglamento de base relativo a los pagos directos de la PAC existen, por ejemplo, algunas referencias a la calidad del suelo pero no hay referencias a la biodiversidad del suelo ni a sus sinergias con la productividad primaria. Aparte de las propiedades químicas y físicas del suelo, sus funciones principales están fundamentalmente determinadas por el estado de los microorganismos y la fauna del suelo y los procesos biológicos que se basan en ellos, incluida la fijación de nitrógeno, la absorción de carbono, la filtración de aguas y la capacidad de evitar la fuga de nutrientes. Además de las propiedades del suelo, la salud de los cultivos también es importante para garantizar que el potencial de los suelos pueda aprovecharse plenamente para la producción de alimentos y la captura de carbono.

5.15. En el dictamen del CESE sobre el tema «Una posible remodelación de la política agrícola común»<sup>(19)</sup> se indica que las medidas en materia de medio ambiente, cambio climático y biodiversidad en el marco del segundo pilar de la PAC podrían estar más dirigidas que hasta ahora a que los agricultores presten servicios ecosistémicos mejorados. Con respecto a la utilización del suelo y la tierra, las medidas de apoyo deben centrarse principalmente en gestionar los pastos y los suelos orgánicos de tal manera que se fomente la absorción de carbono en el suelo. Para conservar los suelos, debería reducirse al mínimo la labranza. No obstante, debido a la acumulación de nutrientes en las superficies de las tierras no labradas, se precisa cierto grado de labranza para añadir nutrientes a la zona radicular y reducir el riesgo de eliminación de nutrientes. También la compactación del suelo reduce su capacidad para evitar la pérdida de nutrientes.

5.16. En algunas regiones de la UE debe fomentarse la conversión de tierra arable en pastos, la reducción de la carga ganadera en los pastos (a la vez que se respeta la densidad ganadera mínima), el mantenimiento de turberas y las medidas destinadas a limitar la erosión del suelo y reducir la desertificación en las zonas áridas.

5.17. En algunas zonas, los mayores retos a los que se enfrenta la agricultura son mantener la biodiversidad en el suelo agrícola, seguir fomentando las prácticas agrícolas sostenibles y aumentar la eficiencia de la producción sin continuar intensificando la explotación. Otras zonas se enfrentan a la tarea fundamental de reducir la presión sobre el uso de la tierra, los suelos y los ecosistemas naturales. En las regiones meridionales la escasez de agua constituye un reto importante.

5.18. Estos aspectos de la producción agrícola, que son muy importantes para el ecosistema, deben tenerse en cuenta a la hora de conformar y remodelar la política agrícola común y otros ámbitos políticos.

#### *Suelo y cambio climático*

5.19. Dado que constituye la mayor reserva de carbono terrestre<sup>(20)</sup>, el suelo desempeña una función importante a la hora de combatir el cambio climático y absorber carbono. En el marco internacional de protección del clima, se concede un papel fundamental a la gestión sostenible de los suelos a la hora de estabilizar y aumentar el contenido de materiales orgánicos que ayudan a preservar las funciones del suelo y prevenir su degradación. Con arreglo a lo establecido en el artículo 2 del Acuerdo de París sobre cambio climático, es preciso fomentar las iniciativas nuevas y las existentes a fin de equilibrar el ciclo de carbono de los suelos, de forma que la producción alimentaria no se vea amenazada.

5.20. De conformidad con el principio 9 de la Carta Mundial de los Suelos<sup>(21)</sup> de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), todos los suelos prestan servicios ecosistémicos que son fundamentales para la regulación del clima. A fin de aumentar el contenido de carbono del suelo, el CESE propone que se incorporen a las medidas políticas de la UE los principios voluntarios de gestión sostenible del suelo<sup>(22)</sup> aprobados en 2016 por la FAO. Es necesario ofrecer apoyo, entre otras cosas, a la producción de biomasa mediante la mejora del acceso al agua (por ejemplo, construcción de sistemas de riego teniendo en cuenta las condiciones locales), la reducción al mínimo de la labranza, la pasticultura, la producción integrada, la agricultura ecológica, la rotación de cultivos, el cultivo de leguminosas, la recuperación de los residuos orgánicos, el compostaje y la creación de cubiertas vegetales invernales para los campos. Los suelos ricos en carbono y los pastizales deben gestionarse de forma sostenible.

5.21. Es necesario apoyar iniciativas importantes en materia de cambio climático a escala europea. Sin embargo, no debe olvidarse que la situación de los suelos varía considerablemente entre los Estados miembros, por lo que es preciso tener en cuenta las diferencias regionales en el contexto de las medidas nuevas y las existentes.

<sup>(19)</sup> DO C 288 de 31.8.2017, p. 10.

<sup>(20)</sup> El suelo contiene el doble de carbono que la atmósfera y tres veces la cantidad que acumula la flora durante el período de crecimiento.

<sup>(21)</sup> <http://www.fao.org/soils-2015/news/news-detail/es/c/293686/>

<sup>(22)</sup> <http://www.fao.org/documents/card/es/c/0549ec19-2d49-4cfb-9b96-bfbbc7cc40bc/>

*Disponibilidad de datos sobre el suelo y su utilización*

5.22. Es preciso incrementar el uso de datos sobre el suelo en la formulación de políticas y la toma de decisiones relativas a la utilización de la tierra con el fin de aplicar políticas basadas en evidencias y planificar el uso de tierras a escala nacional, regional y local. El intercambio de datos debería coordinarse en un marco reglamentario consensuado, respetando la propiedad de los datos.

5.23. Al mismo tiempo, es necesario mejorar la calidad y la disponibilidad de los datos sobre el suelo, especialmente en las zonas en las que, hasta el momento, no se haya investigado lo suficiente (por ejemplo, datos sobre el contenido de carbono del suelo). Para mejorar la disponibilidad de los datos se necesitan objetivos claros a corto y largo plazo.

5.24. A fin de mejorar el acceso a los datos sobre el suelo y fomentar su utilización, es preciso modernizar los mapas del suelo y seguir aumentando los requisitos mínimos que los Estados miembros deben respetar en lo que se refiere a la escala espacial de los mapas del suelo. Sin embargo, deben tenerse en cuenta los retos que entraña la cartografía del suelo en algunas regiones de la Unión Europea.

5.25. Es necesario acordar a escala de la UE una vigilancia del suelo armonizada y continua, junto con una serie limitada de indicadores relativos a los cambios en la situación del suelo y la eficacia de las medidas de protección del suelo.

5.26. Los agricultores tienen que tomar a diario decisiones complejas sobre la planificación de su producción. La agricultura de precisión respetuosa con los recursos, el suelo y el medio ambiente sería inconcebible sin el recurso a las tecnologías de la información y la comunicación. El fomento del uso de soluciones digitales entre los agricultores constituye una condición previa para ello, con opciones y flexibilidad en función de las condiciones edafoclimáticas.

5.27. El potencial de la agricultura de precisión puede materializarse mediante la integración de datos relativos al suelo, al abono, a la meteorología y al rendimiento, lo que requiere, entre otras cosas, mejorar el acceso a los datos recopilados en las bases de datos nacionales, aumentar la movilidad y facilitar su uso. Deben fomentarse soluciones que permitan a los agricultores disponer de acceso a los macrodatos almacenados en las bases de datos nacionales en el transcurso de su jornada diaria, utilizando programas informáticos de proveedores públicos o privados, también en colaboración con los servicios de asesoramiento agrario. Por ejemplo, debe concederse a los proveedores de los programas, con el consentimiento de los afectados, un acceso sencillo a los datos relativos a suelos agrícolas y muestras del suelo con la mayor precisión posible. Los agricultores deben conservar la propiedad de los datos que generan.

*Desarrollo de la base de conocimiento y aplicación de la investigación y la innovación*

5.28. La ciencia tiene un importante papel que desempeñar en la creación de nuevos conocimientos, la difusión de innovaciones, el desarrollo de tecnologías y el establecimiento de las condiciones para el uso sostenible de la tierra y el suelo. El CESE coincide con la recomendación de la Declaración del Suelo de Viena<sup>(23)</sup> de que «las relaciones entre las actividades humanas y los suelos y sus efectos sobre otros componentes del ambiente, en particular sobre el paisaje, deberían ser un aspecto importante de la ciencia del suelo». También resulta importante la colaboración entre la ciencia del suelo y las ciencias afines.

5.29. En el marco del Programa Horizonte 2020 de la UE se han creado oportunidades de financiación relativamente buenas para la investigación en materia de producción alimentaria, que deberían conservarse al preparar el noveno Programa Marco de Investigación e Innovación de la UE.

5.30. Debe hacerse especial hincapié en la transferencia de resultados de I+D a las empresas, lo que garantizaría que la tierra y los suelos se utilizaran para la producción agrícola sostenible. El CESE pide a los científicos, agricultores, asesores y otras partes interesadas que fomenten la colaboración en este ámbito, aprovechando las oportunidades que ofrece la Asociación Europea para la Innovación (AEI-AGRI).

---

<sup>(23)</sup> [http://www.iuss.org/index.php?article\\_id=588](http://www.iuss.org/index.php?article_id=588)

5.31. La agricultura recurre cada vez más a diversos bioestimulantes para mejorar la estructura del suelo, la eficiencia nutricional de las plantas y el abastecimiento de agua con el fin de mejorar el rendimiento y la calidad de las cosechas. Dado que todo suelo es único y que su composición cambia constantemente, el efecto de la utilización de bioestimulantes en el equilibrio biológico del suelo no se ha investigado lo suficiente, y deben llevarse a cabo más estudios independientes en este ámbito.

#### *Sensibilización*

5.32. Para concienciar a los agricultores, los responsables políticos y otros interesados de la importancia de los suelos agrícolas para la producción sostenible de alimentos y la prestación de servicios ecosistémicos, es necesario entablar un amplio debate sobre la situación de los suelos y las oportunidades de protección del suelo en el que participe una gran variedad de partes interesadas. Una mayor sensibilización contribuirá a garantizar una mayor inversión en el uso sostenible del suelo y la investigación.

5.33. Es preciso llevar a cabo una labor de concienciación sobre la función de los suelos en todos los niveles del sistema educativo y ofrecer oportunidades de adquirir experiencia práctica. Debe recurrirse a métodos de enseñanza modernos para abordar cuestiones relacionadas con la utilización y la protección del suelo.

5.34. Las medidas orientadas a concienciar a los agricultores sobre las diferentes composiciones de los suelos, la buena gestión de las tierras, la importancia de la rotación de cultivos, los abonos, etc. desempeñan una función relevante. Para ello la participación y la intervención de los servicios de asesoramiento agrario resulta fundamental.

Bruselas, 18 de octubre de 2017.

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

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Control de la aplicación de la legislación de la UE»****(Examen por el Tribunal de Cuentas Europeo)****(Dictamen de iniciativa)**

(2018/C 081/11)

Ponentes: **Bernd DITTMANN; Denis MEYNENT; Ronny LANNOO**

Decisión de la Mesa	30.5.2017
Fundamento jurídico	Artículo 29, apartado 2, del Reglamento interno del CESE
Aprobado en el pleno	18.10.2017
Pleno n.º	529
Resultado de la votación	176/0/1
(a favor/en contra/abstenciones)	

**1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1. A fin de adoptar una legislación adecuada, que permita alcanzar los objetivos contemplados en el artículo 3 del TUE, el CESE recuerda la importancia de los principios de aplicación adecuada a lo largo del tiempo, subsidiariedad, proporcionalidad, precaución, previsibilidad, «pensar primero a pequeña escala», dimensión externa de la competitividad y prueba del mercado interior.

1.2. El objetivo de la legislación europea debe ser siempre la creación de un marco jurídico que permita a las empresas y a los ciudadanos beneficiarse de las ventajas del mercado interior y evitar cargas administrativas inútiles. Por esta razón, el CESE considera esencial el control de la aplicación sobre el terreno. Además, se declara favorable a una legislación que se adapte. Señala que tanto el contenido de la legislación como el propio procedimiento legislativo deben adaptarse a fin de satisfacer las necesidades de las empresas y los ciudadanos.

1.3. Por esta razón, considera que la aplicabilidad del Derecho de la Unión Europea debe tenerse en cuenta desde el principio del ciclo legislativo, en el momento de los estudios de impacto, y que el ecosistema europeo en la materia debe seguir evolucionando.

1.4. El CESE resalta, sin embargo, que la mejora de la legislación no sustituye a las decisiones políticas ni puede conducir en ningún caso a una desregulación ni tener por efecto reducir el nivel de protección social, del medio ambiente y de los derechos fundamentales.

1.5. La mayor parte de las dificultades de aplicación y ejecución del Derecho de la Unión Europea proceden de defectos en la transposición de las directivas. Por ello, el CESE suele preconizar en sus dictámenes que se utilicen reglamentos en vez de directivas.

1.6. El CESE considera esencial mejorar el modo en que la Comisión procede a la consulta de las partes interesadas para elaborar una legislación fácil de aplicar para los Estados miembros y las partes interesadas.

1.7. En este contexto, el CESE considera que puede desempeñar un papel útil como intermediario entre los legisladores y los usuarios de la legislación de la UE. Por su parte, el CESE adapta de forma permanente sus métodos de trabajo. Así, recientemente ha decidido participar de forma activa en la evaluación del ciclo legislativo realizando sus propias evaluaciones *a posteriori* del acervo de la Unión.

**2. Introducción**

2.1. El 21 de diciembre de 2016, Pietro Russo, miembro del Tribunal de Cuentas Europeo (TCE), informó por carta al vicepresidente del CESE, Michael Smyth, de que se establecerían contactos a escala administrativa en relación con un análisis panorámico lanzado por el TCE sobre el control de la aplicación del Derecho de la UE por parte de la Comisión Europea y ello, de conformidad con sus obligaciones. El examen solicitado por el TCE tiene como base el artículo 17, apartado 1, del

Tratado de la Unión Europea (TUE), con arreglo al cual «la Comisión promoverá el interés general de la Unión y tomará las iniciativas adecuadas con este fin. Velará por que se apliquen los Tratados y las medidas adoptadas por las instituciones en virtud de estos. Supervisará la aplicación del Derecho de la Unión bajo el control del Tribunal de Justicia de la Unión Europea [...]».

2.2. El 3 de mayo de 2017, Leo Brincat, miembro del Tribunal, remitió al secretario general del CESE un documento que incluía tres series de preguntas.

2.3. Dada la importancia política del asunto, el secretario general del CESE informó de ello a la Mesa, que decidió crear un grupo *ad hoc* integrado por tres miembros y encargado de redactar una respuesta en forma de dictamen de iniciativa sobre la base del artículo 29, apartado 2, del Reglamento interno del CESE. El TCE debe recibir la contribución del CESE para integrarla en su propio informe, previsto para mayo de 2018.

2.4. En esencia, el TCE desea conocer la opinión del CESE sobre si las acciones emprendidas por la Comisión Europea para hacer respetar el Derecho de la UE responden a las preocupaciones de los ciudadanos europeos. El TCE desea conocer los aspectos concretos del control de la aplicación de la legislación que más atención suscitan al CESE.

### 3. Las preguntas del Tribunal

3.1. El TCE formula tres conjuntos de preguntas para conocer la posición del CESE por lo que respecta a:

- a) las **iniciativas clave** emprendidas por la Comisión para mejorar la aplicación del Derecho de la UE («*Legislar Mejor*» y «*Derecho de la UE: mejores resultados gracias a una mejor aplicación*»), en particular sobre la pertinencia de las iniciativas, las reacciones de la sociedad civil y los posibles primeros efectos positivos de dichas iniciativas;
- b) las **temáticas clave** asociadas a una mejor aplicación del Derecho de la UE, en particular la aplicabilidad, la transparencia y la sensibilización del público en materia de Derecho de la UE;
- c) las **responsabilidades clave** de la Comisión para una mejor aplicación del Derecho de la UE, en particular el uso que hace el CESE de la información y los informes elaborados por la Comisión <sup>(1)</sup>, y observaciones y sugerencias del CESE sobre cómo mejorar la elaboración de informes sobre la aplicación del Derecho.

3.2. Las respuestas aportadas en el presente dictamen, que no pretende ser exhaustivo, se basan en las posiciones expresadas en numerosos dictámenes del CESE <sup>(2)</sup>.

### 4. Observaciones generales

4.1. Los objetivos de la Unión se recogen en el artículo 3 del TUE. En particular, «*obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. [...] fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros*».

4.2. En este contexto, el CESE recuerda la importancia de los principios ya definidos para elaborar una legislación adecuada a fin de alcanzar los objetivos anteriormente indicados. Se trata, entre otros, de los principios de aplicación adecuada a lo largo del tiempo, subsidiariedad, proporcionalidad, precaución, previsibilidad, «pensar primero a pequeña escala», dimensión externa de la competitividad y prueba del mercado interior <sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> Véase el Informe de la Comisión sobre el control de la aplicación del Derecho de la Unión Europea, Informe Anual de 2015 [COM (2016) 463 final].

<sup>(2)</sup> DO C 132 de 3.5.2011, p. 47, DO C 18 de 19.1.2011, p. 100, DO C 277 de 17.11.2009, p. 6, DO C 248 de 25.8.2011, p. 87, DO C 24 de 31.1.2006, p. 52, DO C 325 de 30.12.2006, p. 3, DO C 43 de 15.2.2012, p. 14, DO C 230 de 14.7.2015, p. 66, DO C 383 de 17.11.2015, p. 57, DO C 13 de 15.1.2016, p. 192, DO C 303 de 19.8.2016, p. 45, DO C 487 de 28.12.2016, p. 51.

<sup>(3)</sup> DO C 487 de 28.12.2016, p. 51 (punto 2.14).

## 5. Observaciones específicas

### 5.1. Sobre las iniciativas clave emprendidas por la Comisión a fin de mejorar la aplicación del Derecho de la Unión [«Legislar Mejor»<sup>(4)</sup> y «Derecho de la UE: mejores resultados gracias a una mejor aplicación»<sup>(5)</sup>]

5.1.1. La cuestión de «Legislar Mejor» es objeto desde hace mucho tiempo de la atención del CESE, que le ha dedicado un importante número de dictámenes y documentos informativos<sup>(6)</sup>, así como numerosos debates, seminarios, estudios y audiencias<sup>(7)</sup>.

5.1.2. Por lo que respecta a la aplicación de los principios del programa «Legislar Mejor», el CESE considera que la reglamentación no representa en sí misma un obstáculo, sino que, por el contrario, es esencial para alcanzar los objetivos fijados por el Tratado. Por consiguiente, el Comité acoge con satisfacción que el vicepresidente Timmermans haya recordado en varias ocasiones que el programa REFIT no puede tener como consecuencia la desregulación ni la reducción del nivel de protección social, la protección del medio ambiente y los derechos fundamentales<sup>(8)</sup>.

5.1.3. El CESE considera que legislar mejor y de forma inteligente es una tarea común de todas las instituciones europeas y los Estados miembros en beneficio de los ciudadanos, las empresas, los consumidores y los trabajadores. El Comité resalta, no obstante, que la mejora de la legislación no puede reemplazar las decisiones políticas.

5.1.4. Así, en el Dictamen que emitió sobre la Comunicación titulada «Legislar mejor», el CESE<sup>(9)</sup>:

- celebró que las medidas para legislar mejor abarcasen todo el ciclo de vida de cada acto jurídico, permitiendo que se puedan plantear tanto medidas *ex ante* como medidas *ex post*,
- instó a que se incluyeran los órganos consultivos de la UE en el acuerdo interinstitucional sobre el programa «Legislar mejor»,
- apoyó que las partes interesadas participasen plenamente mediante consultas a lo largo del ciclo de vida de una iniciativa política,
- hizo hincapié en la necesidad de elegir a las partes interesadas pertinentes y pidió independencia, imparcialidad y transparencia en la selección de expertos para los distintos órganos,
- reclamó más transparencia por lo que respecta a los diálogos informales a tres bandas y abogó por un recurso limitado a este instrumento,
- instó a la Comisión que actuase de forma más contundente ante las deficiencias en la transposición y aplicación del Derecho de la Unión por los Estados miembros y pidió, en consecuencia, el uso de reglamentos en lugar de directivas.

5.1.5. Por otra parte, al aceptar la invitación de la Comisión de participar en la plataforma REFIT y formular propuestas destinadas a mejorar el funcionamiento de la misma<sup>(10)</sup>, el CESE demostró su compromiso con un marco jurídico de la Unión que permita a las empresas y los ciudadanos beneficiarse de las ventajas del mercado interior y evitar cargas administrativas inútiles.

5.1.6. En el marco de su participación en el grupo de reflexión de las partes interesadas de la plataforma REFIT, el CESE contribuyó de forma activa a la redacción de varios dictámenes de la plataforma, que alimentaron el programa de trabajo anual de la Comisión y seguirán haciéndolo. El CESE definió sus prioridades sobre la base de los elementos aportados por sus secciones. Entre dichas prioridades cabe citar una propuesta de simplificación por lo que respecta a los problemas de duplicaciones y requisitos repetidos derivados de distintos actos jurídicos de la Unión, así como la necesidad de unas normas europeas claras y completas para los productos de construcción (Reglamento sobre los productos de construcción).

<sup>(4)</sup> COM(2016) 615 final.

<sup>(5)</sup> DO C 18 de 19.1.2017, p. 10.

<sup>(6)</sup> Véanse, en particular, los Dictámenes «Legislar Mejor» (ponente: Bernd Dittmann, DO C 13 de 15.1.2016, p. 192), «Evaluación de las consultas de las partes interesadas llevadas a cabo por la Comisión Europea» (ponente: Ronny Lannoo, DO C 383 de 17.11.2015, p. 57), «Programa REFIT» (ponente: Denis Meynent, DO C 303 du 19.8.2016, p. 45 ), «Legislar mejor: actos de ejecución y actos delegados» (documento informativo no publicado en el DO, ponente: Jorge Pegado Liz).

<sup>(7)</sup> Citemos, a modo de ejemplo, el Día Europeo del Consumidor de 2016 sobre el tema «¿Mejorar la legislación para los consumidores?», el debate con el vicepresidente Frans Timmermans en el Pleno de 18 de marzo de 2017, el estudio «*Mise en œuvre de l'objectif "Mieux légiférer" — l'effet du rapport Stoiber*», o también el Día de la Sociedad Civil de 2015 sobre el tema «*El diálogo civil: una herramienta para legislar mejor en el interés general*».

<sup>(8)</sup> DO C 303 de 19.8.2016, p. 45 (punto 2.2).

<sup>(9)</sup> DO C 13 de 15.1.2016, p. 192.

<sup>(10)</sup> DO C 303 de 19.8.2016, p. 45 (punto 2.12.1).

El Comité contribuyó asimismo a elaborar una lista completa de sugerencias para mejorar los mecanismos de consulta de las partes interesadas por parte de la Comisión Europea, que contribuirá a la revisión en curso de las directrices y la caja de herramientas para una legislación mejor.

**5.2. Sobre las temáticas clave asociadas a una mejor aplicación del Derecho de la UE** (aplicabilidad de la legislación, transparencia y sensibilización del público)

### 5.2.1. Aplicabilidad

5.2.1.1. El CESE adapta de forma permanente sus métodos de trabajo para apreciar la calidad de la aplicación del Derecho de la UE. Hace menos de dos años, decidió participar de forma activa en la evaluación del ciclo legislativo realizando sus propias evaluaciones *a posteriori* del acervo de la Unión.

5.2.1.2. El CESE<sup>(11)</sup> considera que la aplicabilidad del Derecho de la UE debe tenerse en cuenta desde el principio del ciclo legislativo, en el momento de los estudios de impacto. A pesar de los progresos ya realizados, el ecosistema europeo en materia de evaluación del impacto (EI) debe seguir evolucionando. El CESE propone varias pistas para mejorar la calidad de las EI, como un pliego de condiciones para estudios en materia de EI que sea transparente, accesible y pluralista, una ampliación del registro europeo de las EI, y la necesidad de un enfoque cualitativo y un enfoque metodológico convergente por lo que respecta a la matriz de búsqueda de la EI entre las distintas instituciones europeas. El CESE también debería analizar en el futuro determinados estudios de impacto (los relativos a temáticas en las que la institución tiene una posición fuerte), revisar los aspectos metodológicos y dar su opinión sobre la posible consideración de las dimensiones económicas, sociales, medioambientales o territoriales en la fase más avanzada del ciclo legislativo. Dicho trabajo permitiría asimismo facilitar la elaboración de eventuales dictámenes consultivos del CESE vinculados a los proyectos legislativos preparados por estas mismas evaluaciones de impacto.

5.2.1.3. En opinión del CESE<sup>(12)</sup>, el objetivo de la legislación europea debe ser siempre la creación de un marco jurídico que permita a las empresas y a los ciudadanos beneficiarse de las ventajas del mercado interior y evitar cargas administrativas inútiles. Por esta razón, considera esencial el control de la aplicación sobre el terreno. Además, se declara favorable a una legislación que se adapte.

5.2.1.4. La legislación europea debe ser sólida en cuanto a su finalidad, en consonancia con los objetivos definidos en el Tratado, y flexible en el marco de su transposición al Derecho nacional<sup>(13)</sup>. En este contexto, el CESE aboga por que se aclaren los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

5.2.1.5. El CESE señala que tanto el contenido de la legislación como el propio procedimiento legislativo deben adaptarse para responder a las necesidades de las empresas y los ciudadanos<sup>(14)</sup>. En este contexto, el CESE pide<sup>(15)</sup>:

- a) una aplicación más estricta de los principios del programa «Legislar Mejor»;
- b) transparencia a todos los niveles de la formación del Derecho;
- c) el desarrollo de un sistema de acompañamiento más sistemático en el contexto de la transposición de las directivas a los ordenamientos nacionales;
- d) la consideración del papel y los poderes reforzados que confieren los Tratados a los parlamentos nacionales;
- e) un recurso más frecuente de la Comisión a sus comunicaciones interpretativas;
- f) un mayor esfuerzo de simplificación de la legislación y de la codificación.

5.2.1.6. La mayor parte de las dificultades de aplicación y ejecución del Derecho de la UE proceden de defectos en la transposición de las directivas. Por ello, el CESE suele preconizar en sus dictámenes que se utilicen reglamentos en vez de directivas<sup>(16)</sup>.

<sup>(11)</sup> DO C 434 de 15.12.2017, p. 11 (punto 4.6.1).

<sup>(12)</sup> DO C 487 de 28.12.2016, p. 51 (punto 1.7).

<sup>(13)</sup> Ídem (punto 1.11).

<sup>(14)</sup> Ídem (punto 2.7).

<sup>(15)</sup> DO C 248 de 25.8.2011, p. 87 (punto 3.6).

<sup>(16)</sup> DO C 204 de 9.8.2008, p. 9 (punto 2.1).

5.2.1.7. Del mismo modo, en el marco del programa REFIT, la Comisión anunció que se efectuarían consultas para las evaluaciones, los controles de adecuación y la elaboración de los actos de ejecución y los actos delegados. A este respecto, la Comisión también debería tener más en cuenta los dictámenes del Comité de Control Reglamentario (CCR) de la Comisión Europea, que ahora tiene competencia sobre las evaluaciones *a posteriori*.

5.2.1.8. El CESE considera esencial mejorar el modo en que la Comisión consulta a las partes interesadas para elaborar una legislación fácil de aplicar para los Estados miembros y las partes interesadas. A este respecto, ha formulado ya propuestas con vistas a mejorar de forma estructural el proceso de consulta y garantizar su seguimiento <sup>(17)</sup>.

5.2.1.9. El CESE ha tenido ocasión de criticar que las medidas del programa «*Legislar Mejor*» no tengan suficientemente en cuenta el papel, la función y la representatividad del CESE, tal como se definen en los Tratados y, por tanto, ignoren la posibilidad de recurrir a los conocimientos especializados y la competencia de sus miembros y no aprecien en su justo valor las misiones que se le han confiado. Por desgracia, el hecho de que el CESE participe en la plataforma REFIT (fase *ex post*) no refleja de forma suficiente sus misiones y responsabilidades en materia de refuerzo de la legitimidad democrática y la eficacia de las instituciones <sup>(18)</sup>.

5.2.1.10. El CESE considera que la aplicación del acervo de la UE también adolece con frecuencia de la falta de voluntad política de las autoridades nacionales para cumplir y hacer cumplir normas consideradas «extrañas» a su cuerpo jurídico y su tradición nacional, así como de la constante tendencia a añadir a las normas de la UE nuevos dispositivos reglamentarios innecesarios o a elegir unas partes y no otras de estas <sup>(19)</sup>.

5.2.1.11. Por último, el CESE estima que el sistema *EU Pilot* (diálogo informal entre la Comisión y los Estados miembros sobre la inobservancia del Derecho de la UE antes de la incoación de un procedimiento formal de infracción) es otra etapa en la dirección adecuada, pero todavía hay que evaluar su funcionamiento. Por otra parte, este sistema no debe utilizarse para sustituir los procedimientos de infracción.

## 5.2.2. Transparencia

5.2.2.1. El CESE <sup>(20)</sup> está convencido de que todo acto legislativo debe ser el resultado de deliberaciones políticas de carácter público. Considera que el procedimiento legislativo europeo debería ser revisado en el marco del Tratado de Lisboa, y, si fuera necesario, en el marco de un nuevo tratado, para que las políticas europeas ofrezcan mejores resultados. El CESE desea poner de manifiesto la calidad, legitimidad, transparencia y carácter inclusivo de la legislación.

5.2.2.2. Las reuniones de las formaciones del Consejo que funcionan por mayoría cualificada deberían ser públicas en aras de la transparencia y la democracia. El CESE considera que el procedimiento legislativo acelerado en el marco del diálogo a tres bandas debería aplicarse únicamente en caso de urgencia, con arreglo precisamente a los términos del Tratado <sup>(21)</sup>.

5.2.2.3. Al contrario de lo que sucede con las comisiones del Parlamento Europeo, las reuniones del diálogo a tres bandas no son ni transparentes ni accesibles. La limitación del procedimiento legislativo a una sola lectura equivale a restringir la participación de la sociedad civil <sup>(22)</sup>.

5.2.2.4. El Parlamento Europeo y órganos tales como el Comité Europeo de las Regiones (CDR) y el CESE deben estar mejor integrados en el ciclo del Semestre Europeo <sup>(23)</sup>.

5.2.2.5. En cuanto a los actos delegados, la Comisión Europea debería dotar su toma de decisiones en este ámbito de mayor transparencia (véase el artículo 290 del TFUE), como ha puesto de relieve el Comité en varias ocasiones <sup>(24)</sup>.

5.2.2.6. Además, la multiplicación de las denominaciones de los calendarios y programas («*Legislar mejor*», «*normativa inteligente*», «*Pensar primero a pequeña escala*», etc.) ha generado cierta confusión. Debería aclararse la jerarquía de estos programas y proyectos, así como su interacción, para que los ciudadanos comprendan a quién van dirigidos <sup>(25)</sup>.

<sup>(17)</sup> DO C 383 de 17.11.2015, p. 57.

<sup>(18)</sup> DO C 13 de 15.1.2016, p. 192 (punto 2.6).

<sup>(19)</sup> DO C 18 de 19.1.2011, p. 100 (punto 3.5).

<sup>(20)</sup> DO C 487 de 28.12.2016, p. 51 (puntos 1.9 y 2.6).

<sup>(21)</sup> Ídem (punto 3.11).

<sup>(22)</sup> Ídem (punto 3.15).

<sup>(23)</sup> Ídem (punto 3.16).

<sup>(24)</sup> Ídem (punto 3.17).

<sup>(25)</sup> DO C 230 de 14.7.2015, p. 66 (punto 5.2).

5.2.2.7. Además, en aras de la transparencia y la legitimidad, el CESE ha solicitado <sup>(26)</sup> que las consultas de la Comisión se lleven a cabo sin perjuicio del diálogo civil estructurado (artículo 11, apartado 2, del TUE) o de aquellas consultas que se celebren dentro de marcos específicos, como la consulta a los interlocutores sociales en el marco del diálogo social (artículo 154 del TFUE) o la consulta de órganos consultivos como el CESE (artículo 304 del TFUE).

### 5.2.3. Concienciación pública

5.2.3.1. Es necesario fomentar y mejorar la comunicación al público. La comunicación genera interés, lo que, a su vez, ayuda a entender las cosas. La denominada nueva narrativa para Europa debería comenzar con una estrategia de comunicación y simplificación compartida por la Comisión y los Estados miembros. A este respecto, parece útil reiterar aquello en lo que insistió el CESE cuando emitió su Dictamen «*Hacia un Acta del Mercado Único*», a saber, que los partidos políticos, los medios de comunicación, las instituciones de enseñanza y todas las partes interesadas afrontan una responsabilidad histórica, en el sentido de que la UE debe ser capaz de responder adecuadamente a los retos de un mundo globalizado sobre la base de los valores que han caracterizado hasta ahora nuestras economías sociales de mercado <sup>(27)</sup>.

5.2.3.2. Las redes de apoyo establecidas por la Comisión todavía son muy poco conocidas; esto es especialmente cierto por lo que respecta a la red SOLVIT, destinada a ayudar a los ciudadanos o las empresas de la UE cuando la administración pública de otro Estado miembro no respeta sus derechos. El CESE acoge favorablemente la iniciativa de la Comisión dirigida a promover más esta red.

5.2.3.3. Una posible solución <sup>(28)</sup> pasaría por que la Comisión informase más al público sobre las infracciones, ya que, en definitiva, son los gobiernos de los Estados miembros los que transponen mal la legislación, no la transponen en absoluto o lo hacen tarde. Son ellos los que han aprobado las legislaciones correspondientes en el Consejo, y son los responsables de la generalmente deficiente aplicación del acervo de la Unión, que se evidencia cada año en los informes sobre la aplicación del Derecho europeo. Además, la Comisión debería examinar sistemáticamente qué medidas son esenciales para impulsar un cambio radical de la situación actual, y también tener en cuenta las propuestas anteriores del CESE <sup>(29)</sup> en la materia.

### 5.3. Sobre las responsabilidades clave de la Comisión en materia de mejor aplicación del Derecho de la UE (control de la aplicación del Derecho de la UE <sup>(30)</sup> y respeto de dicho Derecho por los Estados miembros)

5.3.1. La cuestión del control de la aplicación del Derecho de la UE preocupa evidentemente al CESE, que le ha consagrado dictámenes específicos <sup>(31)</sup>. También ha abordado la cuestión en dictámenes sobre otros temas («*Normativa inteligente*», «*Legislar Mejor*», «*REFIT*», etc.) y en audiencias y seminarios dedicados al tema (en particular en el marco de su *Observatorio del Mercado Único*).

5.3.2. En este contexto, el CESE ha pedido en reiteradas ocasiones a la Comisión que le presente su informe anual para dictamen a fin de tener en cuenta el punto de vista de la sociedad civil organizada por lo que respecta a la aplicación de la legislación de la UE, y apoyar así la aplicación del Derecho en la UE <sup>(32)</sup>.

5.3.3. El CESE considera, en efecto, que puede desempeñar un papel útil como intermediario entre los legisladores y los usuarios de la legislación de la UE. Por ejemplo, puede contribuir de manera específica al informe de iniciativa del Parlamento Europeo sobre el informe anual relativo a la aplicación de la legislación de la UE por parte de los Estados miembros centrándose en los elementos añadidos por estos durante el proceso de transposición <sup>(33)</sup>.

5.3.4. Por otra parte, el CESE <sup>(34)</sup> ha sugerido medidas encaminadas a mejorar la transposición de las directivas, en particular:

- anticipar la elección del instrumento normativo de transposición,
- acelerar el proceso de transposición desde la publicación de la directiva en el Diario Oficial, para lo cual se encargará la coordinación interna a un punto de contacto nacional, que tendrá una base de datos establecida con este fin,
- privilegiar la transposición literal cuando se trate de disposiciones precisas y preceptivas, o de definiciones,

<sup>(26)</sup> DO C 383 de 17.11.2015, p. 57, (punto 2.1.2).

<sup>(27)</sup> DO C 132 de 3.5.2011, p. 47 (punto 1.7).

<sup>(28)</sup> DO C 13 de 15.1.2016, p. 192 (punto 4.4.9).

<sup>(29)</sup> DO C 230 de 14.7.2015, p. 66.

<sup>(30)</sup> COM(2016) 463 final.

<sup>(31)</sup> DO C 204 de 9.8.2008, p. 9 y DO C 347 de 18.12.2010, p. 62.

<sup>(32)</sup> DO C 347 de 18.12.2010, p. 62 (punto 1.10).

<sup>(33)</sup> DO C 303 de 19.8.2016, p. 45 (punto 3.2.4).

<sup>(34)</sup> DO C 204 de 9.8.2008, p. 9 (punto 5).

- admitir la transposición por vía de remisión expresa a las disposiciones preceptivas o incondicionales de la directiva, como listas, tablas con inventarios de productos, sustancias y objetos cubiertos por la directiva, modelos de formularios, certificados recogidos en anexo,
- adaptar los procedimientos nacionales de transposición en función del alcance de la directiva a través del recurso a procedimientos acelerados, sin olvidar, no obstante, las consultas internas obligatorias asociadas a la aprobación de los textos legislativos.

5.3.5. Del mismo modo, el CESE considera que un seguimiento adecuado de los asuntos europeos en los Estados miembros ayudaría en gran medida a la Comisión y contribuiría a mejorar la calidad de su labor<sup>(35)</sup>.

Bruselas, 18 de octubre de 2017.

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

---

---

<sup>(35)</sup> DO C 325 de 30.12.2006, p. 3 (punto 6.1.13).

## III

(Actos preparatorios)

## COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

529.º PLENO DEL CESE DE LOS DÍAS 18 Y 19 DE OCTUBRE DE 2017

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el Paquete de cumplimiento:**

**a) Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Plan de Acción para el refuerzo de SOLVIT: hacer llegar los beneficios del mercado único a los ciudadanos y las empresas**

[COM(2017) 255 final — SDW(2017) 210 final];

**b) Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la creación de un portal digital único para el suministro de información, procedimientos y servicios de asistencia y resolución de problemas, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1024/2012**

[COM(2017) 256 final — 2017/0086 (COD)];

**c) Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las condiciones y el procedimiento que permiten a la Comisión solicitar a las empresas y a las asociaciones de empresas que le proporcionen información acerca del mercado interior y otros ámbitos relacionados**

[COM(2017) 257 final — 2017/0087 (COD)]

(2018/C 081/12)

Ponente: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

Consulta

- a) Comisión Europea, 5.7.2017
- b) Parlamento Europeo, 12.6.2017  
Consejo, 14.6.2017
- c) Parlamento Europeo, 31.5.2017  
Consejo, 10.10.2017

Fundamento jurídico

- a) Artículo 304 del TFUE
- b) Artículos 21, apartado 2, 48 y 114, apartado 1, del TFUE
- c) 43, apartado 2, 91, 100, 114, 192, 194, apartado 2, y 337 del TFUE

Sección competente

Mercado Único, Producción y Consumo

Aprobación en sección

4.10.2017

Aprobado en el pleno	18.10.2017
Pleno n.º	529
Resultado de la votación	184/0/5
(a favor/en contra/abstenciones)	

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge con satisfacción los planes de la Comisión Europea de crear una cultura de cumplimiento y aplicación inteligente del mercado único, en cuanto que ofrece numerosas posibilidades a las personas que desean vivir y trabajar en otro Estado miembro y a las empresas que desean ampliar sus mercados.

1.2. El CESE apoya el Plan de Acción de la Comisión para aumentar la calidad y la eficacia de las redes SOLVIT. Asimismo, recomienda a la Comisión, en estrecha colaboración con todas las organizaciones de la sociedad civil, aumentar la difusión de su existencia para que puedan beneficiarse más de la oferta de servicios de SOLVIT, que debería ser más utilizado por las empresas en el contexto de las libertades económicas del mercado único, por lo que es importante que se refuerce la herramienta.

1.3. El CESE apoya la iniciativa contenida en la propuesta de Reglamento relativa a un «portal digital único» que permita a los ciudadanos y a las empresas acceder fácilmente a una información exhaustiva. Considera positivo que dicho portal contenga acceso a la información, a los procedimientos y a los servicios de asistencia y resolución de problemas de forma eficaz sobre la base de la aplicación de los principios «solo una vez» y «una perspectiva de la administración en su conjunto».

1.4. Respecto a la propuesta de Reglamento por el que se establecen las condiciones y el procedimiento de solicitar información, existen divergencias en las diferentes organizaciones de la sociedad civil, ya que unas entidades se muestran favorables, mientras que otras, como las que representan a las empresas, muestran preocupaciones serias. Para el supuesto de aprobarse la propuesta de Reglamento en los términos contemplados, el CESE solicita que esta herramienta sea utilizada por la Comisión, con la máxima proporcionalidad, cuando resulte necesaria para casos con una fuerte dimensión transfronteriza y con respeto a los derechos fundamentales de los afectados, en especial en lo relativo a la protección de la información confidencial. En cuanto a la información de que dispone la Comisión para abordar las barreras al mercado interior, existen ya canales con muchísima información que podrían explorarse mejor y más sistemáticamente para determinar los obstáculos y, en particular, el incumplimiento de la legislación de la UE. En todo caso, el CESE espera que, de forma imperativa, se produzca una evaluación sobre el funcionamiento del Reglamento en el plazo de cinco años.

1.5. El CESE anima a los Estados miembros de la UE a que hagan más progresos en materia de gobernanza electrónica, especialmente en lo que respecta al reconocimiento de la identidad electrónica y los documentos de identidad extranjeros, ya que la evaluación de los servicios que se prestan no es la más adecuada.

1.6. El CESE pide a la Comisión que haga participar a la sociedad civil en el proceso aprovechando la labor y los resultados de sus trabajos, como un medio de evaluación de la situación del mercado interior de la UE. En todo caso, las organizaciones que componen el CESE cuentan con la experiencia, los medios y la capacidad para colaborar en torno a SOLVIT, con la finalidad de intensificar las actividades para darlo a conocer y para proceder al seguimiento de su calidad en la propuesta de portal digital único. Todo ello deberá llevarse a cabo sin dejar de contribuir a la realización de las evaluaciones que se consideren oportunas.

## 2. Propuestas de la Comisión

2.1. En la declaración conjunta sobre las prioridades legislativas de la UE para 2017, emitida el 13 de diciembre de 2016, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea reiteraron su compromiso de promover la correcta aplicación de la legislación vigente. Ese mismo día, la Comisión presentó su Comunicación sobre «El Derecho de la UE: Mejores resultados mediante una mejor aplicación», que establece cómo la Comisión intensificará sus esfuerzos para garantizar una aplicación de la legislación de la UE en beneficio de todos. En especial, en su «Estrategia para el Mercado Único» se fijaron las 10 prioridades de la Comisión, con la finalidad de crear una cultura de cumplimiento de las normas del mercado único, haciendo especial hincapié en el refuerzo de SOLVIT.

2.2. Actualmente <sup>(1)</sup> existe SOLVIT como una red de centros establecidos por los Estados miembros (+ EEE) en el seno de sus propias administraciones nacionales, al objeto de ofrecer un medio rápido e informal a través del cual resolver los problemas que los particulares y las empresas experimentan a la hora de ejercer sus derechos en el mercado interior.

2.2.1. Un caso «SOLVIT» es todo problema transfronterizo ocasionado por la posible vulneración, por parte de una autoridad pública, del Derecho de la Unión aplicable al mercado interior, siempre y cuando dicho problema no sea objeto de procedimiento judicial a nivel nacional o de la UE.

2.2.2. SOLVIT forma parte de la administración nacional y su actuación reviste un carácter meramente informal. No puede intervenir en los siguientes casos:

- problemas entre empresas,
- derechos del consumidor,
- indemnizaciones por daños y perjuicios, ni
- acciones ante los tribunales.

2.3. El denominado «Paquete de cumplimiento» de la Comisión está compuesto por los documentos siguientes:

2.4. Plan de Acción para el refuerzo de SOLVIT <sup>(2)</sup>.

2.4.1. La Comisión asume el compromiso de emprender, junto con los Estados miembros, nuevas medidas para **fortalecer el papel estratégico de SOLVIT** con el objetivo de lograr que el mercado único funcione mejor en la práctica para los ciudadanos y las empresas.

2.4.2. Complementa los objetivos del pilar europeo de derechos sociales y otras iniciativas afines, reflejando la prioridad de la Comisión de promover la justicia social y la igualdad de oportunidades en la Unión.

2.4.3. El objetivo de la Comunicación es promover SOLVIT de tres maneras:

- i) mejorar su calidad;
- ii) intensificar las actividades para darlo a conocer, e
- iii) impulsar su papel en el cumplimiento del Derecho de la Unión.

2.4.4. En general, mediante actividades de promoción de SOLVIT más estratégicas y el desarrollo de una cooperación más estructurada con las organizaciones intermediarias y las redes pertinentes **se conseguirá realzar el papel de SOLVIT cuando se trate de proporcionar observaciones y pruebas útiles** sobre el funcionamiento del mercado único en la práctica: se contará con una mayor «masa crítica» de expedientes, lo que implicará a más empresas.

2.4.5. En línea con el Plan de Acción sobre administración electrónica, la **Comisión estudiará la viabilidad del principio de «solo una vez»**. Este evitaría que los ciudadanos y las empresas que deseen presentar una denuncia ante la Comisión por primera vez tras no obtener una solución a su expediente tengan que enviar de nuevo toda la información que ya obra en poder de SOLVIT.

2.5. Propuesta de Reglamento relativo a la creación de un portal digital único <sup>(3)</sup>.

2.5.1. La propuesta de Reglamento viene a establecer normas para la creación y el funcionamiento de un portal digital único que permita a los ciudadanos y las empresas acceder fácilmente a una información exhaustiva y de gran calidad, a unos servicios eficaces de asistencia y resolución de problemas y a unos procedimientos eficientes en relación con la legislación nacional y de la Unión aplicable a los ciudadanos y las empresas que ejercen o tratan de ejercer sus derechos derivados del Derecho de la Unión en el ámbito del mercado interior.

2.5.2. También propone facilitar a los usuarios de otros Estados miembros el uso de los procedimientos, apoya la aplicación del principio de «solo una vez» y establece normas para la notificación de los obstáculos del mercado interior a partir de la recogida de opiniones de los usuarios, notificaciones sobre el funcionamiento del mercado interior y estadísticas procedentes de los servicios incluidos en el portal.

<sup>(1)</sup> Recomendación de la Comisión de 17.9.2013 (DO L 249 de 19.9.2013, p. 10).

<sup>(2)</sup> COM(2017) 255 final.

<sup>(3)</sup> COM(2017) 256 final.

2.5.3. En los anexos de esta propuesta se incluye una lista de trece procedimientos básicos para los ciudadanos y las empresas que se trasladan a otro Estado miembro y una lista de los servicios de asistencia y resolución de problemas establecidos por actos vinculantes de la Unión, accesibles a través del «portal».

2.5.4. Ámbitos de información relacionados con los ciudadanos: viajes en el interior de la Unión; trabajo y jubilación en la Unión; vehículos en la Unión; residencia en otro Estado miembro; educación o contrato de prácticas en otro Estado miembro; asistencia sanitaria; derechos, obligaciones y normas sobre asuntos de familia transfronterizos y consumidores en situaciones transfronterizas.

2.5.5. Ámbitos de información relacionados con las empresas: puesta en marcha, gestión y cierre de una empresa; personal; impuestos, productos, servicios; financiación de una empresa; contratación pública y salud y seguridad en el trabajo.

2.6. Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las condiciones y el procedimiento que permiten a la Comisión solicitar a las empresas y a las asociaciones de empresas que le proporcionen información acerca del mercado interior y otros ámbitos relacionados <sup>(4)</sup>.

2.6.1. La propuesta de Reglamento tiene como objetivo ayudar a la Comisión a supervisar y hacer cumplir las normas del mercado interior, permitiéndole obtener oportunamente información cuantitativa y cualitativa, exhaustiva y fiable, procedente de una selección de operadores del mercado mediante solicitudes de información bien delimitadas.

2.6.2. La propuesta, que excluye de su ámbito de aplicación a las «microempresas», no establece ninguna carga administrativa adicional, en cuanto que contempla un procedimiento excepcional y complementario para la obtención de la información necesaria en aquellos casos en los que pudieran existir obstáculos que impidieran el funcionamiento del mercado interior. La herramienta de información creada en virtud de esta iniciativa constituye un último recurso cuando los demás medios para obtener información han fracasado.

2.6.3. La propuesta establece el procedimiento que debe seguirse para solicitar la información, la Decisión que la aprueba, cómo proteger la información confidencial y el secreto profesional, así como la posibilidad de imponer multas en supuestos de ausencia de respuesta deliberada o por negligencia grave por suministrar información incorrecta, incompleta o engañosa. En todo caso, se regulan las facultades de control jurisdiccional ante el Tribunal de Justicia.

2.6.4. Según la propuesta, disponer de información sólida sobre las disfunciones del mercado único permitiría a la Comisión y a las autoridades nacionales garantizar un mayor cumplimiento de las normas del mercado único y un mejor diseño de las políticas de la Unión. Según la Comisión, esto fortalecería la confianza de los consumidores en el mercado único y contribuiría a desarrollar al máximo su potencial.

### 3. Observaciones generales

3.1. El Comité subraya la necesidad de introducir algunos elementos en el «Paquete de cumplimiento» presentado por la Comisión para fortalecer la legitimidad de su propuesta normativa, satisfacer las expectativas de todas las instituciones y órganos implicados en su aplicación futura y lograr una eficiente aplicación de la misma en todos los Estados destinatarios.

3.2. El objetivo principal del citado «Paquete», que es el fortalecimiento de SOLVIT, ha sido reclamado tanto por los Estados miembros mediante solicitudes explícitas a la Comisión, realizadas por el Consejo de Competitividad, como por el Parlamento Europeo, circunstancia que otorga una sólida base de legitimidad democrática a la propuesta normativa en cuestión.

3.2.1. Sería pertinente ampliar y precisar el régimen y las funciones de los órganos e instituciones responsables de velar por la futura aplicación del marco normativo que nos ocupa y, más concretamente, del Reglamento por el que se establecen las condiciones y el procedimiento que permiten a la Comisión solicitar a las empresas y a las asociaciones de empresas que le proporcionen información acerca del mercado interior y otros ámbitos relacionados.

3.2.2. En este sentido, el Comité manifiesta la necesidad de refocalizar la propuesta de la Comisión, porque, por una parte, no incluye ninguna referencia al papel del Comité en la fase de aplicación del reglamento y, por la otra, parece que su finalidad principal es reforzar el propio papel de la Comisión en el marco de la fase administrativa previa a la interposición del recurso por incumplimiento.

---

<sup>(4)</sup> COM(2017) 257 final.

3.2.2.1. En primer lugar, la citada propuesta debilita la legitimidad de la subsidiariedad funcional de la Unión al excluir al Comité del desempeño de labores para las que ha recibido atribuciones específicas en los Tratados, y a las que ha dedicado con éxito una parte relevante de su actividad.

3.2.2.2. El CESE cuenta con la experiencia, los medios y la capacidad para ayudar a concienciar en mayor medida sobre el funcionamiento de SOLVIT. Igualmente, se excluye al Comité de cualquier tipo de cooperación en la supervisión y evaluación de la aplicación de los Reglamentos propuestos.

3.2.2.3. Este enfoque de la propuesta sobre el «portal digital único» debe ser modificado porque, en su actual versión, no encaja en la dimensión institucional del apartado segundo del artículo 11 del TUE, cercena el papel del Comité como exponente de los intereses de la sociedad civil organizada y daña el propio principio de democracia participativa en su dimensión funcional, haciendo menos eficiente la futura aplicación del Reglamento.

3.2.2.4. El «portal digital único» debe ayudar a acelerar la realización de una administración electrónica eficaz, interoperable y accesible para todos. El CESE apoya la aplicación del principio «solo una vez» y reitera <sup>(5)</sup> la procedencia del principio de «una perspectiva de la administración en su conjunto», que consiste en una colaboración entre los distintos organismos públicos, más allá de los límites de sus respectivos ámbitos de competencia, para proporcionar al solicitante una propuesta integrada por parte de un solo organismo.

3.2.3. En segundo lugar, el punto III del Plan de Acción relativo al refuerzo de SOLVIT incluye importantes medidas para realzar su papel como instrumento para la aplicación de la legislación de la UE, en respuesta a los reiterados llamamientos del Consejo de Competitividad y el Parlamento Europeo.

3.3. También resulta necesario realizar diversas observaciones al objeto de lograr la aplicación más eficiente posible de la propuesta de Comunicación.

3.3.1. En primer lugar, en lo que concierne a la intención de promover SOLVIT, habría que abordar dos cuestiones que no figuran en el Plan de Acción de la Comisión.

3.3.2. Por un lado, ante la retirada del Reino Unido de la UE, cuyo plazo previsible de ejecución será a mediados del año 2019, la noción de «mercado» a la que se refiere el punto II del citado Plan sufrirá una reducción sustancial. Si, a su vez, para entonces no se ha celebrado el acuerdo que regule la relación bilateral entre el Reino Unido y la UE, y dicho Estado no forma parte del Espacio Económico Europeo, su administración se desvinculará automáticamente de cualquier obligación relativa a la ejecución del Plan, con el consiguiente perjuicio para sus nacionales y los nacionales de los Estados en los que sí opera la red de centros SOLVIT.

3.3.3. Por otro lado, dado que el Derecho de la UE y, más concretamente, sus libertades económicas fundamentales tienen un ámbito de aplicación extraterritorial que beneficia y obliga a los nacionales de terceros Estados y a las propias administraciones de estos países, debería plantearse en el futuro, si fuera posible, la creación de centros y la aplicación de SOLVIT en el territorio de Estados con los que la UE haya establecido acuerdos internacionales de especial vinculación, como los que prevén los tres primeros incisos de la letra a) del apartado sexto del artículo 218 del TFUE. Ello redundaría en un claro beneficio de los ciudadanos y de las empresas, y de los nacionales de esos terceros Estados, y en una mejor aplicación de las normas sobre mercado interior.

3.4. En segundo lugar, es necesario crear incentivos para las administraciones públicas de aquellos Estados miembros que, como consecuencia de la brecha digital, o por otras razones, requieran más recursos que otros para aplicar el Reglamento sobre el establecimiento de un «portal único digital».

3.4.1. La Comisión podría ponderar proponer la aprobación de una acción encaminada a reforzar la cohesión económica, social y territorial. Esta actuación parece también estar justificada para incentivar a las propias empresas concernidas a la luz de los datos ofrecidos en el punto III del citado Plan de la Comisión, que muestran unas diferencias desproporcionadas en el número de expedientes por centro SOLVIT, diferencias que no están justificadas solo por el distinto peso demográfico y económico entre los Estados participantes.

3.5. Por último, es necesario establecer un compromiso en todos los Estados en los que opera la red SOLVIT para que la selección de un personal adecuado y estable que atienda la resolución de los expedientes presentados en los centros de la red tenga lugar en un plazo lo más breve posible y mediante concursos públicos y transparentes.

<sup>(5)</sup> DO C 487, 28.12.2016, p. 99.

#### 4. Observaciones específicas

##### 4.1. Sobre SOLVIT

4.1.1. El CESE apoya las mejoras concretas para perfeccionar el trabajo de SOLVIT. Este puede ser una herramienta útil ya que ofrece una plataforma a los ciudadanos y las empresas para poner remedio a una amplia gama de cuestiones relacionadas con el mercado interior. La Comisión debería mejorar, aún más, la visibilidad global de SOLVIT.

4.1.2. Una mejor aplicación de la ley beneficia tanto a los ciudadanos como a las empresas. Las cifras muestran que ha aumentado a lo largo de los años la proporción de casos de ciudadanos, especialmente en el contexto de la seguridad social, en comparación con los casos empresariales presentados a SOLVIT. Por otro lado, la tasa de resolución de los casos empresariales, un 80 %, fue inferior al promedio de la red (89 %). La Comisión debe adoptar las medidas oportunas para que todos los usuarios puedan aprovechar las posibilidades de la red. Es importante que la herramienta se refuerce, y el CESE espera que se cumplan las expectativas de la «hoja de ruta para el fortalecimiento de SOLVIT», concretamente en lo relativo a la introducción de un procedimiento de recurso para las empresas en el ámbito del reconocimiento mutuo de mercancías y a un apoyo jurídico más directo y efectivo a la red utilizando un dispositivo mejorado de asesoramiento jurídico informal y herramientas de formación interactivas, con posibilidad de gestionar las opiniones divergentes.

##### 4.2. Sobre la propuesta de Reglamento sobre el «portal digital único»

4.2.1. El Comité apoya la iniciativa de un «portal digital único» contenida en la propuesta de Reglamento. El portal debe ofrecer a los ciudadanos y a las empresas toda la información y asistencia que necesitan para operar en todo el mercado interior. Con un buen diseño, esta herramienta puede ayudar tanto a los ciudadanos que viven y trabajan en otro Estado de la UE como a las empresas que desean utilizar cualquiera de las libertades económicas en otro Estado miembro, especialmente las pymes y las nuevas empresas.

4.2.2. A menudo, los ciudadanos y las empresas no son plenamente conscientes de sus derechos y oportunidades en el mercado único. El «portal digital único» debe mejorar y conectar las herramientas existentes y ayudar a las empresas a cumplimentar los procedimientos y trámites administrativos más utilizados en línea. El portal debería hacer que el mercado único fuera más transparente, a la vez que más seguro y previsible.

4.2.3. Es fundamental que el portal digital único ofrezca toda la información y asistencia que las empresas necesitan para hacer negocios más fácilmente a través de las fronteras. Esto incluye una información actualizada y de gran calidad sobre el mercado, la resolución de problemas y los mecanismos de solución de controversias, así como procedimientos electrónicos para aquellas empresas que deseen desarrollar actividades transfronterizas.

##### 4.3. Sobre la propuesta de Reglamento SMIT

4.3.1. Existe una divergencia de posiciones en las diferentes organizaciones de la sociedad civil, particularmente las organizaciones empresariales que forman el CESE, respecto a la propuesta de Reglamento por el que se establecen las condiciones y el procedimiento que permite a la Comisión solicitar a las empresas y asociaciones de empresas que le proporcionen información sobre mercado interior.

4.3.2. Por parte de las organizaciones que representan a las empresas, se cuestiona la propuesta al considerar que, en gran medida, está destinada a las empresas, pese a que son los Estados miembros los responsables de que siga habiendo obstáculos al mercado único:

- a) Una mejor aplicación de las normas acordadas es esencial para que el mercado único funcione de una manera más eficaz. Esto comienza con la orientación y la asistencia a los Estados miembros en la transposición y aplicación de las normas. La Comisión debe desempeñar un papel más importante en el proceso de aplicación, a fin de garantizar que todos los agentes económicos cumplan las normas, y no dudar en emprender proyectos piloto o procedimientos de infracción en caso de incumplimiento.
- b) En cuanto a la información de que dispone la CE para abordar las barreras al mercado interior, existen ya canales con muchísima información, como la red Enterprise Europe Network, la Plataforma de Resolución de Litigios en Línea (RLL), TRIS, el sistema IMI y la plataforma REFIT. Estos podrían explorarse mejor y más sistemáticamente para determinar los obstáculos al mercado interior y, en particular, el incumplimiento de la legislación de la UE.

c) La preocupación y el temor de las empresas por la creciente carga administrativa derivada de la nueva obligación de facilitar información comercial confidencial y datos sensibles de las empresas (política de precios, estrategia empresarial) so pena de multas y sanciones.

4.3.3. Por su parte, las organizaciones que representan a las entidades de la sociedad civil perciben positivamente la propuesta de Reglamento al considerar que es importante:

- a) el acceso oportuno a datos fiables porque, además de incrementar la transparencia, mejorará el funcionamiento del mercado interior al poderse disponer de información pertinente, útil, coherente y especialmente significativa para la adopción de determinadas medidas por parte de la Comisión;
- b) obtener oportunamente información cuantitativa y cualitativa, exhaustiva y fiable, procedente de una selección de operadores del mercado mediante solicitudes de información bien delimitadas, y
- c) ayudar a la Comisión a garantizar que se respeten los derechos de los ciudadanos y las empresas en el mercado único y a fortalecer la cooperación con los Estados miembros.

4.3.4. En consecuencia, en el supuesto de aprobarse la propuesta de Reglamento en los términos contemplados, el CESE solicita que esta herramienta sea utilizada por la Comisión, con la máxima proporcionalidad, para los casos con una fuerte dimensión transfronteriza, cuando resulte necesaria y con respeto a los derechos fundamentales de los afectados, en especial en lo relativo a la protección de la información confidencial.

4.3.4.1. Además, la propuesta de efectuar una evaluación contemplada en el texto explicativo de la propuesta debe trasladarse al texto normativo para que se convierta en una norma imperativa. Dicha evaluación de la normativa deberá llevarse a cabo en el plazo de cinco años desde la aprobación del Reglamento, al objeto de analizar el funcionamiento de estas actividades de supervisión.

## 5. El papel del CESE en el proceso

5.1. La culminación del mercado único de la UE y la correcta aplicación de sus normas constituyen una de las principales prioridades del CESE.

5.2. Con frecuencia, los ciudadanos y las empresas no son plenamente conscientes de los derechos y oportunidades que brinda el mercado interior. El «portal único digital» debe mejorar y conectar las herramientas existentes y ayudar a las empresas a cumplimentar los procedimientos y trámites administrativos utilizados más frecuentemente en línea. Este portal debería hacer que el mercado interior fuera más transparente y, a su vez, más seguro y previsible.

5.3. El CESE está dispuesto a contribuir a esta iniciativa, como representante de las organizaciones de la sociedad civil. A tal efecto, se ofrece para ayudar a supervisar y evaluar la aplicación del Reglamento sobre el «portal digital único».

5.4. El CESE pide a la Comisión que coopere estrechamente con él aprovechando los conocimientos y experiencias de sus miembros, procedentes de los veintiocho Estados miembros.

Bruselas, 18 de octubre de 2017.

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

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la monitorización y la notificación de las emisiones de CO<sub>2</sub> y el consumo de combustible de los vehículos pesados nuevos»**

[COM(2017) 279 final — 2017/0111 (COD)]

(2018/C 081/13)

Ponente: **Dirk BERGRATH**

Coponente: **Mihai MANOLIU**

Consulta	Parlamento Europeo, 15.6.2017 Consejo, 22.6.2017
Fundamento jurídico	Artículo 192, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	4.10.2017
Aprobación en el pleno	18.10.2017
Pleno n.º	529
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	188/0/3

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. En opinión del CESE, la creación de empleo, al igual que la inversión para la reindustrialización de Europa, el crecimiento económico, la transición hacia una energía limpia, los nuevos modelos empresariales, las tecnologías de vanguardia, la protección del medio ambiente y la salud pública deben ser objetivos fundamentales de la política de la UE.

1.2. El CESE considera que los transportistas han perdido diversas oportunidades para reducir su gasto de combustible, que supone una cuarta parte de sus costes operativos. La eficiencia en el consumo de combustible es un criterio fundamental en las decisiones de compra y la disminución del consumo ayudaría a reducir la factura de las importaciones de combustible. La UE necesita normas de certificación, de evaluación del consumo de combustible y de emisiones y consumo, todo lo cual impulsaría la innovación. Las políticas y los planes en el sector del vehículo eléctrico han generado una competencia feroz entre los fabricantes de vehículos. El sector del transporte tiene que contribuir, junto con los sectores de la construcción, la agricultura y los residuos, a la reducción de las emisiones.

1.3. La acción de la UE se justifica por los efectos transfronterizos del cambio climático y la necesidad de proteger el mercado único en los servicios de transporte, los vehículos y los combustibles. La fragmentación del mercado del transporte y la pérdida de transparencia del mercado, las diferencias en materia legislativa y las prácticas políticas divergentes en materia de seguimiento, así como la ausencia de una base de datos común que recoja los datos del seguimiento, tienen considerables repercusiones sociales y económicas.

1.4. El CESE celebra que la propuesta de Reglamento facilite el seguimiento y difusión de las lecturas de CO<sub>2</sub> de los vehículos pesados de nueva matriculación en la UE, y que proporcione a los clientes —en su mayoría pymes— información clara sobre el consumo.

1.5. El CESE acoge con satisfacción que la propuesta de Reglamento se haya decantado por la tercera opción de notificación combinada, ya que garantiza el flujo digital de información, implica que los datos se recopilan a nivel nacional y de la UE, y conlleva pocos costes administrativos.

1.6. El CESE destaca que mercados importantes, como los Estados Unidos, Canadá, Japón y China, han adoptado en los últimos años medidas de certificación y eficiencia en el consumo de combustible, en forma de normas de consumo de combustible y/o de emisión, a fin de estimular la innovación y mejorar rápidamente la eficiencia de los vehículos. La competitividad de los fabricantes europeos de vehículos pesados depende, por lo tanto, del cumplimiento de estas normas.

1.7. Si bien es cierto que el mercado presiona básicamente a los fabricantes para que sigan reduciendo el consumo de combustible de los camiones en la UE, las empresas de transporte —pymes en su mayoría— suelen enfrentarse a dificultades para financiar el precio de compra más elevado de los vehículos pesados más eficientes en el consumo de combustible.

1.8. El CESE recomienda que, al fijar límites potenciales de CO<sub>2</sub> para vehículos pesados, la Comisión intente alcanzar un equilibrio entre los objetivos que pueden conseguirse a corto o medio plazo y la meta, a más largo plazo, de cero emisiones en el transporte por carretera. Esto implica que debe estimularse la innovación de la tecnología existente sin restringir la inversión en vehículos de emisiones cero.

1.9. En este contexto, el CESE considera que las recomendaciones que formuló en su dictamen sobre el informe final del Grupo de alto nivel CARS 21 también podrían aplicarse a los vehículos pesados, especialmente por lo que respecta al calendario de ejecución.

1.10. El CESE subraya el papel de la inversión pública y la reglamentación a la hora de reducir las emisiones del transporte por carretera, incluidas las que genera el transporte pesado de mercancías.

1.11. El CESE destaca que cualquier actuación normativa debe ir acompañada de más medidas políticas para reducir la demanda del transporte por carretera —incluido el transporte pesado de mercancías— mediante una transición a otras modalidades (ferrocarril, vías navegables interiores, etc.) que generen menos emisiones de gases de efecto invernadero.

## 2. Introducción

2.1. La propuesta de Reglamento establece los requisitos para el seguimiento y la notificación de las emisiones de CO<sub>2</sub> y el consumo de combustible de los vehículos pesados nuevos matriculados en la Unión Europea. Únicamente se aplica a aquellos vehículos pesados diseñados y fabricados para el transporte de pasajeros o mercancías y remolques <sup>(1)</sup>.

2.2. El transporte y la movilidad revisten una importancia vital para la economía y la competitividad de Europa. Esta importancia también se refleja en la amplia variedad de marcos políticos que influyen enormemente en este sector. El respeto de las prioridades de la Unión de la Energía, el mercado único digital y la agenda en materia de empleo, crecimiento e inversión beneficiará en cada caso a la movilidad y al sector del transporte.

2.3. En octubre de 2014, los jefes de Estado o de Gobierno de la UE <sup>(2)</sup> fijaron un objetivo vinculante para reducir las emisiones generadas por el conjunto de la economía de la UE en, al menos, un 40 % en comparación con los niveles de 1990 para 2030. Este objetivo se basa en proyecciones globales que se ajustan al calendario a medio plazo del Acuerdo de París en materia de cambio climático (COP 21) <sup>(3)</sup>. La Comisión ha anunciado que introducirá normas de eficiencia en el consumo de combustible para vehículos pesados nuevos.

2.4. Según datos del sector, las exportaciones de camiones generaron en 2015 un superávit de la balanza comercial de 5 100 millones EUR. Este sector forma parte de una industria automovilística que genera 12,1 millones de empleos directos e indirectos en Europa, el equivalente al 5,6 % del empleo total de la UE.

<sup>(1)</sup> Las categorías de vehículo definidas en la Directiva 2007/46/CE, cuya última modificación la constituye el Reglamento n.º (CE) 385/2009: M1, M2, N1 y N2 con una masa de referencia superior a 2 610 kg que no estén incluidos en el ámbito de aplicación del Reglamento (CE) n.º 715/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, a todos los vehículos de las categorías M3 y N3 y a vehículos de las categorías O3 y O4.

<sup>(2)</sup> Conclusiones del Consejo Europeo de 24 de octubre de 2014, EUCO 169/14, p. 2.

<sup>(3)</sup> FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1.

2.5. En la Estrategia para una Unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva (febrero de 2015) <sup>(4)</sup> se establece que la transición hacia un sector del transporte descarbonizado y eficiente en materia energética constituye un ámbito de acción clave. Con el estímulo del Acuerdo de París en materia de cambio climático, ahora se están aplicando las medidas establecidas en la Estrategia a favor de la movilidad de bajas emisiones (julio de 2016) <sup>(5)</sup>. Las inversiones en infraestructuras, como parte del Plan de Inversión para Europa, deben estimular la creación de una movilidad futura limpia, competitiva y conectada en Europa.

2.6. Entre 1990 y 2014, las emisiones de CO<sub>2</sub> generadas por los vehículos comerciales en la UE se incrementaron claramente de forma más rápida que las generadas por los turismos. Las emisiones de CO<sub>2</sub> procedentes de vehículos comerciales crecieron alrededor de un 25 %; las de turismos, en torno apenas al 12 %. Los camiones y los autobuses representan ahora aproximadamente una cuarta parte de las emisiones de CO<sub>2</sub> relacionadas con el transporte por carretera en la UE. Su cuota de emisiones sigue creciendo, ya que los límites cada vez más estrictos en materia de CO<sub>2</sub> están reduciendo las emisiones de turismos y furgonetas.

2.7. En la actualidad, una cabeza tractora 4×2 europea típica de 40 toneladas consume en un «ciclo de ensayos de larga distancia» alrededor de 33,1 litros de combustible por cada 100 km en carretera y autopista. Un camión de distribución 4×2 europeo típico de 12 toneladas consume en un «ciclo de ensayos de reparto urbano» en torno a 21,4 litros de combustible por cada 100 km <sup>(6)</sup>.

2.8. Los vehículos pesados suelen fabricarse en varias fases; por lo general, solo existen productos fabricados a medida. El chasis lo produce un fabricante y posteriormente, en la siguiente etapa, recibe la carrocería de otro fabricante. Esto significa que varios fabricantes diferentes inciden en el consumo de combustible del vehículo completo y, por lo tanto, en sus emisiones de CO<sub>2</sub>.

2.9. Los compradores de vehículos pesados son, en su mayoría, transportistas de mercancías. Pueden tener unos gastos de combustible superiores al 25 % de sus costes operativos, y la eficiencia en el consumo de combustible es su principal criterio de compra. Aunque la eficiencia en el consumo de combustible de los vehículos pesados ha mejorado en las últimas décadas, muchas de las más de medio millón de empresas de transporte, que en gran medida son pymes, todavía no tienen acceso a información normalizada con la que evaluar tecnologías que refuercen esa eficiencia, comparar camiones con el fin de fundamentar mejor sus decisiones de compra y reducir sus gastos de combustible. A esto se suma la ausencia de una metodología consensuada para medir el consumo de combustible.

2.10. La falta de transparencia del mercado se traduce en una menor presión sobre los fabricantes de vehículos pesados de la UE para que hagan más esfuerzos a fin de mejorar la eficiencia del vehículo e inviertan en innovación en un mercado global tan competitivo. Por consiguiente, existe el riesgo de que el sector de la fabricación de la UE pierda su liderazgo actual en materia de eficiencia en el consumo de combustible.

2.11. La transparencia en el rendimiento de los vehículos en cuanto a consumo de combustible y emisiones de CO<sub>2</sub> también estimularía la competencia dentro del mercado de la UE, donde, en 2016, la Comisión detectó un cartel de fabricantes de camiones que operó entre 1997 y 2011.

### 3. La propuesta de Reglamento

3.1. Esta propuesta de Reglamento forma parte del paquete *Europa en movimiento*, destinado a mejorar la seguridad vial, impulsar unos peajes más justos, reducir las emisiones de CO<sub>2</sub>, la contaminación atmosférica, la congestión del tráfico y los trámites burocráticos para las empresas, combatir el empleo ilegal y garantizar condiciones y períodos de descanso dignos para los trabajadores.

3.2. A largo plazo, estas medidas tendrán un efecto positivo que trascenderán el sector del transporte: fomentarán el empleo, el crecimiento y la inversión, fortalecerán la justicia social, aumentarán el poder de elección de los consumidores y allanarán la senda de Europa hacia la reducción de emisiones.

<sup>(4)</sup> COM(2015) 80 final.

<sup>(5)</sup> COM(2016) 501 final.

<sup>(6)</sup> Delgado, O., Rodríguez, F., Muncrief, R., *Fuel efficiency technology in European heavy-duty vehicles: Baseline and potential for the 2020-2030 timeframe*, International Council on Clean Transportation, Libro Blanco ICCT, Berlín, julio de 2017.

3.3. A lo largo de los próximos doce meses, este paquete se completará con otras propuestas que incluirán normas en materia de emisiones a partir de 2020 para turismos y furgonetas, y —por primera vez— para vehículos pesados. Estas propuestas darán un nuevo impulso a la innovación, reforzarán la competitividad, reducirán las emisiones de CO<sub>2</sub>, y mejorarán la calidad del aire, la salud pública y la seguridad vial.

3.4. La brecha de conocimientos se reducirá a través de un programa informático de simulación, una herramienta eficiente para calcular el consumo y los costes de combustible. El nuevo Reglamento de certificación (de homologación de tipo) sobre la determinación de las emisiones de CO<sub>2</sub> se basará en datos de rendimiento individuales y en un proceso certificado de obtención y gestión de los datos de entrada.

3.5. La propuesta de Reglamento objeto de examen pone en práctica la Comunicación de 2014 sobre una estrategia para reducir el consumo de combustible y las emisiones de CO<sub>2</sub> de los vehículos pesados. En la estrategia sobre los vehículos pesados se había anunciado una medida de desarrollo por la que se establecía el procedimiento de certificación de las emisiones de CO<sub>2</sub> de los vehículos pesados nuevos comercializados en la UE, calculadas por medio de la herramienta de simulación VECTO, así como una propuesta legislativa sobre la monitorización y la notificación de esas emisiones.

3.6. Dado que VECTO no es más que una herramienta de simulación, el segundo paquete debe incluir pruebas de consumo de combustible en carretera, igual que pretende hacer la Comisión con los turismos y los vehículos comerciales ligeros. Es preciso desarrollar una metodología para diferenciar la tarificación del uso de infraestructuras aplicable a los vehículos pesados nuevos en función de las emisiones de CO<sub>2</sub> (revisión de la Directiva «Euroviñeta» y de la Directiva sobre eficiencia energética).

3.7. El CESE hace un llamamiento a la Comisión Europea y a los Estados miembros para que acuerden garantizar a terceros (instituciones de investigación, empresas de transporte, ONG) el acceso a los datos oficiales de VECTO sobre el consumo de combustible, de manera que pueda hacerse una verificación cruzada de las cifras recurriendo a pruebas independientes. Ha de llevarse a cabo un control de calidad y una verificación de los datos presentados para solventar cualquier laguna o irregularidad. Estas comprobaciones deben hacerse de conformidad con los derechos fundamentales.

3.8. La propuesta también desarrolla la Estrategia europea de 2016 a favor de la movilidad de bajas emisiones, entre cuyos objetivos figuran la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en el transporte por carretera en, al menos, un 60 % en 2050 en comparación con los niveles de 1990, y la reducción drástica de las emisiones de contaminantes atmosféricos. La Estrategia también prevé que la Comisión acelere la labor analítica sobre las distintas opciones en cuanto a la elaboración de normas de emisiones de CO<sub>2</sub> con vistas a preparar una propuesta legislativa durante su mandato actual.

3.9. A efectos de seguimiento, a partir de 2020, las autoridades competentes de los Estados miembros deberán presentar datos sobre los vehículos nuevos matriculados en la UE por primera vez durante el año anterior, y los fabricantes de vehículos pesados habrán de presentar los datos de aquellos vehículos cuya fecha de producción se sitúe en el año natural precedente. Esta notificación anual deberá realizarse a más tardar el 28 de febrero de cada año. El tipo de datos que habrá que presentar se estipula en el anexo I, partes A y B, de la propuesta de Reglamento.

3.10. La Agencia Europea del Medio Ambiente (AEMA) deberá gestionar, en nombre de la Comisión, una base de datos central donde se recogerán los datos presentados y que será de acceso público (excepto determinados datos sensibles).

3.11. Las autoridades relevantes y los fabricantes serán responsables de la exactitud y calidad de los datos que notifiquen. No obstante, la Comisión puede llevar a cabo su propia verificación de la calidad de los datos presentados y, si procede, adoptar las medidas necesarias para corregir los datos publicados en el registro central. No existen obligaciones directas de notificación para las pymes ni las microempresas.

3.12. La Comisión elaborará un informe anual con su análisis de los datos correspondientes al año natural precedente transmitidos por los Estados miembros y los fabricantes. Dicho análisis deberá incluir, como mínimo, cifras sobre el consumo medio de combustible y las emisiones medias de CO<sub>2</sub> del parque de vehículos pesados de la Unión, en su conjunto, así como de cada fabricante. Si están disponibles, también se tendrán en cuenta los datos sobre la adopción de tecnologías nuevas y avanzadas para la reducción de emisiones de CO<sub>2</sub>.

3.13. La Comisión está facultada, por medio de actos delegados, para modificar los requisitos en materia de datos establecidos en los anexos de la propuesta de Reglamento, y para introducir cambios en el proceso de seguimiento y notificación.

#### 4. Observaciones generales

4.1. Al igual que en anteriores dictámenes sobre propuestas legislativas de la Comisión para la reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub>, el Comité Económico y Social Europeo (CESE) reitera su apoyo a todas las iniciativas de la UE encaminadas a alcanzar objetivos concretos en la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, ya que este constituye un aspecto fundamental de la lucha contra el cambio climático. En este sentido, no debe pasarse por alto ninguna medida razonable para reducir también las emisiones de los vehículos comerciales, ya que estos vehículos representan más del 10 % del parque de vehículos.

4.2. La elección de la herramienta —un Reglamento de la UE— parece ser, además, la más adecuada para garantizar el cumplimiento inmediato de las disposiciones que se adopten, y para evitar distorsiones de la competencia con posibles repercusiones en el mercado interior.

4.3. Los datos sobre emisiones de CO<sub>2</sub> y consumo de combustible se generan utilizando un programa informático de simulación denominado VECTO (*Vehicle Energy Consumption Calculation Tool*).

4.3.1. La decisión de crear esta herramienta se adoptó tras considerar otros procedimientos de ensayo alternativos, como bancos de pruebas de motor, ensayos con dinamómetro de chasis y pruebas a bordo en tráfico real con sistemas portátiles de medición de emisiones (PEMS). Las principales razones para elegir la simulación en lugar de cualquier otro procedimiento de prueba fueron:

- 1) comparabilidad: los resultados de los ensayos con distintos tipos de vehículos pesados pueden compararse de forma directa;
- 2) rentabilidad: el elevado coste de las instalaciones de prueba en comparación con la simulación;
- 3) capacidad para gestionar una gran variabilidad: las series de producción de vehículos pesados son muy pequeñas, ya que los vehículos se adaptan en gran medida a las indicaciones de los usuarios finales;
- 4) reproducibilidad: la simulación ofrece las máximas puntuaciones para la reproducibilidad de las pruebas;
- 5) exactitud: pueden detectarse pequeños ahorros mediante optimizaciones de componente único, y
- 6) exhaustividad: la simulación puede utilizarse para optimizar la configuración total del vehículo a fin de conseguir un consumo de combustible menor, ya que incluye todos los componentes (cabina, neumáticos, motor, transmisión, etc.). Este enfoque se confirmó en la estrategia sobre los vehículos pesados de 2014.

4.3.2. La obligación de procesar y publicar los datos de VECTO de todos los vehículos pesados nuevos permite a los compradores comparar los distintos modelos de vehículos, las tecnologías de consumo de combustible y las diversas carrocerías —grúa, compartimento refrigerado, etc.—, así como comparar las distintas combinaciones de componentes independientes. A diferencia de los turismos, los diversos modelos de vehículos pesados se usan de manera muy distinta en función de su carrocería, lo que conlleva enormes diferencias en el consumo de combustible y en las emisiones de CO<sub>2</sub>. Además, la capacidad de comparar aumenta la competitividad tanto entre los fabricantes de vehículos como entre los fabricantes de carrocerías.

4.3.3. El CESE celebra que la propuesta de Reglamento facilite el seguimiento y difusión de las lecturas de CO<sub>2</sub> de los vehículos pesados de nueva matriculación en la UE, y que proporcione a los clientes —en su mayoría pymes— información clara sobre el consumo.

4.3.4. El CESE es consciente de que es preferible medir las emisiones en condiciones reales de conducción (RDE) con un sistema portátil de medición de emisiones (PEMS) que medir las emisiones con un dinamómetro de chasis o —como se propone aquí— con un programa informático de simulación. Tras un período introductorio y después de hacer un balance del sistema VECTO, la Comisión debería analizar si las pruebas de emisiones en condiciones reales de conducción son factibles y, en su caso, cómo se pueden llevar a cabo.

4.4. Durante la evaluación de impacto, la Comisión probó tres opciones de recopilación y notificación de datos a la AEMA: 1) notificación a cargo de las autoridades nacionales; 2) notificación a cargo de los fabricantes de vehículos pesados, y 3) notificación combinada a cargo de las autoridades nacionales y los fabricantes.

4.4.1. El CESE acoge con satisfacción que la propuesta de Reglamento se haya decantado por la tercera opción de notificación combinada, ya que garantiza el flujo digital de información, implica que los datos se recopilan a nivel nacional y de la UE, y conlleva pocos costes administrativos.

4.4.2. El CESE celebra que los datos presentados a la Comisión por las autoridades nacionales competentes y los fabricantes de vehículos pesados deban ser de acceso público. En aras de la protección de datos y la salvaguarda de la competencia, el CESE también acoge con satisfacción la propuesta de que ni el número de bastidor ni los datos de fabricación relacionados con determinadas piezas suministradas (transmisión, ejes y neumáticos) se hagan públicos.

4.5. En opinión del CESE, habría que reflexionar sobre la tarificación de los vehículos pesados en función del CO<sub>2</sub> emitido por los usuarios de las carreteras. Para hacerlo posible, los datos del registro central (el número de bastidor y las lecturas de emisiones de CO<sub>2</sub>) tendrían que estar vinculados a los datos de matriculación (placa de matrícula) y luego habría que compartirlos con quienes administren la tarificación para los usuarios de las carreteras.

4.5.1. El CESE ha respaldado en varias ocasiones <sup>(7)</sup> la intención de la Comisión de introducir un sistema uniforme a escala europea para la tarificación de los usuarios de las carreteras basado en el principio de «quien contamina paga». Un sistema uniforme de tarificación de usuarios de las carreteras de gestión pública también sería muy útil si nos atenemos a la protección de datos.

4.6. La Comisión considera su propuesta de Reglamento un paso necesario hacia la aplicación y el cumplimiento de futuras normas de emisión de CO<sub>2</sub> para vehículos pesados. Un sistema de seguimiento y notificación es especialmente necesario para evaluar el cumplimiento de dichas normas futuras, como ya es el caso de los turismos y furgonetas.

4.6.1. En la UE existen límites de CO<sub>2</sub> vinculantes para los turismos desde 2009, y para las furgonetas desde 2011. Entre tanto, hasta el momento no se han fijado límites de CO<sub>2</sub> comparables para los vehículos pesados. Sin embargo, en una propuesta legislativa prevista para 2018 se introducirán límites de CO<sub>2</sub> obligatorios también para estos vehículos.

4.6.2. Mercados importantes, como los Estados Unidos, Canadá, Japón y China, han adoptado en los últimos años medidas de certificación y eficiencia en el consumo de combustible, en forma de normas de consumo de combustible y/o de emisión, a fin de estimular la innovación y mejorar rápidamente la eficiencia de los vehículos. La competitividad de los fabricantes europeos de vehículos pesados depende, por lo tanto, del cumplimiento de estas normas.

4.7. Es cierto que el mercado presiona básicamente a los fabricantes para que sigan reduciendo el consumo de combustible de los camiones en la UE: los costes de combustible representan con creces la mayor partida individual de gasto (alrededor del 30 %) en la estructura de costes del transporte por carretera de larga distancia. Por lo tanto, las empresas de transporte, como compradores de vehículos pesados, tienen interés en disponer de camiones que consuman la menor cantidad posible de combustible.

4.7.1. Por otra parte, la experiencia ha demostrado que los objetivos no vinculantes y las fuerzas del mercado por sí solas no bastan para reducir de forma significativa el consumo de combustible de los vehículos nuevos y, a su vez, las emisiones de CO<sub>2</sub>.

4.7.2. El sector del transporte está dominado por las pymes. Uno de los problemas más importantes con los que se enfrentan las pymes es su dificultad para acceder a financiación. Por ello, las empresas de transporte suelen tener dificultades para financiar el precio de compra más elevado de vehículos pesados más eficientes en el consumo de combustible.

4.7.3. El CESE recomienda que, al fijar límites potenciales de CO<sub>2</sub> para vehículos pesados, la Comisión intente alcanzar un equilibrio entre los objetivos que pueden conseguirse a corto o medio plazo y la meta, a más largo plazo, de cero emisiones en el transporte por carretera. Esto implica que debe estimularse la innovación de la tecnología existente sin restringir la inversión en vehículos de emisiones cero.

4.7.4. En este contexto, el CESE considera que las recomendaciones que formuló en su dictamen sobre el informe final del Grupo de alto nivel CARS 21 <sup>(8)</sup> también podrían aplicarse a los vehículos pesados. Una de esas recomendaciones consistía en dejar a los industriales el tiempo de poner a punto las tecnologías necesarias para hacer frente a exigencias más estrictas, sin que ello se traduzca en un encarecimiento importante de los productos y, en definitiva, en una desaceleración de la velocidad de renovación de los parques de vehículos.

<sup>(7)</sup> CESE 2017-02887 (véase la página 181 del presente Diario Oficial), CESE 2017-02888 (véase la página 188 del presente Diario Oficial), CESE 2017-03231 (véase la página 195 del presente Diario Oficial).

<sup>(8)</sup> DO C 10 de 15.1.2008, p. 15.

4.7.5. En este sentido, la reglamentación de Estados Unidos sobre nuevos vehículos pesados, tractocamiones, remolques y motores puede considerarse un ejemplo positivo de ejecución anticipatoria. En dicho país se aplicará una segunda fase de reglamentaciones para los modelos fabricados entre 2018 y 2027, basada en las normas iniciales de la Fase 1 que cubren los modelos de los años comprendidos entre 2014 y 2018.

4.8. El CESE subraya el papel de la inversión pública y la reglamentación a la hora de reducir las emisiones del transporte por carretera, incluidas las que genera el transporte pesado de mercancías.

4.8.1. Una opción futura podría ser el sistema de «autopista eléctrica», en el que los camiones híbridos recibirían energía de catenarias en corredores muy importantes de mercancías, de forma similar a como ya se hace con tranvías, trenes y trolebuses. Conectados al tendido eléctrico, los camiones podrían funcionar solamente con electricidad. Al salir de la vía suministradora de energía, el vehículo funcionaría con el motor diésel o el motor eléctrico gracias a la capacidad de la batería a bordo.

4.8.2. Los convoyes de camiones pueden reducir las emisiones de CO<sub>2</sub> en torno a un 10 %. Los camiones circulan cerca, uno tras otro y a una distancia estipulada, utilizando tecnología de conectividad de última generación y sistemas de asistencia para la conducción. El vehículo en cabeza del convoy actúa como líder. Si frena, todos los demás camiones del pelotón también frenan. El tiempo de reacción es prácticamente el mismo para todos los camiones. La circulación en convoy hace que disminuya el consumo de combustible y aumente la seguridad, pero podrían ser necesarios cambios en la normativa.

4.8.3. Por último, la Directiva (UE) 2015/719 del Parlamento Europeo y del Consejo <sup>(9)</sup> introdujo nuevas modificaciones a los reglamentos sobre vehículos pesados que permitirán diseños de vehículos más aerodinámicos, los cuales se traducirán en una mayor eficiencia desde el punto de vista energético y un mejor comportamiento en materia de emisiones en las carreteras europeas. Estas modificaciones establecen exenciones respecto de la longitud máxima total de los vehículos pesados, contemplando que los camiones existentes sean modificados retroactivamente con alerones aerodinámicos traseros y que los camiones nuevos incluyan estos elementos aerodinámicos adicionales, así como diseños de cabina más redondeados y alargados. No obstante, los fabricantes de remolques han informado de problemas con las autoridades de matriculación a la hora de aplicar estas nuevas normativas.

4.9. El CESE destaca que cualquier actuación normativa debe ir acompañada de más medidas políticas para reducir la demanda del transporte por carretera —incluido el transporte pesado de mercancías— mediante una transición a otras modalidades (ferrocarril, vías navegables interiores, etc.) que generen menos emisiones de gases de efecto invernadero.

Bruselas, 18 de octubre de 2017.

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

---

<sup>(9)</sup> DO L 115 de 6.5.2015, p. 1.

**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 relativa a la revisión intermedia de la aplicación de la Estrategia para el Mercado Único Digital — Un mercado único digital conectado para todos**

[COM(2017) 228 final]

(2018/C 081/14)

Ponente: **Antonio LONGO**

Consulta	Comisión Europea, 5.7.2017
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	4.10.2017
Aprobación en el pleno	18.10.2017
Pleno n.º	529
Resultado de la votación	111/0/0
(a favor/en contra/abstenciones)	

### 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) respalda la propuesta de revisión de la *Estrategia para el Mercado Único Digital (EMUD)* y reconoce, al mismo tiempo, los esfuerzos de la Comisión en términos de iniciativas legislativas para alcanzar los objetivos de la UE en el campo del crecimiento tecnológico, económico y social.

1.2. Sin embargo, el CESE expresa su preocupación por los retrasos en la adopción y aplicación de las 35 acciones e iniciativas legislativas presentadas, que se arriesgan a acentuar la *brecha* tecnológica y de competitividad entre la UE y los competidores mundiales.

1.3. El CESE respalda la propuesta de la Comisión de integrar la EMUD con tres nuevas iniciativas legislativas relativas a las plataformas en línea, la economía de los datos europea y la ciberseguridad. A este respecto, el Comité recomienda un enfoque integrado que tenga en cuenta las exigencias de refuerzo de la competitividad y de protección de los derechos digitales tanto en el mercado interior como en terceros países.

1.4. El Comité reafirma la necesidad de reforzar la *dimensión social* <sup>(1)</sup> de la EMUD. Solo a través de una gobernanza a nivel europeo en la que participen los gobiernos nacionales, los interlocutores sociales y la sociedad civil en su conjunto, se podrán afrontar los desafíos y riesgos inherentes a la revolución digital, protegiendo a los sujetos vulnerables y brindando más oportunidades a ciudadanos y empresas.

1.5. El CESE espera que la UE, en el respeto de las competencias nacionales en la materia, promueva un gran plan para la educación y la formación digital, a fin de ofrecer a todos los ciudadanos los instrumentos cognitivos necesarios para afrontar mejor la transición. El plan debería considerar la educación de todos los tipos y niveles, partiendo de la formación del cuerpo docente y de la revisión de los programas y de la didáctica, y debería estar estrechamente vinculado a un sistema de formación permanente dirigido a actualizar o reciclar las competencias de los trabajadores. Por otra parte, habrá que prestar especial atención a los administradores a través de cursos de alta formación en colaboración con las universidades.

<sup>(1)</sup> DO C 125 de 21.4.2017, p. 10, puntos 3.8 y 3. 9.

1.6. La revolución digital transformará el trabajo en todos sus aspectos: organización, lugares, funciones, tiempos, condiciones y contratos. El CESE considera que el diálogo social puede tener un papel clave en ese contexto e invita a la Comisión a iniciar un procedimiento que, junto con los interlocutores sociales, permita preguntarse por las perspectivas a medio y largo plazo y adopte medidas resilientes para garantizar salarios dignos, empleo de calidad, un equilibrio entre tiempo de vida y de trabajo y un acceso generalizado a la seguridad social.

1.7. El CESE acoge favorablemente los éxitos recientemente obtenidos en el sector digital, pero invita a las instituciones europeas y nacionales a que supervisen la correcta y completa aplicación de las normativas (por ejemplo, la *supresión de los recargos por itinerancia al por menor*) y prosigan su labor de reducir la fragmentación y las distorsiones. Por ello el CESE recomienda a la Comisión que publique cuanto antes un reglamento que permita la portabilidad de los contenidos en línea.

1.8. El Comité subraya la importancia de reducir cuanto antes la brecha digital, cultural, territorial y de infraestructuras, que constituye hoy un freno al desarrollo económico y social de la UE, así como una fuente de desigualdades en las condiciones de vida y oportunidades para los ciudadanos y las empresas. Las financiaciones hasta ahora concedidas son ingentes, pero no bastan para cubrir todas las exigencias de desarrollo de la UE.

1.9. El CESE insiste en que el acceso a internet representa un derecho fundamental de todos los ciudadanos, además de un instrumento imprescindible de inclusión social y crecimiento económico, y, por consiguiente, no se puede retrasar más su inclusión en los servicios universales.

1.10. El CESE invita a la Comisión a que agilice la aplicación de las Estrategias de administración y sanidad electrónicas, tanto porque representan un requisito previo indispensable para el desarrollo digital europeo como por el impacto positivo que estas podrán tener en la calidad de los servicios y la vida de los ciudadanos.

1.11. El Comité considera que las pymes deben recibir un mayor apoyo, porque el uso de las tecnologías digitales ya es hoy en día una condición previa indispensable para permanecer en el mercado. Además, la acción de apoyo a las empresas no puede prescindir de una estrategia *ad hoc* para las *empresas emergentes* basada en tres objetivos clave: la simplificación normativa, la construcción de redes y un acceso más sencillo a la financiación.

1.12. El Comité invita a la Comisión a que refuerce la protección de los derechos de los consumidores digitales en toda la Unión, evitando que la armonización entre las diferentes legislaciones implique una rebaja de la protección ahí donde ya estén consolidadas y resulten satisfactorias.

1.13. El CESE considera que la ciberseguridad es prioritaria para la soberanía y competitividad europea, por ser transversal a todos los ámbitos de aplicación de las tecnologías digitales. El Comité recomienda que la propuesta de la Comisión prevea una mejora significativa de las normas de prevención, disuasión, respuesta, gestión de las crisis y resiliencia, que respete los derechos fundamentales de la UE y sienta así las bases para el refuerzo de la cooperación entre los Estados miembros y con terceros países.

## 2. El estado actual de la técnica del mercado único digital

2.1. Desde mayo de 2015, la Comisión Europea ha formulado 35 propuestas legislativas, previstas en la Estrategia para el Mercado Único Digital (EMUD) <sup>(2)</sup>, muchas de las cuales aún no se han aplicado, dado que, o bien son objeto de negociaciones entre la Comisión, el Parlamento y el Consejo, o bien están a la espera de su aplicación efectiva en los Estados miembros. La comunicación para la revisión intermedia de la EMUD traza un primer balance de las iniciativas emprendidas y los resultados obtenidos.

2.2. Entre las iniciativas más significativas aplicadas o por aplicar se señalan:

— la *supresión de los recargos por itinerancia al por menor* <sup>(3)</sup> a partir del 15 de junio de 2017;

<sup>(2)</sup> COM(2015) 192 final.

<sup>(3)</sup> COM(2016) 399 final.

— la *portabilidad transfronteriza de los servicios de contenidos en línea* <sup>(4)</sup> a partir de los primeros meses de 2018;

— la *supresión de los bloqueos geográficos injustificados* <sup>(5)</sup> que perjudican a los consumidores.

2.3. La Comisión estima fundamental aplicar el *paquete de la conectividad* <sup>(6)</sup>, que promoverá la creación de infraestructuras digitales de alta calidad en toda la UE, para extender a todas las empresas y los ciudadanos los beneficios de la revolución digital.

2.4. Para incentivar el comercio electrónico transfronterizo, será importante adoptar las propuestas de la Comisión para armonizar las *normas sobre los contratos digitales* <sup>(7)</sup>, reforzar la cooperación entre las autoridades nacionales para la protección de los consumidores <sup>(8)</sup>, hacer asequibles los costes de los servicios de paquetería transfronterizos <sup>(9)</sup>, simplificar los procedimientos de declaración del IVA <sup>(10)</sup>, combatir las prácticas comerciales desleales y proteger el derecho de propiedad intelectual, incluidos los derechos de autor <sup>(11)</sup>.

2.5. Para alcanzar estándares más estrictos de *protección de datos* <sup>(12)</sup> y *confidencialidad de las conversaciones electrónicas* <sup>(13)</sup>, la Comisión ha adoptado dos reglamentos *ad hoc* que deberán aplicarse en 2018.

2.6. El marco jurídico del sector audiovisual <sup>(14)</sup> se adecuará a las necesidades de la era digital mediante una revisión de las *normas sobre los derechos de autor* <sup>(15)</sup> para facilitar el acceso transfronterizo de los materiales y ampliar las posibilidades de consumo de materiales protegidos por derechos de autor en los campos de la enseñanza, la investigación y la cultura.

### 3. Síntesis de las nuevas propuestas de la Comisión

3.1. Frente a una natural evolución del mundo digital, que implicará constantes adaptaciones de la infraestructura y la normativa, resulta fundamental garantizar a todos los usuarios un entorno digital seguro, abierto e igualitario. Dichas condiciones son indispensables para reforzar la confianza que todavía hoy limita la expansión del mercado único digital (MUD) <sup>(16)</sup>.

3.2. La Comisión ha identificado tres sectores en los que es necesaria una acción más incisiva por parte de la UE y para los cuales prevé presentar en breve iniciativas legislativas: 1) **plataforma en línea**, 2) **economía de los datos europea**, 3) **seguridad informática**.

3.3. Las *plataformas en línea* <sup>(17)</sup> están redefiniendo el MUD hasta el punto de desempeñar el papel de «guardianes de internet», ya que controlan el acceso a la información, los contenidos y las transacciones. Por ello, la Comisión emprenderá en 2017 una iniciativa para que participen y asuman responsabilidades en la gestión de la red. En particular, se abordará el problema de las cláusulas contractuales abusivas y de las prácticas comerciales injustas en las relaciones entre plataformas y empresas. Además, se agilizará y hará más eficaz la retirada de contenidos ilegales mediante la introducción de un sistema formal de «aviso y cierre».

3.4. La *economía de los datos* está destinada a desempeñar un papel cada vez más importante para las empresas, los ciudadanos y los servicios públicos. La Comisión publicará en 2017 dos iniciativas legislativas sobre la *libre circulación transfronteriza de los datos no personales* y la *accesibilidad y reutilización de datos* públicos y recopilados empleando fondos públicos. Por último, para preparar el mercado digital al desarrollo del *internet de las cosas*, se definirán principios para dirimir las responsabilidades en caso de daños provocados por productos de alta intensidad de datos.

<sup>(4)</sup> COM(2015) 627 final.

<sup>(5)</sup> COM(2016) 289 final.

<sup>(6)</sup> COM(2016) 587, 588, 589, 590, 591 final.

<sup>(7)</sup> COM(2015) 634 y 635 final.

<sup>(8)</sup> COM(2016) 283 final.

<sup>(9)</sup> COM(2016) 285 final.

<sup>(10)</sup> COM(2016) 757 final.

<sup>(11)</sup> COM(2016) 593 final.

<sup>(12)</sup> Reglamento (UE) 2016/679.

<sup>(13)</sup> COM(2017) 10 final.

<sup>(14)</sup> COM(2016) 287 final.

<sup>(15)</sup> COM(2016) 593 y 594 final.

<sup>(16)</sup> Eurobarómetro especial n.º 460.

<sup>(17)</sup> COM(2016) 288 final.

3.5. En 2017, la Comisión revisará la *Estrategia de la Unión para la Ciberseguridad* <sup>(18)</sup>, así como el mandato de la Agencia de Seguridad de las Redes y de la Información de la Unión Europea (ENISA), para adaptarlos a los nuevos retos y riesgos. Además, se propondrán medidas adicionales sobre normas, certificados e indicaciones en materia de seguridad informática para proteger mejor los objetos conectados frente a los ataques informáticos. Dicho proceso conllevará el refuerzo de la colaboración entre los sectores público y privado.

3.6. Para mejorar las competencias digitales y las posibilidades de empleo, la Comisión pide la aplicación a su debido tiempo de la *Agenda de Capacidades para Europa* <sup>(19)</sup> y la *Coalición en favor de las capacidades digitales y el empleo* <sup>(20)</sup>. Además, en 2018 la Comisión lanzará el proyecto *Digital Opportunity* para ofrecer a las personas con titulación universitaria la oportunidad de realizar prácticas transfronterizas en el sector digital.

3.7. La *Estrategia sobre la Digitalización de la Industria Europea* <sup>(21)</sup> fomentará la cooperación y el intercambio de buenas prácticas. A esta iniciativa se suman los recursos destinados por el programa Horizonte 2020 (5 500 millones EUR) y las inversiones privadas y nacionales, aprovechando la colaboración entre los sectores público y privado. Se transformarán de manera significativa algunos sectores clave, como la energía, el transporte y las finanzas, siguiendo criterios de sostenibilidad y eficiencia.

3.8. El plan para la *administración electrónica 2016-2020* <sup>(22)</sup> facilitará la transición digital de los servicios públicos a escala nacional y europea. La Comisión prevé que el sector de la sanidad sufra los mayores cambios, como consecuencia del derecho a recibir tratamiento médico en cualquier país de la UE (historiales médicos y prescripciones digitales) y del creciente uso de la tecnología para apoyar a los médicos (en análisis, operaciones, terapias, etc.).

3.9. Para reforzar su posición a escala mundial, la UE ha aumentado los fondos para investigación e innovación (I+i) y ha lanzado dos importantes iniciativas tecnológicas: la *computación en la nube*, para compartir y reutilizar los conocimientos adquiridos, y la *computación cuántica*, para resolver los problemas de cálculo más complejos que actualmente se realizan con superordenadores.

3.10. La Comisión considera que la EMUD tendrá un peso cada vez mayor en las relaciones entre la UE y terceros países. Esta conllevará la defensa de nuevos derechos digitales, la lucha contra el proteccionismo digital y la promoción de iniciativas para contrarrestar la *brecha digital* a escala mundial.

#### 4. Observaciones generales

4.1. El CESE reconoce los esfuerzos de la Comisión en términos de iniciativas legislativas por alcanzar los objetivos de crecimiento tecnológico, económico y social formulados por la EMUD. En particular, el Comité considera fundamental esta revisión intermedia para favorecer la aplicación de dicha estrategia reduciendo su fragmentación y distorsiones.

4.2. El CESE acoge favorablemente los resultados recientemente obtenidos, como la supresión de los recargos por itinerancia al por menor <sup>(23)</sup>, la portabilidad transfronteriza de los productos en línea <sup>(24)</sup> y la supresión de los bloqueos geográficos injustificados <sup>(25)</sup>. Estas iniciativas contribuirán a proyectar una imagen más positiva de la UE, a pesar de que sigan siendo muchos los problemas por resolver para garantizar los derechos de los consumidores y una competencia leal entre las empresas.

4.2.1. Sin embargo, el Comité señala que en muchos Estados miembros la supresión de los recargos por itinerancia se está llevando a cabo de modo fragmentario y heterogéneo, provocando un perjuicio evidente para los consumidores y para la imagen de la UE. En varios países las asociaciones de consumidores denuncian tentativas de eludir la supresión de la itinerancia, principalmente mediante la limitación de los gigas disponibles para la navegación en línea. El CESE, por lo tanto, invita a la Comisión a que supervise estrechamente dicho proceso, agilizando los tiempos y reforzando las modalidades de aplicación.

<sup>(18)</sup> JOIN (2013) 1.

<sup>(19)</sup> COM(2016) 381 final.

<sup>(20)</sup> 2016/C484/01.

<sup>(21)</sup> COM(2016) 180 final.

<sup>(22)</sup> COM(2016) 179 final.

<sup>(23)</sup> DO C 24 de 28.1.2012, p. 131; DO C 34 de 2.2.2017, p. 162.

<sup>(24)</sup> DO C 264 de 20.7.2016, p. 86.

<sup>(25)</sup> DO C 34 de 2.2.2017, p. 93.

4.2.2. En cuanto a la portabilidad transfronteriza de los contenidos en línea, el CESE espera que se aplique pronto el acuerdo provisional entre el Consejo y la Comisión adoptado por el Parlamento Europeo el pasado 18 de mayo. El acuerdo prevé un reglamento para introducir en la Unión un planteamiento común de la portabilidad de los contenidos en línea, a fin de permitir a los abonados a los servicios la posibilidad de acceder a los mismos y utilizarlos cuando se encuentren temporalmente en otro Estado de la Unión distinto de su Estado de residencia.

4.3. El CESE expresa su preocupación por el hecho de que solo algunas propuestas legislativas presentadas por la Comisión en el ámbito de la EMUD hayan sido efectivamente aplicadas. Esto representa un serio límite tanto para el examen de la estrategia en su conjunto como para las perspectivas realistas de crecimiento y competitividad de la UE. El Comité invita a todas las instituciones que participan en el proceso de *codecisión* a que reduzcan los plazos de negociación y espera que los Estados miembros apliquen las normativas a su debido tiempo y de manera coherente.

4.4. El CESE considera que la revolución digital cambiará radicalmente la vida de los ciudadanos, así como el modo de emprender, producir y comercializar, con efectos a largo plazo difíciles de prever en la actualidad, en particular en lo que se refiere al mercado laboral y el empleo. Las tecnologías digitales transformarán la organización, las funciones, los lugares, los tiempos, las condiciones y los contratos de trabajo. El Comité reafirma, por consiguiente, la necesidad de reforzar la *dimensión social* <sup>(26)</sup> de la EMUD. Solo así se podrán abordar todos los retos y riesgos inherentes a la revolución digital, de forma que se brinde a todos la posibilidad de aprovechar sus ventajas y oportunidades.

4.5. El CESE considera crucial comenzar cuanto antes un amplio programa europeo destinado a la educación y formación digital para garantizar a todos los ciudadanos los instrumentos necesarios para afrontar la transición lo mejor posible. En particular, el CESE, consciente de las competencias nacionales específicas en la materia, espera que ese programa parta de las escuelas, reforzando los conocimientos de los docentes, adecuando los planes de estudio y la didáctica a las tecnologías digitales (incluido el *e-learning*) y facilitando a todos los estudiantes una formación de gran calidad. Tal programa será seguido del aprendizaje permanente para reajustar o actualizar las competencias de todos los trabajadores <sup>(27)</sup>.

4.6. El Comité considera que el mundo empresarial deberá adecuar rápidamente las propias competencias digitales con una atención específica a los temas de la ciberseguridad. En efecto, el Comité cree que la UE debería apoyar a las empresas en los procesos de alta formación dirigidos a los administradores con el apoyo del mundo académico, para reforzar los conocimientos y la conciencia de los riesgos que supone el robo de datos y la criminalidad informática. Por otra parte, el CESE considera importante apoyar la formación de los técnicos informáticos responsables de la seguridad con zonas específicas para simular ataques informáticos y poner a prueba su capacidad de respuesta.

4.7. El CESE observa, no obstante lo ya recomendado en 2015 <sup>(28)</sup>, que algunos desafíos clave para la realización del MUD aún no se han abordado adecuadamente. La difusión de las competencias digitales, la alfabetización informática, la digitalización de las empresas y la *administración electrónica* siguen representando condiciones previas fundamentales para un desarrollo amplio, compartido y equilibrado.

4.8. La UE ha invertido y sigue invirtiendo muchos miles de millones en investigación e innovación, así como en el sector digital. Sin embargo, respecto a las necesidades estimadas por la Comisión (aproximadamente 155 000 millones EUR), estamos lejos de niveles de inversión suficientes para garantizar un desarrollo fuerte y equilibrado en el sector digital y comparables a los de los principales *competidores* mundiales. Por ello, la Comisión a menudo ha declarado querer apoyarse en las asociaciones público-privadas (APP) para suplir la *falta* de inversiones.

4.8.1. El CESE considera que las APP representan sin duda un apoyo importante al desarrollo y la innovación, pero no pueden considerarse una panacea universal. Por consiguiente, el Comité invita a las instituciones europeas a estar más presentes en lo relativo a las acciones y la financiación en las áreas de *baja vocación de mercado*, así como en todas aquellas iniciativas dirigidas a crear infraestructuras con un alto valor añadido pero cuyos beneficios solo se podrán recoger a largo plazo (programa MCE).

<sup>(26)</sup> DO C 125 de 21.4.2017, p. 10, puntos 3.8 y 3.9.

<sup>(27)</sup> DO C 434 de 15.12.2017, p. 30.

<sup>(28)</sup> DO C 71 de 24.2.2016, p. 65, Estrategia del Mercado Único Digital, puntos 1.1, 1.2, 1.3 y 1.8.

4.9. Desde hace tiempo, la imposición fiscal sobre las multinacionales del sector digital es objeto de un intenso debate y de iniciativas nacionales firmes. En particular, los sistemas fiscales nacionales no parecen imponer siempre los impuestos adecuados sobre los beneficios generados por dichas empresas dentro de la UE. El Comité invita a la Comisión a que identifique las soluciones capaces de asegurar, dentro de los límites del principio de subsidiariedad, un equilibrio entre la necesidad de un impuesto adecuado sobre los beneficios y la de no bloquear la innovación y el desarrollo.

4.10. El CESE reitera la importancia de reducir la *brecha digital*, que podría constituir uno de los principales factores de exclusión económica, laboral y social. En este contexto, es necesario aplicar lo antes posible las estrategias previstas por la UE en lo que se refiere a la educación y la formación en el campo de las tecnologías digitales (*Agenda de Capacidades para Europa* y *Coalición en favor de las capacidades digitales y el empleo*). Por ello el CESE recomienda a la Comisión que vigile la rápida y correcta puesta en marcha de dicho proceso por parte de los Estados miembros.

4.11. El Comité reafirma el principio según el cual el acceso a internet constituye un derecho fundamental de todos los ciudadanos, así como un instrumento imprescindible de inclusión social y crecimiento económico. Por ello, no se puede retrasar más la inclusión del acceso a internet de alta velocidad entre los servicios universales<sup>(29)</sup>. El CESE considera, además, que el fenómeno de la revolución digital podrá controlarse solo si los ciudadanos, que deben conocer las oportunidades y los peligros de internet, participan activamente.

4.12. Por lo tanto, es importante que la UE apoye y participe activamente en el Foro para la Gobernanza de Internet anual, que se celebrará en la próxima reunión de Ginebra, en diciembre de 2017, bajo el título *Shape Your Digital Future!*, y en el que se debatirá sobre cómo pueden maximizarse las oportunidades ofrecidas por internet afrontando riesgos y retos emergentes.

4.13. El CESE respalda el *paquete de la conectividad*<sup>(30)</sup> y celebra especialmente las iniciativas dirigidas a reducir la *brecha digital* territorial (Wifi4EU) y a garantizar la calidad de las comunicaciones digitales (5G). En concreto, el Comité considera Wifi4EU fundamental para que el mercado único digital esté realmente conectado para todos. Por ello, espera que dicho proyecto piloto, que en la actualidad prevé la asignación de 125 millones EUR, pueda hacerse estructural en las políticas de la UE, adecuando su presupuesto para garantizar a todos los ciudadanos, incluidos los residentes en zonas de escasa vocación de mercado (islas, zonas de montaña y ultraperiféricas, etc.) una conexión a internet de calidad.

4.14. El CESE está de acuerdo con la propuesta de involucrar a las **plataformas en línea** en un proyecto de amplio alcance para convertirlas en actores responsables de un ecosistema de internet justo y transparente. Dicho proceso, sin embargo, no puede prescindir de la necesidad de reducir la fragmentación legislativa, teniendo en cuenta sus repercusiones sobre las empresas (competencia desleal), los trabajadores (contratos) y los consumidores<sup>(31)</sup> (litigios transfronterizos), garantizando el mantenimiento de los estándares adquiridos.

4.15. El CESE considera que la **economía de los datos europea** es uno de los sectores en los que resulta más evidente el desfase entre la UE y los líderes de la innovación digital mundial. El Comité comparte la propuesta de crear un marco normativo, a condición de que este tenga una aplicación correcta en el contexto de la *computación en la nube*<sup>(32)</sup>, la *inteligencia artificial* y el *internet de las cosas*, que tenga en consideración la *libertad contractual suprimiendo los obstáculos a la innovación* y que la financiación asignada por la UE sea adecuada.

4.16. El CESE considera que la **seguridad informática** es prioritaria, por ser transversal a todos los ámbitos de aplicación digital, e indispensable para garantizar la soberanía europea que no puede prescindir de la *autonomía digital* en la recogida y gestión de los datos, así como en las propias máquinas utilizadas para controlar y supervisar tal proceso. Dada la magnitud de las áreas interesadas, el CESE considera que los fondos destinados a la ciberseguridad deben aumentarse considerablemente, para ir más allá de la investigación, involucrando a los sectores sensibles del mundo productivo (transporte, producciones industriales de alto valor añadido, etc.) y apoyando a los Estados miembros en los procesos de refuerzo de las defensas digitales.

<sup>(29)</sup> DO C 161 de 6.6.2013, p. 8.

<sup>(30)</sup> El CESE ha elaborado un dictamen sobre cada propuesta, pero bajo una misma dirección, con el fin de garantizar la coherencia en la visión y los contenidos: DO C 125 de 21.4.2017, p. 51; DO C 125 de 21.4.2017, p. 56; DO C 125 de 21.4.2017, p. 65; DO C 125 de 21.4.2017, p. 69; DO C 125 de 21.4.2017, p. 74.

<sup>(31)</sup> DO C 75 de 10.3.2017, p. 119.

<sup>(32)</sup> DO C 487 de 28.12.2016, p. 86.

4.17. El ciberterrorismo y la ciberdelincuencia representan ya amenazas inminentes para todas las economías y los gobiernos. El Comité recomienda que la propuesta de revisión de la estrategia para la ciberseguridad prevea una mejora significativa de las normas de prevención, disuasión, respuesta, gestión de las crisis y resiliencia, que respete los derechos fundamentales de la UE y sienta así las bases para el refuerzo de la cooperación entre los Estados miembros y con terceros países.

4.17.1. El CESE comparte la posición de la Comisión, considera que todos los productos digitales y los sistemas conectados deben ser seguros desde el momento de su comercialización y espera una rápida adopción de los procedimientos anunciados.

4.17.2. El Comité respalda la propuesta de la Comisión de ampliar el mandato de la ENISA <sup>(33)</sup> adecuándolo a las nuevas amenazas mundiales. En particular, el CESE considera que la revisión de las estrategias europeas en materia de ciberseguridad debe pasar por una mayor apertura, diálogo y transparencia de la ENISA hacia los ciudadanos y la sociedad civil organizada, de manera que se puedan examinar sus iniciativas y actividades.

## 5. Observaciones específicas

5.1. Si bien el 90 % de las empresas europeas demandan competencias digitales, en 2016 solo el 44 % de los ciudadanos europeos y el 37 % de los trabajadores las poseía en un grado suficientemente alto. Además, casi la mitad de las empresas europeas no recicla a sus empleados, lo que perjudica tanto al trabajador como a la competitividad de la propia empresa <sup>(34)</sup>. Por consiguiente, el CESE insiste en la urgencia de financiar con recursos *ad hoc* una gran estrategia en los campos de la educación y la formación digitales <sup>(35)</sup>, con particular atención a la brecha entre «nativos digitales» y ancianos <sup>(36)</sup> y, en general, para apoyar y acompañar a todos los sujetos «no digitalizados» de toda edad y condición.

5.2. En lo que se refiere a las repercusiones para el empleo, existe la posibilidad concreta de que la automatización conlleve una reducción general de puestos de trabajo, absorbiendo progresivamente los trabajos repetitivos y menos creativos <sup>(37)</sup>. Por ello, el CESE invita a la Comisión a poner en marcha, a través del instrumento del diálogo social europeo, un recorrido para garantizar salarios dignos, un equilibrio entre los tiempos de vida y de trabajo y empleo de calidad, así como un acceso generalizado a la seguridad social <sup>(38)</sup>.

5.2.1. Para superar el desafío de la digitalización, será fundamental intervenir sobre los sectores de la educación y la formación, concibiendo recorridos *ad hoc* a escala europea para redistribuir a los trabajadores cuyas funciones sean asumidas por máquinas o queden obsoletas debido a la automatización, asignando medidas de protección social adecuadas para garantizarles una vida digna durante las fases de recapacitación profesional. Por otra parte, será fundamental incluir dichas medidas en una estrategia de amplio alcance, flexible y resiliente, capaz de responder con rapidez y eficacia a los cambios provocados por la revolución digital, de forma que la controle y no se limite a sufrir sus efectos.

5.3. El CESE reitera su apoyo al plan de acción sobre la *administración electrónica* para ofrecer servicios digitales de uso sencillo, personalizados y transfronterizos. Sin embargo, el Comité considera que en la actualidad dichos objetivos no podrán alcanzarse, teniendo en cuenta los retrasos en la aplicación de la estrategia a escala nacional y la ausencia de una red capilar de infraestructuras digitales *interconectada* a escala europea. El Comité constata la subsistencia de problemas con el principio de «ayuda única» («primera y última vez») y los retrasos en la creación de un *portal digital único*. Además, el CESE reafirma el requisito de garantizar la *actualización* en línea con las tecnologías más recientes y la necesidad de una mayor apertura con los usuarios sobre la posibilidad de modificar o eliminar sus datos (*derecho al olvido*) <sup>(39)</sup>.

<sup>(33)</sup> DO C 75 de 10.3.2017, p. 124.

<sup>(34)</sup> Comisión Europea, *Digital Transformation Scoreboard*, 2017.

<sup>(35)</sup> DO C 173 de 31.5.2017, p. 1, DO C 173 de 31.5.2017, p. 45.

<sup>(36)</sup> DO C 389 de 21.10.2016, p. 28.

<sup>(37)</sup> «The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries: A Comparative Analysis», OCDE, 2016. Está teniendo lugar un intenso debate sobre el impacto de la revolución digital sobre los niveles de empleo. La OCDE estima una reducción del 9 % de los puestos de trabajo (aquellos considerados más repetitivos), pero otros estudios como los del Banco Mundial u otros institutos proyectan un aumento de los puestos de trabajo o una compensación entre puestos suprimidos y puestos nuevos creados. Por supuesto, todos los estudios coinciden en que el mundo laboral sufrirá grandes cambios y en la necesidad de adoptar medidas oportunas y resilientes.

<sup>(38)</sup> DO C 13 de 15.1.2016, p. 161.

<sup>(39)</sup> DO C 487 de 28.12.2016, p. 99.

5.4. En el sector de la sanidad electrónica, el Comité halla problemas similares a los de la administración electrónica. Por lo tanto, el CESE propone incentivar la creación de infraestructuras digitales avanzadas, reforzar la colaboración con los sectores de la I+i e involucrar de manera más activa a los usuarios y los profesionales de la salud <sup>(40)</sup>.

5.5. El CESE respalda la comunicación para la *digitalización de la industria europea*, afirmando que ningún país miembro es capaz de aprovechar por su cuenta todas las oportunidades ofrecidas por las tecnologías digitales. Por el contrario, la UE puede hacer frente a los principales *competidores* mundiales si se elabora una estrategia común dirigida a reforzar la base industrial europea (*industria 4.0*) como factor autónomo de competitividad, capaz de atraer inversiones, aumentar los puestos de trabajo y mantener la atención sobre el objetivo de una producción industrial del 20 % del PIB europeo antes de 2020 <sup>(41)</sup>.

5.6. El Comité invita a la Comisión a que apoye la innovación digital en todas las empresas, en especial las pymes, que podrían obtener grandes ventajas de la digitalización (simplificación y desburocratización), pero que, sin un apoyo y respaldo adecuados, se arriesgan a ser expulsadas del mercado. En efecto, la digitalización de todas las empresas ya es hoy en día una condición necesaria, pero no suficiente, para permanecer en el mercado, y las pymes, al contar con menos instrumentos y recursos, podrían tener más dificultades en adaptarse a este cambio.

5.7. El CESE considera necesario apoyar a las *empresas emergentes*, en cuanto sujetos privilegiados para la innovación digital, el crecimiento económico y la creación de empleo, favoreciendo su desarrollo y consolidación (*expansión*). En particular, se aconseja un enfoque transversal a los diferentes tipos de empresa basado en tres objetivos clave: simplificación normativa, construcción de redes y acceso más fácil a la financiación <sup>(42)</sup>.

5.8. El CESE considera el comercio electrónico transfronterizo uno de los sectores clave para el desarrollo del MUD. El Comité reitera su petición de intervenir con más determinación para que los costes de los servicios de paquetería sean asequibles para todos <sup>(43)</sup>. Se recomienda, además, armonizar mejor las normas sobre los contratos digitales, que, debido al instrumento legislativo seleccionado (dos directivas), podrían generar confusión sin simplificar el marco normativo <sup>(44)</sup>.

5.9. El CESE acoge favorablemente la información facilitada por la Comisión Europea acerca de los resultados obtenidos en materia de protección de los consumidores con la plataforma para la *resolución de litigios en línea* <sup>(45)</sup>, pero considera que aún queda mucho por hacer para dar a conocer más dicha plataforma y reforzar la confianza de los consumidores en el comercio en línea. En concreto, el Comité espera el refuerzo de los instrumentos de resolución extrajudicial, en especial transfronteriza. Además, se solicitan intervenciones sobre la protección de datos <sup>(46)</sup>, los servicios de los medios de comunicación audiovisuales <sup>(47)</sup> y la lucha contra los fraudes y la protección de los derechos de autor <sup>(48)</sup>, que presten atención a la protección de los usuarios, sobre todo de aquellos más vulnerables. contra el acoso por internet, las falsas noticias y cualquier forma de incitación a la violencia.

5.10. Por otra parte, el CESE es favorable al proceso lanzado por la Comisión dirigido a armonizar la protección de los consumidores a escala europea, siempre que esto mantenga inalteradas las normas de protección ahí donde sean más estrictas, buscando una mejora del conjunto de los sistemas de protección de los consumidores digitales en la UE.

5.11. El CESE invita a la Comisión a que haga cada vez más transversal la EMUD, integrándola con otros sectores o estrategias cruciales para el desarrollo de Europa, como la energía, la economía circular <sup>(49)</sup> y el transporte <sup>(50)</sup>, en el marco más amplio de los objetivos de desarrollo sostenible identificados por las Naciones Unidas. De hecho, esta podría aportar una contribución decisiva para conseguir los objetivos de sostenibilidad, simplificación y eficacia.

<sup>(40)</sup> DO C 13 de 15.1.2016, p. 14.

<sup>(41)</sup> DO C 389, 21.10.2016, p. 50.

<sup>(42)</sup> DO C 288 de 31.8.2017, p. 20.

<sup>(43)</sup> DO C 34 de 2.2.2017, p. 106.

<sup>(44)</sup> DO C 264 de 20.7.2016, p. 57.

<sup>(45)</sup> Según los datos ofrecidos por la comisaria Jourová, en el primer año se han resuelto más de 24 000 casos. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-727\\_es.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-727_es.htm?locale=en).

<sup>(46)</sup> DO C 288 de 31.8.2017, p. 107.

<sup>(47)</sup> DO C 34 de 2.2.2017, p. 157.

<sup>(48)</sup> DO C 125 de 21.4.2017, p. 27.

<sup>(49)</sup> DO C 264 de 20.7.2016, p. 98.

<sup>(50)</sup> DO C 288 de 31.8.2017, p. 85; DO C 345 de 13.10.2017, p. 52.

5.12. El CESE considera necesario que la UE aumente las inversiones en I+i para poder competir con los líderes de la innovación digital. Las iniciativas destinadas a reforzar la base de infraestructura son importantes, pero no suficientes. Europa, en particular, deberá implantar lo antes posible la *computación en la nube* <sup>(51)</sup>, en línea con la estrategia *Open Innovation, Open Science, Open to the World*. Además, el Comité considera correcto proseguir los estudios en los campos de la computación cuántica y la inteligencia artificial <sup>(52)</sup>.

5.13. El CESE comparte el planteamiento de la Comisión sobre el refuerzo de la proyección externa de la EMUD, pero considera que hasta hoy se ha hecho muy poco en este sector. En concreto, el Comité espera dos niveles de intervención:

- *definición de nuevas relaciones con los competidores digitales*. La UE deberá proteger los derechos digitales, combatir el proteccionismo digital y promover una alianza mundial por la ciberseguridad. Este proceso desempeñará un papel clave en la definición de nueva gobernanza mundial;
- *promoción del desarrollo digital*. El sector digital puede representar un importante vector de crecimiento capaz de contrarrestar las causas de la guerra, la pobreza y la migración. El Comité considera, además, que, para alcanzar gran parte de los objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas, es indispensable recurrir de manera amplia y difusa a las tecnologías digitales, e involucrar activamente a todos los países y ciudadanos, no solo a los más ricos y avanzados. Por lo tanto, la reducción de la brecha tecnológica debe representar una prioridad de la UE a escala mundial, y no solo desde un punto de vista de cooperación transfronteriza.

Bruselas, 18 de octubre de 2017.

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

---

---

<sup>(51)</sup> DO C 487 de 28.12.2016, p. 86.

<sup>(52)</sup> DO C 288 de 31.8.2017, p. 1.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Informe sobre la política de competencia 2016»**

[COM(2017) 285 final]

(2018/C 081/15)

Ponente: **Paulo BARROS VALE**

Consulta	Comisión Europea, 5.7.2017
Fundamento jurídico	Artículo 304 del TFUE
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	4.10.2017
Aprobado en el pleno	18.10.2017
Pleno n.º	529
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	177/1/3

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE considera positivo el contenido del Informe sobre la política de competencia de 2016<sup>(1)</sup>, que apoya en líneas generales. Expresa, no obstante, algunas preocupaciones en el contexto actual y en el marco de lo que estima que podrá ser la política de competencia europea.

1.2. El CESE acoge con satisfacción los esfuerzos realizados por la Comisión en el ámbito de la aplicación de las normas, contribuyendo a crear un entorno de libre y leal competencia, así como en el de la cooperación internacional.

1.3. El CESE considera que la política de la competencia merece una mejor definición y a menudo se articula poco con las políticas de la Unión que influyen en ella. Varios son los problemas a los que se enfrentan las empresas y los consumidores que van más allá de los temas abordados por la Comisión dentro de la política de competencia y que condicionan el mercado interior, como, por ejemplo, los derivados de la fiscalidad.

1.4. La Comisión tiene competencias limitadas pero conserva el poder de iniciativa y puede ser más ambiciosa en su actuación a la hora de articular la competencia, tanto con las distintas políticas europeas, como con la actividad de las autoridades nacionales de competencia (ANC). Las políticas europeas y nacionales de competencia deben estar perfectamente coordinadas para que la Comisión y las ANC puedan llevar a cabo un trabajo más fructífero.

1.5. Cada día vemos grupos negativamente afectados por la competencia, en particular las pymes y los consumidores: las prácticas comerciales de los grandes grupos de distribución que destruyen a las empresas más pequeñas, fruto de negociaciones agresivas, y limitan la elección de los consumidores; las fórmulas poco claras de formación de los precios, por ejemplo en el campo de la energía y de los combustibles, que afectan a empresas y consumidores; las prácticas de dumping que seguimos contemplando, muy especialmente en el sector de la distribución y el transporte, son asuntos que las ANC competentes y la Comisión deben vigilar y combatir en permanencia.

1.6. Pese a la percepción de que el poder de los grandes grupos puede implicar distorsiones de la competencia, la Comisión ha respaldado fusiones y concentraciones que han creado verdaderos gigantes sectoriales. El CESE pide a la Comisión que establezca medidas que resulten realmente eficaces en estos procesos y mantenga un estrecho seguimiento a la actividad de los grandes grupos, asegurando el cumplimiento de las normas y protegiendo los intereses de los consumidores y de las pymes.

<sup>(1)</sup> COM(2017) 285 final.

1.7. De acuerdo con el Tratado, no es posible uniformizar las políticas fiscales. Las diferencias de imposición, directa e indirecta, repercuten a veces en empresas y consumidores y agudizan las asimetrías. El CESE insiste en que la política de competencia debe atenuar las distorsiones derivadas de la fiscalidad, mientras que Europa esta se mantenga como competencia nacional exclusiva.

1.8. La cooperación internacional se ha desarrollado con la negociación de varios acuerdos. El CESE defiende que se procure sellar alianzas reales y que los acuerdos reflejen las reflexiones existentes sobre el contenido de los acuerdos comerciales.

## 2. Contenido del Informe sobre la política de competencia de 2016

2.1. El informe presenta, en general, las medidas adoptadas por la Comisión en materia de política de competencia, como síntesis de un documento de trabajo más amplio sobre la actividad desarrollada en 2016 <sup>(2)</sup>.

2.2. La importancia de la política de competencia fue mencionada por el presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, en su discurso de 2016 sobre el Estado de la Unión: «por marco equitativo también se entiende que en Europa se protege a los consumidores frente a los cárteles y los abusos de posición dominante de las empresas. [...] La Comisión supervisa esta equidad. Es la vertiente social de la normativa de competencia».

2.3. El informe está estructurado en seis partes: introducción; garantizar unas condiciones equitativas para todos: cómo el control de las ayudas estatales contribuye a abordar el desafío; fomentar la competencia y la innovación en el mercado único digital; lograr un mercado único que capacite a los ciudadanos y empresas de la UE; desbloquear el potencial de la Unión Europea de la Energía y la economía circular; y configurar una cultura de la competencia europea y mundial.

2.4. El CESE apoya en general el contenido del informe. Hace, sin embargo, una crítica al mencionado informe en el tema «Mantener un diálogo interinstitucional fructífero»: «Las normas sobre ayudas estatales también preservan la igualdad de condiciones entre los bancos que reciben ayudas públicas y los que no». Se han impuesto algunas condiciones a los bancos receptores de ayudas estatales, pero no se puede afirmar que se haya preservado la equidad entre quienes reciben ayudas estatales y los demás. Existe una distorsión de la competencia, solo minimizada con las medidas que se impusieron.

## 3. Observaciones generales

3.1. El CESE acoge favorablemente el Informe sobre la política de competencia 2016, que aborda ámbitos de gran importancia en la vida de las empresas y los ciudadanos.

3.2. El tejido empresarial europeo está constituido principalmente por pymes. Ellas son el pilar de la economía europea y las que, por su tamaño, son más vulnerables a la competencia desleal.

3.3. En el sector de la gran distribución, las pymes se ven especialmente perjudicadas por los abusos de posición dominante de los grandes grupos de distribución que, ejerciendo su elevado poder de negociación y en contra de todas las normas de competencia, utilizan prácticas abusivas en la negociación que siguen destruyendo a los pequeños productores y el pequeño comercio y también condicionando la elección y los intereses de los consumidores. El CESE recomienda que la Comisión incluya en sus futuros informes sobre la política de competencia el análisis del funcionamiento de la cadena de suministro de alimentos.

3.4. Para hacer frente a los abusos de posición dominante y otras prácticas que limitan la competencia, es sumamente importante la acción de las ANC. La Comisión ha analizado la capacidad de las ANC en términos de recursos, competencias e independencia de la actividad y cabe esperar que se adopten medidas para responder a la constatación de que es posible reforzar su eficacia. El CESE reitera que las ANC pueden y deben tener una actitud más preventiva en lugar de reaccionar a las denuncias de operadores o consumidores, en especial respecto a las prácticas de abuso de posición dominante que aparecen constantemente en las reuniones de negociación. La supervisión de las negociaciones puede contribuir a evitar algunos abusos de posición dominante, protegiendo a los pequeños operadores y consumidores.

3.5. Es en particular en este ámbito en el que debe garantizarse que se satisfagan efectivamente los derechos de indemnización de las víctimas de prácticas anticompetitivas, habida cuenta de que la Directiva 2014/104/UE, de 26 de noviembre de 2014, y la Recomendación relativa a los principios comunes aplicables a los mecanismos de resolución

---

<sup>(2)</sup> SWD(2017) 175 final.

de conflictos en el ámbito de las infracciones de las leyes de defensa de la competencia han demostrado no ser adecuadas para garantizar el necesario respeto de la protección colectiva de los derechos de las víctimas afectadas por dichas infracciones.

3.6. Ha habido varias fusiones y concentraciones en diversos sectores que han generado «gigantes» capaces de entorpecer el funcionamiento del mercado y socavar las normas de competencia. La Comisión ha tenido que pronunciarse sobre algunos de estos procedimientos. En la práctica, pocas se han visto truncadas y las medidas compensatorias en contrapartida de la autorización han quedado muy por debajo de lo que cabría esperar. Por una parte, la Comisión, y está bien que así sea, persigue más a los cárteles, pero por otra autoriza fusiones y adquisiciones sin contrapartidas. El CESE manifiesta su preocupación por el riesgo de creación de grandes grupos en algunos sectores, susceptibles de originar falseamientos graves de la competencia, la destrucción de pymes y de influir en las decisiones de los consumidores, e insta a la Comisión a mostrarse vigilante.

3.7. Los falseamientos de la competencia derivados de las relaciones exteriores de la Unión se perciben tanto en las importaciones como en las exportaciones. En efecto, vemos entrar en el mercado europeo productos de países donde persisten prácticas de dumping social, prácticas medioambientales abusivas e incluso ayudas estatales que se considerarían ilegales con arreglo a las normas europeas. Por otro lado, las empresas europeas que cumplen las normas ven dificultado el acceso a otros mercados, por la imposibilidad manifiesta de igualar el precio que aplican los competidores de países con una legislación más favorable o con controles del cumplimiento ineficientes.

3.8. Sin embargo, los falseamientos de la competencia también pueden surgir de las propias normas de la Unión. Un ejemplo es el Reglamento REACH (registro, evaluación, autorización y restricción de las sustancias y preparados químicos), que empezará a aplicarse a partir del 31 de mayo de 2018 a las empresas que fabriquen o comercialicen sustancias químicas como tales, en forma de mezclas o contenidas en artículos en cantidades superiores a una tonelada al año. Este reglamento obliga a las empresas a presentar a la ECHA (Agencia Europea de Sustancias y Preparados Químicos) un registro de las sustancias químicas como tales, en forma de mezclas o contenidas en artículos en cantidades superiores a una tonelada al año junto con el pago de las tasas respectivas. Se considera que el solicitante de registro está en legítima posesión del informe y es quien tiene permitida la transformación de la información contenida en él en una mercancía comercializada en el mercado por los primeros solicitantes de registro, generalmente las empresas de mayor tamaño y poder económico. En la práctica, cuando una empresa intenta realizar el registro en la ECHA, se le informa de que deberá ponerse en contacto con el solicitante de registro principal, que informa posteriormente del coste de la autorización de acceso a la información que depositó y que puede llegar a decenas o centenas de miles de euros por sustancia. Se establece que cualquier fabricante o importador podrá utilizar a efectos del registro los registros presentados como mínimo doce años antes de conformidad con el Reglamento. Sin embargo, en la práctica, con la aproximación de la fecha en la que el Reglamento REACH se aplicará plenamente a todas las sustancias producidas o comercializadas en cantidades superiores a una tonelada al año, los primeros solicitantes de registro están exigiendo a las microempresas y las pequeñas y medianas empresas del sector que paguen elevadas cuantías o incluso porcentajes de las ventas como contrapartida a las llamadas «cartas de acceso» a la información que proporcionaron a la ECHA, que debería ser pública y accesible de forma gratuita a todos los ciudadanos y empresas de la Unión Europea, con el fin de cumplir el propósito de su creación: proteger la salud humana y del medio ambiente. En este caso, la reglamentación, pensada para mejorar la protección de la salud humana y el medio ambiente frente a los riesgos que puede entrañar la utilización de productos químicos, puede crear obstáculos a la entrada en el mercado de nuevas empresas y a la libre circulación de sustancias químicas, provocando una situación de restricción de la competencia y abuso de posición dominante por parte de las empresas de mayor tamaño. El CESE llama la atención sobre la necesidad de que se lleve a cabo una evaluación y revisión del Reglamento REACH a fin de terminar con los posibles obstáculos a la competencia derivados de la aplicación de esta normativa.

3.9. El tema de las concentraciones bancarias y las ayudas estatales a la banca sigue estando a la orden del día. La crisis financiera reciente y su repercusión en la economía real y en la confianza de los mercados han hecho que las prácticas del sector estén sometidas a un escrutinio constante, por el miedo legítimo a nuevas situaciones graves. Las ayudas estatales temporales salvaron del colapso al sector financiero. Los bancos sufrieron importantes pérdidas durante la crisis financiera y ven ahora reducidos sus márgenes, dado el nivel de los diferenciales aplicados actualmente. Con la reestructuración del sector hemos asistido a la desaparición de algunas instituciones, pero también a concentraciones que pueden ser preocupantes no solo para la estabilidad del sector financiero en caso de que se repitan situaciones de crisis, sino especialmente por la posibilidad de que se produzcan falseamientos de la competencia derivados del tamaño de estos nuevos grupos. El CESE insta a la Comisión a que esté alerta y vigile los posibles abusos de posición dominante que pueden perjudicar a los intereses de los consumidores y la financiación de las empresas, en especial las pymes.

#### 4. Observaciones específicas

##### 4.1. Ayudas estatales

4.1.1. Las ayudas estatales son una herramienta importante para el desarrollo, puesto que posibilitan la convergencia de las regiones desfavorecidas y la promoción del empleo y la economía. Los recursos escasos deben aplicarse bien sin contravenir las buenas prácticas de competencia.

4.1.2. El CESE reitera su convicción de que la modernización en curso de las ayudas estatales debe armonizarse con los propósitos de la Estrategia Europa 2020, la política de cohesión y la política de competencia, salvaguardando la importancia de las ayudas estatales en sectores que sirven al desarrollo de Europa y los servicios públicos que satisfacen necesidades sociales.

4.1.3. La modernización de las ayudas estatales ya fue respaldada por el CESE en el pasado. El CESE acoge ahora favorablemente la obligación de que las autoridades responsables de la concesión de ayudas proporcionen información sobre las ayudas superiores a 500 000 euros <sup>(3)</sup>.

4.1.4. Esta información da respuesta a la dificultad percibida por los ciudadanos de la UE, que no se consideran suficientemente informados sobre las ayudas estatales concedidas <sup>(4)</sup>. Ahora es necesario divulgar no solo esta posibilidad de consulta, sino también la información sobre las normas de concesión y recuperación de las ayudas, promoviendo la transparencia en la utilización de los fondos públicos.

4.1.5. El CESE respalda las medidas de la Comisión relativas a la lucha contra las ayudas estatales concedidas a través de acuerdos fiscales que otorgan ventajas fiscales ilegales, así como la adopción del paquete contra la elusión fiscal con el objetivo de garantizar que las empresas paguen los impuestos en el lugar de obtención de los beneficios y se evite la planificación fiscal agresiva <sup>(5)</sup>.

##### 4.2. Mercado único digital

4.2.1. Con la ampliación de la red de banda ancha, el mercado de servicios digitales adquiere una importancia mayor en la vida de las empresas y los ciudadanos europeos. El comercio electrónico se utiliza cada vez más y la política de competencia vela por que el mercado funcione, protegiendo a los consumidores y garantizando que las empresas más poderosas no eludan las normas.

4.2.2. El CESE insta a la Comisión a seguir trabajando sobre los bloqueos geográficos al comercio electrónico, puesto que pueden constituir un obstáculo a la creación de un verdadero mercado único digital. En un mercado mundial no pueden existir formas discriminatorias de trato a los clientes por su localización.

4.2.3. El mercado digital está dominado por algunos gigantes tecnológicos. Asegurar el acceso de los consumidores a los mejores productos, a los mejores precios, y la entrada en el mercado de nuevos productos y nuevas empresas competidoras constituye un desafío.

4.2.4. Algunas plataformas de reservas en línea constituyen actualmente una gran preocupación para los hoteleros por el abuso de posición dominante que ejercen sobre las reservas de viajes. Estas plataformas cobran comisiones muy superiores a las aplicadas por las agencias de viajes e incluso llegan a obligar a los hoteleros a aplicar los mismos precios para el mismo tipo de habitación en todos los canales de venta. El CESE insta a la Comisión a que examine las cláusulas de paridad y las comisiones aplicadas que ponen en peligro la libre competencia en el sector.

4.2.5. La Comisión siguió investigando prácticas de Google (funcionamiento del motor de búsqueda, restricciones que impone la empresa a la capacidad de determinados sitios web de terceros para exhibir anuncios asociados a la búsqueda de competidores de Google e imposición de condiciones restrictivas a los fabricantes de dispositivos Android y a los operadores de redes móviles) y Amazon (acuerdos con editores) que pueden constituir infracciones de las normas de competencia. Recientemente se le aplicó a Google una multa récord de 2 400 millones de euros por abusar de su posición dominante en el mercado de motores de búsqueda, confiriendo una ventaja ilegal a otro producto de Google, su propio servicio de comparación de precios.

<sup>(3)</sup> <https://webgate.ec.europa.eu/competition/transparency/public?id=changeLanguage&lang=es>

<sup>(4)</sup> «Perception and Awareness about transparency of State Aid» [Percepción y conocimiento sobre la transparencia de las ayudas estatales]. Eurobarómetro, julio de 2016.

<sup>(5)</sup> [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/business/company-tax/anti-tax-avoidance-package\\_en](http://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/anti-tax-avoidance-package_en)

4.2.6. Google disfruta de posición dominante como motor de búsqueda y la Comisión debe velar por que las búsquedas no arrojen resultados parciales que puedan limitar las posibilidades de elección de los usuarios de la información. La misma preocupación de la Comisión debería dirigirse a las prácticas de Booking que, abusando de su posición dominante, condiciona los resultados de las búsquedas en la oferta turística europea, con repercusiones negativas en particular para los mercados y las empresas más pequeñas.

4.2.7. En la vida de los consumidores y las empresas es especialmente importante el sector de las telecomunicaciones. El CESE llama la atención de la Comisión sobre el hecho de que todavía no existe un mercado abierto y competitivo en este ámbito. En efecto, las operadoras de telecomunicaciones siguen adoptando prácticas contrarias a la libre competencia, con el aumento de los precios durante la vigencia de un contrato sin facilitar información previa al consumidor que le permita denunciar ese contrato, con arreglo a lo previsto en la legislación. Este incremento de precios se sintió especialmente al terminar los servicios de itinerancia y, en la práctica, condujo a un deterioro generalizado de las tarifas que afectó negativamente a quienes no viajan.

#### 4.3. Mercado de la energía y la economía circular

4.3.1. A pesar del trabajo desarrollado en los últimos años, el mercado único de la energía todavía no se ha realizado. El elevado precio de la energía, especialmente en algunos países, tiene un peso significativo en el presupuesto de las familias y las empresas, puesto que la liberalización de los mercados no ha dado lugar a una reducción efectiva de las tarifas. Estos precios mantienen a Europa en situación de desventaja en términos de coste de la energía frente a los demás competidores mundiales.

4.3.2. El aumento de la eficiencia energética y la apuesta por las energías renovables tienen que seguir siendo los ideales centrales para una Europa más competitiva y sostenible, pese a las preocupaciones medioambientales que plantea el tratamiento de los residuos derivados de la utilización de esta tecnología (como, por ejemplo, las baterías y células fotovoltaicas). Las energías renovables, pese a los avances tecnológicos, no se encuentran todavía en una fase de desarrollo que les permita competir con la energía fósil y nuclear, por lo que merecen seguir siendo apoyadas para competir en un mercado más justo.

4.3.3. Las energías renovables no son solo una fuente de energía limpia. También deben considerarse una oportunidad de desarrollo de comunidades locales que pasen simultáneamente a ser consumidoras y productoras de energía, en un modelo descentralizado de producción de energía beneficioso para ellas.

4.3.4. La tecnología ha evolucionado y la producción de energía solar fotovoltaica se ha vuelto más accesible para las empresas y las familias que deseen instalar sus centrales de autoconsumo; sin embargo, la asignación de licencias para instalación de centrales está limitada a una potencia determinada, lo cual puede disminuir el atractivo de esta inversión para operadores de algún tamaño, que podrían beneficiarse de la reducción o práctica eliminación de su factura energética en los meses de mayor exposición solar.

4.3.5. Por otro lado, Europa tiene que seguir salvaguardando su independencia energética y reforzar las conexiones con el fin de reducir su exposición e incrementar la competencia.

4.3.6. El CESE reitera que debe hacerse especial hincapié en los grandes desafíos a los que se enfrenta la UE:

- reducir los costes de la energía para las familias y las empresas, con claros beneficios a nivel social, económico y de competitividad exterior de las empresas europeas;
- fomentar la creación de una verdadera política europea de la energía;
- mejorar la integración de los mercados de energía con la promoción de las conexiones europeas;
- asumir un papel de liderazgo en la aplicación del Acuerdo de París para reducir la emisión de gases de efecto invernadero en el contexto del desarrollo sostenible.

#### 4.4. Cooperación internacional

4.4.1. En un mercado mundial, Europa sigue sufriendo la competencia desleal de países con prácticas sociales y medioambientales abusivas. Además del importante aspecto social, los falseamientos de la competencia derivados de las relaciones exteriores de la Unión justifican un firme compromiso con la diplomacia internacional para proteger a las empresas y los consumidores de los falseamientos de la competencia existentes en las importaciones y en las exportaciones.

4.4.2. El CESE celebra el compromiso de la Comisión de participar activamente en los organismos internacionales en materia de competencia, como el Comité de Competencia de la OCDE, el Banco Mundial, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo y la Red Internacional de Competencia.

4.4.3. El CESE también acoge favorablemente el compromiso de la Comisión con las negociaciones de acuerdos de libre comercio con Armenia, México, Indonesia, Filipinas y Japón, así como la cooperación técnica con las economías emergentes. Llama, sin embargo, la atención sobre la necesidad de que tales acuerdos permitan no solo equilibrar la competencia protegiendo a empresas y consumidores, sino también contribuir a la cohesión económica y social europea.

Bruselas, 18 de octubre 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 sobre la revisión intermedia del plan de acción para la unión de los mercados de capitales»**

[COM(2017) 292 final]

(2018/C 081/16)

Ponente: **Daniel MAREELS**

Consulta	Comisión Europea, 5.7.2017
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Unión económica y monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobación en sección	5.10.2017
Aprobado en el pleno	19.10.2017
Pleno n.º	529
Resultado de la votación	136/0/3
(a favor/en contra/abstenciones)	

### **Preámbulo**

El presente Dictamen forma parte de un paquete más amplio de cuatro dictámenes del CESE sobre el futuro de la economía europea (la profundización de la unión económica y monetaria, la política económica de la zona del euro, la unión de mercados de capitales y el futuro de las finanzas de la UE) <sup>(1)</sup>. El paquete de medidas debe considerarse en el contexto del proceso de elaboración del Libro Blanco sobre el futuro de Europa, que puso en marcha recientemente la Comisión Europea y tiene en cuenta el discurso sobre el estado de la Unión de 2017 del presidente Juncker. En consonancia con la Resolución del CESE sobre el futuro de Europa <sup>(2)</sup> y con dictámenes anteriores sobre la plena realización de la UEM <sup>(3)</sup>, este paquete de dictámenes pone de relieve la necesidad de disponer de una percepción común de los objetivos respecto de la gobernanza de la Unión, un planteamiento que va mucho más allá de los enfoques y medidas técnicas, y es ante todo una cuestión de voluntad política y de perspectiva común.

### **1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1. El CESE es un firme defensor de la unión de los mercados de capitales (UMC) y tiene puestas grandes esperanzas en su realización porque considera que, globalmente, esta unión reviste una importancia esencial para ampliar y profundizar la integración y el progreso, tanto en la UE como en cada uno de los Estados miembros, y que es necesario tener en cuenta la evolución del contexto internacional. El Comité considera que ello depende de que se hagan todos los esfuerzos posibles para que esta sea un éxito. Lo que cuenta ahora es lograr progresos y resultados rápidamente para dar un nuevo impulso y dinamismo a la economía de la UE a corto plazo.

1.2. El Comité siempre ha sido un ardiente partidario y se ha manifestado a favor de una ulterior profundización y culminación de la UEM. Ahora, el Comité reitera su posición y defiende enérgicamente las ventajas de la UMC. Junto a la unión bancaria, la UMC debe conducir a una unión financiera y su realización debe garantizar la creación de la UEM, ya que esta es uno de sus fundamentos. Las primeras realizaciones en el camino hacia la UMC constituyen una realidad, y también en la unión bancaria se han dado ya diversos pasos con el desarrollo del primer y el segundo pilar y con las propuestas

<sup>(1)</sup> El paquete incluye los Dictámenes del CESE «Política económica de la zona del euro 2017 (Dictamen adicional)» (véase la página 216 del presente Diario Oficial), «Unión de Mercados de Capitales: revisión intermedia», «La profundización de la UEM de aquí a 2025» (véase la página 124 del presente Diario Oficial) y «Las finanzas de la UE de aquí a 2025» (véase la página 131 del presente Diario Oficial).

<sup>(2)</sup> Resolución del CESE «Libro Blanco de la Comisión sobre el futuro de Europa y otros aspectos», 6 de julio de 2017 (DO C 345 de 13.10.2017, p. 11).

<sup>(3)</sup> Véanse DO C 451 de 16.12.2014, p. 10 y DO C 332 de 8.10.2015, p. 8.

sobre el tercer pilar. Ahora, lo importante es seguir trabajando en estos dos ámbitos y alcanzar los objetivos finales lo antes posible.

1.3. Por otra parte, la UMC puede contribuir de forma importante a consolidar la recuperación económica y a impulsar el crecimiento, la inversión y el empleo. Esto beneficiará a todos los Estados miembros individualmente y a la UE en su conjunto. Desde el punto de vista estructural, la ampliación y la diversificación de las fuentes de financiación contribuirán a reforzar la integración. A su vez, esto debería llevar a una mayor estabilidad, seguridad y resiliencia de los sistemas económico y financiero. Por lo demás, seguir interviniendo de modo fragmentario no constituye una opción, puesto que ello nos hace perder demasiadas oportunidades.

1.4. De hecho, dados los desplazamientos de poder y de fuerza a escala internacional y mundial que se están produciendo y la proximidad del *brexit*, todo depende de que la UE actúe ahora de forma determinada y refuerce su posición en términos económicos. En este sentido, Europa podría tomar como ejemplo la resistencia y el dinamismo que mostró la economía estadounidense después de la crisis.

1.5. Para el CESE está claro que la UMC no constituye un ejercicio de carácter voluntario en beneficio de unos pocos, sino que debe hacerse realidad en todos los Estados miembros de la UE. Se trata de un requisito indispensable. Debe existir voluntad política a nivel europeo y en los Estados miembros para llevar a cabo todos los esfuerzos en este sentido y crear el conjunto de condiciones adecuadas que sea necesario. El resultado debe ser una UMC que apoye la integración en toda la Unión al tiempo que presta atención a las exigencias, necesidades y ambiciones existentes, también en determinadas regiones y territorios. Se requiere una política coherente y consecuente en todos los ámbitos y deberán rechazarse las iniciativas que no sean acordes con los objetivos declarados.

1.6. El CESE considera sumamente importante maximizar las posibilidades de éxito de la UMC. Por consiguiente, propone expresamente que se faciliten los instrumentos necesarios que permitan promover la consecución efectiva de la UMC y determinar y medir los progresos realizados en todos los Estados miembros. Más concretamente, el Comité se muestra claramente favorable a la creación de un sistema de evaluación periódica de los avances y la aplicación de la UMC en los Estados miembros, con medidas de carácter tanto cualitativo como cuantitativo, cuyos resultados sean puestos a disposición del público, y que incluya medidas e intervenciones adecuadas en caso de incumplimiento.

1.7. El éxito final de la UMC dependerá de en qué medida se logren plasmar los fundamentos establecidos en una realidad concreta, y de que el mercado único llegue a existir de verdad y lo utilicen de manera efectiva todas las partes interesadas, en primer lugar los proveedores de servicios financieros, las empresas, los inversores y los ahorradores. Por lo tanto, el Comité acoge con satisfacción la rápida revisión intermedia que se presenta ahora y recomienda que, en el futuro, se sigan llevando a cabo estos ejercicios de forma regular, y que en estos se cuente también con la activa y estrecha participación de las partes interesadas mencionadas anteriormente.

1.8. Los pasos que se han de dar para sentar las bases de la UMC exigen tomar decisiones. A juicio del Comité, se debería dar preferencia a medidas y acciones que aporten la mayor convergencia posible y que dejen a los Estados miembros el menor margen de maniobra posible para ir más allá de lo estrictamente necesario. Deberá prestarse atención al planteamiento REFIT, a fin de simplificar las cosas, eliminar cargas administrativas innecesarias y reducir costes.

1.9. El documento de la Comisión contiene (todavía) 38 elementos constitutivos de la UMC que deben establecerse de aquí a 2019. Pese a que el gran número de medidas que deben ponerse en marcha a corto plazo puede suscitar dudas respecto del planteamiento, el Comité considera esencial que se sienten de manera irrevocable e irreversible las bases de la UMC.

1.10. En este contexto, el CESE pide, en particular, que se preste la debida atención a la financiación de las pymes. En efecto, la financiación bancaria sigue siendo esencial para ellas. Junto a las medidas ya realizadas previstas en el plan de acción original en beneficio de las pymes (entre ellas, las titulizaciones simples, transparentes y normalizadas y la Directiva sobre el folleto), los esfuerzos deben ir encaminados a desarrollar todas las iniciativas de la Comunicación objeto de examen que permitan mejorar aún más la situación de estas empresas. También deberían desarrollarse y fomentarse otras vías para las pymes, como la financiación alternativa y la promoción de otros instrumentos políticos.

1.11. Por otra parte, el CESE acoge con satisfacción el enfoque consistente en reforzar las inversiones sostenibles y el papel de liderazgo que la UE debería desempeñar en este ámbito. El Comité apoya la idea de que las próximas revisiones legislativas de la legislación financiera tengan en cuenta consideraciones relativas a la sostenibilidad (acción prioritaria 6).

1.12. Por último, el Comité celebra que la supervisión constituya un elemento central de los esfuerzos dirigidos a desarrollar la UMC. La supervisión a escala europea debe desempeñar un papel fundamental, tanto por lo que se refiere a la seguridad y estabilidad como cuando se trate de hacer realidad la deseada integración del mercado y la eliminación de los obstáculos, las trabas y las desigualdades en la UMC.

## 2. Antecedentes

2.1. La Comisión Juncker, en su investidura, preconizó el estímulo del crecimiento, las inversiones y el empleo como una de sus prioridades absolutas. Para conseguirlo, ha estado trabajando desde el principio en la elaboración de un Plan de Inversiones para Europa que comprende varias secciones.

2.2. Dicho plan incluye el propósito de crear una unión de los mercados de capitales. Esta se puso en marcha a finales de septiembre de 2015, cuando la Comisión presentó su «Plan de acción para la creación de un mercado de capitales»<sup>(4)</sup>. En ese plan se sientan las bases para la creación de aquí a 2019 de una unión de los mercados de capitales integrada, que funcione bien y abarque a todos los Estados miembros.

2.3. Antes del transcurso de un año, el Consejo Europeo pidió «un progreso rápido y decidido» del Plan con el fin de «facilitar el acceso a la financiación de las empresas y apoyar la inversión en la economía real impulsando el programa de la unión de los mercados de capitales»<sup>(5)</sup>. Poco después, la Comisión emitió una Comunicación en la que abogaba —de nuevo— por acelerar las reformas<sup>(6)</sup>.

2.4. A esto se suman los nuevos retos que han surgido recientemente para la integración financiera, como la inminente salida de la UE de su mayor centro financiero (*brexít*).

2.5. Todo lo anterior condujo hace poco<sup>(7)</sup> a que la Comisión hiciese pública la «Comunicación sobre la revisión intermedia del plan de acción para la unión de los mercados de capitales»<sup>(8)</sup>. En esa revisión intermedia, junto a: a) el estado de ejecución del plan de acción original, y b) nuevas iniciativas legislativas derivadas sobre todo de medidas aún pendientes, se anuncian c) varias acciones prioritarias nuevas.

2.5.1. Más concretamente, lo que se pretende con esa revisión intermedia es responder a los nuevos retos que han surgido, y también tomar en consideración los resultados de la consulta pública que se celebró en primavera de 2017.

2.5.2. De las medidas previstas en el plan original (33)<sup>(9)</sup>, por lo que respecta a la Comisión, ya se han puesto en práctica más de la mitad (20) conforme a la planificación inicial. Las propuestas presentadas están destinadas, entre otros fines, a desarrollar los mercados de capital riesgo; facilitar y abaratar el acceso de las empresas a los mercados públicos, revisando las normas sobre los folletos; eliminar el trato tributario preferente aplicado a los recursos ajenos en comparación con los recursos propios; promover un mercado de titulizaciones seguro y líquido; y dar a los empresarios honrados la posibilidad de proceder a una reestructuración o una segunda oportunidad en caso de quiebra.

2.5.3. En cuanto al resto del programa<sup>(10)</sup>, la Comisión, entre otras cosas, quiere presentar *tres propuestas legislativas* que considera esenciales para la creación de la UMC. Principalmente, se trata de una propuesta sobre un Producto Paneuropeo de Pensiones Individuales (publicada el 29 de junio de 2017), una propuesta de normas aplicables en materia de conflicto de leyes en relación con la oponibilidad frente a terceros de las operaciones con valores y créditos (último trimestre de 2017) y una propuesta para la creación de un marco de la UE para los bonos garantizados (primer trimestre de 2018).

<sup>(4)</sup> COM(2015) 468 final.

<sup>(5)</sup> <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/06/28-euco-conclusions/>

<sup>(6)</sup> COM(2016) 601 final.

<sup>(7)</sup> El 8 de junio de 2017.

<sup>(8)</sup> COM(2017) 292 final.

<sup>(9)</sup> COM(2017) 292 final, punto 2.

<sup>(10)</sup> *Ibidem*, nota 9.

2.5.4. En respuesta a los nuevos desafíos, se adoptan nueve acciones prioritarias nuevas <sup>(11)</sup> destinadas a fortalecer la UMC:

- más facultades para la Autoridad Europea de Valores y Mercados (AEVM), a fin de fomentar una supervisión coherente y eficaz en toda la UE y más allá de sus fronteras,
- un marco regulador más proporcionado para la cotización de las pymes en mercados públicos,
- una revisión del tratamiento prudencial de las empresas de inversión,
- un planteamiento de un posible marco europeo de licencias y pasaportes para actividades de tecnología financiera,
- medidas de apoyo a los mercados secundarios de préstamos dudosos y búsqueda de posibles iniciativas legislativas para ayudar a los acreedores preferentes a recuperar el importe de los préstamos garantizados concedidos a empresas y empresarios,
- un seguimiento de las recomendaciones del grupo de expertos de alto nivel sobre finanzas sostenibles,
- el fomento de la distribución transfronteriza y la supervisión de los organismos de inversión colectiva en valores mobiliarios (OICVM) y los fondos de inversión alternativos (FIA),
- directrices para interpretar las actuales normas de la UE relativas al tratamiento de las inversiones transfronterizas, y un marco adecuado para la resolución amistosa de litigios en materia de inversión,
- una estrategia global de la UE para encontrar medidas que respalden el desarrollo de los mercados de capitales locales y regionales.

2.6. La intención sigue siendo contribuir de forma decisiva y duradera a sentar las bases del establecimiento de la UMC de aquí a 2019, y esto se reflejará en el programa de trabajo de la Comisión para 2018.

### 3. Observaciones y comentarios

3.1. En primer lugar, el Comité <sup>(12)</sup> se reafirma en su apoyo por principio y se remite a su dictamen anterior a favor de la UMC, cuya realización es absolutamente necesaria para una mayor integración económica y financiera dentro de la Unión. No debe permitirse que se pierda el impulso actual, en particular ahora que se están produciendo toda una serie de desplazamientos de poder y de fuerza entre Oriente y Occidente. La UE debe actuar de forma determinada.

3.2. La UMC constituye un elemento fundamental de un programa más amplio destinado a contribuir a potenciar el crecimiento, las inversiones y el empleo. Lograr una recuperación económica saludable y duradera debe seguir siendo una prioridad cuya consecución no admita demora. En efecto, se trata de consolidar la recuperación económica y de crear y mantener el empleo para más personas.

3.3. Además, la UMC debe posibilitar una gran movilización de capital en Europa y su canalización hacia todas las empresas, proyectos de infraestructura y proyectos sostenibles a largo plazo en un entorno más unificado. La ampliación y diversificación de las fuentes de financiación que constituye su objetivo, al cual pueden contribuir plenamente la financiación bancaria y la del mercado, debe servir para imprimir mayor dinamismo y eficacia a la economía. El modelo de Estados Unidos, que tras la crisis ha demostrado ser más flexible, puede servir de inspiración a este respecto, junto con otras innovaciones como, por ejemplo, el que los prestamistas no bancarios desempeñen un papel más importante.

<sup>(11)</sup> COM(2017) 292 final, punto 4.

<sup>(12)</sup> DO C 133 de 14.4.2016, p. 17.

3.4. Al mismo tiempo, se trata de progresar hacia la convergencia económica y social y, por ende, reforzar la estabilidad económica y financiera dentro de la UE. Debería darse prioridad a un planteamiento cualitativo caracterizado por un crecimiento y una prosperidad sólidos y sostenibles. Asimismo, la UMC debe redundar en beneficio de las empresas, los inversores y los ahorradores, pero al mismo tiempo este objetivo no deberá conseguirse a expensas de que estos soporten un riesgo excesivo.

3.5. También para la ulterior profundización y realización de la unión económica y monetaria (UEM), la UMC es crucial y su realización imprescindible<sup>(13)</sup>. El Comité reitera su posición tradicional a este respecto<sup>(14)</sup>. Junto con una unión bancaria completa, la UMC debería dar lugar a una auténtica unión financiera, uno de los cuatro pilares<sup>(15)</sup> fundamentales de la UEM<sup>(16)</sup>. Ya se han adoptado algunas medidas en estos ámbitos pero es indispensable seguir realizando esfuerzos.

3.6. Por otra parte, todos los Estados miembros tienen interés en la UMC. Como se ha afirmado recientemente, «la UMC tiene otra ventaja importante: [...] su contribución al crecimiento convergente entre los Estados miembros, consecuencia de una mejor circulación y asignación del ahorro en la Unión.» De esta forma, las economías menos fuertes podrán recuperar más rápidamente su retraso con respecto a las más avanzadas<sup>(17)</sup>. También se añade que «desde esa perspectiva, a raíz del *brexit* es aún más crucial la implantación efectiva de la UMC, así como que el crecimiento europeo cuente con los servicios de un sistema financiero integrado<sup>(18)</sup>».

3.7. Todo ello hace que el Comité estime muy conveniente que se logren progresos rápidamente. Apoya las declaraciones del Consejo Europeo de junio de 2016<sup>(19)</sup> y las otras declaraciones<sup>(20)</sup> en el mismo sentido.

3.8. Con esta rápida<sup>(21)</sup> revisión intermedia del plan de acción, se pasa revista y se reacciona con prontitud. El Comité se congratula de que se sea capaz de ofrecer una respuesta más sólida y definida a los diversos desafíos que se presentan de cara al futuro en circunstancias políticas y económicas siempre cambiantes. Además, conviene que en el futuro se prevean revisiones intermedias regulares de estas características. El Comité considera recomendable contar siempre con la participación activa y cercana de las diferentes partes interesadas. Por ello, ahora es aún más importante saber que el éxito final de la UMC dependerá de en qué medida se logren plasmar los fundamentos establecidos en una realidad concreta, y de que el mercado único llegue a existir de verdad y lo utilice de manera efectiva el mayor número posible de proveedores de servicios financieros, empresas, inversores y ahorradores.

3.9. Para la realización de la UMC, se deberá dar preferencia a las medidas que contribuyan en mayor grado a la convergencia<sup>(22)</sup> y que dejen a los Estados miembros el menor margen de maniobra posible para ir más allá de lo estrictamente necesario. Deberán evitarse divergencias en la transposición de la legislación europea a la legislación nacional, así como divergencias en la aplicación concreta. Además, deberá tenerse en cuenta el planteamiento REFIT en la medida de lo posible.

3.10. A juicio del Comité, está claro que la UMC no constituye un ejercicio de carácter voluntario que beneficie únicamente a algunos países, sino que, por el contrario, debe hacerse realidad en todos los Estados miembros de la UE. Se trata de un requisito indispensable. Por ello, es de vital importancia que exista voluntad (política) en Europa y en cada Estado miembro para forjar unas condiciones adecuadas y proporcionar los incentivos necesarios a fin de que el éxito sea posible y real.

<sup>(13)</sup> DO C 451 de 16.12.2014, p. 10, punto I.

<sup>(14)</sup> Véase también el Dictamen del CESE sobre «La profundización de la UEM de aquí 2025» (véase la página 124 del presente Diario Oficial).

<sup>(15)</sup> Además de las medidas para crear una unión financiera, debe establecerse una verdadera unión económica y constituirse una unión presupuestaria y una unión política. Informe de los cinco presidentes, Realizar la Unión Económica y Monetaria europea, junio de 2015.

<sup>(16)</sup> Véase también Realizar la Unión Económica y Monetaria europea, Informe de los cinco presidentes, junio de 2015.

<sup>(17)</sup> Ello también permitirá absorber mejor los efectos asimétricos de los choques económicos.

<sup>(18)</sup> Véase, en particular, Vítor Constâncio, vicepresidente del Banco Central Europeo, Effectiveness of Monetary Union and the Capital Markets Union, Malta, 6 de abril de 2017. <http://malta2017.eurofi.net/highlights-eurofi-high-level-seminar-2017/vitor-constancio-vice-president-european-central-bank/>

<sup>(19)</sup> Véase al punto 2.3 del presente Dictamen.

<sup>(20)</sup> Véase la nota 13.

<sup>(21)</sup> Menos de dos años tras la publicación del plan de acción.

<sup>(22)</sup> Así, por ejemplo, cuando sea factible, podrá darse preferencia a los reglamentos en vez de a las directivas.

3.11. No cabe hacer concesiones en lo que respecta a la necesidad absoluta de instaurar la UMC en todos los Estados miembros (véase el punto 3.10 supra). Por consiguiente, es necesario prever los instrumentos necesarios que permitan promover la consecución efectiva de los objetivos establecidos y determinar los progresos reales realizados en todos los Estados miembros. A la luz de estas consideraciones, el Comité se muestra claramente a favor de la creación de un sistema de evaluación periódica de los avances y la aplicación de la UMC en los Estados miembros, que incluya medidas de carácter tanto cualitativo como cuantitativo. Los resultados de estas evaluaciones deberán hacerse públicos. En caso de incumplimiento, habrán de preverse las intervenciones y medidas apropiadas.

3.12. El resultado deber ser una UMC que respalde la integración en el conjunto de la Unión pero que, al mismo tiempo, preste atención a las exigencias, necesidades y ambiciones existentes en cada uno de los Estados miembros, sin que ello conduzca a nuevas fragmentaciones o atomizaciones. En este contexto, es evidente la enorme importancia de desarrollar mercados de capitales regionales para determinadas regiones y para los empresarios establecidos en su territorio (acción prioritaria 9). Ello también podría fomentar el comercio y los servicios transfronterizos, que en la actualidad son a menudo todavía más caros y difíciles que el comercio local.

3.13. Además, para que la realización de la UMC sea un éxito se requiere una política coherente y consecuente en todos los niveles. Y es necesario rechazar las iniciativas que no sean acordes con la UMC o que produzcan fragmentación, obstáculos u otros impedimentos.

3.14. En estos momentos, el resumen completo de las bases para la UMC que deben sentarse de aquí a 2019, incluido en el documento <sup>(23)</sup> de la Comisión, contiene nada menos que 38 medidas y acciones. Para maximizar las oportunidades de éxito, cabe preguntarse si no se depende de que ocurran demasiadas cosas en muy poco tiempo, y si no sería mejor centrarse en un número limitado de prioridades <sup>(24)</sup>. Con independencia de la respuesta, en cualquier caso es importante enfocar todo lo posible el trabajo a la obtención de resultados en el plazo propuesto y sentar de manera irreversible las bases de la unión de capitales.

3.15. Como ya indicó el Comité en su dictamen original sobre el plan de acción, la financiación de las pymes, que son el motor de la economía europea y tienen gran transcendencia para el empleo, constituye una preocupación fundamental para el CESE. Tras esta revisión intermedia, el Comité sigue albergando dudas <sup>(25)</sup> en cuanto a la pertinencia y la eficacia de la unión de mercados de capitales para las pymes.

3.16. Es sobre todo en relación con las pymes —especialmente las de pequeño tamaño— que debe hacerse todo lo posible para que la financiación bancaria, tanto local como transfronteriza, resulte o siga resultando accesible y atractiva <sup>(26)</sup>. También convendría fomentar y mejorar las posibilidades de financiación alternativa para las pymes. Las propuestas sobre titulizaciones (simples, transparentes y normalizadas) sobre las que el CESE se ha pronunciado positivamente <sup>(27)</sup>, suponen indudablemente un paso en la dirección correcta, pero no hay que quedarse ahí. También el desarrollo de un mercado secundario de préstamos dudosos (acción prioritaria 4) y un régimen para los bonos garantizados pueden desempeñar un papel destacado a este respecto, al igual que la promoción de instrumentos de política que existen para las pymes.

#### 4. Observaciones específicas y comentarios

4.1. Sin pretensiones de exhaustividad, se formulan a continuación una serie de observaciones y comentarios sobre algunas de las acciones prioritarias <sup>(28)</sup> anunciadas en el documento de la Comisión que han llamado la atención del Comité.

<sup>(23)</sup> Véase el anexo al documento de la Comisión COM(2017) 292 final.

<sup>(24)</sup> Durante el EUROFI High Level Seminar 2017, celebrado en Malta los días 5, 6 y 7 de abril, se organizaron varias encuestas entre los participantes. Una de las preguntas fue: «¿Cómo podría acelerarse de manera significativa la UMC?» El 37 % respondió: «concentrarse en un número reducido de prioridades esenciales»; el 29 %, «crear un impulso político para suprimir las barreras internas»; el 12 % optó por «construir una plataforma financiera única en la EU27», y el mismo porcentaje seleccionó la respuesta «no se puede acelerar de manera significativa la UMC». Las opciones que quedaron en cuarto y quinto lugar fueron «aumentar la convergencia en materia de supervisión» (8 %) y «adaptar en mayor medida la reglamentación bancaria a las especificidades de los mercados financieros de la UE» (3 %).

Otra pregunta planteaba: «En la EU27, ¿cuáles son las dos prioridades principales para alcanzar los objetivos de la UMC?». Las tres respuestas más votadas fueron: «mejorar la coherencia de la legislación sobre la insolvencia y los valores» (21 %), «desarrollar la financiación mediante fondos propios» (16 %) y «llevar a buen término las prioridades a corto plazo (titulización, folletos, etc.)» (15 %).

Para más información sobre el EUROFI High Level Seminar (y los resultados de las encuestas), véase [https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2017/html/sp170406\\_2.en.html](https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2017/html/sp170406_2.en.html).

<sup>(25)</sup> DO C 133 de 14.4.2016, p. 17, punto 1.6.

<sup>(26)</sup> Las circunstancias difieren de un Estado miembro a otro.

<sup>(27)</sup> DO C 82 de 3.3.2016, p. 1.

<sup>(28)</sup> Se hará referencia a ellas en la medida en que no se hayan mencionado en otros puntos del presente Dictamen.

4.2. El Comité valora positivamente el hecho de que se centralice la supervisión de todos los esfuerzos para desarrollar la UMC (acción prioritaria 1) y confía en que se preste a esta medida una atención prioritaria. La supervisión a escala europea debe desempeñar un papel fundamental, tanto por lo que se refiere a la seguridad y estabilidad del sistema financiero y económico como cuando se trate de hacer realidad la deseada integración del mercado y la eliminación de las disparidades y otros obstáculos en el mercado único, cualquiera que sea su naturaleza.

4.3. La búsqueda de una mayor proporcionalidad de las normas en apoyo de las ofertas públicas iniciales y las empresas de inversión (acción prioritaria 2) debe asumirse con resolución y merece especial atención pero, al mismo tiempo, es necesario seguir prestando una atención constante a los intereses y la protección de los pequeños ahorradores e inversores.

4.4. De ahí que se conceda, con toda razón, importancia a reforzar el liderazgo de la UE en materia de inversión sostenible (acción prioritaria 6). En efecto, es clave que Europa asuma un papel de liderazgo respecto del crecimiento «bueno» y sostenible, y deberá darse prioridad a un planteamiento cualitativo. También es importante que los ahorradores e inversores reciban información pertinente, por ejemplo sobre un período suficientemente largo. A título de ejemplo, en lo que respecta a la incidencia de una inversión, no se conservan los datos durante más de tres años. Deberá examinarse si ese período no podría ampliarse.

4.5. Por otra parte, el CESE coincide con la CE <sup>(29)</sup> al considerar que el capital privado, la financiación del FEIE y otros fondos de la UE deberían combinarse de manera eficiente para reorientar las inversiones hacia las pymes que muestren externalidades sociales y medioambientales positivas, contribuyendo así también a conseguir los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas y, en particular, los objetivos del reciente pilar europeo de derechos sociales.

Bruselas, 19 de octubre de 2017.

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

---

<sup>(29)</sup> COM(2017) 292 final, punto 4.5.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Documento de reflexión sobre la profundización de la unión económica y monetaria»**

[COM(2017) 291 final]

(2018/C 081/17)

Ponente: **David CROUGHAN**

Consulta	Comisión Europea, 5.7.2017
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	unión económica y monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en sección	5.10.2017
Aprobado en el pleno	19.10.2017
Pleno n.º	529
Resultado de la votación	138/3/8
(a favor/en contra/abstenciones)	

### **Preámbulo**

El presente Dictamen forma parte de un paquete más amplio de cuatro Dictámenes del CESE sobre el futuro de la economía europea (profundización de la unión económica y monetaria y la política económica de la zona del euro, Unión de Mercados de Capitales y el futuro de las finanzas de la UE) <sup>(1)</sup>. El paquete llega en el contexto del proceso del Libro Blanco sobre el futuro de Europa puesto en marcha por la Comisión Europea y tiene en cuenta el discurso sobre el Estado de la Unión de 2017 pronunciado por el presidente Juncker. En consonancia con la Resolución del CESE sobre el futuro de Europa <sup>(2)</sup> y anteriores dictámenes sobre la realización de la UEM <sup>(3)</sup>, este paquete de dictámenes destaca la necesidad de un propósito común en la gobernanza de la Unión que vaya más allá de medidas y planteamientos técnicos y sea ante todo un asunto de voluntad política y perspectiva común.

### **1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1. La moneda común y sus instituciones sirvieron de elemento estabilizador en la crisis financiera mundial y, antes de eso, habían aportado beneficios a las empresas y los ciudadanos en forma de tasas de inflación y tipos de interés bajos y facilidad de comercio y viajes transfronterizos.

1.2. Sin embargo, el documento de reflexión muestra claramente que la UEM está incompleta y el pilar «económico» se ha quedado rezagado respecto del pilar «monetario» en la integración a escala europea, lo que obstaculiza su capacidad para apoyar la política monetaria y las políticas económicas nacionales. No pueden aplazarse indefinidamente las decisiones para corregir las deficiencias institucionales y de gobernanza, que provocan en parte la continua fragilidad de la zona del euro. Es necesario reforzar la voluntad política para consolidar la parte «Unión» de la UEM.

1.3. La deriva hacia el proteccionismo, la posible desaparición de unos tipos de interés excepcionalmente bajos y la relajación cuantitativa hacen que el mundo sea mucho más incierto, dejando un tiempo limitado para avanzar. El CESE reitera a los dirigentes políticos que es más importante si cabe que los europeos se comprometan con un propósito común

<sup>(1)</sup> El paquete incluye los Dictámenes del CESE «Política económica de la zona del euro 2017 (dictamen adicional)» (EESC-2017-02837-00-00-AC-TRA) (véase la página 216 del presente Diario Oficial), «Unión de Mercados de Capitales: revisión intermedia» (EESC-2017-03251-00-00-AC-TRA) (véase la página 117 del presente Diario Oficial), «La profundización de la UEM de aquí a 2025» (EESC-2017-02879-00-00-ASAC-TRA) y «Las finanzas de la UE de aquí a 2025» (EESC-2017-03447-00-00-AC-TRA-EN) (véase la página 131 del presente Diario Oficial).

<sup>(2)</sup> Resolución del CESE «Libro Blanco de la Comisión sobre el futuro de Europa y otros aspectos», 6 de julio de 2017.

<sup>(3)</sup> Véanse, por ejemplo, los Dictámenes del CESE «Completar la UEM-la próxima legislatura europea», DO C 451 de 16.12.2014, p.10 y «Completar la UEM: el pilar político», DO C 332 de 8.10.2015 p. 8.

umentando su influencia y poder a través de una mayor integración. El Comité insta a la Comisión y al Consejo Europeo a que adopten decisiones audaces antes del término de este mandato para impulsar los elementos necesarios de la gobernanza europea.

1.4. Entre los elementos más importantes en términos de estabilidad cabe mencionar la convergencia al alza de las economías heterogéneas. Esta obligará a los políticos e interlocutores sociales nacionales a incluir una dimensión europea en sus deliberaciones nacionales sobre las políticas económicas y presupuestarias. El CESE apoya una mayor «parlamentarización» de la zona del euro, con un gran comité del PE compuesto por todos los eurodiputados de los países de la zona del euro y los de aquellos países que deseen adherirse a ella, en combinación con una coordinación más estrecha de los parlamentarios nacionales de la zona del euro sobre cuestiones relativas a la UEM.

1.5. En aras de la eficacia, el equilibrio y la equidad, deberían elaborarse y coordinarse políticas nacionales de crecimiento económico y bienestar teniendo en cuenta también el interés general de la zona del euro; por motivos de rendición de cuentas democrática y apropiación, el proceso del Semestre Europeo debería involucrar al Parlamento Europeo, a los Parlamentos nacionales, a los interlocutores sociales y a la sociedad civil. La dimensión social debe incluirse en las mismas condiciones que la dimensión económica.

1.6. El CESE reconoce los fracasos de la gobernanza en el sector financiero y respalda plenamente las medidas para completar la Unión Financiera, incluidas la Unión Bancaria y la Unión de Mercados de Capitales.

1.7. Se requieren soluciones inmediatas para abordar los préstamos no productivos, los cuales suponen un estorbo para los recursos humanos y financieros de los bancos a la hora de proporcionar financiación para las inversiones y desalientan a los inversores, quienes temen que los rendimientos de las nuevas inversiones se canalicen hacia el reembolso de préstamos no productivos.

1.8. El Comité respalda la creación de aquí a 2018 de un marco propicio a la introducción de títulos respaldados por bonos soberanos (TRBS), como propone el documento de reflexión. A medio y largo plazo, sería necesario crear un activo seguro europeo para reducir la volatilidad de los mercados financieros y garantizar la estabilidad de las economías de los Estados miembros en caso de perturbaciones asimétricas.

1.9. Se pide un presupuesto de recursos propios superior al 1 % del PIB en el MFP para financiar el Mecanismo Europeo de Estabilidad mejorado, el cual debería transformarse en un Fondo Monetario Europeo capaz de proveer de fondos a los Estados miembros en crisis y constituir un mecanismo de protección para el sector bancario. Un presupuesto mayor debería ser asimismo un recurso para mantener unos niveles de inversión esenciales en la zona del euro en infraestructuras productivas que beneficien al conjunto de Europa. El acceso a estos fondos debe vincularse a la consecución de los avances acordados sobre los niveles económicos y sociales.

1.10. Es necesaria una política presupuestaria capaz de estimular la economía de la zona del euro en épocas de recesión. En su modalidad actual, las normas presupuestarias y las recomendaciones específicas por país (REP) funcionan de manera procíclica, hundiendo aún más las economías débiles. El PDM es un componente esencial del proceso del Semestre que debería figurar en primera línea a la hora de prevenir los desequilibrios macroeconómicos en toda la zona del euro. Además, debería hacerse más hincapié en el efecto adverso que ejercen en la zona del euro los Estados miembros que generan superávits crónicos en la balanza de pagos.

1.11. El Comité aboga por estudiar el uso de instrumentos para mejorar la gobernanza económica en la UEM como, por ejemplo, la designación de un ministro de Hacienda permanente para la zona del euro, sin dejar de garantizar una plena asunción democrática de responsabilidades. Agrupar las competencias imprimiría mayor coherencia a las políticas de la UEM, que actualmente se encuentran fragmentadas debido a la gran cantidad de instituciones diversas.

## 2. Antecedentes

2.1. El 1 de marzo de 2017, la Comisión Europea presentó un Libro Blanco sobre el futuro de Europa, seguido de varios documentos de reflexión en distintos ámbitos de la formulación de políticas europeas. El presente Dictamen se centra en el tercer Documento de reflexión sobre la **profundización de la unión económica y monetaria**.

2.2. La moneda común y sus instituciones sirvieron de elemento estabilizador en la crisis financiera mundial y, antes de eso, habían aportado beneficios a las empresas y los ciudadanos en forma de tasas de inflación y tipos de interés bajos y facilidad de comercio y viajes transfronterizos.

2.3. Sin embargo, el documento muestra claramente que la UEM está incompleta y el pilar «económico» se ha quedado rezagado respecto del pilar «monetario» en la integración a escala europea, lo que obstaculiza su capacidad para apoyar plenamente la política monetaria y las políticas económicas nacionales. El documento no critica las políticas seguidas ni las decisiones adoptadas, como tampoco las decisiones bloqueadas. Es necesario reforzar la voluntad política para consolidar la parte «Unión» de la UEM.

2.4. La Unión Europea debe abordar la cuestión sistémica realmente importante: cómo podemos crear una moneda única y gestionar una política monetaria única sin dejar de adoptar la decisión **política** de ceder la política económica y presupuestaria al nivel nacional.

2.5. La crisis ha demostrado claramente cuán inverosímil resulta. El fracaso a la hora de poner en común los elementos de soberanía necesarios y de generar confianza mutua entre los Estados miembros desembocó en una falta de solidaridad. Las economías heterogéneas de la zona del euro divergieron en el marco de la coordinación débil e irremediamente incompleta de las políticas económicas y presupuestarias, por lo que fue preciso adoptar medidas frente a la crisis a través del proceso intergubernamental. No es de extrañar que la zona del euro se fragmentara, con los Estados acreedores dictando condiciones a los Estados deudores, sin que se vislumbrara la designación de un ministro de Hacienda para la zona del euro.

### 3. La defensa de la profundización de la UEM

3.1. El CESE ha pedido la profundización de la UEM en numerosos dictámenes a lo largo de los últimos años<sup>(4)</sup>. Por consiguiente, el Comité acoge favorablemente y coincide con los argumentos que esgrime la Comisión para completar la unión económica y monetaria, a la vez que señala que las realidades económicas difieren de un Estado a otro, dando lugar a percepciones muy diferentes de las dificultades a las que se enfrenta la zona del euro. Una UEM más sólida exige una mayor convergencia.

3.2. El CESE es consciente de la diversidad de opiniones dentro de los Estados miembros con respecto al futuro de Europa, algo que refleja su historia y su heterogeneidad. Sin embargo, no pueden aplazarse indefinidamente las decisiones para corregir las deficiencias institucionales y de gobernanza, que provocan en parte la continua fragilidad de la zona del euro, los desequilibrios persistentes y la enorme disparidad de los resultados económicos y sociales de los Estados miembros<sup>(5)</sup>.

3.3. No hemos logrado la convergencia al alza de los Estados miembros, si bien algunos pensaban que una política monetaria única la traería consigo. El fracaso a la hora de abordar todos los aspectos de la competitividad en la economía real desembocó en una divergencia que dio lugar a una única política monetaria inadecuada para muchos Estados miembros, por lo que se acuñó la expresión «one size fits none» (la talla única no conviene a nadie). El CESE ya ha expresado sus reservas en el sentido de que el *Informe de los Cinco Presidentes* seguido por un *Libro Blanco* darían lugar a una pérdida de impulso y urgencia.

3.4. Ahora es necesario avanzar en todos los frentes —económicos y sociales, financieros, presupuestarios y políticos— a fin de generar las condiciones necesarias para poner en común los elementos esenciales de la soberanía, sin temor a los riesgos morales, y garantizar que la UE trabaja por el bienestar de todos. Esto reemplazará las estructuras de la gobernanza actual que se encuentran por debajo de un nivel óptimo, a la vez que permitirá a la UE y, en particular, a la zona del euro recobrar la confianza tanto de los ciudadanos como de los inversores, y desempeñar plenamente su papel en todo el mundo.

3.5. El Comité expresa su preocupación por que, tras la crisis, el *Informe de los cuatro presidentes* de 2012 y el *Informe de los cinco presidentes* de 2015, no se han llevado a cabo progresos tangibles suficientes para profundizar verdaderamente en la UEM. Una de las mayores preocupaciones es la falta de urgencia a la hora de introducir reformas institucionales clave para conferir legitimidad democrática a la toma de decisiones ejecutivas e imponer su aplicación y cumplimiento. Este vacío de gobernanza está agravando la deriva hacia el populismo y las soluciones nacionales y proteccionistas en algunos Estados miembros.

3.6. El mundo global en el que operamos es cada vez más incierto, con un alejamiento por parte de los países del libre comercio hacia el proteccionismo. Los tipos de interés excepcionalmente bajos y la relajación cuantitativa que han sustentado la recuperación en gran parte del mundo desarrollado deben desaparecer en un futuro próximo, con consecuencias imprevisibles y probablemente adversas. Ahora solo hay una oportunidad limitada para avanzar.

<sup>(4)</sup> Dictamen del CESE sobre el tema «Completar la UEM-la próxima legislatura europea», DO C 451 de 16.12.2014, p. 10; Dictamen del CESE sobre «El método comunitario para una UEM democrática y social», DO C 13 de 15.1.2016, p. 33; Dictamen del CESE sobre el tema «Completar la UEM: el pilar político», DO C 332 de 8.10.2015, p. 8 y Dictamen del CESE sobre el tema «Medidas destinadas a realizar la unión económica y monetaria» DO C 177 de 18.5.2016, p. 28.

<sup>(5)</sup> Dictamen del CESE sobre «Completar la UEM: el pilar político», DO C 332 de 8.10.2015, p. 8.

3.7. Una unión presupuestaria y política plena puede ser un instrumento para los proyectos a largo plazo, pero a corto plazo se necesitan medidas esenciales en este sentido para reforzar la UEM y ofrecer mayor estabilidad. El CESE reitera a los dirigentes políticos que es más importante si cabe que los europeos se comprometan con un propósito común aumentando su influencia y poder a través de una mayor integración.

3.8. El Comité insta a la Comisión y al Consejo Europeo a que adopten decisiones audaces, con una participación necesaria y plena del Parlamento Europeo antes de que finalice el presente mandato, a fin de promover los elementos necesarios de la gobernanza europea. Retrasar hasta un mandato posterior el momento de coger el toro por los cuernos y abordar las reformas esenciales supondría abandonarse a la apatía, para la cual ni los mercados ni los ciudadanos podrían tener paciencia.

#### 4. Unión Financiera: reducción del riesgo y reparto del riesgo

4.1. El CESE reconoce los fracasos de la gobernanza en el sector financiero y respalda plenamente las medidas para completar la Unión Financiera, incluidas la Unión Bancaria y la Unión de Mercados de Capitales.

4.2. Completar la Unión Bancaria es fundamental para profundizar en la UEM. Unos mercados y reglamentaciones fragmentados han sido factores que han actuado decisivamente en contra de la resolución de la crisis financiera. El CESE reconoce que se ha hecho mucho por coordinar el sector, pero pide a todos los agentes que progresen lo más rápido posible en la culminación de la Unión Bancaria.

4.3. En particular, es importante completar el trabajo realizado en torno a la Unión Bancaria para fortalecer la integración financiera y el reparto del riesgo a través de los mercados financieros. Existe una acuciante necesidad de establecer de aquí a 2019 un mecanismo de protección común por medio del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) para el Fondo Único de Resolución, a fin de garantizar una actuación adecuada, veloz y eficaz. Esto eliminaría asimismo cualquier posible sesgo político. El CESE respalda la idea de que el MEDE asuma también el papel de un Fondo Monetario Europeo y tenga acceso a un crédito presupuestario dotado de recursos propios, después de que se haya incorporado a la legislación de la UE.

4.4. Debe crearse con la mayor brevedad posible un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos (SEGD)<sup>(6)</sup> que tenga en cuenta los sistemas nacionales ya existentes al objeto de garantizar que los ahorros de las cuentas de depósito gozan de la misma protección mejorada en toda la Unión Europea.

4.5. Para garantizar el progreso en estos frentes, es necesario lidiar de forma integral con los préstamos no productivos<sup>(7)</sup>, los cuales aumentaron en gran medida durante la crisis. Dichos préstamos actúan como un estorbo para los recursos humanos y financieros de los bancos a la hora de proporcionar financiación para nuevas inversiones, que son cruciales para el crecimiento. El BCE, la Comisión y los Gobiernos deberían combinarse para abordar esta cuestión de legado, basándose en el principio de orientación según el cual, por lo que respecta a la deuda viable, se siguen pagando sus intereses, y por lo que respecta a la no viable, esta se resuelve rápidamente. La falta de un proceso de resolución veloz disuade a los inversores potenciales de realizar nuevas inversiones por temor a que los ingresos devengados se desvíen para cubrir antiguos préstamos.

4.6. Un mejor marco para la reestructuración y la insolvencia en la zona del euro constituye un elemento fundamental de la recuperación de la crisis, que requiere el uso de mercados secundarios con unos conocimientos especiales. El CESE aboga por aprender de los ejemplos a la hora de instituir bancos malos. La UEM necesita soluciones inteligentes y sostenibles para aquellos préstamos no productivos que siguen constituyendo un motivo de preocupación.

4.7. El CESE insta a la Comisión a proseguir con el establecimiento de una Unión de Mercados de Capitales, que sería una importante fuente de financiación adicional para las grandes empresas y desempeñaría un importante papel en el reparto del riesgo. El Comité admite que esta no será una fuente adicional de financiación para las pymes, especialmente para las microempresas y las pequeñas empresas. La actividad bancaria, por tanto, seguirá desempeñando un papel crucial, lo que exigirá a los bancos que vuelvan a centrarse en atender las necesidades de la economía real, todo lo cual implicará un acceso justo y una financiación bancaria sostenible en todos los Estados miembros<sup>(8)</sup>.

<sup>(6)</sup> Dictamen del CESE sobre el «Sistema Europeo de Garantía de Depósitos», DO C 177 de 18.5.2016, p. 21, en particular los puntos 1.1 a 1.3.

<sup>(7)</sup> Dictamen del CESE sobre «Un plan de acción para la creación de un mercado de capitales», DO C 133 de 14.4.2016, p. 17, en particular el punto 3.3.1.

<sup>(8)</sup> Dictamen del CESE sobre «Un plan de acción para la creación de un mercado de capitales», DO C 133 de 14.4.2016, p. 17, y Dictamen del CESE sobre «La Unión de los mercados de capitales: revisión intermedia», (CESE-2017-03251-00-00-AC-TRA) (véase la página 117 del presente Diario Oficial).

4.8. A corto plazo (de aquí a 2018), el Comité respalda la creación de un marco propicio para la introducción de títulos respaldados por bonos soberanos (TRBS), como propone el documento de reflexión y el proyecto de programa de trabajo de la Comisión para 2018. Los TRBS pueden romper el nexo entre bancos y deuda soberana desfavoreciendo los bonos soberanos nacionales y diversificando los balances de los bancos, evitando al mismo tiempo la mutualización de la deuda. Es necesario consultar a los proveedores financieros para garantizar un tratamiento regulatorio adecuado y fomentar el reparto del riesgo con el sector privado.

4.9. A medio y largo plazo (de aquí a 2025) sería necesario crear un activo seguro europeo, similar a los bonos del Tesoro estadounidenses, para reducir la volatilidad de los mercados financieros y garantizar la estabilidad de las economías de los Estados miembros en caso de perturbaciones asimétricas. El CESE lleva mucho tiempo propugnando el uso de bonos de la Unión y eurobonos<sup>(9)</sup>. También se han debatido otras propuestas similares, como un Fondo de Amortización de la Deuda y un Fondo de Euroletras. Tras las conclusiones del grupo de expertos creado para analizar los méritos y los riesgos de las distintas opciones de emisión conjunta de deuda, la Comisión debe presentar ahora una propuesta concreta sobre qué instrumento utilizar y en qué plazos<sup>(10)</sup>. Para evitar el riesgo moral, los Estados miembros deben poder beneficiarse de este instrumento previo cumplimiento de las recomendaciones específicas para el país.

## 5. Lograr la reconvergencia en una Unión Económica y Fiscal más integrada

5.1. El Comité acoge con satisfacción el reconocimiento explícito en el documento de que la convergencia al alza hacia estructuras económicas y sociales más resistentes es un elemento esencial de una UEM más fuerte. Reconociendo la naturaleza heterogénea de los Estados miembros, no puede haber políticas universales que exijan una armonización generalizada, pero sí se requiere un enfoque común respecto a determinados resultados.

5.2. La debilidad de la política económica y presupuestaria de la UEM se debe fundamentalmente a la falta de voluntad política a nivel europeo para permitir la implicación de la UE en las políticas económicas y presupuestarias nacionales. El CESE ya ha hecho hincapié en que es necesario un diálogo macroeconómico reforzado y mejorado, especialmente con los países de la zona del euro, que podría ayudar a reflejar con mayor solidez la dimensión de la zona del euro a nivel nacional. Asimismo, se ha de contar con un sistema de toma de decisiones ejecutivas más democrático que el Consejo de Ministros, cuyos miembros rinden cuentas únicamente a sus Parlamentos nacionales y no a la zona del euro en su conjunto.

5.3. El CESE acoge favorablemente las propuestas de la Comisión para reforzar más el Semestre Europeo. En aras de la eficacia, el equilibrio y la equidad, deberían elaborarse y coordinarse políticas nacionales de crecimiento económico y bienestar teniendo en cuenta también el interés general de la zona del euro; por motivos de rendición de cuentas democrática y apropiación, los procesos del Semestre Europeo, que es transversal a las políticas nacionales y europeas, deberían involucrar a la Comisión, al Consejo Europeo, al Parlamento Europeo, a los Parlamentos nacionales, a los interlocutores sociales y a la sociedad civil. Este proceso ha comenzado de forma muy limitada, pero exige un grado mayor de participación a nivel nacional y más acuerdo entre todas las partes implicadas. Con ello se reforzaría el euro y, si se simplificase y fuese más transparente, el Semestre fomentaría una mejor aplicación de tan necesarias reformas.

5.4. La reducción de los desequilibrios macroeconómicos es crucial para la estabilización europea. Anteriormente, estos desequilibrios se aliviaban temporalmente recurriendo a la devaluación de las divisas. Ahora, sin este instrumento, tienen lugar devaluaciones internas extremadamente dolorosas que ocasionan graves penurias a causa de elevadas tasas de desempleo y del crecimiento negativo. Para lograr la estabilidad de la zona del euro y evitar estrictos ajustes de este tipo, debe evitarse que se produzcan desequilibrios macroeconómicos.

5.5. El diálogo macroeconómico a nivel nacional, por tanto, debe tener en cuenta esta dimensión europea. Detectar y evitar de forma temprana los desequilibrios macroeconómicos —que reflejan diferentes niveles de competitividad, definida en sentido amplio (véase 5.6)— es un elemento clave del proceso del Semestre. La política nacional debería estar muy al tanto del impacto que las políticas propuestas tendrían sobre su competitividad en la zona del euro, y debería tener en cuenta también los avances en la zona del euro que pudieran requerir una respuesta competitiva. Las aportaciones de los funcionarios locales del Semestre Europeo de la Comisión y de los consejos nacionales de productividad independientes, ligados a una red de la zona del euro, podrían ser de ayuda al actuar como espejo de la política económica y social<sup>(11)</sup>.

<sup>(9)</sup> Dictamen del CESE sobre el tema «¿Hacia dónde va el euro?», DO C 271 de 19.9.2013, p. 8; Dictamen del CESE sobre el tema «Crecimiento y deuda soberana en la UE: dos propuestas innovadoras» DO C 143 de 22.5.2012, p. 10.

<sup>(10)</sup> Dictamen del CESE sobre «Completar la UEM: la próxima legislatura europea», DO C 451 de 16.12.2014, p. 10.

<sup>(11)</sup> Dictamen del CESE sobre «La creación de consejos nacionales de competitividad dentro de la zona del euro», DO C 177 de 18.5.2016, p. 35.

5.6. Un elemento esencial de estos debates es la dimensión social, que se ha visto desatendida hasta ahora en el proceso del Semestre, lo que ha agravado el déficit social de la UE al afectar negativamente a la vida de millones de ciudadanos de la Unión. Esto también alimenta la tendencia al populismo contra la UE y el descontento general con ella. Una definición revisada de competitividad («competitividad 2.0») <sup>(12)</sup> que incluyera «la capacidad de un país [...] para alcanzar los objetivos complementarios del PIB» y se midiera sobre la base de tres pilares (renta, factores sociales y sostenibilidad) podría traducirse en un proceso del Semestre más integral.

5.7. El CESE coincide en que la aplicación de políticas nacionales, cuya competencia sigue recayendo en el nivel nacional, podría coordinarse a través del proceso del Semestre Europeo <sup>(13)</sup>.

5.8. El Comité respalda la vinculación del acceso a los fondos de la UE y a un posible instrumento de estabilización con la consecución de los avances acordados en los niveles económicos y sociales, así como las transiciones necesarias que conlleva la digitalización, todo ello encaminado al bienestar de los ciudadanos. Todo ello se supervisaría a través del Semestre Europeo <sup>(14)</sup>. Las economías seriamente rezagadas que se están esforzando por cumplir sus REP deberían poder optar a la asistencia del Fondo de Cohesión para la inversión productiva, lo que les ayudaría a alcanzar al resto o les proporcionaría infraestructuras esenciales en beneficio de toda Europa.

5.9. El CESE está de acuerdo en que el presupuesto actual de la UE, apenas un 1 % de su PIB, es demasiado reducido y no está diseñado para desempeñar una función de estabilización, y resultará aún más insuficiente tras el *brexit*. El Comité apoya la opinión de que la zona del euro se beneficiaría significativamente de una capacidad de estabilización firme en caso de graves perturbaciones asimétricas <sup>(15)</sup>. El Comité reconoce que esta función no debería dar lugar a transferencias permanentes ni a un riesgo moral.

5.10. El CESE apoya la propuesta de estudiar las posibilidades de desarrollar la capacidad presupuestaria de la zona del euro, cuyo objetivo sería mantener niveles de inversión esenciales en la zona del euro en infraestructuras productivas en ámbitos como el transporte, la renovación urbana, la educación, la investigación y la transformación ecológica <sup>(16)</sup>. Dicha capacidad presupuestaria podría ser asimismo una fuente de financiación para el MEDE, que con el tiempo debería transformarse en un FME para financiar los fondos de gestión de crisis.

5.11. Es necesario un plan de inversión eficaz para generar ingresos a través del crecimiento, la cohesión social y la solidaridad para la integración económica de Europa, la prosperidad y la prevención del crecimiento de las desigualdades sociales. El CESE ha sido partidario de que se permita una regla de oro completa para las inversiones públicas productivas, la cual debería incorporarse a la modificación de las normas presupuestarias.

5.12. El enfoque presupuestario basado en normas debe mejorarse y desarrollarse antes del próximo mandato para evitar políticas procíclicas. Deberían tenerse en cuenta las condiciones locales imperantes. El equilibrio estructural ha demostrado ser una variable no observable y poco fiable en la que fundamentar cambios de política ejecutables a través del proceso de las REP.

5.13. Se hace demasiado hincapié en la reducción de la deuda mediante una consolidación presupuestaria a veces contraproducente en lugar de aplicar la medida más fructífera de aumentar el crecimiento del PIB. A la hora de encontrar una solución a los desfases de la relación entre deuda y PIB, el Semestre Europeo suele dar mucha más importancia a la reducción del déficit público anual que a medidas más constructivas destinadas a estimular el crecimiento del PIB <sup>(17)</sup>.

<sup>(12)</sup> Dictamen del CESE sobre «La creación de consejos nacionales de competitividad dentro de la zona del euro», DO C 177 de 18.5.2016, p. 35.

<sup>(13)</sup> Dictamen del CESE sobre el tema «Completar la unión económica y monetaria — Propuestas del Comité Económico y Social Europeo para la próxima legislatura europea» DO C 451 de 16.12.2014, p. 10; Dictamen del CESE sobre «El método comunitario para una UEM democrática y social», DO C 13 de 15.1.2016, p. 33; Dictamen del CESE sobre el tema «Medidas destinadas a realizar la unión económica y monetaria», DO C 177 de 18.5.2016, p. 28; Dictamen del CESE sobre «Un pilar europeo de derechos sociales», DO C 125 de 21.4.2017, p. 10.

<sup>(14)</sup> Dictamen del CESE sobre el tema «Revisión de la gobernanza económica», DO C 268 de 14.8.2015, p. 33 y Dictamen del CESE sobre el tema «Completar la UEM — El papel de la política fiscal», DO C 230 de 14.7.2015, p. 24.

<sup>(15)</sup> Dictamen del CESE sobre «Las finanzas de la UE de aquí a 2025», (CESE-2017-03447-00-00-AC-TRA) (véase la página 131 del presente Diario Oficial).

<sup>(16)</sup> Dictamen del CESE sobre «La revisión de la gobernanza económica», DO C 268 de 14.8.2015, p. 33; Dictamen del CESE sobre «La política económica de la zona del euro», DO C 177 de 18.5.2016, p. 41; Dictamen del CESE sobre «El programa de apoyo a las reformas estructurales», DO C 177 de 18.5.2016, p. 47 y Dictamen del CESE sobre el «Examen intermedio del marco financiero plurianual 2014-2020» DO C 75 de 10.3.2017, p. 63.

<sup>(17)</sup> Dictamen del CESE sobre «La revisión de la gobernanza económica», DO C 268 de 14.8.2015, p. 33.

5.14. El CESE considera que deben realizarse cambios de aquí a 2019 para corregir el hecho de que «la situación actual oculta un reparto del ajuste presupuestario entre los países claramente por debajo del nivel óptimo en este momento»<sup>(18)</sup>.

5.15. El PDM es un componente esencial del proceso del Semestre que debería figurar en primera línea a la hora de prevenir los desequilibrios macroeconómicos en toda la zona del euro. Es necesario eliminar la asimetría inherente allí donde los desequilibrios positivos persistentes se observan sin censura y los desequilibrios negativos están sujetos a sanciones<sup>(19)</sup>. Una sanción financiera no solo empeora la situación, sino que los superávits crónicos en algunos Estados miembros empeoran aún más la posición de déficit de un Estado vecino.

## 6. Consolidación de la estructura de la UEM y afianzamiento de la responsabilidad democrática

6.1. La UEM no es un fin en sí misma. Es un medio para optimizar las posibilidades de lograr un crecimiento sostenible, buenos empleos, convergencia económica y social, estabilidad y prosperidad para **todos** los Estados miembros trabajando al unísono, la responsabilidad económica, que va de la mano de la solidaridad, y la reducción del riesgo, que va de la mano del reparto del riesgo. Si bien la zona del euro debe lograr estos avances necesarios, la UEM también debe estar abierta a otros Estados miembros. El CESE está de acuerdo en que son necesarias una mayor transparencia, una buena comunicación y una mayor participación de los interlocutores sociales y la sociedad, que —junto con un papel reforzado de los Parlamentos nacionales en el proceso decisorio— contribuirían a la rendición de cuentas democrática.

6.2. El CESE apoya una mayor «parlamentarización» de la zona del euro, con un gran comité del PE compuesto por todos los eurodiputados de los países de la zona del euro y los de aquellos países que desean adherirse a la zona, en combinación con una coordinación más estrecha de los parlamentarios nacionales de la zona del euro sobre cuestiones relativas a la UEM (COSAC +)<sup>(20)</sup>. Como se menciona en los puntos 5.2 y 5.3, el Parlamento Europeo, en particular, así como los Parlamentos nacionales, los interlocutores sociales y la sociedad civil en su conjunto deberían desempeñar un papel principal en la democratización del proceso del Semestre.

6.3. El Comité aboga por estudiar el uso de instrumentos para mejorar la gobernanza económica en la UEM como, por ejemplo, la designación de un ministro de Hacienda permanente para la zona del euro, sin dejar de garantizar una plena asunción democrática de responsabilidades. Agrupar las competencias imprimiría mayor coherencia a las políticas de la UEM, que actualmente se encuentran fragmentadas debido a la gran cantidad de instituciones diversas. Se debería disponer de una orientación presupuestaria creada *ab initio* para la zona del euro, y debería ser su ministro de Hacienda quien definiera su cumplimiento. La orientación presupuestaria actual es la suma de todos los balances presupuestarios de los Estados miembros y la dirección de la orientación presupuestaria para la zona del euro es accidental.

6.4. El CESE acoge con satisfacción el fortalecimiento propuesto del MEDE para convertirlo en un instrumento de gestión de la crisis plenamente operativo. Al convertirlo en un Fondo Monetario Europeo (FME) dentro de los Tratados europeos, con un papel sólido del Parlamento Europeo, se vería mejorada la legitimidad democrática y se aceleraría la toma de decisiones.

6.5. Debería dejarse de lado el uso del proceso intergubernamental como método de gobernanza para la Unión Europea y las normas presupuestarias habrían de revisarse antes de su incorporación al Derecho de la UE.

Bruselas, 19 de octubre de 2017.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Georges DASSIS

<sup>(18)</sup> COM(2016)727 final.

<sup>(19)</sup> Dictamen del CESE sobre «La revisión de la gobernanza económica», DO C 268 de 14.8.2015, p. 33.

<sup>(20)</sup> Dictamen del CESE sobre «El método comunitario para una UEM democrática y social», DO C 13 de 15.1.2016, p. 33.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Documento de reflexión sobre el futuro de las finanzas de la UE»**

[COM(2017) 358 final]

(2018/C 081/18)

Ponente: **Stefano PALMIERI**

Coponente: **Petr ZAHRADNÍK**

Consulta	Comisión Europea, 4.8.2017
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	unión económica y monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en la sección	5.10.2017
Aprobado en el pleno	19.10.2017
Pleno n.º	529
Resultado de la votación	138/8/14
(a favor/en contra/abstenciones)	

**Preámbulo**

El presente Dictamen forma parte de un paquete más amplio de cuatro dictámenes del CESE sobre el futuro de la economía europea (la profundización de la unión económica y monetaria, la política económica de la zona del euro, la Unión de Mercados de Capitales y el futuro de las finanzas de la UE) <sup>(1)</sup>. El paquete de medidas debe considerarse en el contexto del proceso de elaboración del Libro Blanco sobre el futuro de Europa, que puso en marcha recientemente la Comisión Europea y tiene en cuenta el discurso sobre el estado de la Unión de 2017 del presidente Juncker. En consonancia con la Resolución del CESE sobre el futuro de Europa <sup>(2)</sup> y con dictámenes anteriores sobre la plena realización de la UEM <sup>(3)</sup>, este paquete de dictámenes pone de relieve la necesidad de disponer de una percepción común de los objetivos respecto de la gobernanza de la Unión, un planteamiento que va mucho más allá de los enfoques y medidas técnicas, y es ante todo una cuestión de voluntad política y de perspectiva común.

**1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1. El CESE considera que, si bien el Documento de reflexión sobre el futuro de las finanzas de la UE permite, por un lado, perfilar algunos de los retos que la Unión deberá afrontar en los próximos años, por otro insiste en vincular las posibles soluciones en términos presupuestarios a los cinco escenarios identificados por la Comisión Europea en el Libro Blanco sobre el futuro de Europa.

1.2. El CESE destaca que lo que los ciudadanos europeos necesitan es más (y mejor) Europa y no menos Europa, a fin de superar la crisis política de la UE derivada de la ausencia de una visión estratégica de futuro y de la capacidad de responder adecuadamente a la crisis económica y financiera. Cada vez es más profunda la brecha entre, por una parte, las preocupaciones y las expectativas de los ciudadanos europeos, que piden beneficios concretos en su vida cotidiana, y, por otra, los escasos poderes y recursos financieros asignados actualmente a la Unión. El proyecto europeo y la propia Unión pierden credibilidad y se ponen en entredicho, lo que genera las actuales reivindicaciones nacionalistas y populistas.

<sup>(1)</sup> El paquete incluye los siguientes dictámenes del CESE: Política económica de la zona del euro 2017 (dictamen adicional) (véase la página 216 del presente Diario Oficial), Unión de Mercados de Capitales: revisión intermedia (véase la página 117 del presente Diario Oficial), La profundización de la UEM de aquí a 2025 y Las finanzas de la UE de aquí a 2025.

<sup>(2)</sup> Resolución del CESE de 6 de julio de 2017: Libro Blanco de la Comisión sobre el futuro de Europa y otros aspectos. DO C 345 de 13.10.2017, p. 11.

<sup>(3)</sup> DO C 451 de 16.12.2014, p. 10 y DO C 332 de 8.10.2015, p. 8.

1.3. El CESE coincide con el planteamiento del documento de reflexión según el cual el principio fundamental del presupuesto de la UE debe ser lograr un valor añadido europeo y obtener mejores resultados que los que se conseguirían con presupuestos nacionales no coordinados. Ello requiere abandonar la lógica del «justo retorno», de la división entre los Estados miembros contribuidores o beneficiarios netos y de las correcciones *ad hoc* para Estados miembros individuales.

1.4. La UE debería primero establecer prioridades políticas con un elevado valor añadido europeo y, solo después, determinar los recursos necesarios para llevarlas a cabo y diseñar la reforma del presupuesto europeo. En tal supuesto, el CESE considera poco creíble que el presupuesto de la UE siga representando menos del 1 % de la renta y solo el 2 % del gasto público de los veintiocho países, un nivel inadecuado en comparación con los desafíos, los choques y las crisis que deberán afrontarse.

1.5. La reforma del presupuesto de la UE deberá necesariamente implicar una mejora cualitativa y la revisión de su estructura, tanto por lo que se refiere al capítulo de los gastos como de los recursos propios, teniendo en cuenta criterios adecuados de racionalización, eficiencia y eficacia, y comunicando de forma directa y transparente con los ciudadanos.

1.6. Adaptar el presupuesto cuantitativa y cualitativamente requiere realizar una consulta seria y pormenorizada de la sociedad civil, tal como está representada en el CESE, a fin de reflejar las necesidades reales de los territorios y de garantizar que esta operación redunde en beneficio de los ciudadanos, en aras del interés público.

1.7. Por lo que respecta a los gastos, el CESE considera que los siguientes programas tienen un elevado valor añadido europeo: las inversiones a medio y largo plazo con fines de desarrollo económico, social y medioambiental, así como el empleo, la innovación y la competitividad; la protección de las regiones más desfavorecidas y de los grupos sociales más vulnerables y dar una respuesta flexible y rápida a los choques asimétricos y las crisis imprevistas, en particular mediante un presupuesto autónomo de la zona del euro.

1.8. En particular, el Comité concede una gran importancia a la función de estabilización macroeconómica en la zona del euro, ya que, entre las causas de la crisis estratégica de la UE y del auge de los populismos, se encuentran las repercusiones en las categorías sociales y los sectores productivos «perdedores» de la globalización y la revolución tecnológica.

1.9. Por lo que respecta a los ingresos, el CESE está de acuerdo con el análisis efectuado en el informe sobre *El futuro de las finanzas de la UE* del Grupo de Alto Nivel sobre Recursos Propios para acordar un nuevo presupuesto en el que predominen los recursos propios autónomos, transparentes y equitativos, con el mismo nivel de imposición para los ciudadanos más desfavorecidos y las pequeñas y medianas empresas.

1.9.1. El CESE reitera su opinión favorable respecto de una base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades (BICIS), así como sobre las transacciones financieras, los combustibles y las emisiones de dióxido de carbono que, si se recaudaran a nivel europeo, permitirían tanto determinar una base imponible transnacional como contrarrestar los efectos globales sobre el medio ambiente.

1.10. El CESE considera que las consecuencias del brexit sobre el marco financiero plurianual (MFP) después de 2020 pueden representar una amenaza para el «proyecto» de la UE si los Estados miembros llevan a cabo la negociación sobre la base del principio de «justo retorno». Sin embargo, también pueden constituir una gran oportunidad en la medida en que, a través del principio del «valor añadido europeo», pueden conducir a una mejora cualitativa y cuantitativa del presupuesto de la UE.

1.10.1. El CESE considera, por lo tanto, que es necesario adoptar sin dilación las medidas siguientes:

- la Comisión Europea debe cuantificar el impacto del brexit —según los distintos escenarios: brexit duro o blando— sobre el sistema de ingresos y gastos de la UE y las consecuencias para el marco financiero plurianual posterior a 2020;
- debe organizarse un debate transparente y público sobre el marco financiero plurianual posterior a 2020 con todos los agentes institucionales, económicos y sociales, los representantes de la sociedad civil y los ciudadanos de la UE, y
- no deben reducirse los recursos asignados a las políticas de cohesión y a los objetivos sociales.

Ello permitirá conciliar los intereses divergentes y contradictorios entre las partes y encontrar una solución consensuada para el marco financiero plurianual posterior a 2020.

## 2. Observaciones generales

2.1. El enfoque adoptado en el *Documento de reflexión sobre el futuro de las finanzas de la UE* vincula las posibles soluciones en términos presupuestarios a los cinco escenarios identificados por la Comisión Europea en el *Libro Blanco sobre el futuro de Europa*. En su reciente Resolución sobre el Libro Blanco <sup>(4)</sup>, el CESE ha criticado este enfoque calificando de «artificiales» los cinco escenarios, por estar exclusivamente dirigidos a los Estados miembros y carecer de relevancia directa para los ciudadanos europeos, que esperan una estrategia compartida y clara.

2.1.1. Se pierde así una ocasión importante, ya que el análisis de buena parte del documento —sobre el valor añadido de las finanzas europeas, la determinación de las tendencias y los desafíos, y las distintas opciones para el futuro de las finanzas de la UE— puede ser ampliamente compartido, si bien falta una propuesta política compartida, eficiente y eficaz.

2.2. En los últimos años, el CESE ha puesto de manifiesto <sup>(5)</sup> los problemas que se plantean a la economía y la sociedad europeas, los principios de fondo que deben respetarse, y las vías que han de seguirse para volver a impulsar y hacer más eficaz la acción de las instituciones comunitarias. El CESE ha destacado ya en varias ocasiones que lo que los ciudadanos europeos necesitan es más (y mejor) Europa y no menos Europa <sup>(6)</sup>, precisamente porque la crisis política de la UE es la consecuencia de la ausencia de una visión estratégica de futuro y de la capacidad de responder adecuadamente a la crisis económica y financiera.

2.3. En 2016, el CESE afirmó, en relación con la revisión intermedia del MFP 2014-2020 <sup>(7)</sup>, que se deben reconocer los esfuerzos realizados por la Comisión y sobre todo las formas de flexibilidad introducidas para hacer frente a crisis imprevistas, así como el enfoque orientado a los resultados y al rendimiento. No obstante, las propuestas concretas y los recursos asignados ya parecían en aquel momento insuficientes para afrontar los retos y prioridades de la UE, ya que el MFP es resultado de un compromiso poco ambicioso entre unos Estados miembros interesados en su «saldo neto» y en beneficios para grupos de interés específicos, más que un instrumento destinado a perseguir los intereses de toda la Unión.

2.4. En este marco, el CESE coincide con el enfoque, recogido en el Documento de reflexión, según el cual «la esencia de un presupuesto de la UE modernizado» consiste en «el valor añadido resultante de la puesta en común de los recursos y los resultados que no puede alcanzar el gasto nacional descoordinado» <sup>(8)</sup>.

2.5. Para lograr más y mejor Europa, debemos primero establecer una serie de prioridades políticas con un elevado valor añadido europeo y, después, determinar los recursos necesarios para llevarlas a cabo, sobre cuya base se diseñará la reforma del presupuesto europeo. En este supuesto ya no es creíble que la Unión consagre a su presupuesto menos del 1 % de la renta y solo el 2 % del gasto público de los veintiocho países, con una dinámica además en continua regresión <sup>(9)</sup>. Este nivel parece del todo inadecuado con respecto a los nuevos desafíos así como a los choques y las crisis que debe afrontar la UE.

2.5.1. El aumento cuantitativo del presupuesto de la Unión deberá ir acompañado de una notable mejora cualitativa y de una revisión de su estructura, tanto en lo que respecta a los gastos como a los recursos propios. A tal fin, se tendrán en cuenta los oportunos criterios de racionalización, eficiencia y eficacia en la aplicación del presupuesto, y se comunicará con los ciudadanos de manera directa y transparente.

2.5.2. La mejora cuantitativa y cualitativa del presupuesto de la UE requiere realizar una consulta seria y pormenorizada de la sociedad civil, tal como está representada en el CESE, para garantizar que los capítulos de gastos reflejen efectivamente las necesidades reales de los territorios y tengan un impacto positivo en el bienestar de los ciudadanos y redunden en el interés público.

<sup>(4)</sup> Resolución del CESE de 6 de julio de 2017 *Libro Blanco de la Comisión sobre el futuro de Europa y otros aspectos*: «El CESE no cree que la elección entre escenarios sea un buen método para fomentar una percepción común de los objetivos o definir la ruta futura». DO C 345 de 13.10.2017, p. 11.

<sup>(5)</sup> DO C 248 de 25.8.2011, p. 75; DO C 229 de 31.7.2012, p. 32; DO C 451 de 16.12.2014, p. 10; DO C 487 de 28.12.2016, p. 62.

<sup>(6)</sup> «... encontrar soluciones a los problemas orientando la subsidiariedad hacia más y mejor Europa ...», DO C 351 de 15.11.2012, p. 36.

<sup>(7)</sup> DO C 75 de 10.3.2017, p. 63, punto 1.1.

<sup>(8)</sup> COM(2017) 358 final, p. 6 (versión inglesa).

<sup>(9)</sup> En la Decisión del Consejo sobre los recursos propios de la UE (2014/335/UE, Euratom), el presupuesto máximo se fija en el 1,2 % de la renta nacional bruta (RNB), pero la lógica que subyace al presente Dictamen (es decir, determinar primero las prioridades políticas y, después, los recursos necesarios para llevarlas a cabo) implica que el presupuesto de la UE no debería limitarse a un límite máximo definido de antemano.

2.6. Con la aparición de nuevos retos, vinculados a los nuevos escenarios geopolíticos y a la necesaria adaptación a las consecuencias de la crisis económica y financiera, no es casualidad que la UE ponga de manifiesto la absoluta inadecuación de su propio presupuesto y entre en una crisis que inicialmente es económica y financiera, después se hace social y, por último, política.

2.6.1. Se trata de una crisis política derivada de la brecha entre las crecientes preocupaciones y las consiguientes expectativas que suscita la Unión entre los ciudadanos europeos, que piden beneficios concretos en su vida cotidiana, y los actuales poderes y recursos financieros asignados a la Unión. Esa brecha es la que ha desencadenado los crecientes descontentos y reivindicaciones nacionalistas y populistas, que ponen en entredicho el proyecto europeo y la propia Unión.

2.7. El debate sobre el futuro de la UE tiene lugar, en efecto, en un momento histórico, en el que los ciudadanos europeos albergan muchas preocupaciones e incertidumbres de carácter económico, social, político e institucional<sup>(10)</sup>. En primer lugar, las consecuencias de la crisis financiera y económica aún son importantes, sobre todo para las rentas medias y bajas, en los Estados miembros más afectados y en algunas zonas geográficas. En segundo lugar, consecuencia del primero, hay un escepticismo generalizado sobre la capacidad de la política, de los Estados miembros y de la UE para mantener el bienestar económico y la cohesión social en la era de la globalización y la competencia internacional<sup>(11)</sup>. En tercer lugar, sigue creciendo el número de migrantes y refugiados que huyen de la guerra y la pobreza en África y Oriente Medio. En cuarto lugar, más recientemente, la salida del Reino Unido de la UE ha puesto de manifiesto que la Unión no es una opción irreversible que pueda darse por descontada, y que podría propagarse a otros Estados miembros.

### 3. Observaciones específicas

3.1. Por el lado del gasto, el elemento clave es el principio del valor añadido europeo, que puede parecer paradójico en una fase histórica en la que, por una parte, se alcanzan las voces favorables a que se deje más margen a los gobiernos nacionales, llegando a la hipótesis extrema de la salida de la UE, mientras que, por otra, es poco defendible en la situación actual la lógica del «justo retorno», de la división entre los Estados miembros contribuidores o beneficiarios netos, y de las correcciones *ad hoc* para Estados miembros individuales.

3.1.1. Sin embargo, la Comisión ha hecho bien en reiterar este principio, dado que un amplio consenso político en apoyo de la acción de la UE permitiría focalizar su presupuesto en la consecución, a escala comunitaria, de beneficios reales para los ciudadanos que los Estados miembros no pueden alcanzar por sí solos.

3.1.2. Por esta razón, el CESE está de acuerdo con la Comisión en que el principio del valor añadido europeo debe ocupar un lugar central en el debate sobre el futuro de las finanzas europeas, y debe consistir<sup>(12)</sup>:

- en el logro de los objetivos fijados por los principios básicos del ordenamiento comunitario, en particular el artículo 3 del Tratado de la UE, que formula el objetivo de garantizar a los ciudadanos unas condiciones de vida dignas dentro del respeto de su bienestar<sup>(13)</sup>;
- en la definición de un presupuesto que contemple la formación de bienes públicos europeos y sea capaz de contribuir a la defensa de las libertades fundamentales europeas, el mercado único y la unión económica y monetaria<sup>(14)</sup>.

3.1.3. En este contexto, es fundamental el pleno cumplimiento del artículo 311 del TFUE, con arreglo al cual «la Unión se dotará de los medios necesarios para alcanzar sus objetivos y para llevar a cabo sus políticas».

3.2. En el Documento de reflexión se demuestra ampliamente que los retos y crisis de carácter global deben encontrar necesariamente una respuesta de carácter europeo, concentrando adecuadamente los recursos del presupuesto de la UE, aprovechando las sinergias con los presupuestos nacionales y orientando dichos recursos hacia los programas de alto valor añadido europeo, capaces de:

- reinstaurar con inversiones a medio y largo plazo el desarrollo económico, social y medioambiental, el empleo, la innovación y la competitividad, frente al estancamiento de la productividad y las inversiones, el envejecimiento demográfico y el cambio climático;

<sup>(10)</sup> DO C 75 de 10.3.2017, p. 63, punto 2.3.

<sup>(11)</sup> Solo una tercera parte de los ciudadanos europeos confían en la UE y sus instituciones. Comisión Europea, *La opinión pública en la Unión Europea — Eurobarómetro estándar n.º85*, mayo de 2016.

<sup>(12)</sup> COM(2017) 358 final, p. 9 (versión inglesa).

<sup>(13)</sup> «La Unión tiene como finalidad promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos [...]».

<sup>(14)</sup> «La Unión establecerá un mercado interior. Obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección [...]» (artículo 3, apartado 3 del TUE).

- proteger a las regiones más desfavorecidas y a los grupos sociales más vulnerables, perjudicados por la persistente crisis económica y por los efectos negativos de la globalización <sup>(15)</sup>;
- responder con oportunidad y flexibilidad, tanto para las entradas como para las salidas, a los choques asimétricos que afectan a algunos Estados miembros, a la crisis migratoria y de los refugiados, a las preocupaciones en materia de seguridad interior, a las emergencias exteriores y a la defensa común.

3.3. Entre los elementos con mayor valor añadido europeo, las medidas ya identificadas por el CESE en relación con el MFP se completan con las disposiciones previstas en la Resolución del propio CESE sobre el Libro Blanco <sup>(16)</sup>:

- una política industrial europea coordinada a fin de aumentar el empleo y estimular la competitividad en una economía social de mercado, facilitando el diálogo entre todas las partes interesadas, las inversiones y el apoyo a las pequeñas y medianas empresas (pymes);
- la convergencia social al alza de forma paralela a la convergencia económica, en términos de resultados sociales y en materia de empleo, mediante la aplicación del pilar europeo de derechos y la extensión del Fondo Social Europeo (FSE);
- una política migratoria que garantice a los refugiados la protección prevista por el Derecho internacional y su integración en la UE, un sistema común de asilo, la lucha contra la migración ilegal y la trata de seres humanos, y el fomento de vías legales de acceso;
- la lucha contra el cambio climático sobre la base del Acuerdo de París y la transición ecológica, integrando la promoción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en todas las políticas de la UE;
- la reforma de la política agrícola común (PAC), a fin de alcanzar los objetivos de calidad del medio ambiente, desarrollo rural, seguridad alimentaria y apoyo a la renta de los agricultores;
- la reforma de la política de cohesión, con una determinación clara de resultados, su comprobación sistemática durante la aplicación y la evaluación de las repercusiones ex post, de manera que se favorezca la transparencia y se promueva la movilización de la asociación;
- la financiación de grandes inversiones en infraestructuras, redes transeuropeas, investigación e innovación, empezando por el Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas (FEIE) y Horizonte 2020;
- un presupuesto autónomo de la zona del euro capaz de transferir recursos, de forma temporal pero significativa, en caso de perturbaciones regionales, de contrarrestar recesiones graves en toda la zona y de garantizar la necesaria estabilidad financiera <sup>(17)</sup>, con una función de estabilización macroeconómica, en lo que respecta a la protección de las inversiones y la lucha contra el desempleo y la precariedad del empleo.

3.3.1. La función de estabilización macroeconómica parece especialmente relevante, ya que, entre las causas de la crisis estratégica de la UE y del auge de los populismos, se encuentran las repercusiones negativas en las categorías sociales y los sectores productivos «perdedores» de la globalización y de los cambios tecnológicos e informáticos. Aunque, por una parte, los Estados miembros disponen de un margen de maniobra y de una autonomía más restringidos para influir en el mercado laboral y en el sistema de protección social, por otra aún no se han creado a escala europea unas redes de protección social que permitan a todos los ciudadanos beneficiarse del crecimiento y de la competencia mundial <sup>(18)</sup>.

3.4. Por tanto, el presupuesto de la UE debe servir para proporcionar los medios necesarios a fin de lograr las prioridades estratégicas, empleando los debidos criterios de racionalización, eficiencia y eficacia por lo que respecta a su estructura y el modo en que se evalúa y actualiza <sup>(19)</sup>:

- la adopción de un enfoque reforzado basado en el rendimiento y centrado en los resultados;

<sup>(15)</sup> COM(2017) 240 final; ¿Crecimiento desigual? Distribución de rentas y pobreza en los países de la OCDE), OCDE, 2008; Estamos divididos: por qué sigue aumentando la desigualdad, OCDE, 2011; Todos juntos. ¿Por qué reducir la desigualdad nos beneficia?, OCDE, 2015.

<sup>(16)</sup> Resolución del CESE de 6 de julio de 2017, *Libro Blanco de la Comisión sobre el futuro de Europa y otros aspectos*, punto 13. DO C 345 de 13.10.2017, p. 11.

<sup>(17)</sup> DO C 177 de 18.5.2016, p. 41, punto 3.5.

<sup>(18)</sup> DO C 75 de 10.3.2017, p. 63, punto 4. Véase también P. De Grauwe, *¿Qué futuro para la UE después del Brexit?*, CEPS, octubre de 2016.

<sup>(19)</sup> DO C 75 de 10.3.2017, p. 63.

- evaluar la calidad del marco regulador de la asignación de los gastos del presupuesto de la UE;
- el análisis de la evolución del gasto como un proceso continuo a medio plazo en cuyo marco cada ejercicio marca una etapa en la evolución necesaria para lograr los resultados correspondientes;
- la necesidad de tener en cuenta el estrechísimo vínculo existente entre el presupuesto de la UE, la gobernanza de la política económica y las dinámicas actuales de la economía europea;
- la necesidad de garantizar la continuidad de la política presupuestaria de la Unión y de realizar y evaluar sus objetivos.

3.4.1. En particular, la norma de equilibrio presupuestario debería ir acompañada de otros indicadores que midan el rendimiento del gasto y el impacto sobre el bienestar de los ciudadanos, cuyas formas y modalidades deberán definirse en el marco del Semestre Europeo, de acuerdo con el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales.

3.5. Además, la multitud de recursos disponibles a escala comunitaria resulta muy compleja y poco transparente. Aparte de las subvenciones y ayudas tradicionales, existen instrumentos financieros para movilizar recursos privados mediante el efecto palanca —ya sea a través del FEIE y de los Fondos Estructurales— y otros instrumentos, como el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), constituidos por los países de la zona del euro, pero fuera del perímetro de la UE, con fines de estabilización financiera <sup>(20)</sup>.

3.6. Por lo que respecta a los ingresos, el CESE está de acuerdo con el análisis efectuado en el informe sobre *El futuro de las finanzas de la UE* del Grupo de Alto Nivel sobre Recursos Propios presidido por Mario Monti <sup>(21)</sup>. Es especialmente importante acordar un nuevo presupuesto en el que predominen los recursos propios autónomos, transparentes y equitativos. Dichos recursos llegarían de forma directa al presupuesto de la UE, sin pasar por los Estados miembros, pero sin aumentar la presión fiscal ni gravar más a los ciudadanos más desfavorecidos ni a las pequeñas y medianas empresas.

3.6.1. En particular, algunos de los nuevos recursos propuestos en dicho informe tendrían un valor añadido europeo por lo que respecta a los ingresos, al recaudarse en el nivel más adecuado tanto para determinar bases imponibles transnacionales como para contrarrestar los efectos globales sobre el medio ambiente: la imposición fiscal sobre las sociedades (BICCIS) <sup>(22)</sup> y, en particular, sobre las multinacionales, las transacciones financieras, los combustibles y las emisiones de dióxido de carbono.

3.6.2. A este respecto, el CESE subraya, además, la importancia de la lucha contra la evasión fiscal mediante una mayor transparencia <sup>(23)</sup> y de la lucha contra todas las formas de competencia fiscal desleal entre Estados miembros.

3.7. El *brexit* tendrá inevitables consecuencias sobre la elaboración del presupuesto de la UE para después de 2020. Más allá del importe del presupuesto, que aún no ha sido formalmente establecido por ninguna institución de la UE <sup>(24)</sup>, las posibles consecuencias del *brexit* para compensar el déficit presupuestario provocado pueden representarse con tres opciones: i) un aumento de las contribuciones nacionales de los Estados miembros de la UE; ii) un recorte en los gastos de la UE; iii) una combinación de las dos opciones anteriores. En este contexto, el *brexit* representa, a la vez, una amenaza y una oportunidad para el presupuesto de la UE.

<sup>(20)</sup> El futuro de la financiación de la UE. Informe y recomendaciones finales del Grupo de Alto Nivel sobre Recursos Propios, diciembre de 2016, pp. 82-84.

<sup>(21)</sup> El futuro de la financiación de la UE. Informe y recomendaciones finales del Grupo de Alto Nivel sobre Recursos Propios, diciembre de 2016.

<sup>(22)</sup> Acogida favorablemente por el CESE ya en 2011, con el dictamen sobre *Una base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades*, DO C 24 de 28.1.2012, p. 63, y en 2017 en el dictamen del CESE sobre *Una base imponible (consolidada) común del impuesto sobre sociedades*. Pendiente de publicación.

<sup>(23)</sup> DO C 487 de 28.12.2016, p. 62.

<sup>(24)</sup> Según estudios realizados por varios institutos de investigación, la contribución anual neta del Reino Unido al presupuesto de la UE varía entre 8 000 millones de euros (Instituto de Estudios Fiscales; Centro de Estudios Políticos Europeos), 10 000 millones de euros (Instituto J. Delors, Berlín — Fundación Bertelsman) y 20 000-27 000 millones de euros (Centro de Política Europea). Véase el Instituto de Estudios Fiscales, 2016, *El presupuesto de la UE: una guía*. IFS Briefing Note BN 181. J. Browne, P. Johnson, D. Phillips; CEPS, 2016, *El impacto del Brexit en el presupuesto de la UE — un caso no catastrófico*. J. Nunez Ferrer; D. Rinaldi, Policy Brief 347; J. Delors Institute Berlin — Bertelmans Stiftung, 2017, *Brexit and the EU Budget: Threat or Opportunity?* J. Haas- E. Rubio; EPC, 2017, *EU Budget post-Brexit — Confronting reality, exploring viable solutions*. E. Chonicz. Documento de reflexión.

3.7.1. Supone una amenaza porque si las próximas negociaciones sobre el marco financiero plurianual posterior a 2020 se guían por el principio del «justo retorno», agudizarán las actuales divisiones entre los Estados miembros contribuyentes y beneficiarios netos, alejándose del principio del «valor añadido europeo» y agravando así la situación de incertidumbre en torno al proyecto de la UE.

3.7.2. Al mismo tiempo, la salida del Reino Unido de la UE representa una importante oportunidad de reformar el presupuesto de la UE, mejorándolo cuantitativa y cualitativamente, procediendo a una revisión sustancial de sus mecanismos de gastos y, siguiendo la propuesta del Informe Monti, estableciendo un importante sistema de recursos propios para la Unión. Se podrá así elaborar un presupuesto de la UE ejemplar, eficiente, eficaz y transparente, capaz de adquirir credibilidad ante los ciudadanos europeos y de hacer que estos puedan identificar con facilidad las ventajas de Europa y los costes de la «no Europa».

3.7.3. Por ello resulta necesario:

- a) que la Comisión Europea cuantifique sin demora el impacto del brexit –según los distintos escenarios: brexit duro o blando– sobre el sistema de ingresos y gastos del presupuesto de la UE, un dato que ya debería haber indicado en el documento de reflexión, en particular en previsión de la propuesta del marco financiero plurianual posterior a 2020;
- b) que se organice un debate serio, transparente y público sobre el presupuesto de la UE con todos los agentes institucionales, políticos y sociales, así como con la sociedad civil y los ciudadanos europeos.
- c) que no se reduzcan los recursos asignados a las políticas de cohesión y a los objetivos sociales, por ser unos instrumentos esenciales para el desarrollo de la UE.

A la hora de elaborar el presupuesto de la UE, este enfoque permitirá a intereses divergentes y contradictorios determinar de forma transparente y democrática las opciones capaces de conciliar dichos intereses, para encontrar soluciones ampliamente consensuadas entre las partes.

Bruselas, 19 de octubre de 2017.

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

---

## Anexo

**al Dictamen del Comité Económico y Social Europeo**

Las propuestas de enmienda siguientes, que obtuvieron más de un cuarto de los votos emitidos, fueron rechazadas en el transcurso de los debates:

**Punto 1.9.1.**

Suprímase:

~~El CESE reitera su opinión favorable respecto de una base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades (BICCS), así como sobre las transacciones financieras, los combustibles y las emisiones de dióxido de carbono que, si se recaudaran a nivel europeo, permitirían tanto determinar una base imponible transnacional como contrarrestar los efectos globales sobre el medio ambiente.~~

**Exposición de motivos**

Este punto se refiere a los posibles recursos propios de la UE. En este contexto está fuera de lugar mencionar el impuesto sobre sociedades, puesto que es competencia de los Estados miembros y no de la UE. Por lo que se refiere a la imposición de los combustibles y las emisiones de dióxido de carbono, es prematuro abordar aquí la cuestión. Aún no se ha debatido en el Comité la posible fijación de una base imponible común europea para los combustibles y las emisiones de dióxido de carbono o su tributación.

La enmienda se rechazó por 76 votos en contra, 62 a favor y 16 abstenciones.

**Punto 3.6.1.**

Modifíquese de la manera siguiente:

~~En particular, algunos de los nuevos recursos propuestos en dicho informe tendrían un valor añadido europeo por lo que respecta a los ingresos, al recaudarse en el nivel más adecuado tanto para determinar bases imponibles transnacionales como para contrarrestar los efectos globales sobre el medio ambiente: la imposición fiscal sobre las sociedades (BICCS) y, en particular, sobre las multinacionales, las transacciones financieras, los combustibles y las emisiones de dióxido de carbono.~~

**Exposición de motivos**

A fin de evitar cualquier malentendido, es mejor limitarse a hacer una declaración general. Hasta ahora no se ha debatido en el Comité ni la tributación de las empresas multinacionales como fuente de recursos propios de la UE ni la fijación de una base fiscal europea común para los combustibles y las emisiones de dióxido de carbono o su tributación.

La enmienda se rechazó por 76 votos en contra, 62 a favor y 16 abstenciones.

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre un producto paneuropeo de pensiones individuales (PEPP)**

[COM(2017) 343 final-2017/0143 (COD)]

(2018/C 081/19)

Ponente: **Philip VON BROCKDORFF**

Consulta	Consejo de la Unión Europea, 4.9.2017 Parlamento Europeo, 11.9.2017
Fundamento jurídico	Artículos 114 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	unión económica y monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en sección	5.10.2017
Fecha de la aprobación en el pleno	19.10.2017
Pleno n.º	529
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	132/4/4

### 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE expresa su acuerdo con la propuesta de Reglamento objeto de examen y con su objetivo de impulsar la inversión en toda la UE. Sin embargo, no queda claro si la inversión que surja de esta iniciativa se quedará dentro de la UE.

1.2. El CESE acoge satisfactoriamente todo intento de animar a los ciudadanos de la UE a tomar las medidas oportunas para sus años de jubilación. No obstante, el CESE tampoco tiene claro el impacto que la promoción de productos paneuropeos de pensiones individuales (PEPP) tendría en la movilidad laboral en toda la UE.

1.3. El CESE reconoce que los PEPP tienen más probabilidades de atraer a un número limitado de grupos, en particular, a profesionales móviles que trabajan en distintos Estados miembros a lo largo de su vida laboral y a trabajadores por cuenta propia. Se debería hacer todo lo posible para alentar a los Estados miembros a establecer una fiscalidad justa para este tipo de productos. Además, destaca que esta iniciativa no debería interpretarse en ningún caso como una manera de disminuir la importancia de las pensiones estatales o de empresa.

1.4. El CESE hace hincapié en la necesidad de proteger a los consumidores y mitigar los riesgos para los ahorradores a lo largo de su vida laboral y en la jubilación. Se recomienda asimismo encarecidamente una mayor claridad respecto de las garantías en torno a la opción de inversión por defecto. Sería preferible que la Comisión abordara esta cuestión lo antes posible.

1.5. El CESE también hace hincapié en el papel de la AESPJ<sup>(1)</sup> en el control del mercado y de los regímenes nacionales de supervisión, con vistas a lograr la convergencia y la coherencia en toda la UE, sobre todo en lo que respecta a la estructura de gobernanza de los promotores de PEPP.

1.6. Habida cuenta de que las interacciones entre pensiones reglamentarias, de empleo e individuales son diferentes en cada Estado miembro, el CESE recomienda que los promotores sean capaces de adaptar sus PEPP a los mercados nacionales, respetando al mismo tiempo la necesidad de convergencia y coherencia, como ya se ha expresado anteriormente. A su vez, debería tenerse debidamente en cuenta la estructura de los sistemas nacionales de pensiones, a fin de evitar perturbaciones y el falseamiento de la competencia.

<sup>(1)</sup> Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación.

1.7. El CESE no tiene claro si los PEPP supondrán una diferencia en aquellos Estados miembros que dependen en gran medida de pensiones reglamentarias y en los que apenas existe una tradición de ahorro privado para la jubilación. Por tanto, el papel de los Estados miembros a la hora de promover los PEPP se considera esencial para apoyar esta iniciativa.

1.8. El CESE llega a la conclusión de que los PEPP no deberían ser vistos como una simple extensión de lo que en la actualidad se ofrece a aquellos que eligen planes de ahorro privados y voluntarios.

1.9. El CESE destaca la importancia de la protección de los consumidores para aumentar el atractivo de los productos de pensiones individuales. En este contexto, el CESE pide que se aclare si el 1,5 % propuesto se aplicará como un porcentaje a tanto alzado o si estará sujeto a un límite máximo en valores absolutos. La Comisión también debería contemplar la posibilidad de una exención de los gastos en caso de cambio de proveedor tras un período de tiempo determinado, en beneficio de los ahorradores y de las futuras perspectivas de PEPP. Por otra parte, el Reglamento también deberá establecer las normas básicas que regulan el acceso a los fondos acumulados por los herederos en caso de fallecimiento del ahorrador.

## 2. Propuesta de la Comisión

2.1. Se calcula que solo alrededor del 27 % de los 243 millones de ciudadanos europeos con edades comprendidas entre 25 y 59 años están ahorrando en la actualidad para una pensión. La Comisión Europea considera que la oferta de un producto paneuropeo de pensiones individuales impulsaría un incremento del ahorro. A fin de cumplir este objetivo, el 29 de junio de 2017 la Comisión Europea publicó su propuesta de Reglamento por el que se establece un marco para un nuevo producto paneuropeo de pensiones individuales (PEPP). Dicha propuesta es plenamente conforme con el Plan de acción de la UE para la creación de una Unión de Mercados de Capitales (UMC) de 2015, y tiene como finalidad ampliar el mercado de pensiones individuales hasta los 2,1 billones EUR para el año 2030.

2.2. Una vez adoptado, el Reglamento permitirá la oferta de productos paneuropeos de pensiones individuales en todos los Estados miembros. La propuesta de Reglamento establece el marco para un sistema voluntario en toda la UE que funcione de manera paralela a los actuales regímenes de pensiones individuales. Los PEPP no sustituirán a las actuales estructuras nacionales de pensiones; en su lugar, complementarán los regímenes de pensiones individuales existentes. Sin embargo, los PEPP serán ofrecidos por distintos tipos de promotores: empresas de seguros, gestores de activos y bancos. Estarían disponibles para su distribución y venta en línea en todos los Estados miembros.

2.3. Como componente clave del Plan de la UMC, los PEPP ofrecerían oportunidades de inversión y crecimiento a largo plazo en un mercado de capitales para toda la UE en el que el capital fluyera por toda la UE. Ello impulsaría la inversión empresarial y proporcionaría capital para proyectos de infraestructura. Un incremento en la inversión pública y privada podría contribuir a la creación de empleo en toda la UE.

2.4. La propuesta de la Comisión facilitaría la puesta en común de los activos de pensiones por parte de los promotores, lo que conllevaría mayores economías de escala y menores costes para los promotores, además de una mayor competencia por la entrada de nuevos promotores en el mercado de pensiones. Con más promotores que en la actualidad, los ahorradores se beneficiarían de precios más bajos por el aumento de la competencia entre promotores y, posiblemente, de un mayor rendimiento. No obstante, es fundamental que los ahorradores sean plenamente conscientes de los riesgos que asumen y las condiciones vinculadas a sus PEPP.

2.5. La combinación de una mayor oferta, simplificación, precios más bajos y un posible mejor rendimiento para los ahorradores podría animar a más personas a adquirir dichos productos, bien como complemento de los derechos de pensión si se prevé que los ingresos por jubilación no sean adecuados, o bien para proporcionar ingresos por jubilación en casos en los que los particulares no estén cubiertos por un régimen de pensiones reglamentario o de empleo.

2.6. La Comisión considera que es probable que los PEPP sean especialmente atractivos para los trabajadores móviles, que trabajan en distintos países a lo largo de su vida laboral, y para los trabajadores por cuenta propia. También podrían crear opciones adicionales de ingresos por jubilación en aquellos Estados miembros en los que los productos de pensiones individuales no estén actualmente muy extendidos.

2.7. Si bien la propuesta de Reglamento dispone características normalizadas para los productos, destinadas a proteger a los consumidores, el marco propuesto brindaría mayor flexibilidad a la hora de diseñar productos de pensiones.

2.8. Las principales características de la propuesta de Reglamento establecen que:

- Los promotores deben contar con la autorización de la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación (AESPJ) y serán incluidos en un registro central, al tiempo que las autoridades nacionales seguirán supervisando a los promotores. La AESPJ realizará un seguimiento del mercado y de los regímenes nacionales de supervisión con vistas a lograr la convergencia. En consecuencia, las autoridades nacionales estarán obligadas a supervisar a promotores que operan con arreglo a diferentes marcos nacionales (es decir, compartimentos). Ahora bien, no está claro cómo funcionaría esto en la práctica, teniendo en cuenta en particular que los productos de pensiones individuales en gran parte se definen a escala nacional y que puede que sea necesario un conocimiento específico de cada mercado nacional para garantizar una supervisión adecuada.
- Los promotores deberán observar la transparencia en los costes y las tasas y cumplir otros requisitos de información, mediante un documento de datos fundamentales (antes de celebrar un contrato), y proporcionar declaraciones normalizadas y periódicas de las prestaciones.
- Los PEPP ofrecerán hasta cinco opciones de ahorro con una opción predeterminada de inversión de bajo riesgo, con una garantía limitada que cubra la recuperación de la inversión de capital. Los consumidores podrán renunciar a la obligación de información en relación con esta última cuestión respecto de los promotores que consulten sobre los conocimientos y la experiencia del ahorrador.
- Los particulares tendrán derecho a cambiar de promotor a escala nacional y transfronteriza una vez cada cinco años, por un coste limitado.
- Los promotores podrán invertir en una serie de opciones sujetas al principio de «persona prudente» y al mejor interés a largo plazo para el ahorrador.
- Los PEPP permitirán continuar realizando aportaciones en caso de que los miembros se trasladen de un Estado miembro a otro y permitirán transferir los activos acumulados sin liquidación.
- También existirán distintas opciones para percibir la pensión. Los PEPP darán prioridad a las anualidades en las que los desembolsos al titular de la póliza son fijos y garantizados.
- Deben establecerse procedimientos de resolución de reclamaciones y litigios fáciles de utilizar.

2.9. Por último, la Comisión considera que contar con un entorno fiscal propicio para los PEPP es esencial para la competitividad y el atractivo de este nuevo producto, y recomienda que, en el caso de los PEPP, los Estados miembros ofrezcan el mismo trato fiscal para productos nacionales comparables. De forma alternativa, deberían ofrecer el trato más favorable en caso de que distintos planes de pensiones individuales tributen de manera diferente <sup>(2)</sup>.

### 3. Observaciones generales

3.1. Los productos de pensiones individuales no están plenamente desarrollados en la UE. Su papel, sin embargo, podría ser fundamental para garantizar ingresos por jubilación adecuados a los trabajadores allí donde los sistemas de pensiones reglamentarios y de empleo son deficientes o están poco desarrollados. Asimismo, existe el consenso generalizado de que los sistemas de pensiones con distintos pilares constituyen el modo más eficaz de garantizar la sostenibilidad e idoneidad de los ingresos por jubilación.

3.2. Por consiguiente, el CESE celebra todo intento de animar a los ciudadanos de la UE a tomar las medidas oportunas para sus años de jubilación. La combinación del envejecimiento de la población y el descenso de las tasas de natalidad podría suponer que las generaciones futuras tengan que asumir los costes, a menos que los trabajadores estén empleados más años. En todos los Estados miembros, pero especialmente en aquellos donde el sistema de pensiones de varios pilares no está plenamente desarrollado y donde el régimen reglamentario de pensiones es el principal promotor, tiene sentido animar a las personas a ahorrar para su jubilación.

3.3. El CESE también acoge favorablemente el objetivo de introducir los PEPP como un posible modo de aumentar la cobertura de pensiones privada y la asignación de fondos a inversiones a largo plazo. El incremento del ahorro a largo plazo también podría tener efectos positivos en las economías nacionales.

3.4. El CESE es consciente de que el panorama de pensiones europeo está actualmente fragmentado. En algunos países, los ciudadanos cuentan con varios productos de pensiones individuales entre los que elegir; en otros hay muy pocos. La amalgama de normas europeas y nacionales y los distintos tratamientos fiscales han dado como resultado una transferencia limitada de activos financieros en la UE, debido en parte a la falta de portabilidad de los productos de pensiones en la UE a

<sup>(2)</sup> C(2017) 4393 final.

lo largo de la vida laboral de una persona. Suponiendo que las proyecciones de la Comisión sean correctas, los PEPP, junto con otras medidas que forman parte de un paquete más amplio de reformas, contribuirían a incrementar el ahorro desde los 700 000 millones EUR hasta más de 2 billones EUR para el año 2030. Esto supondría un impulso fundamental para la inversión en la UE.

3.5. El CESE también observa que la propuesta de la Comisión tiene como finalidad aumentar el número de promotores. Una mayor competencia en la UE ayudaría a reducir los precios al tiempo que ofrecería una cierta tranquilidad sobre la calidad de los productos de pensiones que ofrecen las empresas de seguros, las empresas de inversión, los fondos de pensiones, los gestores de activos y los bancos en toda la UE. Una mayor competencia transfronteriza es extremadamente importante y debería aportar ventajas obvias a los ciudadanos, como menores costes, mayor oferta de productos y portabilidad de las pensiones.

3.6. La importancia que se concede a las garantías y a la supervisión a cargo de una autoridad europea de supervisión también se acoge favorablemente. El CESE espera que la AESPJ desempeñe un papel fundamental en la supervisión de los promotores y en el control del mercado.

3.7. El CESE también hace hincapié en la importancia de garantizar la protección de los consumidores, facilitando información clara a los ahorradores, y la protección del capital, con arreglo a la opción por defecto de bajo riesgo; de facilitar información sobre el ahorro acumulado; de disponer de procedimientos administrativos simplificados y procedimientos fáciles de utilizar para las reclamaciones y la resolución extrajudicial de litigios entre ahorradores y promotores; de fijar unos costes razonables para el cambio de un promotor a otro y de asegurar la protección de los ahorradores en caso de retirada, por ejemplo, por discapacidad o enfermedad.

3.8. Dado que los PEPP serían portátiles, el CESE cree que la facilidad para cambiar de promotor a escala transfronteriza podría contribuir a mejorar la movilidad laboral, aunque no queda claro en qué medida ello aumentaría la movilidad del mercado laboral.

3.9. El CESE reconoce la importancia que revestiría la propuesta en lo que respecta a la creación de nuevos fondos comunes de capital. Hasta la fecha, las iniciativas de la Unión de Mercados de Capitales (UMC) —como la liberalización de las normas para los fondos de capital riesgo y la facilitación de la cotización de pequeñas empresas en bolsas de valores— han tenido un éxito limitado. El CESE cree que los PEPP podrían contribuir en gran medida a crear una nueva fuente de fondos que se podría dirigir hacia la inversión.

3.10. El CESE observa asimismo que esta iniciativa también es pertinente en un escenario posterior al *brexit*. La UMC se concibió, al menos en parte, para acercar los mercados de la Europa continental a los del Reino Unido. Al acercarse la salida del Reino Unido, la necesidad de desarrollar un mercado de capitales paneuropeo es más importante que nunca. La introducción de los PEPP tendrá lugar en un momento muy oportuno, especialmente con el traslado de la actividad de entidades financieras líderes desde el Reino Unido a otros Estados miembros. Todo esto podría contribuir a facilitar el flujo de capitales en toda la UE y reducir la dependencia de la financiación bancaria.

3.11. El CESE reconoce que los PEPP tienen más probabilidades de atraer a un número limitado de grupos, en particular, a profesionales móviles que trabajan en distintos Estados miembros a lo largo de su vida laboral, a trabajadores por cuenta propia y a aquellos que viven en países en los que los mercados de productos de pensiones individuales no están desarrollados. No obstante, el CESE entiende que la Comisión considere las pensiones de empleo igual de importantes, tal y como subrayaba la revisión de la Directiva relativa a los fondos de pensiones de empleo (FPE), que establece los requisitos de gobernanza básicos para los fondos de pensiones de empleo. Al igual que en el caso de la revisión de la Directiva FPE, el objetivo de la presente propuesta de Reglamento también es mejorar la gobernanza y la transparencia, promover la actividad transfronteriza y desarrollar más promotores de PEPP como inversores a largo plazo.

#### 4. Observaciones específicas

4.1. El CESE opina que los PEPP no deberían ser vistos como una simple extensión de lo que se ofrece a aquellos que eligen planes de ahorro privados y voluntarios. En este sentido, los Estados miembros desempeñan un papel esencial a la hora de promover los PEPP y las ventajas de ahorrar en uno. En aplicación del principio de trato nacional, la Comisión puede exigir que se conceda a los PEPP el mismo trato fiscal favorable que los Estados miembros otorgan a sus propios productos nacionales comparables. En aquellos casos en los que los PEPP no coincidan con los criterios requeridos para conceder una desgravación fiscal a los productos de pensión existentes a nivel nacional, la Comisión invita a los Estados miembros a ofrecer la misma desgravación fiscal que la concedida a estos productos nacionales de pensión.

4.2. El CESE no tiene claro si los PEPP supondrán una diferencia en aquellos Estados miembros que dependen en gran medida de pensiones reglamentarias y en los que apenas existe una tradición de ahorro privado para la jubilación. Tal y como se ha mencionado anteriormente, los PEPP tienen más probabilidades de atraer a profesionales móviles y que trabajan por cuenta propia, mientras que es poco probable que los trabajadores de ingresos bajos, con contratos inestables o temporeros puedan permitirse un producto de pensiones individual.

4.3. Por este motivo, el CESE destaca la importancia de incentivar el ahorro temprano de los ciudadanos a lo largo de su vida laboral, mediante la provisión de créditos fiscales por los Estados miembros. El CESE también recomienda que se facilite a los ciudadanos orientación profesional sobre la fijación de los períodos mínimos de inversión, que les permita aprovechar las ventajas de las inversiones a largo plazo.

4.4. El CESE coincide con las propuestas de la Comisión encaminadas a ofrecer a los ahorradores hasta cinco opciones de inversión, todas ellas con mitigación del riesgo. El principal desafío en este aspecto es la divergencia entre los distintos Estados miembros. Las autoridades nacionales seguirán supervisando a los promotores que operen en sus jurisdicciones, por lo que el papel de la AESPJ —en el control del mercado y de los regímenes de supervisión nacionales con miras a alcanzar la convergencia— se considera fundamental para ofrecer una cierta coherencia en todos los Estados miembros.

4.5. El CESE también expresa su conformidad con el argumento de la Comisión de someter a los promotores de PEPP a una normativa adecuada que comprenda el carácter a largo plazo de los productos y sus correspondientes especificaciones. El CESE recuerda que la Directiva Solvencia II (Directiva 2009/138/CE), el régimen reglamentario de los seguros en toda Europa, tiene como finalidad unificar un mercado único de los seguros de la UE y aumentar la protección de los consumidores mediante el establecimiento de un «pasaporte de la UE» (autorización única) para que las empresas de seguros operen en todos los Estados miembros si cumplen las condiciones de la UE. La Directiva Solvencia II estaba especialmente dirigida a proteger a los clientes, al ser las empresas de seguros las principales promotoras de pensiones individuales. El CESE opina que otras entidades financieras deberían estar sujetas a los mismos estrictos requisitos, para ofrecer el mismo nivel de protección.

4.6. El CESE considera que es necesario prestar más atención a la fase de disposición. Los ahorradores que adquieran PEPP necesitarán un apoyo significativo para responder a preguntas relativas a la cantidad necesaria para jubilarse sin apuros y al mejor modo de disponer de los activos de jubilación. Es necesario aprender de la experiencia adquirida de los enfoques de la disposición de jubilación en el caso de las pensiones de empleo, para obtener asesoramiento sobre las mejores estrategias de disposición. El CESE considera que estas estrategias son intrínsecas a los productos de pensiones y que aquellas personas a punto de jubilarse deberían tener conocimiento de las prácticas y las normas relativas a la disposición y a los mecanismos de protección.

4.7. Es necesario seguir haciendo hincapié en la importancia de la alfabetización financiera<sup>(3)</sup>. El CESE cree que la introducción satisfactoria de los PEPP dependerá en gran medida de si se facilita información suficientemente clara que permita a los ahorradores comparar y contrastar productos y, en última instancia, elegir el que se ajuste mejor a sus necesidades. Asimismo, es necesario normalizar este proceso en toda la UE, habida cuenta de la importancia de la portabilidad.

4.8. La información precontractual sobre la fase de disposición y el trato fiscal pertinente se considera de gran importancia. Si bien el CESE expresa su conformidad con que la responsabilidad directa de facilitar información de alta calidad recaerá en los promotores, el papel de las autoridades nacionales sigue siendo esencial. Los productos de pensiones están vinculados de forma estrecha a las políticas sociales y al régimen fiscal de los Estados miembros. Ello requiere un enfoque informativo específico del Estado miembro, de ahí el papel de las autoridades nacionales a la hora de garantizar que la información que llega a los futuros clientes sea real, útil y específica.

4.9. El CESE considera que las disposiciones sobre el cambio de promotor deben ser más atractivas para los consumidores y, al mismo tiempo, deben ofrecerles más protección. Un cliente de un PEPP deberá poder proceder a un cambio de promotor en cualquier momento. Otra cuestión son las tasas que deberán abonarse por ello. Por tanto, el CESE pide que se aclare cómo se aplicará el límite propuesto del 1,5 % del saldo positivo. Aunque, en teoría, un límite del 1,5 % puede parecer razonable, un porcentaje fijo significaría que los ahorradores tendrían que pagar unos gastos proporcionales al valor absoluto del ahorro, salvo en caso de que existiera también un límite máximo en términos absolutos. El CESE considera que esto es injusto y conduciría en la práctica a limitar las posibilidades de cambiar de promotor para los ahorradores. La Comisión también debería contemplar la posibilidad de una exención de los gastos en caso de cambio de proveedor tras un período de tiempo determinado, en beneficio de los ahorradores y de las futuras perspectivas de PEPP.

<sup>(3)</sup> DO C 318 de 29.10.2011, p. 24.

4.10. El CESE considera que las condiciones para acceder al saldo acreedor de un PEPP en caso de fallecimiento del ahorrador deben regularse claramente. El saldo acreedor debería abonarse al derechohabiente como máximo dos meses después de la presentación de la documentación exigida y el promotor no debería poder cobrar ninguna tasa por este concepto.

4.11. Tal y como ya se ha mencionado, los incentivos fiscales desempeñan un papel importante en la decisión de una persona de posponer el consumo y ahorrar para la jubilación. El CESE muestra su acuerdo con la Comisión sobre el papel que podrían desempeñar los incentivos fiscales para determinar el éxito o el fracaso de los PEPP. No obstante, el CESE observa que depende de los Estados miembros ofrecer a sus ciudadanos el acceso a todos los incentivos fiscales posibles.

4.12. Dado que los PEPP se dirigen principalmente a profesionales móviles y trabajadores por cuenta propia que pueden permitirse contribuir a un PEPP, el CESE considera que la concesión de incentivos fiscales por los Estados miembros discrimina a los trabajadores con menores ingresos que no tienen ninguna posibilidad de contratar un PEPP. Por ello, los Estados miembros deberían considerar detenidamente la posibilidad de conceder tales incentivos fiscales.

4.13. El CESE reconoce que los productos de pensiones acarrear algún riesgo, dado su carácter a largo plazo. Sin embargo, un determinado grado de sofisticación de los productos contribuiría en gran medida a reducir los riesgos y las incertidumbres, así como a tener en cuenta las necesidades y preferencias de los ahorradores. La reducción del riesgo en el caso de particulares sin experiencia previa en productos de pensiones se considera especialmente importante, y el CESE concuerda con la gama de opciones que se pondría a disposición de los ahorradores, con una opción de inversión por defecto obligatoria, en la que el ahorrador pueda recuperar, al menos, el capital nominal que haya invertido.

4.14. También es preciso evitar situaciones en las que el nivel de protección de los consumidores varía en función del promotor de PEPP. El CESE opina que las instituciones financieras que ofrecen productos a largo plazo con fines de jubilación deben regirse por el principio de «a riesgos iguales, normas iguales».

4.15. El CESE subraya asimismo que, tal como se apunta en el comunicado de prensa de *Better Finance* (Federación Europea de Ahorradores y Usuarios de los Servicios Financieros) <sup>(4)</sup>, de 9 de octubre de 2017, los productos de pensiones individuales a largo plazo «no pueden proporcionar una renta de sustitución adecuada ya que sus rendimientos a largo plazo pueden ser insuficientes o incluso negativos (tras deducción de la inflación)». La responsabilidad de los promotores a la hora de garantizar a los ahorradores la protección necesaria y mejores rendimientos es crucial para el éxito de los PEPP. Sin embargo, puesto que la mayoría de los fondos de pensiones europeos están actualmente invertidos en obligaciones, las perspectivas de mejora de los rendimientos, por lo menos a corto y medio plazo, no parecen muy buenas.

4.16. Por último, el CESE observa que las funciones y la interacción entre pensiones reglamentarias, de empleo e individuales son únicas de cada Estado miembro. Estas han dado forma a los mercados nacionales de pensiones durante décadas y no sorprende que se encuentren tantos productos de pensiones distintos en toda la UE. En este contexto, es necesario que los promotores puedan adaptar sus PEPP a los mercados nacionales.

Bruselas, 19 de octubre de 2017.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Georges DASSIS

---

<sup>(4)</sup> Pension Savings: The Real Return, A Research Report by BETTER FINANCE, 2017

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Documento de reflexión sobre la dimensión social de Europa»**

[COM(2017) 206],

**sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Establecer un pilar europeo de derechos sociales»**

[COM(2017) 250 final],

**y sobre la «Propuesta de proclamación interinstitucional sobre el pilar europeo de derechos sociales»**

[COM(2017) 251 final]

(2018/C 081/20)

Ponente: **Gabriele BISCHOFF**

Coponente: **Jukka AHTELA**

Consulta	Comisión Europea, .5.7.2017
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Sección de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en sección	27.9.2017
Aprobado en el pleno	19.10.2017
Pleno n.º	529
Resultado de la votación	229/4/2
(a favor/en contra/abstenciones)	

## 1. Conclusiones

1.1. Frente a retos como el futuro del trabajo, el aumento de las desigualdades y la pobreza, la globalización y la migración, los ciudadanos están cuestionando cada vez más a la UE, así como a los Estados miembros, que no son capaces de ofrecer seguridad, progreso económico y social y empleo de calidad o que debilitan la protección nacional en los Estados miembros. El debate sobre la dimensión social de Europa y el pilar europeo de derechos sociales podría contribuir a alcanzar un nuevo consenso sobre estos problemas acuciantes y podría ayudar a desbloquear la UE.

1.2. El CESE hace especial hincapié en que las decisiones adoptadas sobre los supuestos o vías que cabe seguir con respecto a la dimensión social no son académicas sino que tendrán un gran impacto en la vida de los ciudadanos. El CESE cree que un futuro realista para la Unión Europea solo puede basarse en la combinación de una base económica sólida y una fuerte dimensión social. En particular, unos servicios sociales modernos y la igualdad de oportunidades en la vida promueven el empoderamiento de las personas, la paz social y el desarrollo económico. Por otra parte, el CESE reitera que la realización de los objetivos del Tratado de un crecimiento económico equilibrado y un progreso social, con la consiguiente mejora de las condiciones de vida y de trabajo, debería ser el principio rector a la hora de determinar la futura orientación de la dimensión social de la UE.

1.3. El Comité entiende que el pilar de derechos sociales pretende ser una declaración política de intenciones y que, por sí solo, no crea ningún nuevo derecho jurídico que pueda ser objeto de recurso. Por lo tanto, el Comité considera que esto puede ser una señal importante de que el Consejo está en condiciones de apoyar su proclamación en la Cumbre Social de Gotemburgo en noviembre de 2017. El CESE cree que una hoja de ruta clara para la aplicación del pilar ayudaría a fomentar la convergencia y alcanzar sus objetivos.

1.4. Sin embargo, el Comité también reconoce que, en el actual contexto político, hay diferencias de opinión sobre cómo debería proceder la UE. El CESE está firmemente convencido de que la profundización de la dimensión social se hará mejor con el conjunto de los 27 Estados miembros, centrándose en proyectos fundamentales que generen progreso social y económico. Sin embargo, si ello no fuera posible, deberían considerarse vías alternativas, por ejemplo, que algunos países siguieran avanzando e invitaran a todos los demás a seguirlos. Asimismo, el Comité subraya la necesidad de una mayor claridad sobre qué medidas deberían aplicarse a la EU-27 y cuáles deberían cubrir la zona del euro.

1.5. El aumento de la desigualdad, la pobreza y la exclusión social debería combatirse a todos los niveles por todas las partes interesadas. A tal fin, el CESE considera que debe realizarse un mayor esfuerzo para definir normas, políticas, estrategias y principios comunes en los niveles apropiados sobre una mejor convergencia de los salarios y el establecimiento de salarios mínimos o el aumento de los mismos a unos niveles adecuados, respetando plenamente la autonomía de los interlocutores sociales. El CESE ya señaló en su primer dictamen sobre el pilar europeo de derechos sociales<sup>(1)</sup> que el estudio de la OIT<sup>(2)</sup> es un punto de referencia útil. Hace hincapié en que puede utilizarse una serie de indicadores para comparar los niveles de salario mínimo, que tengan en cuenta las circunstancias nacionales, aunque el indicador más común es el coeficiente entre salario mínimo y medio. Además, es importante garantizar que todos los ciudadanos estén cubiertos por una renta mínima. El CESE subraya la necesidad de aumentar los fondos asignados a la cohesión social y la inversión social para hacer frente a los futuros desafíos.

1.6. La política social es una competencia compartida en el marco jurídico de la UE. Será importante llegar a un consenso sobre quién debe hacer qué en el ámbito de la política social y, en particular, en qué ámbitos y cómo debería actuar la UE, junto con una mayor transparencia y responsabilidad por las medidas adoptadas u, obviamente, por la falta de actuación. En este contexto, hay que emprender reformas e iniciativas políticas a fin de hacer frente a los múltiples desafíos y preparar las sociedades y las economías de la UE para el futuro. Si, transcurrido un plazo razonable, el compromiso político para aplicar principios comunes se revelara insuficiente, debería sopesarse la adopción de nuevas medidas adecuadas, incluidas iniciativas jurídicas y no jurídicas.

1.7. Todas las organizaciones representativas importantes de la sociedad civil tienen que participar debidamente en el desarrollo y la aplicación de las políticas pertinentes, al mismo tiempo que se reconoce el papel específico de los interlocutores sociales y el respeto de su autonomía. La promoción del convenio colectivo y el diálogo social a todos los niveles también será importante para proporcionar mercados laborales que funcionen correctamente, condiciones laborales justas para todos, una mayor productividad y una seguridad social sostenible.

1.8. El núcleo de este proyecto político son los valores comunes de la UE, consagrados en los derechos fundamentales. El CESE sigue muy preocupado por la falta de aplicación de los derechos sociales existentes y los «diferentes mundos de conformidad» con la legislación de la UE. La Comisión, como «guardiana de los Tratados» es responsable de velar por el cumplimiento de la legislación, pero los Estados miembros tienen el deber de aplicarla correctamente y cumplir las normas de la UE. El CESE considera que podría desempeñar un papel más activo en la promoción, sensibilización y supervisión de la situación mediante la creación de un foro permanente sobre los derechos fundamentales y el Estado de Derecho.

1.9. El debate sobre la dimensión social de Europa no puede realizarse de forma aislada, sino que tiene que estar conectado a los debates sobre la profundización de la UEM y cómo aprovechar la globalización, atendiendo a sus desafíos y sobre cómo dotar a estos objetivos de recursos adecuados y eficaces.

1.10. Para mejorar la dimensión social es necesario actuar, sobre todo, en dos ámbitos principales: la UEM y el mercado único. La política social debe integrarse en una política económica de la UE diferente con una buena combinación de políticas macroeconómicas y avances hacia la profundización de la UEM. En cuanto a la UEM, el Semestre Europeo desempeñará un papel clave a la hora de reequilibrar la política económica y social, así como de facilitar unas reformas bien diseñadas en los Estados miembros interesados. El Comité subraya la necesidad de un Semestre Europeo económico y social. También se pretende que el pilar tenga impacto en la gobernanza económica europea. Es preciso mejorar el cuadro de indicadores sociales para el pilar europeo de derechos sociales con indicadores más adecuados y apropiados.

<sup>(1)</sup> DO C 125 de 21.4.2017, p. 10.

<sup>(2)</sup> «Building a Social Pillar for European Convergence», OIT, 18 de julio de 2016.

1.11. El Comité sigue convencido de que podemos aspirar a un buen futuro y que una UE más fuerte puede ayudar a definir mejor la globalización y digitalización, de forma que brinde buenas perspectivas a todos los ciudadanos. Sin embargo, todo el mundo debe ser consciente de lo que está en juego: qué podría perderse en caso de retroceder o qué podría ganarse en caso de avanzar.

## 2. Introducción (antecedentes, desafíos y contexto)

2.1. Diez años después de la crisis financiera, sus efectos económicos, sociales y políticos siguen siendo visibles y han afectado profundamente a la UE y sus ciudadanos. La UE necesita tener una visión para el futuro y encontrar una nueva dirección que le permita afrontar desafíos clave, como el futuro del trabajo, la globalización, la migración y el aumento de las desigualdades y la pobreza.

2.2. El Comité Económico y Social Europeo cree que un futuro realista para la Unión Europea solo puede basarse en la combinación de una base económica sólida y una fuerte dimensión social. Asimismo, está convencido de que la Unión Europea necesita un consenso renovado sobre una estrategia económica y social sostenible para cumplir su promesa de trabajar en pro de un crecimiento económico equilibrado y un progreso social que conduzca a un mayor bienestar de sus ciudadanos. Por lo tanto, acoge con satisfacción el debate sobre la dimensión social de Europa, que se inscribe en el debate más amplio sobre el futuro de Europa, así como la propuesta de la Comisión de una proclamación interinstitucional sobre el pilar europeo de derechos sociales.

2.3. El documento de reflexión sobre la dimensión social de Europa, publicado el 26 de abril de 2017, es uno de cinco documentos producidos para alimentar el amplio debate entre los líderes de los 27 Estados miembros, las instituciones de la UE, los interlocutores sociales y los ciudadanos lanzado por el Libro Blanco sobre el Futuro de Europa de la Comisión <sup>(3)</sup>. El documento sobre la dimensión social constituye la contribución de la Comisión al debate en torno a cómo adaptar los modelos sociales europeos a los desafíos actuales y futuros, y en torno al papel que la Unión Europea debería desempeñar a este respecto y en qué medida debería hacerlo.

2.4. El documento explora la cuestión de si —y, en su caso, cómo— puede apoyarse la dimensión social a la luz de los diferentes escenarios desarrollados en el Libro Blanco. Aunque el Libro Blanco plantea cinco escenarios no exhaustivos ni mutuamente excluyentes, el documento de reflexión solo esboza tres posibles vías para la dimensión social en Europa. También pasa revista a los cuatro principales instrumentos con los que cuenta actualmente la UE para ayudar a alcanzar el objetivo del crecimiento inclusivo, a saber: legislación, orientación, financiación y cooperación.

2.5. El CESE apoya plenamente la iniciativa del Libro Blanco de la Comisión: es hora de que la Unión, que posiblemente se vea reducida en breve a 27 Estados miembros, emprenda una profunda reflexión sobre el camino a seguir. La dimensión social forma parte de este debate.

2.6. Simultáneamente al documento de reflexión sobre la dimensión social, la Comisión también presentó una Recomendación y una Propuesta de proclamación interinstitucional sobre el pilar europeo de derechos sociales (en lo sucesivo, «pilar») <sup>(4)</sup>. A continuación realizó una amplia consulta en 2016 sobre un esbozo del pilar. El CESE expresó sus impresiones iniciales acerca del pilar en un dictamen <sup>(5)</sup> adoptado en enero de 2017, basándose en las principales conclusiones de los debates organizados en los 28 Estados miembros.

2.7. Con el presente dictamen, el CESE atiende a la solicitud de la Comisión Europea de emitir un dictamen acerca del documento de reflexión sobre la dimensión social de Europa. Al hacerlo, el Comité también vincula esta iniciativa a la Recomendación y la Propuesta de proclamación del pilar.

2.8. El concepto de «Europa social» es muy amplio y, como se señala en el documento de reflexión, su significado da lugar a interpretaciones muy divergentes. Hay quien incluso podría poner en duda la necesidad misma de una dimensión social de la UE, por considerar que la política social de la UE constituye una amenaza a la competitividad mundial de Europa. Sin embargo, para otros, la «Europa social» forma parte esencial de la contribución de la UE a las sociedades democráticas, cohesionadas, culturalmente diversas y prósperas.

2.9. La dimensión social siempre ha sido esencial para la Unión Europea, pero, aunque existe un sustancial acervo social de la UE, desarrollado a lo largo del tiempo en paralelo con el mercado único, la unión económica y monetaria y los derechos fundamentales de los trabajadores y los ciudadanos, en ocasiones se percibe como invisible y ausente en comparación con las políticas nacionales de los Estados miembros. No obstante, las realidades sociales dentro de Europa difieren mucho entre sí. Existe el riesgo de una divergencia incluso mayor, en particular si la UE decidiera explícitamente dar

<sup>(3)</sup> [https://ec.europa.eu/commission/white-paper-future-europe-reflections-and-scenarios-eu27\\_es](https://ec.europa.eu/commission/white-paper-future-europe-reflections-and-scenarios-eu27_es).

<sup>(4)</sup> [https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights\\_es](https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_es).

<sup>(5)</sup> DO C 125 de 21.4.2017, p. 10.

un paso atrás en cuanto a su integración. El documento de reflexión también identifica varios factores que impulsan el cambio y que tienen consecuencias para los modelos sociales de los Estados miembros, incluidos el cambio demográfico hacia un envejecimiento de la población, una sociedad más diversa y compleja y unos estilos de vida cambiantes y la transformación del trabajo, que conducirá a pautas de trabajo y condiciones laborales cada vez más diversas e irregulares.

2.10. El CESE cree que un futuro realista para la Unión Europea solo puede basarse en la combinación de una base económica sólida y una fuerte dimensión social. La política social es una competencia compartida entre la UE y los Estados miembros, aunque la responsabilidad recae principalmente en el ámbito nacional, en los gobiernos, los interlocutores sociales y los agentes de la sociedad civil. En adelante, en el contexto global del consenso alcanzado acerca del futuro de Europa, también será importante alcanzar un consenso sobre quién debería hacer qué en el ámbito de la política social y, en particular, en qué ámbitos debería actuar la UE y cómo.

2.11. El CESE también ha subrayado el problema de la falta de respeto de los derechos sociales existentes. La Comisión, como «guardiana de los tratados», es la responsable principal de velar por que se respeten. No obstante, incumbe a los Estados miembros la responsabilidad de adoptar las medidas para transponer adecuadamente la legislación de la UE y aplicarla. Existen «diferentes mundos de conformidad»<sup>(6)</sup> con la legislación de la UE en los Estados miembros y una cierta reticencia por parte de la Comisión a abordar debidamente este asunto. Esto también constituye una barrera para una mayor convergencia que debe eliminarse. El Comité ya ha hecho hincapié en la necesidad de promover y garantizar el respeto de los derechos fundamentales y sociales existentes y supervisar la conculcación de los mismos<sup>(7)</sup>. El CESE debe desempeñar un papel más activo en este ámbito y puede crear un foro permanente sobre los derechos fundamentales y el Estado de Derecho para supervisar el estado de la cuestión. Es esencial la transparencia y claridad sobre quién hace qué, de manera que los ciudadanos puedan saber quién es responsable y quién debería rendir cuentas.

2.12. El CESE ha subrayado en muchos dictámenes<sup>(8)</sup> la necesidad de una combinación de políticas macroeconómicas que apoye, en lugar de obstaculizar, los objetivos de política social. Por lo tanto, acoge favorablemente el considerando 11 de la Recomendación sobre el pilar europeo de derechos sociales, que afirma que «el progreso económico y social están estrechamente interrelacionados, y el establecimiento de un pilar europeo de derechos sociales debe formar parte de un esfuerzo más amplio para construir un modelo de crecimiento más inclusivo y sostenible, mejorando la competitividad de Europa y haciendo de ella un mejor lugar para invertir, crear puestos de trabajo y fomentar la cohesión social». Por consiguiente, debe poder demostrarse que el debate sobre la dimensión social está vinculado al debate sobre la futura arquitectura de la UEM, que también es objeto de un documento de reflexión específico sobre el Futuro de Europa.

2.13. Entre las preguntas clave destaca: ¿qué impacto tendrá el pilar? Hay muchas expectativas y cuestiones, por ejemplo, si abordará el déficit social del mercado común o si contribuirá a poner término a la asimetría entre las libertades económicas y los derechos sociales<sup>(9)</sup>. Lo cierto es que crear grandes expectativas puede tener un efecto bumerán. El CESE, por consiguiente, recomienda un enfoque realista, pero ambicioso.

2.14. El CESE ha subrayado anteriormente, en el contexto del debate sobre el pilar, que la UE necesita proponer un proyecto positivo para todos orientado a combatir el auge del populismo, el nacionalismo y el escepticismo entre los ciudadanos europeos y a demostrar que la UE sigue siendo capaz de cumplir la promesa de crear crecimiento económico y empleo y mejorar sus condiciones de vida y de trabajo. Reitera que este debería ser el principio rector a la hora de determinar la futura orientación de la dimensión social de Europa.

### 3. El documento de reflexión sobre la dimensión social de Europa

3.1. En su Resolución relativa al Libro Blanco sobre el futuro de Europa, el CESE ya subrayó que los debates previstos con los gobiernos y la sociedad civil en los Estados miembros no deberían consistir en elegir entre los cinco diferentes escenarios descritos en el Libro Blanco, sino que deberían emplearse para ilustrar las posibles consecuencias de diferentes opciones y vías. Por lo tanto, las vías incluidas en los escenarios descritos no se perciben como las únicas opciones posibles

<sup>(6)</sup> *Complying with Europe: EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*, Gerda Falkner, Oliver Treib, Miriam Hartlapp, 2007.

<sup>(7)</sup> Por ejemplo, DO C 376 de 22.12.2011, p. 74.

<sup>(8)</sup> DO C 271 de 19.9.2013, p. 1.

DO C 451 de 16.12.2014, p.10.

DO C 13 de 15.1.2016, p. 33.

<sup>(9)</sup> DO C 143 de 22.5.2012, p. 23.

DO C 271 de 19.9.2013, p. 1.

o como «modelos» que describen caminos distintos e independientes. El mismo enfoque debería aplicarse al documento de reflexión sobre la dimensión social.

3.2. El documento de reflexión se refiere a las diversas realidades sociales dentro de la UE, identifica posibles motores de cambio y propone tres posibles vías:

- limitar la dimensión social a la libre circulación (solo la libre circulación);
- los que desean hacer más en el ámbito social hacen más (cooperación reforzada);
- La EU-27 profundiza en la dimensión social de Europa conjuntamente (profundizar en la dimensión social entre los 27).

3.3. Para comprender mejor las posibles implicaciones, el CESE ha considerado las tres vías en función de los retos y motores de cambio descritos en el documento de reflexión y los desafíos que el CESE abordó en su dictamen inicial sobre el pilar europeo de derechos sociales. Estos elementos se exponen a modo de ejemplos indicativos en el apéndice solamente a efectos ilustrativos.

3.4. «Solo la libre circulación», la primera vía, representaría el mayor cambio respecto a la situación actual y podría verse como un gran paso atrás. Esto conducirá a una mayor divergencia en la UE, que tendría importantes consecuencias para la vida de los ciudadanos de la UE y podría impulsar fuerzas centrífugas que, en última instancia, podrían dar lugar a la desintegración de la UE. Por otra parte, la normativa sobre la libre circulación y la movilidad dentro de la UE podría ganar en calidad y alcance, y esto también podría hacer más sencilla su aplicación y supervisión por parte de la Comisión (es decir, buscar «calidad en lugar de cantidad»).

3.5. La «cooperación reforzada», la segunda vía, podría al menos propiciar una mayor convergencia entre algunos Estados miembros, pero también abriría mayores brechas con otros (semiconvergencia). Constituiría un paso adelante respecto al *statu quo*, y resolvería el problema actual de hallar siempre el mínimo común denominador o prever demasiadas cláusulas de autoexclusión, lo que complica bastante la supervisión de la aplicación de estas normas. Sin embargo, puede dar lugar a diferentes niveles de derechos para los ciudadanos, en función del Estado miembro en el que residan. Asimismo, presentaría nuevos retos e incertidumbres para las empresas que operan en toda la UE y que necesitan unas condiciones de competencia equitativas, ya que también afrontarían diferentes universos de cumplimiento. Esto también podría conducir a una erosión del apoyo al mercado común si los ciudadanos de los Estados miembros que no participan en él se sienten cada vez más olvidados.

3.6. «Profundizar en la dimensión social entre los 27», la tercera vía, constituiría un cambio significativo respecto de la situación actual y un importante motor para la convergencia en toda la UE. Podría incluir medidas y valores de referencia vinculantes para la EU-27 y financiación de la Unión vinculada al rendimiento relativo a las metas y los objetivos conjuntos. Sin embargo, pese a que el CESE está firmemente convencido de que la profundización de la dimensión social se hará mejor con el conjunto de los 27 Estados miembros, teniendo en cuenta las ya complicadas negociaciones acerca del vago concepto del pilar, no parece realista anticipar que esta vía recibirá apoyo, especialmente por parte de aquellos Estados miembros que quieren mantener su ventaja comparativa en términos de bajos salarios y normas sociales o de los que temen que sus modelos nacionales y normas elevadas se vean afectados negativamente.

3.7. El CESE opina que el planteamiento de «profundizar en la dimensión social siempre que sea posible y concentrarse más en los resultados» también constituiría un importante motor para una mayor convergencia. Por consiguiente, apoya medidas vinculantes basadas en el Semestre Europeo<sup>(10)</sup> con valores de referencia, al menos para la zona del euro, pero preferiblemente para la EU-27 en relación con el empleo, la educación y el bienestar (por ejemplo, con un marco de referencia común en apoyo de los ingresos de las personas necesitadas). Esto debería ir acompañado de una hoja de ruta que establezca iniciativas conjuntas en ámbitos clave en los que las acciones de la UE proporcionen un claro valor añadido y, cuando sea posible, estén centradas en los resultados. Los fondos asignados a la cohesión social y la inversión social deberían aumentarse para hacer frente a los retos de las cualificaciones y competencias, la digitalización y el cambio demográfico en la Unión Europea.

<sup>(10)</sup> Esta es la propuesta de la Comisión relativa a «Profundización de la UEM».

#### 4. Proclamación del pilar europeo de derechos sociales

4.1. El CESE ya ha afirmado que el pilar debería contribuir a un justo equilibrio entre las dimensiones económica y social de la Unión Europea. La cuestión de equilibrar los objetivos sociales y económicos trasciende la construcción de un pilar único y afecta a los propios fundamentos horizontales de la Unión Europea.

4.2. Los objetivos anunciados del pilar son contribuir a un «mercado laboral justo y verdaderamente paneuropeo» y «orientar la convergencia renovada dentro de la zona del euro», y trascienden las competencias en el ámbito de la política social (título X del TFUE). Son un elemento esencial de la política económica y monetaria, así como de la estrategia para el empleo contempladas en los títulos VIII y IX del TFUE.

4.3. El pilar define veinte «principios y derechos» que la Comisión considera esenciales para el buen y justo funcionamiento de los mercados laborales y de los sistemas de bienestar del siglo XXI, y los agrupa en tres categorías: 1) igualdad de oportunidades y de acceso al mercado laboral, 2) condiciones laborales justas, y 3) protección e inclusión social.

4.4. El establecimiento del pilar tiene un carácter tanto retroactivo como prospectivo. Pretende reflejar el acervo de derechos sociales de la UE ya existente e indica, en su caso, si debería completarse y cómo para tener en cuenta las principales transformaciones del mundo laboral y de la sociedad, para contribuir a lograr mercados laborales y sistemas de bienestar que funcionen correctamente en la Europa del siglo XXI.

4.5. Se necesitan algunas aclaraciones en relación con la naturaleza jurídica del pilar, que se presenta en forma de dos instrumentos separados, aunque prácticamente idénticos: una Recomendación de la Comisión<sup>(11)</sup> y una Propuesta de proclamación interinstitucional<sup>(12)</sup>. De acuerdo con la Comunicación que acompaña, la elección de estos instrumentos tiene en cuenta consideraciones políticas más amplias y limitaciones legales, en especial restricciones a las competencias de la UE en el ámbito de la política social.

4.6. En virtud de la competencia atribuida a la Comisión con arreglo al artículo 292 del TFUE, la Recomendación es de efecto inmediato. No indica expresamente a sus destinatarios, pero los considerandos 17 a 20 aclaran que cumplir los objetivos del pilar europeo de derechos sociales es un compromiso y una responsabilidad compartidos por la Unión, sus Estados miembros y los interlocutores sociales, y que debería aplicarse a escala tanto de la Unión como de los Estados miembros, dentro de los límites de sus competencias respectivas y de conformidad con el principio de subsidiariedad. En este contexto, el CESE quiere señalar, asimismo, que debería respetarse la autonomía de los interlocutores sociales.

4.7. En paralelo, la Comisión Europea también propone que el pilar sea «solemnemente proclamado de forma conjunta por las instituciones de la Unión Europea». La proclamación no encuentra base jurídica alguna en los tratados de la UE, a pesar de que este instrumento haya sido utilizado anteriormente en otra ocasión, con la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE), que fue proclamada por primera vez el 7 de diciembre de 2000 en el Consejo Europeo de Niza. Hay que diferenciar la proclamación de un acuerdo interinstitucional en el sentido del artículo 295 del TFUE y, de conformidad con la evaluación jurídica del Consejo, en el caso de la proclamación «se trata de un acto atípico que no es jurídicamente vinculante ni crea derechos directamente exigibles».

4.8. El proceso de proclamación del pilar también se distingue de la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores, adoptada el 9 de diciembre de 1989. Esta última también tiene una naturaleza meramente declarativa, pero fue firmada por todos los Estados miembros salvo el Reino Unido. No se trataba de una declaración adoptada conjuntamente con otras instituciones europeas, aunque la Comisión Europea presentó un programa de acción social para aplicar la Carta [COM(1989) 568 final]. Además, contiene disposiciones sobre su aplicación.

4.9. En la medida en que «cumplir los objetivos del pilar europeo de derechos sociales» es un compromiso y una responsabilidad compartidos por la Unión, sus Estados miembros y los interlocutores sociales, resulta coherente que el Consejo y el Parlamento Europeo se sumen a la Comisión en la proclamación solemne del pilar. También se pretende que el pilar tenga un impacto en la gobernanza económica de la UE (Semestre Europeo, cuadro de indicadores sociales) y, por consiguiente, resulta crucial que el Consejo alcance un consenso para apoyar la proclamación. Pese a reconocer que los interlocutores sociales son competentes en muchos ámbitos, el Comité señala que no se han incluido formalmente en el proceso de proclamación<sup>(13)</sup>.

<sup>(11)</sup> DO L 113 de 29.4.2017, p. 56.

<sup>(12)</sup> Además, la Recomendación y la Propuesta de proclamación van acompañadas de una Comunicación principal y otras iniciativas no legislativas, incluidos un cuadro de indicadores sociales para seguir los progresos, dos consultas a los interlocutores sociales y una propuesta legislativa de una Directiva relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional, que es objeto de otro dictamen del CESE.

<sup>(13)</sup> Véase la Comunicación de la Comisión Europea sobre el establecimiento de un pilar europeo de derechos sociales, p. 6 [COM (2017) 250 final].

4.10. El Comité interpreta que el pilar se entiende como una declaración política de intenciones y, por sí mismo, no otorga ningún nuevo derecho que pueda hacerse valer antes los órganos jurisdiccionales. La Comisión establece una distinción entre derechos y principios: considera que los primeros reafirman algunos de los derechos del acervo de la Unión, mientras que considera nuevos los principios mediante los que pretende abordar los desafíos derivados de los cambios económicos, tecnológicos y sociales. De hecho, de acuerdo con la Comunicación, estos principios y derechos no son directamente aplicables.

4.11. Pese a no ser jurídicamente vinculante, dicha proclamación conllevaría un compromiso político por parte de las instituciones de la UE, así como del Consejo y los Estados miembros, de aplicar el pilar ateniéndose al reparto de competencias y al principio de subsidiariedad.

4.12. La CDFUE, a diferencia del pilar, tiene el mismo rango que los tratados y, por lo tanto, forma parte del Derecho primario, aunque no otorga nuevas competencias a escala de la UE ni, pese a ser jurídicamente vinculante para las instituciones de la UE, permite a los ciudadanos de la Unión prevalerse de la Carta directamente. Corresponde a un planteamiento más amplio de los derechos tanto económicos como sociales. Si, transcurrido un plazo razonable, el compromiso político que se menciona más arriba no ha conducido en todos los Estados miembros a iniciativas concretas para aplicar el pilar, debería sopesarse la adopción de medidas apropiadas, incluidas iniciativas jurídicas y no jurídicas. El CESE ya ha pedido una directiva marco sobre una renta mínima<sup>(14)</sup>. Nuevos dictámenes jurídicos, por ejemplo, uno encargado por el Ministerio de Trabajo en Alemania, examinan cómo podría llevarse esto a cabo<sup>(15)</sup>.

4.13. El CESE ya destacó en un dictamen en 2011<sup>(16)</sup> que los derechos sociales fundamentales son «indisociables» de los derechos civiles y políticos, razón por la cual requieren particular atención. Proponía nuevas medidas y actividades de fomento para reforzar la efectividad de la estrategia para el respeto de los derechos fundamentales. La Comisión no aborda suficientemente el problema de la violación de los derechos sociales ya reconocidos, y el CESE cree que existe un cierto riesgo de que el pilar distorsione el papel específico que incumbe a la Comisión como «guardiana de los tratados».

## 5. Relación entre el documento de reflexión sobre la dimensión social y el pilar europeo de derechos sociales

5.1. En el debate más amplio sobre el futuro de Europa, deberá analizarse también la relación entre el pilar y el documento de reflexión sobre la dimensión social, así como con el resto de documentos de reflexión. Con arreglo a un estudio sobre el pilar, varios de los escenarios del Libro Blanco y el documento de reflexión sobre la dimensión social pueden combinarse en la ejecución del pilar.

5.2. El pilar está dirigido principalmente a los Estados miembros en la zona del euro. A este respecto, la filosofía del pilar se aproxima a un escenario en el que «los que desean hacer más hacen más». Es posible que supervisar la aplicación del pilar a través del cuadro de indicadores sociales, con indicadores más adecuados y apropiados y que se integren en el Semestre Europeo, ofrezca algunos avances en esta dirección. La sociedad civil y los interlocutores sociales deberían ser consultados sobre estos indicadores, ya que la propuesta actual no es suficiente.

5.3. Algunas de las medidas de «seguimiento» propuestas en la Comunicación sobre el pilar concuerdan con el escenario de EU-27, mientras que otras parecen orientarse principalmente al escenario de «los que desean hacer más». Así, las medidas, como la iniciativa para promover el equilibrio entre la vida profesional y la vida familiar para padres trabajadores y cuidadores, presentadas como parte del paquete del pilar social, han sido concebidas para ser aplicables a la EU-27. En esta misma línea, las medidas relativas a la supervisión de la aplicación de la legislación vigente y del diálogo social también han sido concebidas para su aplicación en la EU-27. La necesidad de funcionar a un nivel geográfico más restringido también podría plantear nuevos retos a los interlocutores sociales, que están representados a escala de la UE.

5.4. Otras medidas propuestas en la Recomendación, tales como las relativas al Semestre Europeo y la realización de la unión económica y monetaria de Europa, solo son aplicables en la zona del euro, y han sido concebidas para ella. Se ajustan mejor al escenario de «los que desean hacer más». De hecho, el documento de reflexión menciona, como ejemplo de dicho escenario, una mayor convergencia hacia mercados laborales más integrados, sistemas sociales más eficaces y sistemas sanitarios y educativos más sólidos.

<sup>(14)</sup> DO C 170 de 5.6.2014, p. 23 (este dictamen no recibió el apoyo del Grupo de Empresarios; véase [www.eesc.europa.eu/resources/docs/statement-minimum-income.pdf](http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/statement-minimum-income.pdf)).

<sup>(15)</sup> «Ein verbindlicher EU-Rechtsrahmen für soziale Sicherungssysteme in den Mitgliedstaaten», dictamen jurídico elaborado por Thorsten Kingreen, septiembre de 2017.

<sup>(16)</sup> DO C 376 de 22.12.2011, p. 74.

5.5. El apoyo financiero de la UE mediante el Fondo Social Europeo se ajusta mejor a un planteamiento de la EU-27. En efecto, la idea de facilitar más fondos se menciona en el documento de reflexión como ejemplo de la profundización en la dimensión social de la EU-27.

## 6. Relación con los demás documentos de reflexión sobre el futuro de Europa

6.1. El debate sobre la dimensión social de Europa no puede tener lugar de manera aislada y, por lo tanto, también es importante analizar la relación con los demás documentos de reflexión sobre el futuro de Europa y sus mensajes clave sobre la dimensión social y el camino a seguir, aunque el CESE se pronunciará ulteriormente en dictámenes específicos sobre estos documentos <sup>(17)</sup>.

6.2. El documento de reflexión sobre la «**Profundización de la unión económica y monetaria**» incluye el empleo, el crecimiento, la justicia social, la convergencia económica y la estabilidad financiera entre los principios rectores para la profundización de la UEM. Esta parece una concepción más bien limitada de la dimensión social de la UEM. En primer lugar, no es coherente con la convergencia económica y social o, especialmente, la convergencia al alza. En segundo lugar, la versión inglesa del documento se refiere principalmente a *social fairness* (equidad social), sin aportar ninguna explicación acerca del concepto o la percepción de *social fairness* ni de por qué no se hace referencia en su lugar a *social justice* (justicia social), en línea con el artículo 3 del TFUE.

6.3. El documento de reflexión sobre la UEM se refiere al refuerzo de la coordinación de las políticas económicas dentro del Semestre Europeo como herramienta clave. Dentro del Semestre Europeo, el pilar ofrecería una «nueva guía para muchas de estas políticas en el camino hacia unas mejores condiciones de trabajo y de vida». Esto haría necesario «fomentar la cooperación y el diálogo con los Estados miembros, con la participación de los Parlamentos nacionales, los interlocutores sociales, los consejos nacionales de productividad y otras partes interesadas» con el fin de garantizar «una mayor asunción nacional y fomentar una mejor aplicación de las reformas». En el documento de reflexión, la Comisión también hace hincapié en el vínculo entre las reformas nacionales y la financiación de la UE ya existente. En esencia, el discurso sobre la necesidad de una mayor responsabilización, participación de los interlocutores sociales y condiciones de la financiación de la UE no es nada nuevo y se limita a destacar la necesidad de una mejor gobernanza y el cumplimiento del Semestre Europeo.

6.4. Las propuestas en relación con un nuevo proceso de convergencia en el documento de reflexión sobre la UEM se centran en el aprovechamiento del marco de la UE para la convergencia, reforzando la coordinación de las políticas económicas y los vínculos entre las reformas nacionales y la financiación de la Unión ya existente. Las opiniones difieren sobre si debe condicionarse la financiación de la UE a las reformas, y el CESE recomienda que esto solo sea posible con la plena participación del Parlamento Europeo en la totalidad del proceso, en pie de igualdad con los Parlamentos nacionales, cuyas prerrogativas deben estar claras. Se confía en alcanzar mayor convergencia y estabilidad mediante la **ejecución de las reformas estructurales apropiadas**. El CESE comparte el punto de vista de que las reformas en los Estados miembros en cuestión pueden ser esenciales para lograr una mayor convergencia al alza y que los sistemas sociales sean más resilientes y adecuados; también hace hincapié en la necesidad de una mejor combinación de políticas macroeconómicas y una mayor participación de los interlocutores sociales en el diálogo macroeconómico, el diseño del proceso del Semestre Europeo y las reformas conexas.

6.5. Dentro de la «caja de herramientas» de la UEM, el cuadro de indicadores sociales en el contexto del pilar se percibe como un elemento de la Unión Económica, junto con los consejos nacionales, para supervisar la evolución de la productividad. Ello pone de relieve la correlación entre la profundización de la UEM y el pilar. El pilar ha sido concebido como **una guía para realizar determinadas reformas estructurales** en los ámbitos descritos mediante los veinte principios.

6.6. El anexo 2 al documento de la UEM menciona la importancia de un nuevo inicio del diálogo social y califica el intento de la Comisión Europea por establecer un pilar de «medida importante» (pp. 32-33). A este respecto, resulta crucial una interpretación amplia del diálogo social, que no puede limitarse al título relativo a la política social. Aunque la obligación de la Unión Europea de promover el papel de los interlocutores sociales se menciona en el título sobre la política social, cuando sea posible, esta obligación debe tener implicaciones fuera de esta política específica.

6.7. En el documento de reflexión sobre el «encauzamiento de la globalización», la Comisión Europea intenta abordar los temores y las críticas crecientes acerca de las políticas actuales sobre la globalización y sus resultados. Por lo tanto, la Comisión hace hincapié en que la globalización puede ser beneficiosa si se encauza adecuadamente y de forma que no muchas personas se sientan ignoradas.

---

<sup>(17)</sup> La profundización de la UEM de aquí a 2025 (ECO/438) (véase la página 124 del presente Diario Oficial); Las finanzas de la UE de aquí a 2025 (ECO/439) (véase la página 131 del presente Diario Oficial).

6.8. Según la Comisión, unas políticas sociales sólidas desempeñan un papel importante en la protección y la capacitación de los ciudadanos en este proceso. Las considera un requisito previo para fomentar la confianza de los ciudadanos en relación con los retos y los beneficios de la globalización.

6.9. El documento de reflexión sobre el **encauzamiento de la globalización** se refiere específicamente a la dimensión social. El CESE respalda la opinión de que «una mejor distribución de los beneficios de la globalización, junto con una protección social eficaz, ayudará a la población a encontrar un trabajo digno y adaptarse a los cambios. En términos más generales, una redistribución justa y equitativa de la riqueza, así como inversiones centradas en fomentar la inclusión social de los grupos más vulnerables, incluidos los migrantes, contribuirán a reforzar la cohesión social». Esto coincide en gran medida con la insistencia del CESE en la necesidad de transiciones justas en el contexto de la digitalización y la globalización. Asimismo, la Comisión subraya que «la UE debe ser asimismo una economía competitiva e innovadora, con empresas punteras a escala mundial y ciudadanos capaces de adaptarse al cambio y de generar la riqueza necesaria para mantener nuestro modelo social».

6.10. Igualmente, el CESE respalda la opinión de que es esencial mejorar las prácticas y normas sociales y laborales a escala mundial, en estrecha cooperación con la OIT, los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil particularmente implicadas en este asunto, como las organizaciones de la economía social.

6.11. El CESE se muestra de acuerdo en que la UE puede conformar las reglas mundiales no solo porque es el mayor mercado único del mundo, el mayor bloque comercial y el mayor inversor, sino también porque cree en soluciones mundiales para desafíos mundiales. Por lo tanto, el modelo social europeo, nuestros valores clave y nuestros derechos fundamentales deberían servirnos de guía y modelo de referencia para una globalización justa.

6.12. A pesar de que el documento de reflexión sobre el **futuro de las finanzas de la UE** fue el último en publicarse, el presupuesto de la UE será fundamental, pero, evidentemente, vendrá determinado por las opciones que se elijan en relación con el futuro de Europa. El documento de reflexión sobre las finanzas de la UE examina las implicaciones para el gasto de la UE de los cinco escenarios descritos en el Libro Blanco, que tendrán un enorme impacto en los ciudadanos, las regiones y los grupos de personas más necesitadas. Solo en el quinto escenario, en el que los Estados miembros acuerdan hacer mucho más juntos, se dedicará un importe más elevado a la cohesión económica, social y territorial.

6.13. La salida del Reino Unido de la UE tendrá importantes consecuencias para el presupuesto de la Unión. El CESE es consciente del riesgo de que esto se traduzca en una reducción de los fondos sociales. El CESE hace hincapié en que el Fondo Social Europeo es un importante motor para una mayor convergencia y no debería reducirse si se quiere hacer frente a los futuros desafíos.

## 7. Los ámbitos y las acciones prioritarios del CESE a diferentes niveles, por agentes pertinentes

7.1. En su dictamen inicial sobre el pilar, el CESE ya identificó los ámbitos principales en los que cree que debe centrarse la acción a escala nacional y de la UE, de acuerdo, en caso necesario, con las respectivas competencias:

- inversión e innovación;
- el empleo y la creación de puestos de trabajo de calidad;
- medidas de lucha contra la pobreza, incluidos los ingresos mínimos;
- transiciones justas y fluidas apoyadas por unas políticas activas para el mercado laboral;
- condiciones marco en los mercados laborales que favorezcan unas trayectorias profesionales nuevas y más diversas y que fomenten condiciones laborales justas para todos;
- protección social para todos (nuevas formas de trabajo, por ejemplo plataformas, etc.);
- inversión social (competencias, transiciones, etc.);

— servicios sociales de interés general.

7.2. A la hora de alcanzar un consenso sobre cómo proceder, se deben identificar los proyectos clave dentro de estos ámbitos. La UE debería empezar por proyectos que tengan un impacto positivo directo y que sean apoyados por todos.

#### **8. Próximos pasos a partir de la Cumbre Social de Gotemburgo (2017) y más allá: ¿una vía de los principios a los derechos<sup>(18)</sup>?**

8.1. Han pasado tres años desde que el presidente Juncker expresara su deseo de dotar a la UE con una «triple A social»<sup>(19)</sup>. La Comisión Juncker emprendió bastante tarde sus iniciativas y necesitó considerable tiempo para las consultas sobre el pilar europeo de derechos sociales (un año). Aún transcurrió más tiempo con el inicio del debate sobre el futuro de Europa, sin recomendaciones prácticas de la Comisión sobre cómo proceder. Las elecciones al Parlamento Europeo tendrán lugar en 2019, y se instaurará también una nueva Comisión. Para muchos, este uso paradójico de tiempo —por una parte, quedarse sin tiempo para estabilizar el modelo social europeo (o modelos) antes de 2019 y, por otra, tratar de ganar tiempo antes de las importantes elecciones de otoño de 2017— desafortunadamente impide a la UE retomar la senda.

8.2. La propuesta de la Comisión de abril de 2017 de una proclamación interinstitucional sobre el pilar europeo de derechos sociales ha suscitado reacciones variadas. Algunos piensan que este es un avance importante, otros lo consideran principalmente un acto simbólico que no es lo bastante concreto para abordar la crisis social, y hay incluso algunas personas que temen que pueda ir demasiado lejos. Tras la Cumbre Social de Gotemburgo (noviembre de 2017), sobre la base de la proclamación del pilar europeo de derechos sociales y los debates en torno al documento de reflexión sobre la dimensión social de Europa, el CESE anima a las tres instituciones de la UE a desarrollar una agenda positiva para los ciudadanos de la UE destinada a reforzar un modelo económico y social europeo adecuado para el futuro, fomentando el crecimiento económico, el empleo, el bienestar de los ciudadanos y una convergencia al alza en los resultados sociales y de empleo.

8.3. El pilar sigue rodeado de mucha incertidumbre, en particular sobre si será proclamado por todos los Estados miembros. De ser así, una cuestión clave para el CESE sería determinar qué medidas hay que tomar para garantizar que sea un instrumento eficaz. El CESE cree que será necesario adoptar medidas adicionales al nivel más apropiado, incluidas iniciativas conjuntas en ámbitos clave en los que la acción de la UE proporciona un valor añadido claro, y, cuando sea posible, deberían estar centradas en los resultados. El CESE cree que una clara hoja de ruta para la aplicación del pilar ayudaría a fomentar la convergencia y alcanzar sus objetivos.

8.4. El CESE también propone que las evaluaciones de impacto incluyan una evaluación de la compatibilidad con el pilar. Dentro del programa «Legislar mejor», debería prestarse más atención a la cuestión de si las iniciativas facilitan el progreso social para los ciudadanos y pueden ser fácilmente puestas en marcha y aplicadas y, de ser así, de qué manera podrían llevarse a cabo.

8.5. El CESE considera que su papel podría consistir en supervisar este proceso, apoyándolo mediante debates a escala nacional e insistiendo en la necesidad de mayor transparencia y participación de la sociedad civil. También advierte del riesgo de instaurar nuevos procesos complicados o de plantearse el futuro de la UE principalmente desde una perspectiva institucional.

Bruselas, 19 de octubre de 2017.

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

<sup>(18)</sup> Nota: Este es un capítulo importante relativo a asuntos de gobernanza y de supervisión de la aplicación, tales como el Semestre Europeo y el papel de los interlocutores sociales, así como el papel que puede desempeñar el CESE. Deberá desarrollarse plenamente. El texto siguiente proporciona un resumen de las medidas (políticas) tomadas en relación con el pilar.

<sup>(19)</sup> 22 de octubre de 2014, Parlamento Europeo.

Antexo

### Sinopsis de la dimensión social

Retos	Escenario 1 «Solo libre circulación»	Escenario 2 «Cooperación reforzada»	Escenario 3 «Profundizar en la dimensión social entre todos»	Escenario CESE (4) «Profundizar en la dimensión social donde sea posible y concentrarse más en los resultados»
<b>Desarrollo demográfico y nuevos modelos familiares</b>	<p>Podría crear nuevos factores de empuje o de incentivo, especialmente para ciudadanos cualificados que abandonen el país en busca de mejores salarios.</p> <p>27 soluciones/menos convergencia hacia nuevos modelos familiares/roles de género en la sociedad.</p>	<p>También podría crear nuevos factores de empuje o de incentivo, especialmente para ciudadanos cualificados que se desplacen a Estados miembros de vanguardia.</p> <p>Soluciones innovadoras para un nuevo equilibrio entre la vida laboral y la vida familiar; igualdad de género/ mejor participación de la mujer en el mercado laboral, etc. en países de vanguardia.</p>	<p>Mejor uso y diseño del mercado laboral de la UE a través de normas comunes, mayor convergencia.</p> <p>Misma edad de jubilación en la UE, vinculada a la esperanza de vida (pero grandes protestas en muchos países).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Valores de referencia sólidos para los resultados de los mercados laborales (participación de las mujeres/grupos vulnerables/personas mayores, trabajo decente).</li> <li>— Valores de referencia para la protección social (beneficios y servicios).</li> <li>— Medidas legislativas y no legislativas para un equilibrio entre la vida laboral y la vida familiar, medidas para mejorar las condiciones de vida y de trabajo.</li> </ul>

Retos	Escenario 1 «Solo libre circulación»	Escenario 2 «Cooperación reforzada»	Escenario 3 «Profundizar en la dimensión social entre todos»	Escenario CESE (4) «Profundizar en la dimensión social donde sea posible y concentrarse más en los resultados»
<b>Digitalización/ Transformación del trabajo</b>	<p>En lugar de un reglamento único de la UE, habrá 27 soluciones relativas a las plataformas de trabajo, el tiempo de trabajo, la inteligencia artificial, etc., pero las respuestas nacionales serán limitadas</p>	<p>Se podrían encontrar nuevas soluciones para proteger y capacitar mejor a los ciudadanos y acometer cambios al tiempo que se limitan los riesgos. Más tarde podrán seguir otros Estados miembros. Trabajadores cualificados más fáciles de encontrar a través de normas comunes y un número único de seguridad social.</p>	<p>Un estándar único/normas sobre la situación laboral de los trabajadores de las plataformas de trabajo, nuevas soluciones y proyectos innovadores Sistemas informáticos de la UE</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Hacer del futuro del trabajo un proyecto positivo</li> <li>— Políticas activas del mercado de trabajo (PAMT) eficaces y focalizadas para alcanzar buenos resultados de empleo</li> <li>— Transición hacia el trabajo 4.0 acompañada de una transición paralela hacia el bienestar 4.0</li> <li>— Condiciones marco en los mercados laborales que favorezcan unas trayectorias profesionales nuevas y más diversas</li> <li>— Necesidad de un marco para condiciones laborales justas para todos</li> <li>— Permitir a los ciudadanos realizar las transiciones necesarias (competencias, nuevos trabajos)</li> </ul>
<b>Globalización</b>	<p>El modelo social de la UE es el modelo de referencia para una globalización justa; es más difícil establecer normas a escala mundial</p>	<p>Modelo de referencia para la globalización limitado a la vanguardia Mediante herramientas y fondos conjuntos, la vanguardia ofrece mejores transiciones y competencias</p>	<p>El modelo social de la UE puede ser un modelo de referencia más firme para una globalización justa y ayuda a establecer normas a escala mundial mediante el establecimiento de normas para el mayor mercado común del mundo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Un modelo económico y social de la UE basado en aumentar el empleo, el progreso social y la productividad</li> <li>— Consecución de los ODS, especialmente el 1 (Fin de la pobreza), 3 (Salud y bienestar), 5 (Igualdad de género) y 8 (Trabajo decente y crecimiento económico)</li> </ul>

	Escenario 1 «Solo libre circulación»	Escenario 2 «Cooperación reforzada»	Escenario 3 «Profundizar en la dimensión social entre todos»	Escenario CESE (4) «Profundizar en la dimensión social donde sea posible y concentrarse más en los resultados»
<b>Retos</b>  <b>Desigualdades entre los Estados miembros y dentro de los Estados miembros</b>	Aumenta las desigualdades, no más financiación de la Unión para crear una mayor convergencia. Los Estados miembros deben crear sus propios fondos, lo que aumentará ulteriormente las desigualdades.	Aumentan las desigualdades entre los países de vanguardia y el resto de Estados miembros. Podría conducir a diferentes «modelos empresariales» y nuevos factores de empuje o de incentivo para las empresas.	Disminuiría de manera significativa mediante la convergencia al alza. Supervisión especial/acción mediana-mente valores de referencia e incentivos financieros.	— Valores de referencia en materia de protección social (condiciones de admisibilidad, duración y niveles de beneficio) — Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas y Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) para crear puestos de trabajo y promover la cohesión territorial y social.
<b>Aumento de la desigualdad y la pobreza</b>	Aumentará incluso más rápido en algunos Estados miembros, otros serán capaces de proteger mejor a sus ciudadanos limitando la intervención de las sentencias del Tribunal de Justicia de la UE, etc. Aumentará la desigualdad debido al <i>dumping</i> salarial y social.	Reducción de la desigualdad mediante mejor compensación a través de políticas sociales en países de vanguardia, probablemente mayor desigualdad en otros.	Podría reducirse mediante normas y políticas comunes.	— Trabajadores cubiertos por normas laborales fundamentales y protección social adecuada — Redoblar los esfuerzos para lograr la convergencia de salarios y establecer un salario mínimo en los Estados miembros — Examinar la idea de una renta mínima europea — Iniciativas nacionales y de la UE para mejorar la protección social (seguridad social, asistencia social, servicios sociales, atención sanitaria, alojamiento)

Retos	Escenario 1 «Solo libre circulación»	Escenario 2 «Cooperación reforzada»	Escenario 3 «Profundizar en la dimensión social entre todos»	Escenario CESE (4) «Profundizar en la dimensión social donde sea posible y concentrarse más en los resultados»
<b>Competitividad de las empresas</b>	Menos reglamentos de la UE, pero más difícil cumplir 27 normativas diferentes relativas a la sanidad y la seguridad, el tiempo de trabajo, etc.	En general, mayor complejidad en la supervisión y aplicación de las normas. También podría mejorarse la competitividad mediante una mayor convergencia y nuevas soluciones innovadoras en países de vanguardia, pero también, para algunos modelos empresariales, mediante menor regulación en los países restantes	Condiciones de competencia equitativas, menos burocracia mediante una norma única y mejor uso de las políticas de la UE relativas al mercado laboral y las competencias (por ejemplo, Erasmus+ mejorado, etc.) Costes reducidos mediante soluciones informáticas conjuntas, reconocimiento simple de los diplomas, etc.	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Políticas macroeconómicas sólidas que fomenten un entorno empresarial favorable para el crecimiento del empleo</li> <li>— Inscribir en la agenda de nuevas cualificaciones y empleos en el concepto de flexibilidad equilibrada</li> <li>— Diálogo social orientado a soluciones que contribuya a la competitividad</li> </ul>
<b>Aceptación de la integración de la UE por los ciudadanos</b>	La regulación social puede realizarse más cerca de los ciudadanos, pero la aceptación de la integración podría disminuir si se acelerase la «carrera de mínimos»	Es probable que la aprobación en los países dejados fuera disminuyera si las realidades sociales empeoraran en el caso de que los Estados miembros instauraran normas sociales menos estrictas para atraer a empresas En la vanguardia es posible que aumente		<ul style="list-style-type: none"> <li>— El pilar como proyecto positivo para todos que ayude a recuperar la confianza en la capacidad de la UE de mejorar las perspectivas de vida, brindar suficientes oportunidades de trabajo y crear condiciones laborales justas para todos</li> <li>— Gobernanza económica más eficaz y democrática, en especial en la zona del euro, para resolver desequilibrios</li> </ul>

Retos	Escenario 1 «Solo libre circulación»	Escenario 2 «Cooperación reforzada»	Escenario 3 «Profundizar en la dimensión social entre todos»	Escenario CESE (4) «Profundizar en la dimensión social donde sea posible y concentrarse más en los resultados»
<b>Conclusiones</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Motor de divergencia</li> <li>— Gran cambio/paso atrás</li> <li>— Consecuencias considerables para la vida de los ciudadanos</li> <li>— Especie de escenario de «brexit blando» para todos</li> <li>— Riesgo de «carrera de mínimos»</li> <li>— o La normativa sobre la libre circulación y la movilidad podría ser de mayor calidad («calidad en lugar de cantidad») y también ser mejor aplicada/supervisada por la Comisión</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Mayor convergencia entre algunos Estados miembros, pero mayores brechas respecto de otros (aumento de la semidivergencia)</li> <li>— Sin política basada en el mínimo común denominador</li> <li>— Derechos de los ciudadanos divergentes según los Estados miembros</li> <li>— Riesgo de erosión del mercado único</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Motor de convergencia, cambio importante</li> <li>— Valores y derechos comunes reforzados</li> <li>— Medidas vinculantes, valores de referencia para los 27 Estados miembros (empleo, educación, sistemas de bienestar)</li> <li>— Financiación de la UE vinculada a indicadores de resultado (condicionalidades)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Motor de convergencia, cambio importante</li> <li>— Promover y aplicar valores y derechos comunes</li> <li>— Marcos de referencia comunes en apoyo a los ingresos de las personas necesitadas</li> <li>— Medidas vinculantes en el Semestre Europeo, valores de referencia para los 27 Estados miembros (empleo, educación, sistemas de bienestar)</li> <li>— Mayor financiación de la UE para la cohesión social y la inversión (respetando el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, sin condiciones)</li> </ul>

#### Herramientas para alcanzar los objetivos en los escenarios 1 a 4

- Semestre Europeo
- Cuadro de indicadores sociales integrado en el Semestre Europeo
- Incentivos financieros a través del MFP
- El pilar europeo de derechos sociales, derechos y principios rectores
- Hoja de ruta para aplicar el pilar europeo de derechos sociales (incluidas medidas legislativas y no legislativas)
- Diálogo social.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el marco jurídico del Cuerpo Europeo de Solidaridad y se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1288/2013, (UE) n.º 1293/2013, (UE) n.º 1303/2013, (UE) n.º 1305/2013 y (UE) n.º 1306/2013 y la Decisión n.º 1313/2013/UE»**

[COM(2017) 262 final — 2017/0102(COD)]

(2018/C 081/21)

Ponente: **Pavel TRANTINA** (CZ-III)

Coponente: **Antonello PEZZINI** (IT-I)

Consulta	Parlamento Europeo, 20.6.2017 Consejo de la Unión Europea, 20.6.2017
Fundamento jurídico	Artículo 165, apartado 4, y artículo 166, apartado 4, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en sección	27.9.2017
Aprobado en el pleno	19.10.2017
Pleno n.º	529
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	124/0/1

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge con satisfacción la propuesta de la Comisión como un buen punto de partida para un debate más amplio, aun entendiendo que contiene muchos elementos que deben aclararse y mejorarse. Nos complace observar que algunas de las prioridades que destacaron las organizaciones de la sociedad civil en las distintas consultas con las partes interesadas organizadas por la Comisión se han incluido en el fundamento jurídico (por ejemplo, más financiación, voluntariado local, intención de mejorar el acceso a los jóvenes procedentes de entornos desfavorecidos o con necesidades específicas, hincapié en garantizar la calidad de las colocaciones o simplificación de los procedimientos administrativos).

1.2. El CESE considera que el valor añadido de los proyectos financiados por el Cuerpo Europeo de Solidaridad (en lo sucesivo, CESE) reside en su mensaje de solidaridad europea. En comparación con iniciativas anteriores, los proyectos del CESE pretenden concienciar plenamente de la ciudadanía europea y crear entre los participantes y las comunidades que los albergan un sentimiento de pertenencia a una Unión. En opinión del Comité, el aspecto innovador del CESE —que consiste en el hecho de que se basa en unos valores vinculados a la identidad europea y en que dichos valores se integran en un diseño de proyecto y se traducen en logros prácticos— es de vital importancia. Estos valores se estipulan de forma clara en el Tratado de la UE; son los valores de paz, respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad y respeto de los derechos humanos —incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías—, la tolerancia, la no discriminación, la igualdad entre mujeres y hombres, el Estado de Derecho, y el respeto y la aplicación de los principios de una economía social de mercado.

1.3. El CESE acoge favorablemente el anuncio de esta nueva inversión en los jóvenes, pero manifiesta su preocupación por que se haya logrado en gran medida a costa de reasignar el presupuesto del Servicio de Voluntariado Europeo (en adelante SVE) en el marco del programa Erasmus+ a partir de 2018. El CESE considera que la inversión en el presupuesto del CESE no debe obtenerse a expensas de programas de éxito que ya ofrecen oportunidades inestimables a los jóvenes, y especialmente de Erasmus+, que ya está infrafinanciado. Por lo tanto, solicitamos que se inviertan nuevos fondos en este programa.

1.4. No obstante, el CESE manifiesta su gran preocupación por la fusión de los objetivos del CESE con las políticas de empleo juvenil. En consecuencia, el CESE sugiere que se reconsidere la inclusión de prácticas y empleo en el programa. El CESE sugiere que la parte de empleo y prácticas debería ofrecerse a través de otros programas de la UE ya existentes que se centraran en el empleo y las prácticas, cuyo aspecto solidario debería reforzarse. La concentración del CESE únicamente en la vertiente voluntaria permitiría una mayor claridad y atención, y ayudaría a evitar la confusión con los demás programas de la UE disponibles para jóvenes.

1.5. Tras una amplia consulta con las principales partes interesadas, el CESE ha elaborado las siguientes propuestas para mejorar el proyecto de fundamento jurídico (véase el punto 4 para más información):

- debería modificarse la definición de «voluntariado» y «acciones solidarias»,
- las prácticas deberían limitarse a organizaciones sin ánimo de lucro, fundaciones y empresas sociales,
- el portal de inscripción en línea debe ser un instrumento interactivo y de gestión realmente eficaz,
- debe ofrecerse a los jóvenes, incluidos los desfavorecidos, más apoyo y preparación antes de su colocación, y las organizaciones juveniles deben contar con apoyo a la hora de ofrecer dicha preparación,
- las organizaciones juveniles y los interlocutores sociales deben implicarse en la gestión compartida del CESE,
- a diferencia del enfoque actual de Erasmus+, hay que impulsar la accesibilidad, reducir las cargas administrativas y cambiar el enfoque de las agencias nacionales para que al usuario le resulten más fáciles de usar.

Más adelante se especifican detalles de las propuestas del CESE, así como otras sugerencias.

## 2. Resumen de la iniciativa de la Comisión

2.1. La puesta en marcha de la iniciativa del CESE fue anunciada por el presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, en su discurso sobre el estado de la Unión en septiembre de 2016. En él estableció la solidaridad como uno de los elementos constitutivos de la Unión Europea y expresó su disposición a implicar a más jóvenes en acciones solidarias y de voluntariado.

2.2. El CESE se inauguró oficialmente el 7 de diciembre de 2016, con el objetivo de dar la bienvenida a los primeros 100 000 participantes de aquí a 2020. El objetivo fundamental del CESE es fortalecer la cohesión e impulsar la solidaridad en la sociedad europea permitiendo a los jóvenes participar en una gran variedad de actividades basadas en la solidaridad, como ayudar a gestionar emergencias como la crisis de refugiados, pero también en aquellos casos en que se necesitan acciones *ad hoc* (como es el caso de las catástrofes naturales).

2.3. Si se aprueba, el CESE se (re)inaugurará el 1 de enero de 2018 con un presupuesto de 341 millones EUR que se articulará en torno a tres actividades principales:

- Las colocaciones solidarias, que ayudarán a jóvenes que estén llevando a cabo actividades de voluntariado por un período de hasta doce meses, prácticas de un promedio de duración de dos a seis meses y empleos, de acuerdo con la legislación nacional relevante, por períodos de entre dos y doce meses. También se apoyarán las colocaciones de voluntariado en equipo en grupos de entre diez y cuarenta jóvenes voluntarios de distintos países durante un período que oscile entre dos semanas y dos meses.
- Los proyectos solidarios posibilitarán que grupos pequeños de al menos cinco participantes inscritos creen y lleven a cabo proyectos de solidaridad a escala local por iniciativa propia, durante períodos de dos a doce meses.
- Las actividades de creación de redes permitirán el intercambio de buenas prácticas entre los participantes inscritos y las organizaciones participantes, ofrecerán ayuda tras la colocación y establecerán redes de antiguos participantes.

Estas colocaciones se ofrecerán a jóvenes de entre dieciocho y treinta años. Actualmente, el programa está limitado a los veintiocho Estados miembros de la UE.

2.4. El programa durará tres años, de 2018 a 2020. El 80 % del presupuesto del CESE se destinará a la colocación de voluntariado y el 20 % a la colocación profesional (es decir, a puestos de trabajo y a períodos de prácticas). De los 341 millones EUR asignados al programa, casi el 58 % (aproximadamente 197,7 millones EUR) procederá de Erasmus +. La gran mayoría de estos fondos provendrá del SVE (191 millones EUR).

2.5. A los participantes inscritos se les pide que creen un perfil en un portal de internet e indiquen sus preferencias por lo que respecta a las áreas de trabajo y tipo de colocación. A continuación, recibirán ofertas de colocación de entidades públicas o privadas u organizaciones internacionales que hayan obtenido el sello de calidad del CESE. Para obtener el sello del CESE y acceder a la base de datos, la organización deberá someterse a un proceso de acreditación (similar al del SVE) en el que demuestre que cumple los requisitos de la Carta del CESE <sup>(1)</sup> (es decir, garantizar, entre otras cosas, el desarrollo de competencias, unas condiciones de trabajo seguras y dignas y formación adecuada).

2.6. La Comisión Europea y la Agencia Ejecutiva en el ámbito Educativo, Audiovisual y Cultural (EACEA) supervisarán la aplicación del CESE a escala de la UE, y las agencias nacionales de Erasmus+ controlarán su implantación a escala nacional.

2.7. En el caso de las colocaciones de voluntariado, se sufragarán a todos los participantes los gastos de manutención (alimentación y alojamiento), los viajes y los seguros, y además recibirán 155 EUR al mes. En cuanto a los empleos y las prácticas, se fijarán un contrato de trabajo, acuerdos de remuneración y de prácticas por escrito y una remuneración de acuerdo con la legislación nacional. En estas colocaciones se adelantan las ayudas económicas para los viajes.

2.8. Se prevé un complemento económico para jóvenes desfavorecidos y también podrán cubrirse algunos costes de las organizaciones de acogida (como administración, gestión o apoyo). La asistencia previa a la colocación (como el aprendizaje de idiomas) se ofrecerá fundamentalmente en línea, pero las organizaciones pueden complementarla con sus propios sistemas de apoyo. Se crearán centros de recursos del CESE en las agencias nacionales de Erasmus+ para prestar ayuda a las organizaciones participantes.

### 3. Observaciones generales sobre el CESE

3.1. El CESE acoge con satisfacción la creación de un nuevo programa que se centre en la juventud —en particular, en el voluntariado joven— y que no existe en la actual estructura de la UE. El CESE celebra asimismo la variedad de los tipos de colocaciones que ofrece el CESE, como los «proyectos solidarios» a escala local, en los que se recupera un elemento de las antiguas Iniciativas Juveniles, que tuvieron un gran éxito.

3.2. El CESE espera que, con este programa, pueda desarrollarse una estrategia de voluntariado más amplia a escala de la UE, no solo para los 100 000 jóvenes que participan en el programa, sino para los cerca de 100 millones de ciudadanos de la UE, jóvenes y adultos, actualmente comprometidos con el voluntariado en toda Europa. Como ya destacó el Comité en su dictamen sobre las políticas de la UE y el voluntariado <sup>(2)</sup>, es necesario un enfoque más coordinado en materia de política de voluntariado por parte de las instituciones de la UE. Este debe ser reconocido como un tema de política transversal y ser coordinado por una unidad especial en el seno de la Comisión Europea, impulsado por las estructuras políticas necesarias en otras instituciones de la UE. Con esta finalidad, la Agenda de Políticas para el Voluntariado en Europa (APVE) ofrece una serie de propuestas inspiradoras para seguir desarrollando el voluntariado a escala de la UE y los Estados miembros, así como para los interlocutores sociales y las ONG. El CESE también podría reforzar e impulsar la creación de estructuras nacionales de voluntariado y acabar con los numerosos obstáculos a los que sigue enfrentándose el voluntariado transfronterizo.

3.3. El CESE debe contribuir a los valores sociales europeos. No obstante, el CESE manifiesta su gran preocupación por la fusión de los objetivos del CESE con las políticas de empleo juvenil. Un enfoque de este tipo corre el riesgo de sustituir el trabajo retribuido por la mano de obra no remunerada de los jóvenes europeos. En este sentido, al CESE le preocupa que la definición de «voluntariado» propuesta por el documento sobre el fundamento jurídico del CESE (servicio voluntario no remunerado, llevado a cabo a tiempo completo y de forma continua cinco días a la semana, siete horas al día) se acerca mucho a la descripción de un empleo. Sin embargo, el voluntariado no suele ser un empleo a tiempo completo, sino que tiene lugar durante el tiempo libre del voluntario.

<sup>(1)</sup> [https://europa.eu/youth/solidarity/charter\\_es](https://europa.eu/youth/solidarity/charter_es).

<sup>(2)</sup> Dictamen del CESE «Comunicación sobre políticas de la UE y voluntariado: Reconocimiento y fomento de actividades voluntarias transfronterizas en la UE», DO L 181 de 21.6.2012, p. 150.

3.4. El CESE sugiere que la parte de empleo y prácticas debería ofertarse a través de otros programas de la UE ya existentes que se centren en el empleo y las prácticas, cuyo aspecto solidario debería reforzarse. Centrar el CESE únicamente en torno a la vertiente voluntaria permitiría dotarle de mayor claridad y concreción, y ayudaría a evitar confusiones con otros programas de la UE a disposición de los jóvenes.

3.5. Si, en cualquier caso, se mantuvieran en el CESE los empleos y las prácticas, al CESE le gustaría que se cumplieren las normas de calidad (Carta europea de formación y períodos de prácticas de calidad, el próximo Marco de acción para el aprendizaje, acordado conjuntamente por los interlocutores sociales europeos) y que la remuneración se ajustase plenamente a las legislaciones nacionales en materia de salarios o convenios colectivos aplicables. Asimismo, las prácticas deberían limitarse a organizaciones sin ánimo de lucro, fundaciones y empresas sociales. También sería necesario proporcionar una orientación laboral a los aprendices y becarios, contratos que cubran el seguro médico y la seguridad social, y objetivos claros en materia de educación y formación.

3.6. La puesta en marcha del CESE debería supervisarse con participación de organizaciones juveniles e interlocutores sociales, que desempeñarían un papel particular para garantizar que se hace una distinción clara entre las actividades de voluntariado y el empleo.

3.7. El CESE se muestra convencido de que el CESE debe ponerse en marcha plenamente bajo el auspicio de Erasmus+, en lugar de recurrir a la creación de un programa totalmente nuevo, administrado por las estructuras de Erasmus+. Esto podría contribuir también a una adaptación plena de las condiciones del resto del SVE al CESE. Además, significaría que el programa no estaría amenazado después de 2020. Sin embargo, en cualquier caso se necesita financiación y apoyo adicional.

3.8. En vista de la experiencia obtenida en el pasado, el CESE considera importante:

- garantizar que todas las iniciativas en apoyo de actividades solidarias sin ánimo de lucro se ajusten a necesidades reales, establecidas con claridad, en la comunidad a la que van dirigidas;
- evitar la duplicación, las cargas administrativas y los obstáculos frente a sistemas que funcionan correctamente, como el SVE;
- dar prioridad a iniciativas de base que encajen en las necesidades de las comunidades locales, en lugar de a las transnacionales que requieren más preparación y formación y más tiempo para asentarse;
- contemplar la posibilidad de reducir a dieciséis años la edad mínima para participar en estas iniciativas, así como en otras actividades;
- aprobar las actividades de voluntariado únicamente si se ajustan a los criterios de calidad establecidos en la APVE y en la Carta Europea de Derechos y Responsabilidades de los Voluntarios;
- emitir certificados al finalizar las actividades realizadas, como se indica en la recomendación de 20 de diciembre de 2012 sobre la validación de la formación no formal e informal para fomentar la empleabilidad;
- proporcionar medidas de apoyo a las organizaciones y a las personas para que puedan desarrollar sus capacidades a la hora de organizar actividades de voluntariado;
- salvaguardar la flexibilidad a través del CESE ofreciendo actividades a tiempo parcial para permitir a los voluntarios con discapacidad o a aquellos con menos oportunidades de viajar que participen en proyectos locales;
- establecer posibles sinergias entre proyectos del CESE y programas locales/nacionales;
- implicar a las principales partes interesadas en la preparación, la gestión y la evaluación del programa;
- facilitar el acceso al programa a personas con discapacidad y socialmente desfavorecidas (por ejemplo, jóvenes que salen de centros de acogida, que viven en zonas remotas, etc.);
- velar de manera especial por el respeto de las normas de seguridad en aquellos programas que impliquen trabajar directamente con niños;

— prestar un apoyo amplio y eficaz al programa para que llegue a quienes de otro modo no habrían recurrido a él.

#### 4. Observaciones específicas sobre el CESE

##### 4.1. Definición de voluntariado y acciones solidarias

La definición de voluntariado en el documento actual es restrictiva y no refleja la diversidad del voluntariado en Europa. Actualmente se define el voluntariado como un «servicio voluntario no remunerado a tiempo completo [es decir, llevado a cabo de forma continua, cinco días a la semana, siete horas al día] durante un período de hasta doce meses». Una manera de resolver este problema sería utilizar la palabra «voluntariado» para describir todas las acciones en las que los jóvenes actúan como voluntarios (por ejemplo, las colocaciones de voluntariado, el voluntariado en grupo o las iniciativas de voluntariado en el tiempo libre).

La definición de acciones solidarias también es vaga y muy amplia, y plantea interrogantes sobre los tipos de proyectos que se organizarán al auspicio del CESE.

##### 4.2. Prácticas

La propuesta actual no hace una distinción formal entre el voluntariado y los empleos o las prácticas, creando una confusión innecesaria entre dos realidades diferentes, como son el voluntariado y el trabajo. Los mismos criterios de calidad que se están aplicando a todas las actividades y a todas las organizaciones participantes también plantean interrogantes sobre las garantías de calidad de las ofertas, ya que se utilizarían los mismos criterios para acreditar a empresas sin ánimo de lucro, a organizaciones de la sociedad civil y a otras organizaciones públicas y privadas. Por tanto, el CESE está convencido de que las prácticas deberían limitarse a organizaciones sin ánimo de lucro, fundaciones y empresas sociales.

##### 4.3. Impacto del CESE en Erasmus+

El CESE acoge favorablemente el anuncio de esta nueva inversión en los jóvenes, pero manifiesta su preocupación por que se haya logrado en gran medida a costa de reasignar el presupuesto del SVE en el marco del programa Erasmus+ a partir de 2018. Esto nos lleva a preguntarnos dónde residen las prioridades de la Comisión en un momento en el que las tasas de éxito de los usuarios en otras partes del actual capítulo dedicado a la juventud de Erasmus+ están descendiendo rápidamente y muchos proyectos de calidad siguen careciendo de financiación (como reveló también el documento informativo del CESE sobre Erasmus+ <sup>(3)</sup>). El CESE considera que la inversión en el presupuesto del CESE no debe obtenerse a expensas de programas que ya ofrecen oportunidades inestimables a los jóvenes, y especialmente de Erasmus+, que ya está infrafinanciado. Además, podría estar en juego el futuro del programa Erasmus+, con su amplia dimensión de aprendizaje para toda la vida que aúna la educación formal y la no formal.

##### 4.4. Un portal de inscripción en línea como instrumento interactivo y de gestión realmente eficaz

El CESE considera que un portal de inscripción podría simplificar realmente los procedimientos y hacer que el CESE fuera más accesible para un mayor número de jóvenes. Sin embargo, la dependencia excesiva del portal para la inscripción, la selección y el apoyo a los participantes antes de la colocación no basta para garantizar la calidad y la igualdad de los procedimientos de selección y seguimiento. El carácter pasivo del proceso de selección (por ejemplo, los participantes tienen que esperar a que las organizaciones acreditadas contacten con ellos) resta capacidad, crea una relación desequilibrada entre los participantes y las organizaciones de acogida y es una posible fuente de frustración del programa del CESE.

Por lo tanto, el CESE propone cambiar significativamente el portal para hacerlo interactivo para ambas partes y permitir que apoye la simplificación de la administración a lo largo del ciclo de vida del proyecto, desde la manifestación inicial de interés, pasando por una búsqueda activa de organizaciones de acogida, la solicitud, la selección, la preparación, el rendimiento y la evaluación, e incluso la posibilidad de crear redes de antiguos participantes. No habrá que introducir ningún dato dos veces.

Debe garantizarse la igualdad de oportunidades para todos, incluidos los que tienen dificultades para acceder a internet. Para ellos, debe existir una ayuda fuera de línea.

<sup>(3)</sup> SOC/552: Evaluación intermedia de Erasmus+, aprobado el 31 de mayo de 2017.

#### 4.5. La preparación previa a la colocación, incluido el apoyo a los jóvenes procedentes de entornos desfavorecidos

Limitarse a ofrecer formación en línea antes de una colocación no basta para garantizar una experiencia satisfactoria. El CESE considera que debe proporcionarse a los jóvenes más apoyo y preparación –en particular a aquellos que de una manera u otra se hallan en una situación desfavorecida– antes de su colocación y que las organizaciones juveniles, con sus conocimientos técnicos, pueden actuar como organizaciones de apoyo en todas las fases del programa y deben recibir los incentivos adecuados para hacerlo.

#### 4.6. Implicación de las organizaciones juveniles y los interlocutores sociales en la gestión compartida del CESE

Para que el programa sea un éxito, las partes interesadas clave deben implicarse en su diseño desde el principio. Actualmente, la propuesta no contempla la implicación de organizaciones juveniles u otras organizaciones de voluntarios, ni de interlocutores sociales, en la implantación, la gestión compartida y la supervisión del CESE. La propuesta da prioridad a las agencias nacionales de Erasmus+ en la gestión del programa, con una estructura muy similar a la del programa del SVE. La asignación del presupuesto también se decidirá con arreglo a las actividades clave en los programas de trabajo anuales de la Comisión, siguiendo sus propios criterios. El CESE sigue creyendo que debería consultarse con regularidad a las organizaciones juveniles y a otras organizaciones de la sociedad civil, incluidos los interlocutores sociales, en el proceso de programación, ejecución y seguimiento de la iniciativa recurriendo a grupos consultivos y otros medios, formales e informales. Los jóvenes también deberían implicarse en el proceso de seguimiento y evaluación, por ejemplo, mediante un instrumento que les permitiera evaluar su experiencia a todos los niveles (europeo, nacional y local).

#### 4.7. Accesibilidad, carga administrativa y agencias nacionales

Como señaló el CESE en su documento informativo sobre la evaluación intermedia de Erasmus+ <sup>(4)</sup>, solicitar el Erasmus+ y participar en él sigue siendo un reto para las organizaciones de base voluntaria que no están completamente profesionalizadas. La cantidad total de trabajo requerido no tiene por qué ser siempre excesiva, pero los recursos humanos y económicos limitados implican que o bien estas organizaciones no prueban o bien buscan enfoques alternativos menos onerosos. Por lo tanto, es de suma importancia que las agencias nacionales cambien su enfoque de la manera que resulte más fácil para el usuario a fin de atraer y ayudar en sus esfuerzos a posibles solicitantes del CESE y a sus posibles organizaciones de acogida. Unos controles menos formales y una orientación más informal contribuirían en gran medida al éxito del programa. Conviene, en este sentido, ofrecer un apoyo adecuado a las agencias nacionales y dotarlas de financiación adicional para el personal de apoyo a los usuarios.

#### 4.8. Otras cuestiones dignas de consideración

- a) ¿Cómo podemos garantizar que la información sobre la iniciativa llegue a todos los jóvenes, todas las regiones y todas las organizaciones para recién llegados, en particular a aquellos en situaciones más vulnerables? ¿O se tratará de un «acceso limitado» para unos pocos afortunados?
- b) ¿Cómo podemos asegurar que los jóvenes con menos oportunidades podrán realmente acceder al programa? Es fundamental prestar apoyo económico para actividades de divulgación dirigidas a organizaciones implicadas en el programa. El papel de las organizaciones de apoyo sería esencial para mantener las actividades de divulgación y respaldar el compromiso posterior. El programa debería potenciar el compromiso de los jóvenes con la sociedad más allá de la actividad del CESE.
- c) Debe garantizarse la calidad del programa para los participantes, pero ¿cómo evaluaremos la calidad de la solidaridad (los resultados de cada uno de los proyectos)?
- d) ¿Deberíamos integrar el CESE en otros programas europeos? También podría incluirse en los programas de movilidad de estudiantes Erasmus+ una dimensión de voluntariado local, que podría vincularse al CESE.
- e) ¿Qué criterios objetivos utilizará la Comisión para ajustar cada año el presupuesto disponible para cada acción específica? Los ajustes basados en el nivel de demanda de cada actividad ayudarían a evitar la presión sobre ciertas actividades, por un lado, y servirían para evitar la desconexión de los jóvenes y las organizaciones participantes, por el otro.

---

<sup>(4)</sup> SOC/552: Evaluación intermedia de Erasmus+: último párrafo del apartado «¿Se ha reducido la carga administrativa de la gestión de los proyectos de Erasmus+ en tu área de trabajo?» del anexo técnico.

- f) ¿Cómo podemos garantizar que las solicitudes de fondos serán lo suficientemente flexibles para las organizaciones de voluntariado y los grupos juveniles? Un proceso simplificado resultaría útil para garantizar que pueden presentarse microsubsidios (por debajo de 5 000 EUR) en cualquier momento, sin plazos establecidos y con un formulario de solicitud simplificado.

Bruselas, 19 de octubre 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 sobre una agenda renovada de la UE para la educación superior»**

[COM(2017) 247 final]

**y sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Desarrollo escolar y docencia excelente para un gran comienzo en la vida»**

[COM(2017) 248 final]

(2018/C 081/22)

Ponente: **Pavel TRANTINA (CZ/III)**

Coponente: **Antonello PEZZINI (IT/I)**

Consulta	Comisión Europea, 5.7.2017
Fundamento jurídico	Artículo 165, apartado 4, y artículo 166, apartado 4, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Sección de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía (SOC)
Aprobado en sección	27.9.2017
Aprobado en el pleno	19.10.2017
Pleno n.º	529
Resultado de la votación	148/1/3
(a favor/en contra/abstenciones)	

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. Si bien el CESE acoge con satisfacción las iniciativas y está de acuerdo con sus principios, desea aprovechar la ocasión para expresar su opinión respecto de la importancia de proporcionar los medios necesarios para apoyar la mejora de los sistemas educativos en Europa a fin de lograr una educación de alta calidad para todos, así como sobre la importancia de mejorar la capacidad de la educación para afrontar los retos sociales y preparar eficazmente a los estudiantes para una vida y un empleo de calidad. Movilizando sus propios valores, Europa puede y debe desempeñar un papel innovador de primer orden en la creación de una economía sostenible e inclusiva. Una economía de estas características debería ser capaz de mejorar la competitividad y salvaguardar el futuro de su modelo social particular. La cooperación en el ámbito de la educación da un significado real al concepto mismo de la UE y promueve su imagen de «comunidad», esto es, la Unión Europea, como algo constructivo.

1.2. Dado el clima político actual en Europa, el CESE pide a la Comisión y a los Estados miembros que incluyan la necesidad de valorar la diversidad cultural y la tolerancia en las políticas educativas como otra área en la que promover la ciudadanía activa, dentro del ámbito de los objetivos de la UE centrados en promover los valores fundamentales de la Unión. Todos somos responsables de educar a las personas y hacerlas realmente conscientes de la historia y los valores europeos comunes así como de la importancia de la tolerancia y los derechos humanos.

1.3. El CESE considera que, a fin de poder responder a los crecientes retos actuales, se necesita una iniciativa más ambiciosa, que dé lugar a una estrategia educativa más integral que cambie el paradigma actual, al objeto de prestar apoyo a nuestros niños y jóvenes y aportar soluciones rápidas a los retos actuales.

1.4. Mejorar el estatus de los profesores y directores de escuelas y respaldarlos es fundamental para mejorar la educación. Es preciso impartir formación de perfeccionamiento profesional no solo a los profesores y directores de escuela, sino también a los educadores de los niños y jóvenes en el mundo real fuera del entorno educativo, es decir sus progenitores, la comunidad y los proveedores de educación no formal. Es importante fraguar alianzas con estos grupos.

1.5. Se deberían formular sugerencias más específicas a los Estados miembros en relación con la educación y el apoyo al profesorado, incluida la mejora del entorno escolar como parte integrante de sus condiciones de trabajo y de las condiciones de aprendizaje de los alumnos. Algunas podrían formularse en el contexto del Semestre Europeo como parte de las recomendaciones específicas por país.

1.6. Con la vista puesta en la próxima cumbre de educación superior prevista para comienzos de 2018, que será organizada por la Comisión, el CESE anima encarecidamente a los Estados miembros a dar un significativo paso adelante — incluido el recurso a un diálogo social y civil eficaz— y establecer sistemas educativos, formativos y de aprendizaje permanente que ofrecerán a los estudiantes un futuro prometedor en Europa.

1.7. El CESE considera que los dos elementos mencionados a continuación constituyen la piedra angular para mejorar y modernizar los sistemas educativos: la disponibilidad de una financiación suficiente, asignada equitativamente, y una gobernanza coordinada en el marco de un diálogo social eficaz y de alta calidad. Esto debería desempeñar un papel más destacado en los futuros debates. Los recursos educativos no deberían centrarse únicamente en el rendimiento, sino también en la inclusión de alumnos procedentes de entornos desfavorecidos y de refugiados.

1.8. La UE debe invertir más en educación y formación, investigación e innovación incrementando la asignación de fondos a los programas Erasmus+ y Horizonte 2020, así como a los que se prevé que sean sus sucesores. De esta manera se podría elevar el número de puestos de trabajo y ofrecer nuevas oportunidades en el futuro.

1.9. Asimismo, el CESE desea subrayar la importancia de implicar efectivamente en este proceso a los interlocutores sociales y otras organizaciones de la sociedad civil.

1.10. Aunque la Comunicación se centra en las escuelas y la educación superior, también deben abordarse la cooperación y los vínculos entre el aprendizaje formal, no formal e informal y la validación de sus resultados.

1.11. El CESE subraya la importancia de adoptar un enfoque global sobre el espíritu empresarial. Es preciso definir los resultados del aprendizaje del emprendimiento para todos los docentes a fin de introducir en las aulas metodologías eficaces. Desarrollar proyectos sociales dentro o fuera de las escuelas ofrece una oportunidad ideal para adquirir tales destrezas y la actitud necesaria, así como para contribuir a mejorar los vínculos con otros entornos de aprendizaje.

1.12. El CESE considera que el objetivo más amplio de la educación se inscribe en el equilibrio y la estrecha cooperación entre las asignaturas CTIM y las ciencias sociales y humanidades. Así pues, el CESE pide que se adopte un enfoque más interdisciplinario de la educación y el aprendizaje permanente, centrado en las asociaciones y en unos itinerarios educativos flexibles que vayan más allá de un único nivel de educación y un campo de estudio en particular.

## 2. Resumen de las iniciativas de la Comisión

2.1. Tras su Comunicación sobre el tema «Mejorar y modernizar la educación» (7 de diciembre de 2016), la Comisión Europea puso en marcha el 30 de mayo de 2017 una nueva iniciativa juvenil en escuelas y en centros de educación superior titulada «Estrategia para una educación de gran calidad, inclusiva y orientada al futuro». El paquete comprende dos agendas de la UE renovadas para modernizar la educación, una en las escuelas y otra en los centros de educación superior.

2.2. Por lo que respecta a las escuelas, los datos empíricos provenientes de los Estados miembros han determinado tres ámbitos en los que es necesario actuar y en los cuales el apoyo de la UE puede ayudar a afrontar retos importantes:

— aumentar la calidad y el carácter inclusivo de las escuelas;

— apoyar la excelencia de los profesores y directores de escuela, y

— mejorar la gobernanza de los sistemas de educación escolar.

2.3. La Comisión propone completar las medidas emprendidas por los Estados miembros en estos tres ámbitos apoyando el aprendizaje mutuo, reforzando los datos empíricos sobre lo que funciona en el ámbito educativo y ofreciendo asistencia para las reformas nacionales a los Estados miembros que así lo deseen. Este apoyo incluye, por ejemplo, fomentar el desarrollo de competencias y del aprendizaje intercultural a través de asociaciones escolares y proyectos de movilidad y de hermanamiento electrónico en el marco de Erasmus +; reforzar el aprendizaje entre iguales sobre las carreras y el desarrollo profesional de profesores y directores de escuelas, y crear un nuevo mecanismo de apoyo para ayudar a los Estados miembros que busquen ayuda en la concepción y la aplicación de las reformas educativas.

2.4. La estrategia de educación superior renovada se basa en la agenda para la modernización de 2011. En la Comunicación, la Comisión presenta sus planes para cuatro ámbitos clave:

- velar por que los titulados acaben la educación superior con el conjunto de capacidades que ellos y la economía moderna necesitan;
- crear unos sistemas de educación superior inclusivos;
- velar por que las instituciones de educación superior contribuyan a la innovación en el resto de la economía, y
- apoyar a las instituciones de educación superior y a los gobiernos para que utilicen de la mejor manera posible los recursos humanos y financieros disponibles.

2.5. Por último, para garantizar que la educación superior pueda contribuir a impulsar el crecimiento y la creación de empleo, las universidades deben adaptar los planes de estudios a las necesidades actuales y previstas de la economía y la sociedad, y los futuros estudiantes necesitan información actualizada y fidedigna que les ayude a decidir qué cursos eligen. Esta es la razón por la que la Comisión también presentó paralelamente una propuesta de Recomendación del Consejo sobre el seguimiento de los titulados, como parte de la nueva Agenda de Capacidades para Europa, que incluirá asimismo a los titulados de los programas de educación y formación profesionales además de los titulados de educación superior. Esto debería animar y ayudar a las autoridades de los Estados miembros a mejorar la calidad y disponibilidad de la información sobre los progresos de los licenciados universitarios, al término de sus estudios, en su carrera profesional o en los ciclos de estudios posteriores.

### 3. Observaciones generales sobre la nueva estrategia educativa de la UE

3.1. El CESE acoge con satisfacción las iniciativas y desea aprovechar la ocasión para expresar su opinión respecto de la importancia de proporcionar los medios necesarios para apoyar la mejora de los sistemas educativos en Europa a fin de lograr una educación de alta calidad para todos, así como sobre la importancia de mejorar la capacidad de la educación para afrontar los retos sociales y preparar eficazmente a los estudiantes para una vida y un empleo de calidad. Está de acuerdo con el hincapié que se ha hecho en la educación infantil, la inversión en la educación de los profesores, la promoción de la cooperación entre las distintas partes interesadas, la mejora de la gobernanza escolar, las sinergias con la investigación y la atención general concedida a la inclusión social.

3.2. Si bien se ha subrayado de forma generalizada que la educación es un vector clave para reducir las desigualdades socioeconómicas y promover la inclusión social <sup>(1)</sup>, en la reciente Recomendación de la Comisión para el pilar europeo de derechos sociales y la Declaración de París de 2015 <sup>(2)</sup> se señaló que las desigualdades siguen creciendo en la mayoría de los países de la UE. Los cambios que están teniendo lugar en todo el mundo, que afectan al empleo, a la demanda de competencias y a las sociedades, nunca habían sido tan rápidos, por lo que la UE debería animar a los Estados miembros a que adapten sus sistemas educativos a esta nueva realidad. La evaluación continua de la inadecuación de las cualificaciones y los resultados del mercado laboral debería contribuir a este objetivo. Para construir una sociedad con una verdadera igualdad de oportunidades, también es necesario elaborar unos planes de estudios y unas prácticas de enseñanza más flexibles, innovadoras e integrales, valorando los numerosos ejemplos de mejores prácticas que se han destacado en los últimos años.

<sup>(1)</sup> La educación es un componente clave de las últimas declaraciones de la UE: el pilar social de la UE (abril de 2017); la nueva Agenda de Capacidades para Europa (junio de 2016); el documento de reflexión sobre la dimensión social de Europa (abril de 2017); la Declaración de Roma (marzo de 2017).

<sup>(2)</sup> En una reunión informal de ministros de Educación celebrada en marzo de 2015 en París se aprobó la Declaración «Promoting citizenship and common values of freedom, tolerance and non-discrimination in education» [Declaración sobre la promoción de la ciudadanía y de los valores comunes de libertad, tolerancia y no discriminación a través de la educación].

3.3. En este sentido, el CESE tiene sumo interés en señalar que la educación es un bien común y debería seguir siendo un instrumento clave en la promoción del interés público destinando la inversión a la reducción de los costes privados y públicos que conlleva la falta de educación en numerosos ámbitos, tales como la prevención de la violencia, la mejora de la salud a través del deporte y la promoción del bienestar, la toma de conciencia sobre el cambio climático y la garantía de la paz social en unas sociedades cada vez más diversas. A este respecto, las reformas educativas no solo deberían aspirar a transmitir el conjunto de destrezas, competencias y conocimientos del mañana que necesitan los jóvenes para acceder al mercado laboral, sino también a mejorar la capacidad de los estudiantes para responder a cuestiones sociales urgentes que afectan al día a día de los ciudadanos europeos.

3.4. La transición de un nivel educativo a otro y la cooperación entre los distintos proveedores de educación, tanto en entornos formales como no formales, requieren una atención especial en la estrategia planificada de la Comisión. Si bien el CESE acoge con satisfacción el énfasis que se ha puesto en crear unos sistemas de educación superior inclusivos y conectados y en alentar a las escuelas a desarrollar una cooperación y unos vínculos mejores con la educación superior en el ámbito de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas (CTIM), el Comité considera que el objetivo más amplio de la educación se inscribe en el equilibrio y la estrecha cooperación entre las asignaturas CTIM y las ciencias sociales y humanidades. Así pues, el CESE pide que se adopte un enfoque más interdisciplinario de la educación y el aprendizaje permanente, centrado en las asociaciones y en unos itinerarios educativos flexibles que vayan más allá de un único nivel de educación y un campo de estudio en particular. Un planteamiento de este tipo contribuiría asimismo a luchar contra diversas desigualdades, por ejemplo la desigualdad de género en las asignaturas CTIM y en la ciencias en general, ya que se suprimirían los estereotipos sobre lo que es más conveniente o habitual basados en el género, la raza u otras características personales.

3.5. Una vez más <sup>(3)</sup>, el Comité pide a la Comisión que desempeñe un papel proactivo para introducir soluciones más innovadoras en los ámbitos de la educación y el desarrollo de capacidades, así como en el seguimiento y la promoción de prácticas y enfoques innovadores que ya existen en los Estados miembros. El CESE está convencido de que ha llegado el momento de introducir un auténtico cambio de paradigma en los objetivos y el funcionamiento del sector de la educación y la formación, así como en la comprensión de su lugar y función en la sociedad, y de que se reconozca el hecho de que la educación en sí misma es un factor que influye en la productividad. Si actúa de manera proactiva en su nivel, la UE constituye un elemento clave a la hora de configurar una mejor educación para el futuro.

3.6. Como el CESE ya ha señalado en uno de sus dictámenes previos, «la movilización de todas las partes interesadas y el apoyo a la creación de “asociaciones de aprendizaje” en la sociedad, con la participación de escuelas, empresas, cámaras municipales, organizaciones de la sociedad civil, ONG juveniles, padres y alumnos, trabajadores que se ocupan de los jóvenes y otros trabajadores sociales en el diseño y aplicación de los programas de estudios es crucial para [...] [el] cambio del paradigma educativo» <sup>(4)</sup>.

3.7. Desde sus primeros años de escuela, debe ayudarse a los jóvenes a que desarrollen carteras personales de competencias que incluyan no solo sus conocimientos sino también sus competencias, capacidad de innovación y creatividad, espíritu crítico y concienciación sobre la historia común europea. Estos perfiles de competencia deberían dejar también un amplio margen a las distintas competencias digitales, las capacidades interpersonales y su experiencia de trabajo en equipo, así como a su capacidad de ser consciente de las distintas culturas. Esto debería lograrse con el apoyo de los educadores y los animadores juveniles.

3.8. El nombre inicial de las iniciativas («Iniciativa Juvenil») daba una imagen equivocada, dado que parecía dirigirse solo a los jóvenes mientras que los sistemas de educación formal reciben cada vez más estudiantes adultos. Cabe lamentar que apenas se mencione a los «adultos» en la Comunicación sobre educación superior, ya que esta educación puede desempeñar un papel clave en el aprendizaje permanente a cualquier edad, así como para actualizar las capacidades, competencias y conocimientos de las personas empleadas y desempleadas.

3.9. La clave para mejorar y modernizar los sistemas educativos es la garantía de una financiación suficiente, asignada equitativamente, y una gobernanza coordinada en el marco de un diálogo social eficaz y de alta calidad. La Comisión no reconoce este aspecto lo suficiente en sus documentos de trabajo y no pone el énfasis necesario en el hecho de que los recursos educativos no deberían centrarse únicamente en el rendimiento, sino también en la inclusión de alumnos procedentes de entornos desfavorecidos y en la integración de refugiados. Asimismo, apenas reconoce la importancia de consultar e implicar a las distintas partes interesadas en este proceso, en particular a las organizaciones de la sociedad civil.

<sup>(3)</sup> DO C 173 de 31.5.2017, p. 45.

<sup>(4)</sup> DO C 214 de 8.7.2014, p. 31.

#### 4. Observaciones específicas sobre la nueva estrategia educativa de la UE

En respuesta a las dos iniciativas de la Comisión y, de forma más general, a las políticas de la UE y los Estados miembros, el CESE se centrará aquí en las tres prioridades transversales para las escuelas y los centros de educación superior que figuran a continuación.

4.1. Las cualificaciones técnicas básicas son necesarias, pero también lo son las habilidades, competencias y conocimientos interpersonales y transversales.

4.1.1. El CESE subraya la importancia de que la Comisión vele por que los Estados miembros adopten una definición global de las necesidades de los alumnos, es decir, que incluyan las cualificaciones tanto «técnicas» como «personales», así como las competencias y los conocimientos interdisciplinarios. Estos tres aspectos no deberían cubrir únicamente las capacidades necesarias para trabajar, sino también adoptar un propósito más amplio para lograr el desarrollo personal de todos los individuos a lo largo de su vida. Las mejoras educativas, especialmente de los sistemas de educación superior, necesitan por tanto centrarse también en el modo de impulsar mejor la ciudadanía activa, la capacitación juvenil, el aprendizaje permanente y los conocimientos sobre el funcionamiento de la UE y los beneficios que esta reporta. Cabe recordar que la educación no puede abordar las desigualdades socioeconómicas por sí misma, ya que las sinergias con las políticas sociales y de empleo complementarias constituyen un requisito previo para lograr una solución más sostenible.

4.1.2. Ha de concederse una atención particular al desarrollo de las denominadas «competencias interpersonales», ya que los empleadores las valoran cada vez más y también resultan de utilidad al margen del ámbito laboral. Por ello, el CESE alienta medidas como las especificadas en la Comunicación de la Comisión: proyectos para valorar la creatividad, la resolución de problemas, la colaboración <sup>(5)</sup>, el trabajo en equipo y el pensamiento crítico. Los responsables de las políticas deben recibir el apoyo y la formación adecuados para comprender la dimensión global de estas competencias.

4.1.3. Si bien el CESE acoge con satisfacción el apoyo a la cooperación entre universidades y el mundo laboral, considera que no debería restringirse al sector empresarial. La creación de asociaciones entre empresas e instituciones educativas no debería justificarse solamente sobre la base del criterio de si los jóvenes pueden trabajar directamente o no. Las empresas deben poder aprovechar plenamente el potencial humano movilizándolo las competencias adecuadas y poniendo a disposición de todos los grupos de edad las nuevas oportunidades que brinda la revolución digital. Las empresas deberían también animar a los jóvenes a seguir formándose una vez acceden al mundo laboral: la educación es un proceso continuo que no puede satisfacer todas las necesidades en el limitado número de años que dura la educación formal.

4.1.4. No obstante, como ya ha señalado el CESE, es necesario «[promover] la integración en la escuela de sistemas de educación y formación en alternancia, que combinen la enseñanza presencial con la experiencia en el lugar de trabajo, sensibilizando a las autoridades educativas y las empresas sobre la importancia de estas iniciativas» <sup>(6)</sup>. La experiencia laboral para los alumnos de la escuela y unos lazos más estrechos entre escuelas, industria, universidades e investigación resultan cruciales para crear empleo juvenil sostenible y cualificado.

4.1.5. A pesar de la necesidad de competencias técnicas, la economía no puede dictar la dirección de la educación (superior). En otras palabras, iniciativas como un seguimiento de los titulados a nivel de sistema deberían garantizar que los programas de educación superior y planes de estudios no se basen en resultados educativos instrumentalizados, como los salarios o los niveles de empleo de los titulados. Algunos Estados miembros ya cuentan con su propio sistema de seguimiento, por lo que el posible nuevo sistema que se implantara en toda la UE debería fusionarlos y, en cualquier caso, deberá evitarse su utilización para justificar las medidas de austeridad en los planes de estudios de humanidades y ciencias sociales.

4.2. Apoyar a los profesores para una enseñanza de gran calidad y el aprendizaje permanente

4.2.1. En la «era digital de la educación», el uso de la tecnología en la educación tiene que ser beneficioso para el proceso de aprendizaje: por ejemplo, aunque aprender a programar no es un fin en sí mismo, los alumnos tienen que entender la lógica de la programación y adquirir el conjunto de capacidades necesarias para utilizar los medios tecnológicos en continua evolución en los entornos de aprendizaje y de vida.

<sup>(5)</sup> «Improving the quality of teaching and learning in Europe's higher education institutions», Informe del Grupo de Alto Nivel sobre la Modernización de la Educación Superior, Comisión Europea, junio de 2013.

<sup>(6)</sup> DO C 327 de 12.11.2013, p. 58.

4.2.2. Aunque las TIC ofrecen oportunidades en muchos ámbitos, también abren la puerta a peligros reales, como la cibercriminalidad, los contenidos peligrosos y perjudiciales, la creciente comercialización de los servicios, y posibilitan la vigilancia tecnológica y el uso indebido de datos personales. Por consiguiente, es necesario reforzar la alfabetización digital, a fin de ofrecer a cada individuo las herramientas adecuadas para incorporarse al mundo laboral en el futuro. Las TIC se han integrado en todos los niveles de la industria y los servicios y, por lo tanto, deben formar parte integrante del aprendizaje permanente.

4.2.3. Las mejoras de la educación digital también deberían ayudar a los jóvenes a diferenciar más claramente entre información y conocimiento, a desarrollar el pensamiento crítico y una alfabetización mediática adecuada y a ser capaces, por ejemplo, de reconocer noticias falsas o de proteger su privacidad en línea.

4.2.4. Pese a que la Comunicación se centra en las escuelas y los centros de educación superior, la cooperación y los lazos entre el aprendizaje formal, no formal e informal y la validación de sus resultados, no se han abordado lo suficiente, como se subraya en las Conclusiones del Consejo <sup>(7)</sup> de 2012, sobre el tema «*Partnership and flexible pathways for lifelong learning skills development*». Incluso hoy en día, tan solo la mitad de los Estados miembros de la UE han establecido una estrategia integral para el aprendizaje permanente <sup>(8)</sup>. A este respecto, las tecnologías también pueden reportar beneficios en lo que se refiere a la diversificación de los enfoques para la educación.

4.2.5. La Comisión se ha centrado durante años en el desarrollo de redes en la UE y la promoción de la cooperación para el intercambio de mejores prácticas y el aprendizaje entre iguales, pero también resultaría interesante evaluar en qué medida los educadores aprueban realmente estos instrumentos y mecanismos. Es muy probable que muchos profesores y educadores sigan sin ser conscientes de todos los recursos de apoyo, financiación y formación que tienen a su disposición a nivel de la UE. Mejorar el desarrollo de la capacidad y las condiciones de trabajo de los docentes, incluidos los salarios, debería ser una prioridad para los Estados miembros.

4.2.6. Según las recomendaciones de la Comisión, los Estados miembros deben facilitar el aprendizaje permanente de educadores y profesores, así como incrementar su movilidad, por ejemplo a través de los programas Erasmus+. Ha de concederse una atención específica a la mejora de los aspectos participativos de la enseñanza, puesto que esto ha demostrado ser una excelente práctica pedagógica que permite a los estudiantes adquirir conocimientos y desarrollar ciertas competencias transversales, como las competencias de comunicación. Esto constituiría un notable cambio, al pasar de una educación centrada en el profesor a una enseñanza centrada en el alumno, en la que el profesor se convierte más en un facilitador del aprendizaje.

#### 4.3. El aprendizaje empresarial a través de proyectos sociales

4.3.1. La educación debe fomentar las competencias, capacidades y actitudes clave necesarias para prosperar en la vida tras finalizar la educación formal, como el trabajo en equipo o la gestión de proyectos. Este nuevo conjunto de competencias no solo ayudaría a incrementar la empleabilidad, sino que además mejoraría la capacidad de los futuros adultos para crear su propio trabajo, de manera individual o colectiva. El aprendizaje activo y el basado en la experiencia son enfoques alternativos para el aprendizaje que pueden aumentar la capacidad de retener conocimientos y son más útiles para desarrollar destrezas prácticas, en oposición a los conocimientos técnicos sobre un tema en particular.

4.3.2. El CESE subraya la importancia de adoptar un enfoque integral respecto del emprendimiento y de aprovechar el nuevo marco EntreComp <sup>(9)</sup>. Desarrollar proyectos sociales dentro o fuera de las escuelas ofrece una oportunidad ideal para adquirir tales destrezas y la actitud necesaria, así como para contribuir a mejorar los vínculos con otros entornos de aprendizaje. A este respecto, el apoyo a la iniciativa del Cuerpo Europeo de Solidaridad para los jóvenes en escuelas y en centros de educación superior ha de ser una acción clave para los Estados miembros. Asimismo, hay un interés creciente por el emprendimiento social, que es una forma de satisfacer las aspiraciones de los jóvenes a puestos de trabajo más significativos.

<sup>(7)</sup> Documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre «*Partnership and flexible pathways for lifelong learning skills development*», que acompaña a la Comunicación de la Comisión sobre el tema «Un nuevo concepto de educación: invertir en las aptitudes para lograr mejores resultados socioeconómicos», de noviembre de 2012.

<sup>(8)</sup> Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, que acompaña al proyecto de informe conjunto de 2015 del Consejo y de la Comisión sobre la aplicación del marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación («ET 2020») — Nuevas prioridades para la cooperación europea en educación y formación, de agosto de 2015.

<sup>(9)</sup> Marco Europeo para la Competencia Empresarial  
<https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/entrecomp-entrepreneurship-competence-framework>.

4.3.3. El emprendimiento es un poderoso motor del crecimiento económico y la creación de empleo, por lo que debe prestarse especial atención al desarrollo de competencias relacionadas con la iniciativa empresarial. Como el CESE ya ha señalado anteriormente, la educación empresarial en Europa, en el currículo y como parte del aprendizaje permanente, aún requiere un compromiso real por parte de los responsables políticos. La ambición, la creatividad y el emprendimiento deben apreciarse por sus propios méritos y promoverse, pero no deberían confundirse con la actividad empresarial o el ánimo de lucro. La creatividad se desarrolla por medio del aprendizaje en los sistemas formales y no formales. Se necesita la plena participación de los educadores a fin de garantizar la transmisión del mensaje apropiado. Es posible que los profesores no vean con buenos ojos una definición restrictiva del espíritu empresarial, que se limite, por ejemplo, a crear una empresa, pero que en cambio sí se muestren más receptivos a un concepto amplio que represente a una competencia esencial para toda la vida. El modelo «entrepreneurial staircase» (escalera del espíritu empresarial) para desarrollar las actividades y la enseñanza puede utilizarse para llevar este «espíritu» a las aulas <sup>(10)</sup>.

4.3.4. Acaben o no creando empresas o empresas sociales, los jóvenes que se benefician del aprendizaje del emprendimiento desarrollan los conocimientos empresariales y aptitudes y actitudes esenciales, como la creatividad, la iniciativa, la tenacidad, el trabajo en equipo, la comprensión del riesgo y el sentido de la responsabilidad. Esa es la mentalidad emprendedora que les ayuda a transformar las ideas en actos y también aumenta considerablemente la empleabilidad. Es preciso definir los resultados del aprendizaje del emprendimiento para todos los docentes a fin de introducir en las aulas metodologías eficaces. Los Estados miembros deben estimular las aptitudes emprendedoras a través de maneras de enseñar y aprender nuevas y creativas desde la educación primaria, además de prestar una atención particular, desde la enseñanza secundaria hasta la superior, a la posibilidad de crear una empresa como opción de carrera. Mediante un aprendizaje basado en problemas concretos y relaciones con las empresas, la experiencia del mundo real ha de integrarse en todas las disciplinas y adaptarse a todos los niveles de la educación.

Bruselas, 19 de octubre de 2017.

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

---

<sup>(10)</sup> DO C 48 de 15.2.2011, p. 45.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1380/2013 sobre la política pesquera común**

[COM(2017) 424 final-2017/0190(COD)]

(2018/C 081/23)

Ponente: **Gabriel SARRÓ IPARRAGUIRRE**

Consulta	Consejo, 14.9.2017 Parlamento Europeo, 11.9.2017
Fundamento jurídico	Artículo 43, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Decisión de la Mesa	19.9.2017
Sección competente	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en sección	3.10.2017
Aprobado en el pleno	18.10.2017
Pleno n.º	529
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	179/2/2

## 1. Posición del CESE

1.1. En coherencia con su dictamen precedente sobre «La obligación de desembarque»<sup>(1)</sup>, en el que reclamaba las medidas de flexibilidad necesarias para facilitar la introducción gradual de la obligación de desembarque, el CESE expresa su apoyo a la propuesta de prorrogar la potestad de la Comisión Europea para adoptar planes de descartes por medio de actos delegados por un período suplementario de tres años.

1.2. Es de temer, no obstante, que los tres años propuestos no basten para adoptar la totalidad de los planes plurianuales regionales y que al final de 2020 nos encontremos en una situación similar a la presente. El CESE hubiera deseado una mayor ampliación de la prórroga.

## 2. Observaciones

2.1. La progresiva puesta en práctica de la obligación de desembarque (los primeros reglamentos delegados de la Comisión por los que se establecen planes de descartes entraron en vigor el 1 de enero de 2015) ha evidenciado una serie de problemas.

2.1.1. El problema más grave ha sido sin duda, y lo será cada vez más, el generado por las especies llamadas de estrangulamiento (*choke species*), es decir, aquellas especies de las que el operador tiene poca o ninguna cuota pero que no por ello dejan de entrar en las redes u otros artes de pesca. Los mecanismos de flexibilidad incluidos en el Reglamento son del todo insuficientes para hacer frente a esta realidad. Cuando en 2019 entre plenamente en vigor la obligación de desembarque, serán muchos los buques pesqueros que, pese a tener una cuota no consumida de sus especies objetivo, habrán de quedarse amarrados a puerto sin poder salir a pescar al haber agotado su exigua cuota de especies accesorias.

2.1.2. Otra cuestión sin resolver es la adecuación de los puertos pesqueros y sus lonjas a la venta de especies que tradicionalmente se descartaban y que ahora tienen que desembarcarse. Así mismo, la limitación de la venta del pescado de pequeña talla a consumo no humano genera problemas adicionales, puesto que en muchos puertos de la UE no existen infraestructuras ni empresas que se dediquen a dar salida a ese tipo de materia prima.

<sup>(1)</sup> DO C 311 de 12.9.2014, p. 68.

2.1.3. Por último, se está incrementando la necesidad de espacio de almacenamiento a bordo y, sobre todo, la carga de trabajo del personal, obligado a clasificar más especies y tallas, con el consiguiente aumento del estrés y de los riesgos.

Bruselas, 18 de octubre 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 sobre el Marco Europeo de Interoperabilidad — Estrategia de aplicación**

[COM(2017) 134 final]

(2018/C 081/24)

Ponente: **Brian CURTIS**

Consulta	Comisión Europea, 31.5.2017
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	2.10.2017
Aprobado en el pleno	18.10.2017
Pleno n.º	529
Resultado de la votación	180/2/0
(a favor/en contra/abstenciones):	

## 1. Conclusiones y recomendaciones

### Conclusiones

1.1. La economía digital, y en particular el correspondiente marco que conforma la base del servicio público, es crucial para el funcionamiento eficaz y armonioso de la sociedad civil en la UE. El Comité acoge con satisfacción los continuos progresos y el apoyo que presta la Comisión Europea al desarrollo del Marco Europeo de Interoperabilidad (MEI).

1.2. La Comunicación pone de relieve el desarrollo del papel consultivo y vertebrador que está desempeñando la DG DIGIT al animar a los Estados miembros y sus administraciones públicas de todos los niveles a interconectarse con fluidez.

1.3. El Comité observa, no obstante, que la capacidad de interoperabilidad varía considerablemente entre los Estados miembros y dentro de ellos. En la actualidad, existe un consenso en el sentido de que no se puede recurrir a la regulación y los procedimientos de gobernanza obligatorios, pero que esto conlleva una mayor responsabilidad de los Estados miembros para adherirse voluntariamente, de todas las maneras posibles, al espíritu y la esencia del MEI y sus programas de aplicación. La seguridad y la privacidad continúan siendo uno de los doce principios del MEI, y el CESE considera positivo que estos principios hayan sido elaborados con cierto detalle y sean objeto de dos recomendaciones específicas en el plan de aplicación de la interoperabilidad. Por su propia naturaleza, el MEI ofrece un amplio marco en el que los Estados miembros pueden ejercer sus derechos de subsidiariedad, pero no cabe duda de que el uso, la propiedad y la seguridad de los datos personales despierta una gran inquietud entre los ciudadanos y es motivo de preocupación común en toda Europa. Estas cuestiones están ligadas a los derechos fundamentales consagrados en los Tratados de la UE.

### Recomendaciones

1.4. El CESE acogería con satisfacción que los Estados miembros y las instituciones de la Unión Europea participaran plenamente en la puesta en práctica del MEI.

1.5. Si bien la cuestión de la ciberseguridad no se aborda en la Comunicación sometida a examen, es evidente que deben ofrecerse garantías en otros instrumentos legislativos de la UE para que una mayor interoperabilidad y el acceso de los ciudadanos no aumenten la vulnerabilidad frente a la creciente amenaza de ciberataques.

1.6. Otra preocupación común es cómo prestar apoyo a aquellos que, por diversos motivos, no pueden participar en el omnipresente mundo de los servicios digitales que crece tan rápidamente. El CESE insta a los Estados miembros a adoptar las recomendaciones de MEI relacionadas con la primacía del usuario, en particular la que propone una prestación multicanal, físico y digital, de los servicios públicos digitales.

1.7. El CESE recela de que los puntos de acción no definan objetivos y parezcan ser una responsabilidad compartida entre los Estados miembros y la Comisión. Delimitar las responsabilidades de forma más nítida y fijar las prioridades ayudarían a asignar los recursos adecuadamente.

1.8. Es necesario aclarar mejor cómo puede llevarse a la práctica la exigencia de centrarse en las necesidades de las empresas y de los ciudadanos (servicios centrados en el usuario).

1.9. El Comité recomienda que, a la hora de calcular el grado de aplicación del MEI, se dé prioridad a los sucesos que afectan a empresas y ciudadanos y a los procedimientos correspondientes que se enumeran en el anexo II de la propuesta de la Comisión COM(2017) 256.

1.10. El Comité observa que la activa labor del Observatorio de los Marcos Nacionales de Interoperabilidad (NIFO) proporciona un fundamento sólido para futuras recomendaciones, lo que podría servir, en un plazo de dos o tres años, como base para la creación de un posible instrumento jurídico que permitiría resolver las cuestiones pendientes.

## 2. Introducción

2.1. La realización del mercado único digital es una de las diez prioridades políticas de la Comisión Europea y podría aportar 415 000 millones EUR al año a la economía europea, crear empleo y transformar los servicios públicos. La necesidad de que las administraciones públicas colaboren en el ámbito digital es un elemento esencial del mercado único digital. El sector público representa más del 25 % del empleo total y una quinta parte del PIB de la UE a través de la contratación pública. El crecimiento de los intercambios de estudiantes, el turismo, la migración, el desarrollo empresarial transfronterizo y las compras en línea ponen de manifiesto la necesidad de interoperabilidad en muchos ámbitos.

2.2. El Marco Europeo de Interoperabilidad (MEI), que se adoptó por primera vez en 2010, ofreció a las administraciones públicas (mediante recomendaciones basadas en los principios fundamentales y modelos conceptuales de interoperabilidad) orientaciones específicas sobre la manera de establecer servicios públicos interoperables.

2.3. El programa Soluciones de interoperabilidad para las administraciones públicas europeas (ISA) (2010-2015) y su sucesor, el programa ISA<sup>2</sup> (2016-2020), son los principales instrumentos mediante los cuales se ha aplicado el MEI de 2010.

2.4. Desde 2010, las políticas e iniciativas europeas que afectan al sector público, o bien han evolucionado, como la Directiva revisada sobre la reutilización de la información del sector público, el Reglamento eIDAS<sup>(1)</sup> y el Plan de Acción Europeo sobre Administración Electrónica 2016-2020, o bien están en fase de preparación, como el portal digital único y el libre flujo de datos (no personales) transfronterizo.

2.5. La tecnología de la información es un ámbito en rápida evolución en campos como los datos abiertos y la computación en nube.

2.6. Estos aspectos relacionados con las políticas y la tecnología, junto con la necesidad de revisar la eficacia del MEI, dieron lugar a una consulta de las partes interesadas en 2016, que analizó las necesidades y problemas a los que se enfrentan estas últimas con respecto a la interoperabilidad y la aplicación del MEI, determinó los efectos que podrían tener las revisiones previstas y recabó opiniones sobre el valor añadido.

2.7. Como resultado, el nuevo marco hace mayor hincapié en la forma de aplicar los principios de interoperabilidad y los modelos en la práctica y aclara el papel esencial que desempeña el MEI estableciendo vínculos entre los marcos nacionales y los de dominio específico. El número de recomendaciones ha aumentado de 25 a 47, de modo que tanto las recomendaciones actualizadas como las nuevas recomendaciones sobre interoperabilidad se han concretado en mayor medida para facilitar su aplicación, prestando mayor atención a la apertura y la gestión de la información, la portabilidad de los datos, la gobernanza de la interoperabilidad y la prestación de servicios integrados.

---

<sup>(1)</sup> El Reglamento (UE) n.º 910/2014 (DO L 257 de 28.8.2014, p. 73) relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior ofrece un marco reglamentario predecible que permite a las empresas, los ciudadanos y las autoridades públicas interactuar por vía electrónica de forma segura y fluida.

### 3. Síntesis de la Comunicación de la Comisión

3.1. La Comunicación presenta una visión general, una revisión y un análisis de los avances realizados hasta la fecha, así como las prioridades para el futuro. En el anexo I de la Comunicación se establecen 22 acciones en cinco ámbitos de interés, todo lo cual está respaldado por el anexo II, que establece los principios del nuevo MEI y el contenido de las 47 recomendaciones. El objetivo es ofrecer servicios integrados y flujos de datos a las administraciones públicas europeas gracias a la adhesión al marco genérico del MEI, que se basa en el modelo conceptual de dicho marco.

3.2. Para que las personas sean libres de trabajar y vivir en otro lugar y las empresas puedan disfrutar de los beneficios del comercio y los flujos de capital sin trabas en todos los Estados miembros, es esencial establecer unos servicios públicos digitales eficientes. Los Estados miembros están modernizando sus administraciones públicas mediante la introducción generalizada de la digitalización, pero, para evitar el riesgo de crear entornos digitales aislados y, por ende, obstáculos electrónicos a las cuatro libertades, la interoperabilidad resulta esencial.

3.3. Según propone el marco, la buena interoperabilidad requiere abordar los obstáculos reales y potenciales en relación con las cuestiones jurídicas, los aspectos organizativos, los aspectos semánticos y de datos y las dificultades técnicas. La aplicación y la revisión de los programas ISA e ISA<sup>2</sup> han avanzado mucho para determinar y tratar estos aspectos, pero queda mucho por hacer.

3.4. Los últimos datos disponibles cifran en un 76 % la adaptación de los marcos nacionales de interoperabilidad al MEI, pero la aplicación de los marcos nacionales de interoperabilidad en proyectos específicos nacionales sólo fue del 56 % en 2016<sup>(2)</sup>, lo que demuestra que aún subsisten dificultades en la aplicación práctica de las recomendaciones actuales. Por consiguiente, está claro que se necesitan más orientaciones específicas, y estas se establecen en el anexo II.

3.5. Los doce principios siguen siendo prácticamente los mismos que en el anterior MEI, pero reflejan la evolución técnica y política reciente. Se agrupan en cuatro categorías:

#### **Establecer el contexto para la acción de la UE en materia de interoperabilidad**

1: Subsidiariedad y proporcionalidad

#### **Interoperabilidad básica**

2: Apertura

3: Transparencia

4: Posibilidad de reutilización

5: Neutralidad tecnológica y portabilidad de los datos

#### **Necesidades y expectativas genéricas de los usuarios**

6: Primacía del usuario

7: Inclusión y accesibilidad

8: Seguridad e intimidad

9: Multilingüismo

#### **Cooperación entre administraciones públicas**

10: Simplificación administrativa

11: Conservación de la información

12: Evaluación de la efectividad y la eficiencia

---

<sup>(2)</sup> [https://ec.europa.eu/isa2/sites/isa/files/docs/publications/report\\_2016\\_rev9\\_single\\_pages.pdf](https://ec.europa.eu/isa2/sites/isa/files/docs/publications/report_2016_rev9_single_pages.pdf).

3.6. La Comunicación pide a las administraciones públicas que mejoren la gobernanza de sus actividades de interoperabilidad nacionales, usen modelos operativos comunes para desarrollar mejores servicios públicos digitales e incluir las necesidades de ciudadanos y empresas de otros Estados miembros de la UE y gestionen los datos de su propiedad en formatos semánticos y sintácticos comunes para facilitar su publicación en portales, así como los procedimientos para agregarlos, compartirlos y reutilizarlos.

3.7. La Comunicación presenta un modelo conceptual del MEI consolidado que se basa en la síntesis de un modelo de interoperabilidad y un modelo de servicios públicos integrados. Esto se aplica a todos los servicios públicos digitales y se centra especialmente en los aspectos de la gobernanza. La interpretación de los principios y los modelos se ilustra con 47 recomendaciones específicas. El plan de acción de interoperabilidad que la acompaña contiene más propuestas específicas de aplicación, que aportan claridad al modelo conceptual y también abordan cuestiones operativas concretas planteadas en la consulta de 2016.

3.8. Por ejemplo, el problema común de los sistemas heredados que fueron diseñados para resolver problemas locales y sectoriales ha creado islas de TIC fragmentadas. Una de las recomendaciones que aborda este problema es la utilización de «especificaciones abiertas, cuando estén disponibles, con el fin de garantizar la interoperabilidad técnica al establecer servicios públicos europeos» (recomendación 33). El plan de acción apoya este proceso desarrollando siete ámbitos de acción (12 a 18) que proponen medidas específicas.

#### 4. Observaciones generales

4.1. El Comité acoge con satisfacción el desarrollo del MEI y toma nota de la probabilidad de que en octubre de 2017, bajo la Presidencia estonia, se publique una declaración ministerial sobre administración electrónica que, entre otras cosas, se comprometerá a impulsar el MEI. El CESE reconoce la importancia de la economía digital para la sociedad civil de la UE y ha formulado, a través de sus dictámenes en los últimos años, opiniones constructivas sobre la Agenda Digital y su programa sucesor, el mercado único digital <sup>(3)</sup>.

4.2. Durante la última década, los planes de acción sobre administración electrónica <sup>(4)</sup> han sido instrumentos políticos eficaces para avanzar en la modernización de las administraciones públicas en toda la UE. Han apoyado la coordinación y colaboración entre los Estados miembros y la Comisión y han dado lugar a acciones conjuntas en materia de administración electrónica en las que el MEI es una parte esencial.

4.3. La estrategia de aplicación del nuevo Marco Europeo de Interoperabilidad refleja muchas de las recomendaciones formuladas en anteriores dictámenes del Comité y hace hincapié en la creciente necesidad de una acción urgente y coherente por parte de las administraciones públicas de toda la UE. Algunas de las anteriores reservas de los Estados miembros con respecto al MEI se han resuelto en gran medida y, aunque todavía queda camino por recorrer, las principales dificultades de aplicación giran en torno a los recursos y los problemas heredados, más que a cuestiones de principio.

4.4. En nuestro anterior dictamen sobre el tema «La interoperabilidad como medio de modernización del sector público» <sup>(5)</sup> señalamos que los ciudadanos son cada vez más conscientes y muestran una preocupación mayor por la recopilación y el uso de datos personales —o de datos en general— que hacen las administraciones. Del mismo modo, saben que una mayor interoperabilidad incide en la manera en que se pueden compartir y utilizar los datos. Esta concienciación ha alcanzado ahora un mayor nivel y, por lo tanto, es alentador ver que se han tenido en cuenta las cuestiones de la seguridad y la privacidad y se han formulado recomendaciones (números 46 y 47) para priorizar la acción.

4.5. En un ámbito en rápida evolución como las TIC, es frecuente que las novedades de la técnica y del mercado vayan por delante del pensamiento político, el mandato jurídico y regulador y la capacidad de control. Por consiguiente, el Comité suscribe plenamente la revisión periódica y el enfoque de ajuste de la Comisión que representa esta propuesta. A este respecto, el NIFO dispensa a las partes interesadas un servicio fundamental. Gracias al NIFO, el marco jurídico y conceptual se ve complementado con una gran cantidad de detalles prácticos y técnicos. Por ejemplo, 32 fichas informativas en línea, recientemente actualizadas, consolidan la última información sobre el estado de interoperabilidad nacional de los países participantes <sup>(6)</sup>.

<sup>(3)</sup> DO C 12 de 15.1.2015, p. 99; DO C 487 de 28.12.2016, p. 92; DO C 487 de 28.12.2016, p. 99; DO C 218 de 11.9.2009, p. 36.

<sup>(4)</sup> Plan de Acción sobre Administración Electrónica i2010 2006-2010 y Plan de Acción sobre Administración Electrónica 2011-2015.

<sup>(5)</sup> DO C 12 de 15.1.2015, p. 99.

<sup>(6)</sup> [https://joinup.ec.europa.eu/community/nifo/og\\_page/nifo-factsheets](https://joinup.ec.europa.eu/community/nifo/og_page/nifo-factsheets).

## 5. Observaciones específicas

5.1. El modelo conceptual del MEI para servicios públicos abarca el diseño, la planificación, el desarrollo, el funcionamiento y el mantenimiento de los servicios públicos integrados a todos los niveles de gobierno, desde el local al europeo. Los principios aquí establecidos guían la toma de decisiones sobre el establecimiento de servicios públicos europeos interoperables con herramientas prácticas en forma de un conjunto de puntos que pueden convertirse en acciones que figuran en el plan de acción de interoperabilidad. Sin embargo, los 22 puntos de acción no definen objetivos y parecen ser una responsabilidad compartida entre los Estados miembros y la Comisión. No constituyen pautas para una acción decisiva y exigen mayor claridad. También puede ocurrir que exista algún orden de preferencia que ayude a determinar cómo se utilizan los recursos, especialmente dado que tales recursos pueden ser limitados.

5.2. La Comunicación y los documentos justificativos ponen de relieve el requisito de que los servicios se centren en el usuario, pero sería de agradecer una mayor claridad sobre cómo lograrlo. Se propone que el programa ISA<sup>2</sup> incluya una acción que aborde esta cuestión, por ejemplo, elaborando un marco y orientaciones sobre la forma de aplicar en la práctica la primacía del usuario.

5.3. El MEI ofrece una definición de los servicios públicos, que incluyen casi cualquier tipo de servicios públicos transfronterizos, lo que puede dar lugar a dificultades para que el NIFO evalúe y supervise con precisión la aplicación del MEI. El Comité recomienda que, a la hora de calcular el grado de aplicación del MEI, se dé prioridad a los sucesos que afectan a empresas y ciudadanos y a los procedimientos correspondientes que se enumeran en el anexo II de la propuesta de la Comisión COM(2017) 256.

5.4. Hasta el momento, el principio de subsidiariedad se ha aplicado de manera relativamente eficaz en este ámbito. Esta Comunicación representa un paso más para fomentar la interoperabilidad, pero aún queda mucho por hacer. El Comité señala que la activa labor del NIFO proporciona un fundamento sólido para futuras recomendaciones y servirá, en un plazo de dos o tres años, como base para la creación de un posible instrumento jurídico que permitiría resolver las cuestiones pendientes.

Bruselas, 18 de octubre de 2017.

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

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la interoperabilidad de los sistemas de telepeaje de las carreteras y por la que se facilita el intercambio transfronterizo de información sobre el impago de cánones de carretera en la Unión (versión refundida)»**

[COM(2017) 280 final — 2017/0128 (COD)]

(2018/C 081/25)

Ponente: **Vitas MAČIULIS**

Consulta	Parlamento Europeo, 15.6.2017 Consejo de la Unión Europea, 20.6.2017
Fundamento jurídico	Artículo 91 del TFUE
Sección competente	Sección de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	2.10.2017
Aprobado en el pleno	18.10.2017
Pleno n.º	529
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	183/1/1

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE respalda enérgicamente la propuesta de la Comisión Europea de 31 de mayo de 2017 relativa a la interoperabilidad de los sistemas de telepeaje de las carreteras, que tiene por objeto mejorar las disposiciones establecidas en la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004. El uso práctico de esas disposiciones a lo largo de los últimos años ha puesto de manifiesto que muchas de ellas no responden a las necesidades actuales.

1.2. Los sistemas de telepeaje de las carreteras ya se han introducido a nivel nacional, regional o local en veinte Estados miembros. Sin embargo, la escasa interoperabilidad de estos sistemas a nivel internacional provoca una considerable pérdida de ingresos para los Estados miembros, así como costes adicionales para los usuarios directos de las carreteras. El CESE anima a los Estados miembros a que cooperen activamente entre ellos cuando desarrollen mecanismos avanzados de peaje. La falta de cooperación se traduce en que los Estados miembros no tienen manera de identificar a los infractores cuando los vehículos están matriculados en el extranjero.

1.3. El CESE está firmemente convencido de que debe hacerse todo lo posible para introducir un sistema de telepeaje de las carreteras uniforme en toda la UE que utilice tecnologías punta. Está a favor de un sistema sencillo, flexible y barato que pueda ampliarse rápidamente para abarcar así una gama más amplia de usuarios y redes de carreteras. Tal sistema crearía una base favorable para aplicar las prácticas de peaje sin discriminación establecidas por las disposiciones de la legislación sobre la euroviñeta.

1.4. La unidad a bordo, la pieza clave de los sistemas de telepeaje, no tiene por qué ser un dispositivo físico único, sino que podría estar compuesta por una serie de dispositivos asociados físicamente o a distancia, por ejemplo teléfonos inteligentes y tabletas, que juntos realizan las funciones de la unidad a bordo. El CESE recomienda fomentar el desarrollo de aplicaciones informáticas especiales para estos fines, lo que reduciría notablemente los costes para los usuarios de las carreteras.

1.5. Algunos Estados miembros ya utilizan diversas tecnologías para el cobro de peajes y les resultaría muy costoso pasarse a un sistema uniforme. Por consiguiente, el CESE recomienda a la Comisión Europea que busque instrumentos financieros, técnicos y jurídicos flexibles para animar a los Estados miembros a tratar de integrar las distintas soluciones existentes en un sistema interoperable. Si la Directiva incluyera un anexo con una lista de las tecnologías utilizadas en los sistemas con una unidad a bordo, podría responderse más rápidamente a la evolución tecnológica y facilitarse la uniformidad.

1.6. El CESE apoya la iniciativa de la Comisión Europea de introducir un contrato único con el proveedor del Servicio Europeo de Telepeaje (SET) para todos los usuarios de la UE. Esto ayudará a implantar prácticas más transparentes y fáciles de utilizar.

1.7. De esta manera podrían recuperarse de un modo más fácil y eficaz los peajes que algunos usuarios de la carretera, deshonestos y fraudulentos, no pagan, independientemente del país en el que el automóvil esté matriculado. El CESE recomienda a la Comisión que estudie la posibilidad de ampliar los tratados que regulan el uso del sistema Eucaris (sistema europeo de información sobre vehículos y permisos de conducción). Este sistema ya ofrece a los países infraestructuras y programas informáticos que les permiten compartir información relativa al registro de vehículos y permisos de conducción, contribuyendo así a luchar contra el robo de vehículos y el fraude en el registro.

1.8. Los aspectos sociales de la propuesta de la Comisión Europea también son cruciales. Las pymes y las microempresas predominan en el sector del transporte de mercancías por carretera en toda la UE. El telepeaje para automóviles privados es una cuestión muy delicada. Por lo tanto, las soluciones en este caso deberían ser muy equilibradas.

## 2. Contexto y resumen de los esquemas de peaje existentes

2.1. En 2012, se cobraba peaje a vehículos pesados en veinte Estados miembros y a vehículos particulares en doce. La red de carreteras de peaje tenía aproximadamente 72 000 km, de los cuales el 60 % estaba equipado con sistemas de telepeaje que se habían introducido a nivel nacional o local a partir de principios de la década de 1990 y a los que más de 20 millones de usuarios de las carreteras se habían abonado. Los sistemas de comunicaciones especializadas de corto alcance (GNSS, por sus siglas en inglés) son la solución que se adopta con más frecuencia para el cobro electrónico de peajes. Desde hace diez años también se utilizan nuevas tecnologías, entre otras tecnologías basadas en satélites. En consecuencia, en la Unión Europea coexisten varias tecnologías distintas y, en la mayoría de los casos, no son interoperativas.

2.2. La Directiva 2004/52/CE se aprobó para resolver esta fragmentación del mercado mediante la creación del SET. Con arreglo a la citada Directiva, el SET tendría que haber estado disponible para los vehículos pesados a partir de octubre de 2012 a más tardar y para los demás tipos de vehículos en octubre de 2014 a más tardar.

2.3. Para garantizar que los diversos sistemas de peaje sean compatibles tecnológicamente y, por tanto, puedan conectarse a este servicio único de peaje, la Directiva menciona tres tecnologías que pueden utilizarse para cobrar los peajes de manera electrónica: microondas de corto alcance (DSRC), localización por satélite (GNSS) y comunicaciones móviles (GSM).

2.4. Las disposiciones de la Directiva 2004/52/CE aún no se han implantado plenamente en el mercado europeo de los peajes. Los sistemas de peaje todavía no son homogéneos; el contexto legislativo, los objetivos para implantar un sistema, el contexto local y las condiciones del tráfico son distintos en función del Estado miembro y del receptor de peajes.

2.5. El CESE ha destacado la importancia de las normas comunes y la interoperabilidad transfronteriza como forma para garantizar un transporte transfronterizo eficiente y el desarrollo de un SET eficaz en las recomendaciones que ha formulado en numerosos dictámenes anteriores<sup>(1)</sup>.

2.6. A continuación se presentan los principales sistemas de tarificación de la UE.

2.6.1. Sistemas de tarificación basados en la distancia recorrida: el precio se calcula en función de la distancia recorrida por el vehículo y se ajusta según determinados parámetros del vehículo (peso total, número de ejes, categoría de emisiones, etc.). Es el sistema más habitual en la UE y utiliza diversos medios técnicos para cobrar al vehículo de manera proporcional en función del uso real que hace de las carreteras.

2.6.2. Sistemas de tarificación basados en el tiempo o que recurren a viñetas: el precio se calcula en función de un período de tiempo determinado y, como en el sistema anterior, se ajusta según los parámetros del vehículo citados más arriba. Estos sistemas conllevan la compra de una viñeta que permite circular por una determinada red de carreteras durante un período de tiempo determinado (un día, un mes o un año entero). El precio que debe abonarse es independiente del uso real que se haga de las carreteras.

---

<sup>(1)</sup> DO C 32 de 5.2.2004, p. 36.  
DO C 277 de 17.11.2009, p. 85.  
DO C 291 de 4.9.2015, p. 14.  
DO C 173 de 31.5.2017, p. 55.  
DO C 288 de 31.8.2017, p. 85.

2.6.3. Sistemas de tarificación basados en el acceso: los encontramos sobre todo en zonas urbanas e infraestructuras específicas a las que solo puede accederse abonando un peaje. Estos sistemas permiten reducir el tráfico y la contaminación en zonas urbanas especialmente delicadas o densamente urbanizadas.

2.7. Por lo que respecta a los sistemas basados en la distancia recorrida, en la UE se utilizan principalmente dos tecnologías para el cobro de telepeaje: el sistema mundial de navegación por satélite (GNSS, por sus siglas en inglés) y los sistemas de comunicaciones especializadas de corto alcance (DSRC, por sus siglas en inglés), una tecnología de microondas de 5,8 GHz que ha sido aprobada por el Comité Europeo de Normalización (CEN).

2.7.1. La tecnología GNSS utiliza los datos relativos a la posición del vehículo recibidos a través de una red de satélites para calcular la distancia recorrida en las carreteras y establecer así la tarifa. La unidad a bordo identifica su ubicación y recoge y procesa la información necesaria sin la ayuda de unidades en carretera. Es el sistema más práctico, aunque también el más caro.

2.7.2. Los sistemas de comunicaciones especializadas de corto alcance se basan en la radiocomunicación bidireccional entre equipos fijos instalados al borde de las carreteras y un dispositivo móvil (unidad a bordo) instalado en el vehículo. Con esta comunicación, la infraestructura instalada al borde de las carreteras identifica a los usuarios de las carreteras (y sus vehículos) a fin de poner en marcha el cobro del peaje.

2.8. El sistema de captación automática de matrículas (CAM) se utiliza en los sistemas de tarificación basados en el acceso. Esta tecnología utiliza cámaras de vídeo para leer la matrícula de los vehículos. No se necesita ninguna unidad a bordo y el equipo al borde de las carreteras es más económico.

2.9. A continuación se presentan unas tablas en las que figura un resumen de los distintos sistemas de peaje utilizados en diversos Estados miembros.

2.9.1. Sistemas de peaje basados en la distancia recorrida para los vehículos pesados:

Sistemas de peaje	Tecnología utilizada	País
Peaje sin barreras	GNSS con CAM o DSRC	Hungría, Eslovaquia, Bélgica
Peaje sin barreras	GNSS con rayos infrarrojos o DSRC	Alemania
Peaje sin barreras	DSRC	Austria, República Checa, Polonia, Portugal, Reino Unido (Dartford Crossing)
Peaje sin barreras	CAM	Reino Unido (Dartford Crossing)
Peaje sin barreras	CAM y unidad a bordo DSRC	Portugal (A22, ..., A25)
Red con áreas de peaje	DSRC	Croacia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Polonia, Portugal, España, Reino Unido

2.9.2. Sistemas de peaje basados en la distancia recorrida para los vehículos ligeros:

Sistemas de peaje	Tecnología utilizada	País
Peaje sin barreras	DSRC/CAM	Portugal

Sistemas de peaje	Tecnología utilizada	País
Distintas secciones con áreas de peaje	DSRC/CAM	Austria (A9, A10 Tauern, A11 Karawanken, A13, Brenner y S16 Arlberg)
Red con áreas de peaje	DSCR	Croacia, Dinamarca, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Polonia, Portugal, España

2.9.3. Sistemas de peaje basados en el tiempo para los vehículos pesados:

Sistemas de peaje	Tecnología utilizada	País
Viñeta	Euroviñeta electrónica	Dinamarca, Luxemburgo, Países Bajos, Suecia
Viñeta	Viñeta electrónica	Reino Unido, Letonia
Viñeta	Adhesivo	Bulgaria, Lituania, Rumanía

2.9.4. Sistemas de peaje basados en el tiempo para los vehículos ligeros:

Sistemas de peaje	Tecnología utilizada	País
Viñeta	Adhesivo	Austria, Bulgaria, República Checa, Hungría (viñeta electrónica), Rumanía (viñeta en papel), Eslovenia, Eslovaquia
Peaje con o sin barreras	DSRC o CAM en función del sistema	Reino Unido

2.9.5. Sistemas de peaje basados en el acceso para todos los vehículos <sup>(2)</sup>:

Sistemas de peaje	Tecnología utilizada	País
Tarifa de acceso (tarifa para restringir el acceso)	CAM	Suecia (Estocolmo)
Tarifa de acceso (viñeta)	CAM	Reino Unido (tarifa de congestión de Londres), Milán (tarifa Area C)

### 3. Descripción de los principales problemas

3.1. En la Comunicación publicada en agosto de 2012 titulada «Implantación del Servicio Europeo de Telepeaje» [COM(2012) 474 final], la Comisión Europea afirmó claramente que «la falta de implantación del SET en los plazos previstos no se debe a razones técnicas», sino a «la falta de cooperación entre los distintos grupos de partes interesadas» y al escaso esfuerzo de los Estados miembros. En su informe de abril de 2013 titulado «Plan estratégico para un servicio europeo de telepeaje y un sistema de viñeta para vehículos particulares ligeros en Europa» (A7-0142/2013), el Parlamento Europeo adoptó la misma posición y coincidió «con la Comisión en la apreciación de que la tecnología para un sistema interoperable ya existe».

<sup>(2)</sup> Estudio sobre la situación del sistema de telepeaje («State of the Art of Electronic Road Tolling»), MOVE/D3/2014-259.

3.2. La mayoría de los sistemas de peaje necesitan que los usuarios instalen una unidad a bordo en su vehículo. Algunos sistemas ofrecen la interoperabilidad transfronteriza, pero la mayoría no lo hacen. Esta circunstancia conlleva una serie de costes y cargas para los usuarios de las carreteras, que deben equipar sus vehículos con múltiples unidades a bordo para poder conducir sin trabas en los distintos países. Se estima que los costes ascienden actualmente a 334 millones EUR anuales y se espera que se sitúen justo por debajo de 300 millones EUR anuales para 2025.

3.3. Se ha logrado cierta interoperabilidad transfronteriza, pero en Croacia, Chequia, Alemania, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Polonia, Eslovaquia, Eslovenia y el Reino Unido todavía hoy únicamente las unidades a bordo nacionales pueden utilizarse para pagar los peajes. Uno de los objetivos de la legislación relativa al SET era permitir que las unidades a bordo estuvieran integradas en otros dispositivos dentro de los vehículos, especialmente de los tacógrafos digitales. La integración con los tacógrafos no ha cumplido las expectativas.

3.4. La falta de interoperabilidad transfronteriza también implica costes para las autoridades, que deben adquirir y mantener unidades a bordo redundantes que funcionan a escala nacional pero no pueden utilizarse en el extranjero. Solo en un sistema nacional en el que la posición de los vehículos se establece mediante la localización por satélite, el coste único de la adquisición de unidades a bordo asciende a 120 millones EUR y los costes de mantenimiento a 14,5 millones EUR anuales<sup>(3)</sup>.

3.5. Todavía no existe un SET a gran escala y se ha avanzado muy poco hacia la interoperabilidad. Los proveedores se enfrentan a importantes obstáculos de entrada, como un trato discriminatorio por parte de las autoridades, procedimientos de admisión largos y cambiantes, y particularidades técnicas de los sistemas locales que no cumplen las normas establecidas. Solo se han firmado unos pocos acuerdos limitados en los que interviene más de un Estado miembro. A continuación se presentan las principales razones.

3.5.1. El operador del sistema de peaje existente disfruta de una situación privilegiada en algunos mercados nacionales. Esto se traduce en obstáculos a la aplicación de prácticas de peaje armonizadas y no discriminatorias en la UE.

3.5.2. La legislación relativa al SET pone trabas. En concreto, uno de los requisitos es que los proveedores del SET deben poder ofrecer servicios en toda la UE en un plazo de veinticuatro meses.

3.5.3. Los sistemas de peaje nacionales utilizan las tres tecnologías que autoriza la legislación relativa al SET de maneras muy distintas, lo que dificulta alcanzar la interoperabilidad transfronteriza y aumenta su coste.

3.6. La legislación relativa al SET carece de disposiciones eficaces para cobrar el peaje a los vehículos matriculados en otro Estado miembro. En algunos lugares, el tráfico internacional supone un porcentaje considerable del total de los ingresos procedentes del sistema de peajes, por lo que limitar el impago del peaje por parte de usuarios extranjeros es un desafío importante. Un Estado miembro que detecte una infracción de peaje por medio de dispositivos automáticos de control no puede identificar al infractor basándose en el número de matrícula cuando el vehículo esté matriculado en el extranjero. No existe ninguna base jurídica a escala de la UE para el intercambio de datos de matriculación de vehículos entre Estados miembros a efectos de la ejecución de los peajes. La pérdida de ingresos resultante para los sistemas de peaje nacionales, regionales y locales asciende aproximadamente a 300 millones EUR anuales<sup>(4)</sup>.

3.7. Existe una gran necesidad de promover el intercambio de información sobre el impago del peaje a escala de la UE y de otorgar mayores poderes a las distintas autoridades encargadas del sistema de peaje para identificar a los infractores e incoar procedimientos de ejecución. Por lo que respecta a la aplicación, los Estados miembros tienen la responsabilidad de demostrar igualdad de trato a los usuarios de las carreteras y garantizar la debida imposición de las sanciones.

3.8. Se considera excesivo obligar a todos los proveedores del SET a cubrir todos los tipos de vehículos y todos los dominios de peaje en Europa. Sería más eficiente que los proveedores del SET tuvieran libertad para responder a las necesidades de sus clientes en lugar de imponerles un servicio completo y costoso.

<sup>(3)</sup> Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la interoperabilidad de los sistemas de telepeaje de las carreteras y por la que se facilita el intercambio transfronterizo de información sobre el impago de cánones de carretera en la Unión (versión refundida), COM(2017) 0280 final.

<sup>(4)</sup> Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la interoperabilidad de los sistemas de telepeaje de las carreteras y por la que se facilita el intercambio transfronterizo de información sobre el impago de cánones de carretera en la Unión (versión refundida), COM(2017) 0280 final.

3.9. Las modificaciones a la Directiva relativa a la interoperabilidad y a la Decisión del SET propuestas por la Comisión supondrán un ahorro de 370 millones EUR (valor actual neto para el período 2016-2025) para los usuarios de las carreteras. La mayor parte de ese ahorro beneficiará a la industria del transporte por carretera, que está formada principalmente por pymes. Los gestores de las redes de carreteras se beneficiarán de un ahorro procedente tanto de no adquirir unidades a bordo redundantes (48 millones EUR en valor actual neto) como de los ingresos adicionales percibidos por el peaje gracias a una mejor normativa relativa a la implantación transfronteriza (150 millones EUR anuales). Los proveedores del SET experimentarán una disminución de la carga normativa vinculada a la entrada en mercados nacionales (10 millones EUR en valor actual neto, prevista para un grupo compuesto por doce proveedores del SET). Además, su mercado se ampliará con unos ingresos de 700 millones EUR anuales adicionales<sup>(5)</sup>.

#### **4. Elementos clave de la propuesta de la Comisión sobre la refundición de la Directiva 2004/52/CE**

4.1. Para que la implantación transfronteriza sea adecuada, deberá realizarse de la siguiente manera:

4.1.1. Debe introducirse un mecanismo automático simple para que los Estados miembros puedan intercambiar información. Se aplicarán nuevos mecanismos y acuerdos jurídicos para hacer frente al problema de la ejecución transfronteriza del impago del peaje. Esta información permitiría a los Estados miembros hacer un seguimiento de los casos de incumplimiento del pago de peajes por parte de conductores no residentes.

4.1.2. El sistema incluiría todos los tipos de vehículos y todos los tipos de sistemas de telepeaje, incluido el videopeaje.

4.2. A continuación se presentan las principales propuestas por lo que respecta a las tecnologías utilizadas y al tratamiento de los vehículos ligeros:

4.2.1. La lista de las tecnologías se ha trasladado al anexo de la Directiva. De esta manera, será posible responder a la evolución tecnológica de una forma más rápida y eficaz.

4.2.2. Esta lista de tecnologías se mantendría intacta y solo podría modificarse en el futuro tras haber llevado a cabo una experimentación exhaustiva, trabajos de estandarización, etc.

4.2.3. La Comisión propone separar el SET para vehículos pesados del SET para vehículos ligeros, de manera que puedan ofrecerse independientemente el uno del otro.

4.2.4. Habrá una exención que permitirá a los proveedores del SET para vehículos ligeros ofrecer a sus clientes unidades a bordo DSRC.

4.3. Las definiciones del SET se unificarán y se proponen algunas aclaraciones:

4.3.1. Se aclara que el SET deberán ofrecerlo los proveedores del SET y no los perceptores de peajes. Se garantizará a los proveedores del SET igualdad de acceso al mercado al mismo nivel que a los proveedores nacionales de servicios de peaje. Esto aumentará el abanico de posibilidades de los consumidores respecto de los proveedores de servicios de peaje. Los Estados miembros no estarán obligados a garantizar la implantación del SET en una fecha concreta.

4.3.2. La unidad a bordo no tiene por qué ser un dispositivo físico único, sino que puede estar compuesta por una serie de dispositivos asociados físicamente o a distancia, entre otros equipos ya instalados en el vehículo de motor, por ejemplo sistemas de navegación, que juntos realizan todas las funciones de la unidad a bordo. La misma unidad a bordo debería poder funcionar en todos los sistemas de peaje de las carreteras, y los dispositivos móviles, como los teléfonos inteligentes, deberían poder utilizarse junto con unidades a bordo fijas.

#### **5. Posibles obstáculos a la implantación de la propuesta de la Comisión**

5.1. Alcanzar la interoperabilidad transfronteriza podría requerir considerables esfuerzos administrativos y acarrear costes significativos debido a las diferencias jurídicas, técnicas y operativas en los distintos sistemas nacionales de peaje, pues se utilizan distintas tecnologías.

5.2. La Comisión debería considerar la posibilidad de crear un mecanismo de financiación para superar estas dificultades. La asignación de fondos necesarios animaría a los Estados miembros a hacer sus sistemas nacionales interoperables a nivel de la UE.

5.3. Para ello es importante que los servicios del SET se desarrollen en paralelo con los servicios nacionales, aunque es posible que los proveedores del SET sufran alguna forma de trato discriminatorio por parte de los entes locales de los Estados miembros.

---

<sup>(5)</sup> Documento de trabajo de los servicios de la Comisión: Resumen de la evaluación de impacto (SWD(2017) 191 final).

5.4. Los aspectos sociales de la presente propuesta también son cruciales. Las pymes y las microempresas predominan en el sector del transporte de mercancías por carretera en toda la UE y se prevé que, para ellos, el efecto sea positivo. Ampliar la implantación de manera que una mayor proporción de la red de carreteras está sujeta al telepeaje para automóviles privados puede que no sea bien recibido por parte de la población en general, por lo que las soluciones en este caso deben sopesarse cuidadosamente.

5.5. Los costes para los usuarios podrían reducirse reforzando la investigación y el desarrollo de soluciones técnicas e informáticas en los sistemas de telepeaje. La Comisión Europea debería centrarse en fomentar la innovación en este ámbito clave.

Bruselas, 18 de octubre de 2017.

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

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 1999/62/CE relativa a la aplicación de gravámenes a los vehículos pesados de transporte de mercancías por la utilización de determinadas infraestructuras»**

[COM(2017) 275 final — 2017/0114 (COD)]

**y la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 1999/62/CE relativa a la aplicación de gravámenes a los vehículos pesados de transporte de mercancías por la utilización de determinadas infraestructuras, en lo relativo a determinadas disposiciones en materia de impuestos sobre vehículos»**

[COM(2017) 276 final — 2017/0115 (CNS)]

(2018/C 081/26)

Ponente: **Alberto MAZZOLA**

Consulta	Consejo Europeo, 12.6.2017 y 23.6.2017 Parlamento Europeo, 15.6.2017
Fundamento jurídico	Artículos 91 y 113 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	2.10.2017
Aprobado en el pleno	18.10.2017
Pleno n.º	529
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	121/2/6

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE considera que la aplicación en la Unión Europea (UE) de un sistema de tarificación viaria equitativo, transparente, no discriminatorio y no burocrático, proporcional al uso de la carretera y a los costes externos ocasionados por los camiones, autobuses y coches, sin fragmentación de los sistemas de tarificación y conforme a los principios de «el usuario pagador» y «quien contamina paga», tendría un efecto positivo en la lucha contra el deterioro de las infraestructuras viarias, la congestión del tráfico y la contaminación. En las condiciones que figuran a continuación, este sistema podría aplicarse de manera gradual a los vehículos ligeros y los vehículos pesados en toda la red transeuropea de transporte (RTE-T), empezando por los tramos prioritarios.

1.2. El CESE destaca la importancia de actualizar el marco jurídico común con el fin de garantizar un ámbito de aplicación uniforme para todos los usuarios de la vía pública, en particular por lo que respecta al sistema de imposición a nivel de la UE del uso de las infraestructuras viarias de importancia europea en la red transeuropea de transporte, sobre la base de la distancia recorrida, como las carreteras de la RTE-T, las autopistas y las carreteras nacionales con mucho tráfico internacional.

1.3. El sector de transportes desempeña un papel esencial para garantizar la movilidad y el desarrollo socioeconómico de la UE, y el CESE considera que, para responder a los retos de crecimiento y sostenibilidad, es necesario optimizar la red de infraestructuras de transporte. Las inversiones en infraestructuras son de vital importancia para el crecimiento y el empleo, pues un alza del uno por ciento del gasto en infraestructuras provoca un aumento del nivel de producción de alrededor del 0,4 % el mismo año y del 1,5 % cuatro años después<sup>(1)</sup>.

1.4. El CESE observa con preocupación que, «mientras que las necesidades en materia de infraestructuras de transporte se estiman en aproximadamente 130 000 millones EUR al año a escala de la UE, los niveles medios de inversión en la UE son notablemente inferiores a los 100 000 millones EUR desde el inicio de la crisis»<sup>(2)</sup>. Se registra en la UE una disminución de los gastos dedicados al mantenimiento de las infraestructuras viarias, a pesar del nuevo marco de la UE para el desarrollo

<sup>(1)</sup> FMI, Perspectivas de la Economía Mundial, octubre de 2014.

<sup>(2)</sup> Foro Internacional del Transporte (FIT) (2015), Perspectivas para el Transporte en 2015, FIT, Publicación de la OCDE, París.

de la red transeuropea de transporte iniciado en 2013 <sup>(3)</sup> y de las acciones apoyadas por los Fondos Estructurales de la Unión Europea <sup>(4)</sup>. El marco financiero plurianual 2021-2027 apenas aumentará los recursos necesarios.

1.5. El CESE considera importante que los ingresos procedentes del uso de las infraestructuras viarias se destinen a los siguientes fines: los ingresos relativos al uso de las infraestructuras deberían cubrir los costes de construcción, desarrollo, explotación y mantenimiento, mientras que los ingresos relativos a los costes externos deberían destinarse a medidas de mitigación de los efectos negativos del transporte por carretera y de mejora de las prestaciones mediante infraestructuras alternativas, sistemas innovadores de gestión del tráfico, la conducción automática, la electrificación, en particular puntos de recarga rápida, y otros sistemas de suministro de energía sostenibles.

1.6. Según el CESE, los ingresos adicionales obtenidos, que en un futuro podrían ascender, en la opción elegida por la Comisión, a 10 000 millones EUR al año <sup>(5)</sup>, 20 000 millones en caso de aplicación obligatoria a todos los vehículos pesados, y una cifra aún mayor si se extiende a los vehículos ligeros, permitirían dar un impulso significativo a la realización y el funcionamiento de la red transeuropea de transporte, especialmente de sus componentes tecnológicos. Por tanto, la contribución pública a la financiación de las infraestructuras sigue siendo fundamental y mayoritaria.

1.7. El CESE considera que la revisión de la legislación relativa al distintivo europeo brinda la oportunidad de desarrollar normas comunes y armonizadas, así como de supervisar y reforzar la correcta aplicación de esta normativa mediante la creación de un registro específico de la UE y la recogida de información periódica en los Estados miembros.

1.8. El CESE considera esencial que el mercado interior del transporte esté libre de prácticas discriminatorias y pide a la Comisión que tome las medidas necesarias para garantizar el oportuno y pleno respeto del marco regulador de la UE. Es importante, en particular, que las tarifas aplicadas y los descuentos ofrecidos a los usuarios frecuentes o nacionales no constituyan elementos discriminatorios con respecto a los usuarios ocasionales o extranjeros.

1.9. Por otro lado, el CESE muestra una gran preocupación por las consecuencias del cambio climático y los niveles de protección y conservación del medio ambiente, así como por todos los aspectos relacionados con la salud y el bienestar social vinculados a una utilización racional de los transportes. Como ha señalado ya anteriormente, «por lo que respecta a los transportes, el objetivo de una reducción del 60 % de las emisiones de gases de efecto invernadero (EGEI) con respecto al nivel de emisiones de 1990 es muy ambicioso y requiere un gran esfuerzo» <sup>(6)</sup>.

1.10. El CESE reitera que el principio de «quien contamina paga» debería aplicarse con flexibilidad en el contexto de las regiones periféricas y las zonas rurales, montañosas e insulares remotas, para evitar efectos inversamente proporcionales a los costes y preservar su utilidad como medio para influir en las opciones a la hora de organizar las operaciones de transporte, al tiempo que se elimina toda competencia desleal entre los distintos modos de transporte (TEN/582, El impacto de las conclusiones de la COP21 en la política europea de transportes).

1.11. Asimismo, el CESE considera fundamental revisar los efectos de la Directiva dos años después de su entrada en vigor y, en particular, los efectos en cuanto a beneficios derivados de nuevas inversiones, así como los costes del transporte de mercancías, con el fin de evitar que se dañe la competitividad a escala mundial de las industrias europeas.

1.12. El CESE considera que debe prestarse una atención especial a la aceptación de las medidas por parte de los usuarios, consumidores y ciudadanos en general desde el punto de vista de la transparencia y la claridad del nuevo marco fiscal. Deberá asegurarse, en particular mediante paneles de autopistas multilingües, que los usuarios tengan una percepción positiva, inmediata y clara de la finalidad de los importes percibidos, de la equidad de su distribución y su uso, así como de la ausencia de cargas excesivas y de doble imposición, junto con la utilización de dos indicadores sintéticos de calidad de las carreteras, nivel de congestión y reducción de las emisiones por kilómetro de infraestructura.

<sup>(3)</sup> Reglamento (UE) n.º 1315/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, sobre las orientaciones de la Unión para el desarrollo de la Red Transeuropea de Transporte, y por el que se deroga la Decisión n.º 661/2010/UE, (DO L 348 de 20.12.2013, p. 1).

<sup>(4)</sup> En 2014 y 2015, el total de las inversiones realizadas por las instituciones de la UE con fondos propios (es decir, RTE-T/MCE, FEDER/Fondo de Cohesión y préstamos del BEI), en las infraestructuras de la red básica y general de la RTE-T ascendió a 30 670 millones EUR en la EU-28.

<sup>(5)</sup> Evaluación de impacto de la Directiva sobre el distintivo europeo.

<sup>(6)</sup> DO C 303 de 19.8.2016, p. 10.

1.13. A juicio del CESE, asignar los ingresos derivados de la aplicación de la nueva legislación a inversiones en el sector de los transportes, según el desglose indicado, permitiría crear nuevos puestos de trabajo para más de medio millón de personas.

1.14. El CESE considera que la Comisión debería supervisar y mejorar los instrumentos para una aplicación correcta y uniforme de la nueva legislación, en particular mediante una verificación periódica, sobre bases científicas, de los valores relativos a los costes externos y la correspondencia efectiva entre las disposiciones tarifarias adoptadas y las emisiones reales de los vehículos, que actualmente no favorecen a los vehículos más eficientes. También debería elaborar un informe anual detallado sobre los progresos realizados en la aplicación de la Directiva modificada y transmitirlo al Parlamento Europeo, el Consejo, el CDR y el CESE.

## 2. Introducción

2.1. El transporte es un pilar esencial del espacio único europeo y permite ejercer en la práctica la libertad de circulación de ciudadanos, trabajadores, bienes y servicios en todo el territorio de la Unión: la eficacia y la calidad de las redes de transporte repercuten directamente en el desarrollo sostenible, la calidad de vida y de trabajo y la competitividad de Europa.

2.2. El sector del transporte por carretera en la UE proporciona 5 millones de puestos de trabajo directos, representa cerca del 2 % del PIB de la UE, con 344 000 empresas de transporte de viajeros y más de 560 000 empresas de transporte de mercancías por carretera <sup>(7)</sup>. Contribuye notablemente al crecimiento y el empleo en la UE. Por todas estas razones, requiere unas políticas proactivas.

2.3. El transporte es la principal causa de contaminación atmosférica y representa actualmente un cuarto de las emisiones de gases de efecto invernadero en Europa; alrededor de la cuarta parte de las emisiones del transporte por carretera procede de los camiones y autobuses, una proporción que está previsto que aumente en torno al 10 % entre 2010 y 2030 (hipótesis de referencia de la UE en 2016: tendencias para 2050 en materia de energía, transporte y emisiones de gases de efecto invernadero). En una primera etapa, la Comisión Europea ha concentrado sus esfuerzos en dos propuestas: una relativa a la certificación en materia de emisiones de dióxido de carbono y de consumo de carburante para dichos vehículos y otra sobre el seguimiento y la notificación de los datos certificados.

2.4. La estrategia adoptada, sobre la que el CESE ya ha tenido ocasión de pronunciarse <sup>(8)</sup>, estableció una hoja de ruta para una movilidad con bajas emisiones de carbono que permitirá impulsar esta transición, en particular a la luz de los objetivos fijados en el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático.

2.5. La estrategia persigue tres objetivos: desarrollar un sistema de transportes más eficaz, promover fuentes de energía alternativas con bajas emisiones de carbono en el sector del transporte y promover los vehículos con emisiones bajas o nulas.

2.6. El ámbito de aplicación corresponde esencialmente al transporte por carretera, responsable de más del 70 % de las emisiones de gases de efecto invernadero generadas por el transporte y de una parte significativa de la contaminación atmosférica, aunque también los demás sectores del transporte deben contribuir.

2.7. En aras de un transporte más eficaz desde el punto de vista del coste de la energía y de las emisiones, es importante dar señales de precios adecuadas y tener en cuenta las externalidades. A tal fin, la Comisión Europea tiene previsto establecer unos sistemas de tarificación viaria basados en la distancia en kilómetros efectivamente recorridos, para respetar mejor los principios de «quien contamina paga» y «el usuario pagador».

2.8. Una aplicación más amplia de estos principios permite abordar cuatro problemas cuya solución radica en una «tarificación vial equitativa y eficiente»:

— en la UE, el transporte por carretera es responsable del 17 % de las emisiones de CO<sub>2</sub> y la utilización de vehículos de emisiones bajas y nulas es insuficiente para satisfacer los objetivos en materia de clima y energía para 2030,

<sup>(7)</sup> El transporte en la UE en cifras, Comisión Europea, 2016, basado en datos de Eurostat.

<sup>(8)</sup> DO C 383 de 17.11.2015, p. 84.

- la calidad de las carreteras de la UE se está deteriorando, debido a la disminución de las inversiones en infraestructuras y a los retrasos en el mantenimiento, que no tienen en cuenta las consecuencias económicas a largo plazo,
- algunos Estados miembros han introducido sistemas provisionales de tarificación viaria (viñetas), que son discriminatorias para los operadores extranjeros ocasionales, y
- la contaminación atmosférica y la congestión provocadas por los vehículos representan un coste importante para la sociedad.

2.9. Los análisis del **impacto económico** ponen de manifiesto diferencias importantes entre el aumento de los costes para los usuarios del transporte, las autoridades y los operadores, equilibrado con mayores ingresos y una reducción de los costes de congestión y otras externalidades, destacando al mismo tiempo los posibles efectos negativos sobre la distribución y la incidencia para las pymes de los costes más altos <sup>(9)</sup>.

2.10. Las tecnologías digitales permiten aumentar la seguridad, la eficiencia y el carácter integrador del transporte, ofreciendo una movilidad puerta a puerta sin solución de continuidad, una logística integrada y servicios con valor añadido, gracias al desarrollo de sistemas inteligentes en todos los modos de transporte, que se consideran parte integrante del desarrollo de la red transeuropea de transporte multimodal.

2.11. Las acciones desarrolladas a nivel europeo en el sector del transporte de bajas emisiones tienen inevitablemente un fuerte impacto en los territorios regionales, atravesados por las infraestructuras de transporte, lo que repercute directamente en la planificación energética, territorial, medioambiental y de transporte, y conlleva importantes efectos económicos y en el ámbito del empleo.

2.12. Por lo que se refiere a la **aceptación de dichas medidas por parte de los usuarios, consumidores** y ciudadanos en general, conviene realizar mayores esfuerzos desde el punto de vista de la transparencia y claridad, a fin de crear un mercado para los vehículos de bajas emisiones o emisiones cero; también habrá que esforzarse por mejorar la información de los consumidores mediante el etiquetado de los automóviles y respaldar esta labor a través de las normas sobre contratos públicos. Al mismo tiempo, conviene actuar en favor de la transparencia del nuevo marco de imposición, asegurando una percepción positiva, clara e inmediata por parte del usuario de la finalidad de los importes percibidos y la equidad de su distribución, así como de la ausencia de cargas excesivas y de doble imposición.

### 3. Síntesis de las propuestas de la **Comisión**

3.1. En las propuestas de la Comisión, la tarificación de las infraestructuras viarias es proporcional a la distancia recorrida, y excluye los sistemas de tarificación a tanto alzado, como existen actualmente en algunos países de la UE. Se aplica a todos los tipos de vehículos, no solo a los vehículos pesados de transporte de mercancías sino también a los autocares, autobuses, camionetas y turismos. Por tanto, afecta tanto al transporte de mercancías como al de pasajeros, y prefigura una modulación de la fiscalidad en función del «potencial contaminante» y del desgaste de la infraestructura. Los cambios normativos se refieren, en particular, a:

- las disposiciones en materia de peajes y derechos de uso aplicables a todos los vehículos y no solo a los de un peso superior a 3,5 toneladas: la actualización de las normas de la Directiva y la ampliación de su ámbito de aplicación para cubrir todos los vehículos pesados de transporte de mercancías a partir del 1 de enero de 2020, y los vehículos ligeros, suprimiendo las exenciones, los valores máximos para las tasas por costes externos y simplificando los requisitos aplicables a las tarifas,
- la eliminación progresiva de la posibilidad de aplicar tarifas basadas en la duración para los vehículos pesados de transporte de mercancías antes del 31 de diciembre de 2023 y para los vehículos ligeros antes del 31 de diciembre de 2027, y la instauración de un nuevo sistema de tarificación en función de la distancia, acompañado de una metodología de cálculo y estimación de los costes implicados en la fijación de las tarifas,
- la modulación de las tasas de infraestructura en función de las emisiones de CO<sub>2</sub> para los vehículos pesados de transporte de mercancías y la eliminación progresiva de la diferenciación actual de las tarifas de peaje por clase de emisiones Euro a partir del 1 de enero de 2022,

---

<sup>(9)</sup> *Support Study for the Impact Assessment Accompanying the Revision of Directive 1999/62/EC* (Estudio de apoyo para una evaluación de impacto que acompaña a la revisión de la Directiva sobre la «Euroviñeta» 1999/62/CE), contrato de estudios n.º MOVE/A3/119-2013 — Mayo de 2017.

- las medidas complementarias para los vehículos ligeros en lo que se refiere a la congestión interurbana y las emisiones de contaminantes y de CO<sub>2</sub> de todos los tipos de vehículos,
- la tarificación obligatoria por los costes externos, al menos en una parte de la red para los vehículos pesados de transporte de mercancías a partir del 1 de enero de 2021.

3.2. De conformidad con los principios de «quien contamina paga» y «el usuario pagador», la ampliación del ámbito de aplicación de la Directiva 1999/62/CE debería contribuir a reducir los falseamientos de la competencia debidos a la actual exención de los autobuses y autocares del pago por el uso de la infraestructura.

3.3. Una propuesta adicional tiene por objeto modificaciones que consisten en reducir gradualmente a cero los niveles mínimos de los impuestos aplicables a los vehículos pesados de transporte de mercancías, concretamente en cinco fases que se aplicarán durante cinco años consecutivos y que serán equivalentes cada una al 20 % de los valores mínimos actuales.

#### 4. Observaciones generales

4.1. El CESE considera que la aplicación en la UE de un sistema de tarificación viaria equitativo, transparente, no discriminatorio y no burocrático, proporcional al uso de la carretera y a los costes externos, mensurables científicamente, ocasionados por los camiones, autobuses y coches, sin fragmentación de los sistemas de tarificación pero con un límite máximo de imputación de costes externos y conforme a los principios de «el usuario pagador» y «quien contamina paga», tendría un efecto positivo en la lucha contra el deterioro de las infraestructuras viarias, la congestión del tráfico y la contaminación.

4.2. El CESE destaca la importancia de reevaluar, modificar y reforzar la aplicación uniforme de las normas de la UE y de crear un marco jurídico común que garantice la igualdad de condiciones para todos los usuarios de las carreteras; el instrumento de la Directiva deja en este sentido un amplio margen de maniobra para modalidades de aplicación divergentes. El CESE considera necesario estudiar la posibilidad, tras comprobar el cumplimiento de las normas cada tres años, de recurrir a instrumentos legislativos más vinculantes, que garanticen una aplicación uniforme.

4.3. El CESE recomienda encarecidamente que el marco común de tarificación sea claro, transparente, sencillo, controlable y presentado en términos fácilmente comprensibles, que precisen el destino de los ingresos, tanto en los recibos electrónicos y en papel como en los paneles de autopistas, a fin de aumentar la aceptación social de la contribución que aporta cada usuario en pro del bien común.

4.4. Para realizar un auténtico mercado único del transporte por carretera en la UE, sin discriminaciones ni distorsiones de la competencia, es fundamental garantizar una mayor armonización de las normas y la creación de un marco jurídico común a nivel europeo para el sistema de tarificación por la utilización de las infraestructuras viarias de importancia europea, como las carreteras de la RTE-T, las autopistas y las carreteras nacionales con un tráfico internacional importante.

4.5. Los sistemas de tarificación inciden de manera diferente en las regiones centrales y periféricas: las regiones centrales padecen mayores efectos negativos que las periféricas debido a la intensidad del tráfico de paso, mientras que estas últimas reciben compensaciones fiscales relacionadas con el impacto ambiental y la financiación de infraestructuras muy inferiores a las concedidas a las regiones centrales. El CESE considera que los Fondos Estructurales y medioambientales y el BEI deberían intervenir para asegurar un desarrollo equilibrado.

4.6. La falta de armonización en los sistemas de cobro, ya sean viñetas o peajes, se debe, en particular, a las diversas tecnologías de cobro, caracterizadas por diferentes sistemas de tarificación viaria, que a menudo no son interoperables y conllevan cargas administrativas y costes adicionales para las empresas de transporte y logística. A ello se suma la creciente demanda de innovación en el transporte por carretera, basada en el desarrollo de infraestructuras nuevas e inteligentes, como la conducción automatizada y la distribución de nuevos combustibles, así como el buen mantenimiento de las redes existentes, que permita soportar los flujos de tráfico.

4.7. A juicio del CESE, es necesario realizar inversiones adecuadas en las infraestructuras actuales y futuras para lograr una mayor interoperabilidad funcional de las redes nacionales de transporte, en particular a través de tecnologías por satélite. También deberá facilitarse el acceso a estas redes en todo el mercado único, promoviendo una mejor aplicación de la logística inteligente <sup>(10)</sup> y de soluciones de TIC a fin de mejorar la seguridad vial y aumentar la eficiencia general del sistema mediante un mayor recurso a los sistemas de transporte inteligentes, así como el desarrollo de redes de transporte por carretera en toda Europa más eficaces y mejor conectadas, modernas y sostenibles. Debería fijarse como objetivo la instalación en los vehículos, a partir de 2019, de dispositivos a bordo interoperables a nivel de la UE (véase la Estrategia para la digitalización de los transportes).

4.8. El CESE considera que, debido a la falta de inversiones en las infraestructuras de transporte y al nivel insuficiente de mantenimiento, resulta indispensable aplicar los principios de «el usuario pagador» y «quien contamina paga» para financiar las infraestructuras viarias, siempre y cuando:

- los ingresos recaudados en concepto del uso de la infraestructura se destinen a las propias infraestructuras viarias, mientras que
- los ingresos recaudados en concepto de costes externos se destinen a la mitigación de los efectos negativos del transporte por carretera, y en particular a la construcción de infraestructuras alternativas, a la distribución de combustibles alternativos, al desarrollo de sistemas de conducción alternativos y de modos de transporte y de suministro de energía alternativos, así como al apoyo de la red transeuropea de transporte, y
- el artículo 9 de la Directiva se modifique en consecuencia.

4.9. El CESE considera igualmente importante que se realicen inversiones a fin de reducir el nivel de emisiones de CO<sub>2</sub> procedentes del transporte por carretera (véase el punto 2.12), que tienen un impacto considerable en la calidad del medio ambiente así como en los costes externos, que representan entre el 1,8 y el 2,4 % del PIB. Pide que se adopte un enfoque integrado de la reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub>. En efecto, fijar límites para las emisiones de los nuevos vehículos pesados de transporte de mercancías comercializados en el mercado de la UE es un instrumento más eficaz para reducir las emisiones que la tarificación, pero no es suficiente para alcanzar los objetivos fijados.

4.10. Dada la persistencia del problema de la congestión del tráfico, dentro y fuera de las zonas urbanas, convendría recurrir a las ayudas financieras concedidas por la UE a los sistemas avanzados de gestión del tráfico y a los procesos eficientes de logística por satélite, a fin de eliminar los gastos adicionales que ya sufragan los usuarios. En cualquier caso, los ingresos procedentes de la adopción voluntaria de estas medidas deberían destinarse directamente a la financiación de soluciones alternativas con un impacto neutro.

4.11. Deberá fomentarse el transporte público y definirse las tarifas de carretera de manera que se respete y se cumpla este objetivo, tanto en lo que respecta al principio de «quien utiliza paga» como al de «quien contamina paga».

## 5. Observaciones específicas

5.1. El CESE apoya el objetivo del Servicio Europeo de Telepeaje (SET), que prevé «un dispositivo de a bordo interoperable con un solo contrato y una factura» en toda la UE, que permitiría crear un mercado único y garantizar que los operadores de transporte comercial por carretera tengan un único proveedor, un solo contrato y una factura única.

5.2. La experiencia del Brenner, consistente en aplicar un recargo de peaje de acuerdo con los principios y límites establecidos en la Directiva a fin de construir infraestructuras alternativas, está demostrando su utilidad y su aceptación por parte de la población local. Por tanto, el CESE ve con buenos ojos la posibilidad de ampliarla a otras zonas sensibles.

5.3. En opinión del CESE, el sistema de descuentos previsto en el artículo 7 —tras largos debates y análisis— para los vehículos pesados de transporte de mercancías parece justo y no discriminatorio y podría aplicarse de la misma manera a los vehículos ligeros, reduciendo las disparidades actuales que se dan en algunos países entre los usuarios ocasionales o extranjeros y los usuarios habituales o nacionales. Por tanto, el artículo 7 debería modificarse en consecuencia.

5.4. La comparación de las tasas por costes externos para determinadas categorías de vehículos, por ejemplo los camiones Euro V y Euro VI, pone de manifiesto una penalización sustancial de los vehículos menos contaminantes, que el CESE considera injustificada. El CESE pide que se revisen las tasas por costes externos que se indican en los anexos de la Directiva favoreciendo los vehículos con emisiones más bajas. En el caso de los vehículos de emisiones nulas, suscribe la posibilidad de reducir temporalmente los gravámenes de uso de la infraestructura.

---

<sup>(10)</sup> COM(2016) 766 final.

5.5. El CESE pide a la Comisión que actualice periódicamente la evaluación **científica** de los peajes, incluida la de las condiciones locales, teniendo en cuenta las características locales pero evitando discriminaciones que no estén no justificadas por una base científica sólida.

Bruselas, 18 de octubre 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 — Europa en movimiento — Una Agenda para una transición socialmente justa hacia una movilidad limpia, competitiva y conectada para todos**

[COM(2017) 283 final]

(2018/C 081/27)

Ponente: **Ulrich SAMM**

Coponente: **Brian CURTIS**

Consulta	Comisión Europea, 5.7.2017
Fundamento jurídico	Artículo 304 del TFUE
Sección competente	Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	2.10.2017
Aprobado en el pleno	18.10.2017
Pleno n.º	529
Resultado de la votación	111/0/0
(a favor/en contra/abstenciones)	

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. La Agenda de movilidad establecida en la Comunicación de la Comisión «Europa en movimiento» [COM (2017) 283 final] (en adelante, «Comunicación») refleja la aspiración de Europa de avanzar con rapidez para que de aquí a 2025 se establezca un sistema de movilidad limpia, competitiva y conectada que integre todos los medios de transporte y que abarque toda la Unión. El transporte por carretera en Europa, el tema central de esta Comunicación, depende de un sector que es líder mundial en la fabricación y la prestación de servicios. La parte de este sector dedicada a la producción emplea al 11 % del total de los trabajadores de la industria manufacturera de la UE y genera el 7 % del PIB de la UE.

1.2. La Comunicación destaca el vínculo con las prioridades generales de la Unión de la Energía, el Mercado Único Digital y el Plan de Inversiones para Europa. En particular, pretende resolver algunas cuestiones pendientes relativas al transporte en el mercado único, manteniendo al mismo tiempo una perspectiva equilibrada sobre los derechos humanos y laborales y los aspectos medioambientales.

1.3. El buen funcionamiento del **Espacio Único Europeo de Transporte** depende de que el marco reglamentario sea adecuado. El CESE considera que los cambios propuestos en la legislación sobre el acceso a la profesión y al mercado — incluido el cabotaje— y las condiciones de trabajo, como los tiempos de conducción, los períodos de descanso y las normas específicas sobre el desplazamiento de trabajadores en el sector del transporte por carretera en general no logran resolver eficazmente los problemas que abordan. Las propuestas concretas sobre estas cuestiones se abordan con más detalle en distintos dictámenes del Comité. El CESE destaca que, habida cuenta de la importancia capital de contar con un marco reglamentario adecuado que garantice el buen funcionamiento del mercado interior, urge encontrar soluciones apropiadas y que funcionen sin contratiempos. En este contexto, el CESE destaca que espera que la próxima propuesta relativa al transporte combinado aborde también los aspectos relacionados con el acceso al mercado.

1.4. La **digitalización** y la automatización probablemente revolucionarán la tecnología usada en el transporte terrestre. Estas tecnologías ofrecen una gran cantidad de nuevas funcionalidades a los consumidores y las empresas que quieren más calidad, comodidad, flexibilidad, asequibilidad y seguridad en los servicios que utilizan y en los equipos de todo tipo. El CESE señala que esta nueva tecnología tiene la capacidad de mejorar la eficiencia del mercado del transporte y de proporcionar datos analíticos que ayuden a controlar y hacer cumplir la legislación vigente y a proteger los derechos humanos y sociales.

1.5. La conducción automática tiene ahora el potencial de convertirse en un punto de inflexión que, además de ofrecer nuevos servicios y oportunidades de negocio, podría mejorar considerablemente la seguridad activa de los vehículos y reducir de manera significativa el número de víctimas mortales. El CESE anima a la Comisión a que siga trabajando en el proyecto «**Visión Cero**» para 2050, ya que sus objetivos son de vital importancia para nuestra sociedad y para todos los ciudadanos.

1.6. El CESE respalda firmemente la propuesta de la Comisión de superar la escasa interoperabilidad entre los diferentes **sistemas de telepeaje de las carreteras** existentes en los Estados miembros para aplicar un marco común de interoperabilidad. El CESE también considera que un sistema de tarificación por el uso de las carreteras flexible, justo, transparente y no discriminatorio que se ajuste a los principios «quien utiliza paga» y «quien contamina paga» tendría un efecto positivo si los ingresos tuvieran una asignación específica. La plena asignación de los ingresos podría crear en Europa más de 500 000 nuevos puestos de trabajo.

1.7. El CESE destaca la discrepancia entre la **reducción de emisiones** prevista según este paquete (13 %) en el transporte por carretera y la reducción de emisiones de 18 % o 19 % que el sector del transporte necesitaría lograr de manera rentable para contribuir a alcanzar los objetivos climáticos y energéticos para 2030. Esta diferencia solo podrá reducirse si los Estados miembros realizan un esfuerzo considerable para estimular la introducción de iniciativas «limpias» de transporte por carretera.

1.8. El CESE desea destacar que la producción de electricidad limpia es imprescindible para que la introducción de **vehículos eléctricos** en el mercado de masas tenga éxito. Sin embargo, independientemente de la fuente de electricidad, los vehículos eléctricos pueden contribuir a reducir la contaminación atmosférica a nivel local, mientras que los objetivos globales de la UE respecto de las emisiones de gases de efecto invernadero solo pueden alcanzarse mediante una política de generación de electricidad limpia.

1.9. Recientemente, la confianza de los consumidores en la industria del automóvil y en el sistema regulador se ha visto seriamente comprometida. Es fundamental restablecer la confianza mediante unas **normas de emisión** realistas y unos procedimientos de ensayo adecuados. El Comité lamenta que la Comisión haya retirado, a principios de 2017, su propuesta de crear una autoridad independiente de supervisión de los ensayos de emisiones de vehículos a escala de la UE debido a la oposición de algunos Estados miembros.

1.10. En Europa deben fijarse objetivos claros y ambiciosos para los vehículos que funcionan con energía limpia a fin de estimular el sector manufacturero en los ámbitos de la **investigación**, la introducción en el mercado y la producción. Las limitaciones técnicas que siguen obstaculizando una introducción más rápida de los sistemas de tracción alternativos solo pueden superarse mediante un programa de investigación sólido (en el próximo programa marco) que abarque todo el proceso, desde la investigación fundamental y la innovación hasta su introducción en el mercado.

1.11. El Comité desearía que hubiera un mayor reconocimiento de la importancia que tiene apoyar la transferencia modal, aumentando los incentivos para fomentar el transporte público y la transferencia del transporte de mercancías de la carretera al ferrocarril. La estrategia global puede contribuir a descarbonizar el transporte por carretera, pero no necesariamente a hacer frente a la congestión y la contaminación, en especial porque cabe prever que la demanda de transporte por carretera seguirá creciendo.

## 2. Introducción

2.1. La Comunicación es la primera fase sustancial del paquete de movilidad, para el cual se presentarán nuevas propuestas más adelante este mismo año. Sitúa las propuestas específicas, que se abordan en distintos dictámenes del Comité, en un contexto político, establece medidas de apoyo como la tarificación vial (incluida la infraestructura necesaria), los combustibles alternativos y la conectividad, la mejora de la información ofrecida a los consumidores, el refuerzo del mercado interior y la mejora de las condiciones de trabajo en el sector del transporte de mercancías por carretera, y propone medidas para «sentar las bases» de una movilidad cooperativa, conectada y automatizada. En la práctica, la propuesta de la Comisión se refiere principalmente al sector del transporte por carretera.

2.2. La Comunicación también destaca el vínculo con las prioridades generales de la Unión de la Energía (eficiencia energética y descarbonización del sector del transporte, incluida la implantación de los combustibles de transporte con bajas emisiones de carbono y el fomento de la electromovilidad), el Mercado Único Digital, la Agenda en materia de Empleo, Crecimiento e Inversión y el Plan de Inversiones para Europa con el fin de apoyar su aplicación, y los objetivos de mejorar la justicia y reforzar la dimensión social establecidos en el pilar europeo de derechos sociales. Pretende resolver algunas cuestiones pendientes relativas al transporte en el mercado único, manteniendo al mismo tiempo una perspectiva equilibrada sobre los derechos humanos y laborales y los aspectos medioambientales, aunque persisten algunas tensiones.

2.3. La Agenda de movilidad refleja la aspiración de Europa de avanzar con rapidez para que de aquí a 2025 se establezca un sistema de movilidad limpia, competitiva y conectada que integre todos los medios de transporte, que abarque toda la Unión y conecte a los países vecinos y al resto del mundo. La consecución de esta aspiración depende de un sector que es líder mundial en la fabricación y la prestación de servicios y de una voluntad política firme y eficaz por parte de los Estados miembros.

2.4. Hay que tener en cuenta que los Estados miembros reciben más de 500 000 millones EUR en ingresos fiscales procedentes del sector de los vehículos de transporte. La parte de este sector dedicada a la producción emplea al 11 % del total de los trabajadores de la industria manufacturera de toda la UE y genera el 7 % del PIB de la UE y un superávit comercial valorado en 90 000 millones EUR. De hecho, se trata de un sector tan poderoso e importante que los avances en muchos ámbitos de la regulación y las iniciativas de mejora a escala de la UE han sido lentos precisamente porque varios Estados miembros consideran que el sector reviste una importancia estratégica nacional. Los cambios que se consideran que afectan a los sistemas y las prioridades nacionales, como la apertura del mercado y la tarificación vial, suelen tardar en adoptarse y aplicarse.

2.5. La UE no parte de cero. La realización del mercado interior y la consecución de los objetivos de sostenibilidad han dado resultados significativos. El CESE ya ha expresado su opinión al respecto en una serie de dictámenes, como el relativo al espacio único europeo de transporte<sup>(1)</sup> como piedra angular del libre mercado interior, el relativo a los viajes multimodales<sup>(2)</sup> y el relativo al mercado interior del transporte internacional de mercancías por carretera<sup>(3)</sup>. El desarrollo sostenible de la política de transportes de la UE<sup>(4)</sup> desempeña un papel fundamental, en particular la descarbonización del transporte<sup>(5)</sup> y el impacto de las conclusiones de la COP21 en la política europea de transportes<sup>(6)</sup>. El CESE también ha abordado las implicaciones de la digitalización y robotización del transporte en la formulación de políticas de la UE<sup>(7)</sup> y las posibilidades de los sistemas de transporte inteligentes cooperativos<sup>(8)</sup>, elementos que serán cada vez más importantes en la política de transportes de la UE.

2.6. Sin embargo, queda mucho por hacer. La Agenda de movilidad debe allanar el camino para un sistema europeo de transporte que pueda hacer frente a los principales desafíos que plantean la digitalización y el impacto medioambiental.

### 3. La digitalización

3.1. La digitalización y la automatización basadas en un internet rápido y fiable ofrecen una gran cantidad de nuevas funcionalidades a los consumidores y las empresas que quieren más calidad, comodidad, flexibilidad, asequibilidad y seguridad en los servicios que utilizan y en los equipos de todo tipo. También ofrecen nuevas técnicas eficaces para el análisis, el control y la aplicación de la legislación vigente, y la protección de los derechos humanos y sociales. En particular, la digitalización probablemente revolucionará la tecnología usada en el transporte terrestre. Un objetivo general debe ser armonizar los sistemas o encontrar soluciones técnicas para que puedan operar a escala transfronteriza, ya que esto es esencial para que el mercado interior funcione correctamente. Un ejemplo de ello es la inminente introducción de tacógrafos inteligentes. Sin embargo, existe un plazo de quince años para la readaptación propuesta de los vehículos existentes. Este plazo debería reducirse sustancialmente.

3.2. La estrategia de la UE para la **movilidad cooperativa, conectada y automatizada** (STI cooperativos) y su aplicación describe los primeros pasos hacia la conducción automática (véase también TEN/621). La **conectividad** entre vehículos y entre los vehículos y una estructura fija es un elemento clave que será necesario para hacer pleno uso de la tecnología digital. Por consiguiente, el CESE acoge favorablemente los objetivos estratégicos para 2025 presentados en una reciente Comunicación sobre la «sociedad europea del Gigabit»<sup>(9)</sup>, en la que se establece un calendario para el desarrollo de una infraestructura europea de banda ancha de gran capacidad que proporcione una cobertura 5G ininterrumpida con una conexión a internet de muy alta capacidad para las principales vías de transporte terrestre.

3.3. La digitalización también será clave para desarrollar nuevos modelos de mercado, incluidos diversos tipos de plataformas y conceptos de la **economía colaborativa** que pueden mejorar la eficiencia de los recursos, aunque también plantean una serie de cuestiones jurídicas, sociales y relacionadas con los consumidores, como el papel y el estatus de las plataformas de internet y los cambios en el mercado laboral.

3.4. El potencial de la **conducción automática**, incluidos los vehículos sin conductor, en general se percibe como una oportunidad para nuevos modelos de negocio. No obstante, las cuestiones de responsabilidad también son importantes y deben aclararse en la UE de forma armonizada. Otra consecuencia de la conducción automática o semiautomática es que podría mejorar considerablemente la seguridad activa de los vehículos terrenos. El número de accidentes mortales en

<sup>(1)</sup> DO C 291 de 4.9.2015, p. 14.

<sup>(2)</sup> DO C 12 de 15.1.2015, p. 81.

<sup>(3)</sup> DO C 13 de 15.1.2016, p. 176.

<sup>(4)</sup> DO C 248 de 25.8.2011, p. 31.

<sup>(5)</sup> DO C 173 de 31.5.2017, p. 55.

<sup>(6)</sup> DO C 303 de 19.8.2016, p. 10.

<sup>(7)</sup> DO C 345 de 13.10.2017, p. 52.

<sup>(8)</sup> DO C 288 de 31.8.2017, p. 85.

<sup>(9)</sup> DO C 125 de 21.4.2017, p. 51.

carretera es cuatro veces menor que durante la década de los setenta, principalmente gracias a la introducción de medidas de seguridad pasivas en los automóviles. A pesar de todo, en 2016 lamentablemente 25 500 personas perdieron la vida en las carreteras de la UE. En la actualidad, con el desarrollo y la implantación de medidas de seguridad activas avanzadas (conducción semiautomática, vehículos conectados), debería ser posible reducir considerablemente el número de víctimas mortales, o incluso reducirlo a cero según lo establecido en el proyecto de seguridad «Visión Cero». Este proyecto, que comenzó en Suecia en 1997 y posteriormente la UE hizo suyo, nunca logró los resultados que se había marcado. Ahora, gracias a la conducción automática, la situación puede cambiar. El CESE anima a la Comisión a que siga trabajando en el proyecto «**Visión Cero**» para 2050, ya que su objetivo es de vital importancia para nuestra sociedad y para todos los ciudadanos.

#### 4. El Espacio Único Europeo de Transporte

4.1. El CESE acoge favorablemente que la Comisión haya tomado la iniciativa de aclarar el marco normativo sobre el mercado del transporte por carretera y garantizar una mejor aplicación, mejorando al mismo tiempo las condiciones de trabajo y luchando contra el *dumping* social, para garantizar el buen funcionamiento del mercado interior en el sector. Los cambios propuestos abordan el acceso a la profesión y al mercado —incluido el cabotaje— y las condiciones de trabajo, como los tiempos de conducción, los períodos de descanso y las normas específicas sobre el desplazamiento de trabajadores en el sector del transporte por carretera.

Sin embargo, el CESE considera que los cambios propuestos en la legislación, pese a querer hacer que la reglamentación se aplique fácilmente y garantice una competencia leal, en general no logran resolver eficazmente los problemas que abordan, incluidos aquellos que ha planteado la aplicación del marco actual. El CESE observa que la iniciativa ha dado lugar a distintos puntos de vista entre los Estados miembros, los interlocutores sociales y los operadores. El CESE considera que la única manera sostenible de avanzar es mediante una legislación clara y fácilmente aplicable que ofrezca seguridad jurídica por lo que respecta al acceso al mercado y una protección adecuada de los derechos sociales. El CESE también destaca la necesidad de utilizar tecnologías de la información modernas (tacógrafos, etc.) e infraestructuras eficientes (plazas de aparcamiento seguras) para contribuir a su aplicación y su cumplimiento. Una característica sorprendente de la Comunicación es que el transporte combinado no se aborda como un problema de acceso a los mercados, sino solamente como una cuestión de optimización de la sostenibilidad. (Para más información sobre las posiciones del CESE en lo que respecta a estas propuestas, véanse los distintos dictámenes aprobados).

4.2. El CESE acoge favorablemente la intención de modificar la Directiva relativa a la utilización de **vehículos alquilados sin conductor** en el transporte de mercancías por carretera, aunque desea expresar algunas reservas acerca de las posibles consecuencias. Hay dos tipos de consecuencias: por un lado, la posible proliferación de «sociedades ficticias» y, por otro, la posibilidad de que un operador practique el cabotaje ilegal y pase desapercibido.

4.3. El CESE considera que la aplicación de un sistema de **tarificación por el uso de las carreteras** flexible, justo, transparente, no discriminatorio y no burocrático, que se ajuste a los principios «quien utiliza paga» y «quien contamina paga», tendría un efecto positivo si los ingresos procedentes del uso de la infraestructura vial tuvieran una asignación específica y si en el mercado interior de transportes no se permitieran prácticas discriminatorias. La plena asignación de los ingresos podría crear en Europa más de 500 000 nuevos puestos de trabajo. El CESE respalda firmemente la propuesta de la Comisión de superar la escasa interoperabilidad entre los diferentes **sistemas de telepeaje de las carreteras** existentes en los Estados miembros e introducir un sistema de telepeaje uniforme en todo el territorio de la UE basado en tecnologías punta. (Para más información sobre las posiciones del CESE en lo que respecta a estas cuestiones, véanse los distintos dictámenes aprobados).

#### 5. Hacia un sistema de transporte sostenible

5.1. El transporte es responsable de un 20 % de las **emisiones de gases de efecto invernadero**. Aunque la actividad de transporte crezca, las emisiones de gases de efecto invernadero deben disminuir; se trata de un aspecto fundamental a fin de cumplir los objetivos energéticos y climáticos de la UE para 2030. Por consiguiente, el conjunto de propuestas sobre «energía limpia para todos los europeos» de noviembre de 2016 incluía medidas para acelerar la implantación de los combustibles de transporte con bajas emisiones de carbono y fomentar la electromovilidad, algo que el CESE ha acogido favorablemente <sup>(10)</sup>.

5.2. En general, se espera que la tendencia a la baja en las emisiones totales del transporte prosiga según las tendencias actuales y las políticas adoptadas, lo que llevará a una reducción de las emisiones del 13 % de aquí a 2030 en comparación con 2005 (y del 15 % de aquí a 2050). Esto, sin embargo, no está en consonancia con la reducción de emisiones de 18 % o 19 % que el sector del transporte necesitaría lograr de manera rentable para contribuir a alcanzar los objetivos climáticos y energéticos para 2030. El CESE coincide en que fijar límites para las emisiones de los vehículos nuevos contribuye a reducir

<sup>(10)</sup> DO C 246 de 28.7.2017, p. 64.

las emisiones, pero no basta para alcanzar los objetivos fijados. Por lo tanto, deben complementarse con medidas para seguir mejorando la eficiencia energética y promover combustibles y sistemas de propulsión alternativos, entre otros el gas natural licuado (GNL) o la electricidad a través de sistemas de a bordo o vías electrificadas, así como la **tarificación vial**.

5.3. Las expectativas para los **vehículos eléctricos** son elevadas, como puede observarse, por ejemplo, a raíz de las declaraciones de los Estados miembros, según las cuales van a seguir el ejemplo de Noruega (2025), Francia y Reino Unido (2040) y prohibir todos los vehículos nuevos con motor de combustión interna (gasolina y gasóleo). Los vehículos eléctricos están experimentando un crecimiento rápido en el mercado en el mundo entero. En 2016, el número de vehículos eléctricos en las carreteras de todo el mundo alcanzó los dos millones, aunque esta cifra todavía equivale solo al 0,2 % de todos los turismos (2017, AIE). El mayor crecimiento absoluto se da en China y principalmente se debe a los problemas de contaminación atmosférica y a los objetivos en materia de reducción de emisiones. En Europa deben fijarse objetivos claros y ambiciosos para los vehículos que funcionan con energía limpia a fin de estimular el sector manufacturero en los ámbitos de la investigación y la producción.

5.4. Una introducción más rápida de los vehículos eléctricos se ha visto obstaculizada por las **limitaciones técnicas** relacionadas con el rendimiento de las baterías. Aunque el coste de las baterías está disminuyendo más rápidamente de lo esperado, sigue habiendo muchos problemas con parámetros (que en algunos casos entran en conflicto) que limitan el rendimiento de los vehículos eléctricos: el peso, la capacidad de carga (límite de autonomía), la velocidad de carga y cuestiones relativas a la vida útil y el deterioro. No obstante, se está empezando a creer que los vehículos eléctricos son la principal área de crecimiento futuro por lo que respecta a los automóviles y vehículos industriales ligeros.

5.5. Las limitaciones técnicas solo pueden superarse mediante un programa de **investigación** sólido que abarque todo el espectro, desde la investigación fundamental hasta la innovación. Los programas de investigación europeos, especialmente Horizonte 2020, están bien orientados y la investigación está activa en diversos ámbitos alternativos, como los nuevos tipos de baterías o las pilas de combustible e hidrógeno. Los objetivos son prometedores, pero una gran parte de esta investigación se encuentra todavía en una fase temprana. Sin embargo, ya tenemos algunos resultados iniciales, como demuestra la Empresa Común Pilas de Combustible e Hidrógeno ([www.fch.europa.eu](http://www.fch.europa.eu)).

5.6. Para superar las incertidumbres sobre el futuro de los sistemas de tracción de los vehículos, la Unión Europea debe mantener una **prioridad** específica en materia de **investigación** en el ámbito del transporte en el próximo programa marco, para la que forman una base sólida las estrategias europeas en materia de investigación e innovación en el ámbito del transporte, como ha apuntado la Comisión Europea y las plataformas tecnológicas europeas como el Consejo Consultivo para la Investigación Aeronáutica en Europa. Además, la colaboración que abarca toda la cadena del nivel de desarrollo de la tecnología, desde la investigación básica hasta la aplicación, es la vía más eficaz para la introducción en el mercado.

5.7. El CESE desea reiterar <sup>(1)</sup> que hay una falta de **armonización** entre la financiación para la investigación de los Estados miembros y de la UE. Por ejemplo, el proyecto «Power-to-X» —es decir, la conversión electroquímica del vapor y el dióxido de carbono mediante el uso de electricidad generada a partir de fuentes renovables para la producción de combustibles sintéticos— goza de un gran respaldo por parte de un programa de financiación alemán <sup>(2)</sup>, pero no existe un enfoque complementario a escala de la UE.

5.8. Incluso con la tecnología actual, en estos momentos en Europa crece fuertemente la demanda de baterías. La gran mayoría de la capacidad de producción de células a escala mundial sigue estando en Asia y Estados Unidos. El CESE comparte la preocupación de la Comisión de que la industria del automóvil dependerá en gran medida de la importación de células de batería, exponiendo así sus fuentes de suministro a diversos riesgos. Una **industria europea de las baterías** local, capaz de responder a la demanda, redundaría en interés de los fabricantes europeos de automóviles.

5.9. El apoyo a la electromovilidad no se limita al desarrollo de las baterías. En particular, para los vehículos pesados de transporte de mercancías, algunas soluciones alternativas son optar por **carreteras electrificadas** con propulsión eléctrica a través de catenarias o raíles en la superficie de las carreteras (e-autopistas, etc.). Un problema al que suelen enfrentarse los sistemas de propulsión alternativos es la importancia de desarrollar normas comunes para permitir el tráfico transfronterizo y crear un mercado, como mínimo, a escala de la UE y, preferiblemente, a escala mundial. La red RTE-T, especialmente los corredores de la red básica, podría ayudar a encontrar la solución.

<sup>(1)</sup> DO C 34 de 2.2.2017, p. 66.

<sup>(2)</sup> <https://www.kopernikus-projekte.de/projekte/power-to-x>

5.10. El **motor de combustión interna**, que constituye la piedra angular de nuestra movilidad por carretera, cada vez encuentra más oposición. Se ha producido una grave pérdida de confianza en las empresas y en el marco normativo relativo a las emisiones de los vehículos, sobre todo ahora que ha quedado al descubierto la existencia de dispositivos de desactivación ilegales. Estos dispositivos interfieren con los controles de las emisiones, o los desactivan, en condiciones de conducción reales. Sin embargo, incluso sin trucos ilegales, es bien sabido que los vehículos que superan las pruebas oficiales de emisiones producen por regla general niveles mucho más elevados de contaminación en condiciones de conducción reales. Que esta discrepancia haya aumentado en las últimas décadas es el principal motivo de los problemas actuales. Urge restablecer la confianza de los consumidores en la industria del automóvil y en el sistema regulador mediante normas sobre emisiones realistas y procedimientos de ensayo adecuados. El Comité lamenta que la idea de una autoridad independiente de supervisión de los ensayos de emisiones de vehículos a escala de la UE propuesta por la Comisión se haya abandonado a principios de 2017 tras la oposición de algunos Estados miembros.

5.11. No obstante, el debate sobre los motores de combustión frente a la tracción eléctrica ha de ir más allá de las normas de emisión. En concreto, hay que distinguir entre sus efectos en el calentamiento **global** y en la contaminación atmosférica **local**. Para minimizar la contaminación atmosférica local, la opción preferida son los vehículos eléctricos con cero emisiones locales, aunque, cuando se consideran a nivel global, los vehículos eléctricos no suelen catalogarse como completamente sin emisiones. El nivel de emisiones depende del método utilizado para generar la electricidad para cargar las baterías, así como de los procesos de fabricación de las baterías. Como la proporción de electricidad generada sin emisiones de carbono es muy distinta en función de los Estados miembros, es evidente que el éxito de los vehículos eléctricos con vistas a alcanzar los objetivos de la UE en materia de cambio climático depende del país en el que operen los vehículos eléctricos. El apoyo de la UE a la **electromovilidad** debe tener en cuenta que esta está estrechamente relacionada con el ámbito de la generación de electricidad, como se ha debatido en el contexto de la **Unión Europea de la Energía**.

5.12. Los motores de combustión en carretera son superiores para los trayectos largos y los vehículos que realizan trabajos pesados. Por lo que respecta a la rapidez con la que la tracción eléctrica puede alcanzar el nivel deseado, conviene estar preparados para un **largo período de transición** durante el cual coexistan ambos sistemas de tracción. Los vehículos híbridos, por ejemplo, que pueden alternar entre la combustión para períodos de conducción largos y la tracción eléctrica en la ciudad, pueden ofrecer una solución para la que la industria europea del automóvil está bien preparada. Para algunos usos (como el transporte de mercancías de larga distancia), los vehículos eléctricos con batería no son adecuados. Existe una amplia gama de tecnologías alternativas que pueden utilizarse, tales como las pilas de combustible de hidrógeno o las autopistas electrificadas. Europa debe invertir en el desarrollo de estas tecnologías para reforzar el liderazgo industrial en el ámbito del transporte ecológico.

5.13. El CESE apoya el desarrollo de formación profesional en materia de logística en todos los Estados miembros con el fin de proporcionar las nuevas competencias necesarias para respaldar las iniciativas incluidas en este paquete.

5.14. Cabe señalar que las grandes ciudades de la UE han emprendido de forma independiente una amplia gama de iniciativas destinadas a hacer frente a la congestión y la contaminación. El CESE anima a la Comisión a que amplíe sus trabajos en curso con las autoridades municipales sobre buenas prácticas y la difusión de información.

Bruselas, 18 de octubre de 2017.

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

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El Acuerdo de Libre Comercio entre la UE y Corea — Capítulo dedicado al comercio y al desarrollo sostenible»**

(2018/C 081/28)

Ponente: **Dumitru FORNEA**

Consulta	Comisión Europea, 22.6.2016
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Relaciones Exteriores
Aprobado en sección	28.9.2017
Aprobado en el pleno	18.10.2017
Pleno n.º	529
Resultado de la votación	127/0/2
(a favor/en contra/abstenciones)	

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE apoya los esfuerzos internacionales destinados a preservar la paz, también mediante el fomento de iniciativas destinadas a la desmilitarización y la desnuclearización de la península coreana. En el contexto actual, el Comité quiere manifestar ante todo su solidaridad plena e incondicional con la República de Corea en lo que respecta a las amenazas procedentes de Corea del Norte.

1.2. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) reconoce que, en términos generales, el Acuerdo de Libre Comercio (ALC) entre la Unión Europea (UE) y la República de Corea <sup>(1)</sup> se ha saldado con resultados económicos y sociales alentadores.

1.3. No obstante, la aplicación de los aspectos del ALC en materia de desarrollo sostenible –en particular, las cuestiones laborales– sigue siendo insatisfactoria. El Comité reitera las posturas adoptadas por el Grupo Consultivo Interno (GCI) de la UE <sup>(2)</sup>, especialmente en el sentido de que la Comisión Europea debería iniciar consultas con el Gobierno coreano sobre la ejecución de sus compromisos en materia de libertad de asociación y negociación colectiva.

1.4. Los mecanismos de la sociedad civil en el capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible (CDS) del ALC entre la UE y Corea se han venido reforzando continuamente durante los últimos cinco años; la representatividad y la representación equilibrada de las partes interesadas ha mejorado significativamente, los GCI se han reunido regularmente tanto en la UE como en Corea, y el Foro anual de la Sociedad Civil UE-Corea (FSC), que reúne al GCI de la UE y al GCI de Corea, celebró en febrero de 2017 su quinta edición.

1.5. Hasta ahora, los debates y actividades de los GCI se han centrado principalmente en cuatro temas: los derechos fundamentales de los trabajadores, la responsabilidad social de las empresas (RSE), la economía verde y el comercio en el contexto del desarrollo sostenible y la política en materia de cambio climático, incluidos los regímenes para el comercio de derechos de emisión en la UE y Corea. Para potenciar en mayor medida el papel de esos mecanismos consultivos y responder a la mayor gama de preocupaciones de diferentes organizaciones de la sociedad civil, el CESE recomienda que los GCI puedan debatir asuntos de interés para la sociedad civil o el desarrollo sostenible y pronunciarse sobre cualquier cuestión cubierta por el ALC en su conjunto.

<sup>(1)</sup> Acuerdo de Libre Comercio entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Corea, por otra, DO L 127 de 14.5.2011, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2011:127:FULL&from=ES>

<sup>(2)</sup> El(los) grupo(s) consultivo(s) interno(s) sobre desarrollo sostenible (medio ambiente y trabajo) se instituyeron en virtud del artículo 13.12 con el cometido de asesorar acerca de la aplicación del capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible.

1.6. El Comité insta a que, dado el número cada vez mayor de acuerdos comerciales de la UE que están entrando en vigor y el consiguiente aumento de la cantidad de mecanismos de supervisión de la sociedad civil, la Comisión garantice inmediatamente los fondos necesarios para el efectivo funcionamiento de dichos mecanismos. En concreto, en el caso del ALC UE-Corea deberían preverse recursos para actividades justificadas, incluido el trabajo analítico o talleres que acompañen las reuniones conjuntas anuales con Corea.

1.7. La experiencia pasada ha demostrado que, en el contexto del ALC UE-Corea, la coherencia y calidad del diálogo entre la Unión y Corea han mejorado significativamente gracias a una mejor coordinación entre las actividades del GCI de la UE y las instituciones de la Unión, así como a la coordinación entre estas y otras organizaciones internacionales como la OIT y la OCDE. El CESE recomienda utilizar los métodos de trabajo desarrollados a través de esta cooperación interinstitucional en el próximo período, incluso mediante el desarrollo de nuevas asociaciones para actividades y proyectos relevantes.

1.8. Con el fin de garantizar una aplicación eficaz del capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible, el CESE considera de vital importancia que las partes tengan en cuenta y den seguimiento a las recomendaciones de la sociedad civil que transmitan los GCI y el FSC. El Comité sobre Comercio y Desarrollo Sostenible (CCDS) debe responder en un plazo razonable a las cuestiones y recomendaciones planteadas por los GCI sobre temas relativos al CDS.

1.9. El CESE pide a la Comisión Europea y al Parlamento Europeo que, en las conversaciones bilaterales con los socios coreanos, promuevan iniciativas y medidas políticas para reforzar la protección de los derechos de propiedad intelectual y la lucha contra la falsificación, aprovechando asimismo la diversidad cultural mediante el fomento de intercambios equilibrados de productos y servicios de los sectores cultural y creativo de la UE y Corea.

1.10. El CESE subraya la importancia de seguir concienciando a las empresas europeas y, en particular, a las pymes, sobre las oportunidades que brinda este ALC. La tasa de uso de las preferencias arancelarias por parte de la UE (71 % en 2016, en aumento por comparación al 68 % en 2015) puede mejorarse mediante medidas de facilitación del comercio y la reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias, pero también brindando más oportunidades a la comunicación y la cooperación entre los socios europeos y coreanos pertinentes.

1.11. El ALC UE-Corea ha sido muy importante para el sector agroalimentario. El comercio de productos agroalimentarios entre la UE y Corea ha aumentado de forma muy rápida en los últimos años. Debido a los problemas que se le plantearon al sector agrícola de la UE tras el embargo ruso y las restricciones impuestas por China a las exportaciones coreanas, tanto la UE como Corea necesitan acceder a nuevos mercados. La Comisión Europea debería hacer más para simplificar el acceso a los productos agrícolas y alimentarios de la UE al mercado coreano.

1.12. El Comité subraya la importancia de los mecanismos de consulta establecidos en el ALC UE-Corea (GCI y FSC) como herramientas eficaces y representativas que pueden ayudar a las instituciones europeas en su actuación para aplicar los objetivos de desarrollo sostenible y el Acuerdo de París y reforzar la cooperación internacional en materia de desarrollo sostenible, protección del medio ambiente y cambio climático.

## 2. Antecedentes

2.1. El ALC UE-Corea entró en vigor el 1 de julio de 2011. Fue el primer ALC bilateral de «nueva generación» de la UE aplicado. Por lo tanto, su evaluación representa una oportunidad para revisar los avances no solo respecto de este ALC, sino también de otros acuerdos posteriores. Sin embargo, dado que el mandato de negociación del ALC fue anterior al Tratado de Lisboa, no podía cubrir la inversión.

2.2. En general, el ALC ha generado resultados comerciales positivos para la UE, de acuerdo con la información de la Comisión Europea. Los datos de la Comisión muestran que, en términos estadísticos, cinco años después de la aplicación del ALC, las exportaciones de productos de la UE a Corea aumentaron en un 59 %, pasando de 28 000 millones EUR en 2010 (el último año antes de la aplicación provisional) a 44 500 millones EUR en 2016. Por lo tanto, el déficit comercial de la UE con Corea, de 11 600 millones EUR en 2010, se ha transformado en un superávit comercial de la UE de 3 100 millones EUR en 2016. Las exportaciones de servicios de la UE a Corea aumentaron más de un 49 % en comparación con el 32 % de las importaciones de la UE procedentes de Corea de 2010 a 2015. La UE registró un superávit comercial de

4 800 millones EUR en el sector de los servicios en 2015. Durante el mismo período, la inversión extranjera directa (IED) de entrada a la UE aumentó un 59 % y la IED de salida de la UE (inversiones de la UE en Corea) aumentó en un 33 %<sup>(3)</sup>.

2.3. La Comisión Europea está llevando a cabo una evaluación de este ALC<sup>(4)</sup>, y solicitó al CESE que contribuyera con su propia evaluación de la ejecución del ALC y, en particular, de su capítulo sobre CDS. Las conclusiones del presente dictamen se han elaborado teniendo en cuenta documentos y posiciones del GCI de la UE, así como los talleres sobre esta materia celebrados en Seúl y en Bruselas<sup>(5)</sup>.

### 3. Observaciones generales

3.1. El desarrollo económico y social de Corea durante los últimos cincuenta años se considera todo un éxito. El PIB del país aumentó pasando de 2 360 millones USD en 1961 a un máximo de 1 411 300 millones USD en 2014<sup>(6)</sup>. Durante este período, Corea consiguió sentar una formidable base tecnológica e industrial capaz de competir con cualquier otra potencia industrial del mundo.

3.2. Sin embargo, a pesar de estos avances, la sociedad coreana ha venido asistiendo en los últimos cinco años a una oleada de demandas sociales por parte de los ciudadanos y de la sociedad civil organizada en favor de una distribución más equitativa de los beneficios económicos entre todas las clases sociales. Además de los derechos de los trabajadores, las partes interesadas de la UE y Corea han expresado su preocupación por la ausencia de un verdadero diálogo cívico y social en el país. Las protestas masivas que tuvieron lugar en Seúl a finales de 2016 y principios de 2017 corroboran esta situación.

3.3. La elección del presidente Moon Jae-in<sup>(7)</sup> se percibe como el inicio de una nueva era para los trabajadores, agricultores, consumidores y empresarios coreanos, y muchas organizaciones de la sociedad civil han acogido con satisfacción los compromisos asumidos por el recién elegido presidente para consolidar la justicia social, en particular en lo tocante a los derechos de los trabajadores, salarios dignos y seguridad laboral, así como su intención de examinar el caso de los líderes sindicales encarcelados<sup>(8)</sup>.

### 4. El mecanismo de seguimiento de la sociedad civil en el marco del capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible del ALC UE-Corea

4.1. Las disposiciones de los acuerdos de libre comercio de nueva generación prevén un mecanismo consultivo de la sociedad civil. En el caso del ALC UE-Corea, este mecanismo consiste en dos Grupos Consultivos Internos (GCI), uno para la UE y otro para Corea, que supervisan la aplicación del acuerdo y formulan recomendaciones a las partes<sup>(9)</sup>.

4.2. Además del GCI creado por cada parte, el ALC UE-Corea también contempla la celebración de un foro anual de la sociedad civil<sup>(10)</sup>, en el que los dos GCI se reúnen para trabajar juntos durante una reunión conjunta y tienen la posibilidad de preparar opiniones y recomendaciones.

4.3. El Comité valora positivamente el hecho de que esta iniciativa aporta valor añadido en comparación con los demás acuerdos de libre comercio. El Acuerdo incorpora específicamente estas reuniones conjuntas, algo que lamentablemente todavía no se ha convertido en práctica habitual.

<sup>(3)</sup> Fuente: Comisión Europea.

<sup>(4)</sup> Evaluación de la aplicación del Acuerdo de Libre Comercio entre la Unión Europea y sus Estados miembros y la República de Corea — Informe técnico intermedio — [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/june/tradoc\\_155673.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/june/tradoc_155673.pdf)

<sup>(5)</sup> Talleres de las partes interesadas en Seúl (30 de noviembre de 2016) y en Bruselas (23 de marzo de 2017), en el marco del proyecto UE-Corea OIT 111, y el seminario de la OIT en Bruselas (6 de diciembre de 2016) sobre la «Evaluación de las disposiciones laborales de los acuerdos comerciales: diseño, ejecución e implicación de las partes interesadas».

<sup>(6)</sup> <http://www.tradingeconomics.com/south-korea/gdp>

<sup>(7)</sup> El nuevo presidente de la República de Corea fue elegido en mayo de 2017 para sustituir a la presidenta Park-Geun-hye, que fue destituida en diciembre de 2016, acusada de soborno y abuso de poder.

<sup>(8)</sup> <https://www.ituc-csi.org/korea-president-moon-and-a-new-era?lang=en>

<sup>(9)</sup> Acuerdo de Libre Comercio entre la UE y Corea, artículo 13.12.

<sup>(10)</sup> Ídem, artículo 13.13.

4.4. El ALC UE-Corea, celebrado en 2010, fue el primer acuerdo de libre comercio de la UE en incluir un capítulo específico sobre comercio y desarrollo sostenible, así como un mecanismo de supervisión de la sociedad civil. Se trata de una consecuencia directa de la Comunicación de la Comisión «Una Europa global: competir en el mundo»<sup>(11)</sup>, publicada en octubre de 2006. En ella se afirmaba que «mientras tratamos de conseguir la justicia social y la cohesión en Europa, también debemos promover nuestros valores, incluidas las normas sociales y medioambientales y la diversidad cultural, por todo el mundo»<sup>(12)</sup>.

4.5. En su dictamen sobre esa Comunicación, el CESE solicitó específicamente la inclusión de un capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible en cada uno de los ALC subsiguientes, así como un papel activo de la sociedad civil en su seguimiento<sup>(13)</sup>.

4.6. Desde la conclusión del Acuerdo UE-Corea, la UE ha firmado siete acuerdos comerciales que incluyen en un lugar destacado un capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible, y hay muchos más en preparación pendientes de ratificación, incluidos los acuerdos con Canadá, Vietnam, Singapur y Japón. El Comité solicita desde entonces que se incluyan capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible también en los acuerdos individuales en materia de inversión<sup>(14)</sup>. El Comité considera que la creación de estos mecanismos es un buen ejemplo de puesta en práctica de los valores de la UE, aunque ha llegado el momento de llevar a cabo una revisión general<sup>(15)</sup> basada en la experiencia adquirida hasta la fecha.

4.7. A menudo, estos mecanismos de supervisión han brindado el primer contacto directo de la sociedad civil local con la UE, lo que a menudo les ha otorgado un poder nunca antes imaginado. No obstante, en la mayoría de los casos, incluido el de Corea, existen importantes diferencias sociales y culturales, que hacen que sean necesarios tiempo y esfuerzo para adaptarse y reunirse, así como para entablar y profundizar una relación de confianza mutua. Por lo tanto, puede transcurrir un tiempo considerable hasta que estos mecanismos se asienten y funcionen plena y eficazmente y, en algunos casos, serán necesarias medidas específicas de desarrollo de capacidades.

4.8. El Comité se congratula de haber podido desempeñar un papel importante y de haber participado estrechamente en la puesta en marcha de estos mecanismos, tanto a nivel de los miembros como a través de su Secretaría. Le corresponde un papel central en este aspecto de las relaciones internacionales de la UE.

4.9. Los debates en el GCI de la UE al final de su primer mandato en 2015 concluyeron que el mecanismo aportaba un canal adicional para el diálogo y la cooperación con los agentes de la sociedad civil sobre asuntos vinculados a las relaciones comerciales y al desarrollo sostenible. También contribuía al diálogo entre la Comisión Europea y los representantes gubernamentales del país asociado, aunque sin excluir ni limitar los intercambios por medio de otros canales existentes. No obstante, aún es necesario comprobar la capacidad del mecanismo para obtener resultados tangibles sobre el terreno.

4.10. El CESE quiere insistir de nuevo en que el mecanismo requerirá tiempo y esfuerzo para llegar a ser plenamente operativo. El trabajo inicial se centró en establecer los GCI y el FSC y consistió en la puesta en marcha institucional y el desarrollo de capacidades. Solo a partir de entonces los miembros de los GCI de ambas partes pudieron avanzar hacia un entendimiento compartido del mandato del mecanismo, la representatividad de las organizaciones de la sociedad civil, la pertenencia a los GCI, las relaciones con el organismo intergubernamental (es decir, la participación de los presidentes de los GCI en las reuniones del Comité sobre Comercio y Desarrollo Sostenible) y los asuntos a debatir, etc.

4.11. Se establecieron diálogos gradualmente para cubrir una serie de cuestiones y se incluyeron nuevos aspectos, como la participación de un representante de la OIT en los debates sobre normas laborales. Se introdujeron proyectos conjuntos sobre asuntos de interés común (como el proyecto sobre cambio climático liderado por la Comisión Europea, el régimen de comercio de derechos de emisión con Corea y otro proyecto sobre el Convenio n.º 111 de la OIT). También se organizaron otros actos, como talleres, para intercambiar información y poner en común prácticas con la posibilidad de incluir a representantes de otras organizaciones e instituciones relevantes más allá de los GCI y la sociedad civil. A petición de la parte coreana, en febrero de 2017 se organizó un taller en el que se trataron los planes nacionales de acción sobre RSE, empresas y derechos humanos, y se establecieron puntos de contacto nacionales en el marco de las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales.

<sup>(11)</sup> COM(2006) 567 final.

<sup>(12)</sup> Ibidem, punto 3.1 iii.

<sup>(13)</sup> DO C 211 de 19.8.2008, p. 82.

<sup>(14)</sup> DO C 268 de 14.8.2015, p. 19.

<sup>(15)</sup> DO C 264 de 20.7.2016, p. 123.

4.12. La cooperación y el diálogo entre los GCI de la UE tienen lugar con la participación del Parlamento Europeo, así como de otras instituciones de la UE, principalmente la Comisión y el SEAE, que informan regularmente al GCI de la UE sobre la aplicación del capítulo sobre CDS del ALC UE-Corea.

4.13. Se mantuvieron relaciones con la Delegación de la UE en Seúl y fue importante que la Delegación tuviese la capacidad y experiencia necesarias para supervisar las cuestiones relacionadas con el comercio y el desarrollo sostenible. Por consiguiente, el CESE recomienda encarecidamente la creación de un puesto específico en la Delegación que se ocupe de las cuestiones de comercio y desarrollo sostenible.

4.14. En términos de ejecución, el CESE considera que aún es necesario cerciorarse de que cada Parte toma seriamente en consideración y sigue las recomendaciones provenientes del mecanismo de la sociedad civil. Del mismo modo, es urgente debatir y llegar a un entendimiento común sobre las circunstancias que podrían desencadenar el recurso al procedimiento de consulta gubernamental previsto en el artículo 13.14 (1) del Acuerdo de Libre Comercio UE-Corea<sup>(16)</sup>.

4.15. Con arreglo a las condiciones del ALC, los GCI deben estar compuestos por organizaciones representativas independientes e incluir un número de miembros que represente de forma equilibrada a las partes interesadas de las tres dimensiones del desarrollo sostenible.

4.16. La composición por parte de la UE debe incluir organizaciones centrales a escala europea, así como organizaciones que tengan un interés o una experiencia especial en el comercio, la inversión o la cooperación entre la Unión y una tercera parte determinada, o que cuenten con organizaciones asociadas, filiales u oficinas locales en el país asociado en cuestión. También debería sacarse un mayor provecho de los conocimientos técnicos y de la información disponible en las organizaciones participantes o en sus organizaciones miembros.

4.17. El Comité recomienda encarecidamente que cada GCI pueda debatir asuntos de interés para la sociedad civil o el desarrollo sostenible (a saber, desarrollo económico, desarrollo social o protección medioambiental, requisitos sanitarios y fitosanitarios o asuntos relativos a las pymes), incluidas las principales repercusiones de las medidas de aplicación.

4.18. El Comité insta a que, dado el número cada vez mayor de acuerdos comerciales de la UE que están entrando en vigor y el consiguiente aumento de la cantidad de mecanismos de supervisión de la sociedad civil, la Comisión garantice inmediatamente los fondos necesarios para el efectivo funcionamiento de dichos mecanismos. En concreto, a efectos del ALC UE-Corea, esta medida debería traducirse en fondos para actividades justificadas, como el trabajo analítico o talleres que acompañen las reuniones conjuntas anuales con el GCI de Corea.

4.19. El Comité insta asimismo a que la práctica establecida de celebrar el Foro de la Sociedad Civil justo después de la reunión anual del Comité sobre Comercio y Desarrollo Sostenible (CCDS) se convierta en una condición aceptada de forma permanente por todas las Partes. Ello debe incluir la participación de los presidentes de ambos GCI en las reuniones del Comité sobre Comercio y Desarrollo Sostenible UE-Corea.

4.20. El Comité se congratula de que la DG Comercio de la Comisión apoyara firmemente al GCI de la UE a la hora de insistir en la representatividad equilibrada de los miembros del GCI de Corea, lo que refleja las disposiciones del Acuerdo. Como consecuencia de ello, el GCI de Corea cambió a sus miembros en 2014, a fin de reflejar un mayor equilibrio entre los tres subgrupos, aunque subsisten problemas en cuanto a la experiencia empresarial y a la representatividad insuficientes del GCI de Corea.

4.21. El Comité también considera que debe prestarse una mayor atención a una comunicación eficaz de las actividades del GCI, no solo con otras organizaciones de la sociedad civil sino también con otras instituciones de la UE (en concreto, el Parlamento Europeo), especialmente al objeto de promover un mayor interés por la labor del GCI de la UE y fomentar una participación más amplia de otras organizaciones en el futuro.

---

<sup>(16)</sup> «Una Parte podrá solicitar consultas con la otra Parte sobre toda cuestión de interés mutuo que surja en virtud del presente capítulo, incluidas las comunicaciones del grupo o de los grupos nacionales consultivos mencionados en el artículo 13.12, enviando una solicitud por escrito al punto de contacto de la otra Parte».

## 5. Oportunidades y retos para las empresas en el marco del ALC UE-Corea

5.1. Una encuesta de confianza realizada en 2016 por la Cámara de Comercio de la UE en Corea demuestra que, para las empresas europeas, Corea es y seguirá siendo un mercado importante. La industria espera que las revisiones de las normas y reglamentos conduzcan a una mayor libertad operativa y a una menor complejidad al hacer negocios en Corea. La aplicación discrecional de los reglamentos y el impredecible entorno legislativo figuran entre las principales cuestiones que dificultan una actividad empresarial adecuada en Corea <sup>(17)</sup>.

5.2. Las organizaciones empresariales europeas <sup>(18)</sup> consideran que la tasa de uso de las preferencias arancelarias puede mejorarse si se aumenta la concienciación entre las empresas (en especial las pymes) sobre las oportunidades que ofrece este ALC, y mediante

- la reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias para las exportaciones agroalimentarias de la UE;
- la facilitación del comercio, incluido el despacho de aduana, la competencia y la contratación pública;
- la plena cobertura, la plena reciprocidad y un acceso efectivo al mercado para los productos industriales; y
- la creación de más oportunidades para la comunicación y la cooperación entre los socios europeos y coreanos pertinentes.

5.3. Las pymes de la UE (especialmente las pymes que no forman parte de cadenas de valor mundiales) están pidiendo que se reconsideren las estadísticas de comercio, debido a que los conjuntos de datos actuales no ofrecen una imagen clara de las exportaciones indirectas y no pueden contribuir a determinar nuevas oportunidades de negocio ni a evaluar la evolución del comercio en los distintos sectores. Lo que estas proponen es pasar de estadísticas de comercio bruto a estadísticas de comercio en valor añadido.

5.4. La protección de los derechos de propiedad intelectual y la lucha contra la falsificación son también cuestiones clave para la UE y para Corea, sobre todo en las industrias creativas y culturales: cine, moda, videojuegos, tejidos inteligentes, música, etc. Por tanto, es importante prestar más atención al cumplimiento en el ALC de las cuestiones que atañen a este ámbito. Algunas organizaciones europeas y mundiales han notificado dificultades en Corea respecto de la protección efectiva y la explotación de los derechos de propiedad intelectual. En concreto, se ha informado de deficiencias a la hora de garantizar los derechos de propiedad intelectual de empresas de moda y del sector de lujo, o la plena protección de los derechos de interpretación pública de los autores, intérpretes y productores de música <sup>(19)</sup>.

5.5. En este ALC se incorpora la Convención de la Unesco de 2005, por lo que debe ofrecer garantías suficientes para capitalizar la diversidad cultural protegiendo de manera efectiva los derechos de autor y fomentando un comercio equilibrado de productos y servicios de los sectores culturales y creativos de la UE y Corea. Algunas empresas europeas consideran necesario mejorar la cooperación y el diálogo en este ámbito para evitar la imposición unilateral de medidas proteccionistas en el contexto de una competencia mundial cada vez más fuerte en el ámbito de la promoción de los contenidos propios (especialmente en los medios y el cine).

5.6. Los productos agrícolas y los productos alimentarios transformados procedentes de Europa gozan de buena reputación entre los consumidores coreanos y, por ello, la UE registra unas exportaciones agrícolas y alimentarias considerables hacia el mercado coreano. La Comisión Europea se ha esforzado por promover los productos de la UE en Corea, pero puede hacerse mucho más para sacar el máximo potencial de esta privilegiada relación comercial.

<sup>(17)</sup> *European Business in Korea: Business Confidence Survey 2016*, Cámara de Comercio de la UE en Corea; <https://ecck.eu/wp-content/uploads/2017/01/Business-Confidence-Survey-2016.pdf>

<sup>(18)</sup> Documento de posición de Business Europe sobre el ALC EU-Corea: <https://www.buinessurope.eu/sites/buseur/files/media/imported/2007-01113-EN.pdf>

<sup>(19)</sup> Observaciones de la Federación Internacional de la Industria Fonográfica (IFPI) sobre la enmienda parcial de la Ley de derechos de autor en Corea: <https://opennet.or.kr/wp-content/uploads/2013/04/IFPI-Comments-on-Partial-Amendment-of-Copyright-Act-in-South-Korea-March-20131.pdf>

5.7. Las exportaciones europeas de productos agrícolas y alimentarios a Corea han aumentado de forma muy rápida en los últimos años, alcanzando los 2 600 millones EUR en 2016. Corea ocupa el 13.º puesto entre los socios comerciales más importantes para la UE en el sector agroalimentario <sup>(20)</sup>. El ALC UE-Corea eliminó los derechos de aduana sobre casi todos los productos agrícolas de la UE. Para algunos productos se introdujeron contingentes arancelarios. El reconocimiento mutuo de determinadas indicaciones geográficas (IG) es también importante para impulsar las exportaciones de productos agroalimentarios entre la UE y Corea.

5.8. Debido a los problemas que se le plantearon al sector agrícola de la UE tras el embargo ruso y las restricciones impuestas por China a las exportaciones coreanas a modo de sanción contra el despliegue de sistemas de defensa THAAD, tanto la UE como Corea necesitan acceder a nuevos mercados y, en este contexto, el ALC UE-Corea ya ha demostrado ser beneficioso para ambas partes.

## **6. La repercusión del ALC UE-Corea en las normas de trabajo, las relaciones laborales y, más en general, en la calidad del diálogo social y civil**

6.1. El capítulo sobre CDS reitera los compromisos de las partes en lo relativo a los Convenios de la OIT, a la vez que establece un mecanismo consultivo y de seguimiento de la sociedad civil para supervisar la aplicación del ALC y formular recomendaciones. Los Estados miembros de la UE han ratificado los ocho Convenios fundamentales de la OIT. Corea ha ratificado cuatro de estos ocho Convenios. En términos mundiales, los países que no han ratificado estos Convenios de la OIT son minoritarios <sup>(21)</sup>.

6.2. En Corea existen varias zonas francas (FTZ) <sup>(22)</sup> y zonas económicas especiales (FEZ) <sup>(23)</sup>. Entre otros incentivos, las zonas ofrecen determinadas exenciones respecto de las leyes laborales y medioambientales nacionales. Por ejemplo, las empresas con más de 300 trabajadores están exentas de la obligación de contratar a personas con discapacidad que representarían al menos el 2 % de su mano de obra, o de proporcionar vacaciones pagadas, que suelen denominarse «descanso semanal».

6.3. El CESE considera que estas excepciones, por su naturaleza y su finalidad, infringen el artículo 13.7 del ALC UE-Corea, que dispone lo siguiente: «[n]inguna Parte debilitará ni reducirá la protección laboral o medioambiental garantizada por su legislación para fomentar el comercio o la inversión, no aplicando o derogando de otro modo, u ofreciendo no aplicar o derogar, su legislación, reglamentación o normativa de forma que se vean afectados el comercio o la inversión entre las Partes».

6.4. El GCI de la UE y el FSC han planteado reiteradamente estas cuestiones en el período 2012-2017 y han pedido en varias ocasiones que se acelere la ratificación de los convenios fundamentales de la OIT. Por iniciativa del GCI de la UE, el FSC UE-Corea intentó supervisar la aplicación de la disposición del artículo 13.4.3 de que «las Partes se esforzarán de forma continua y sostenida para ratificar los Convenios fundamentales de la OIT, así como otros convenios que la OIT considere actualizados». La Comisión Europea planteó esta cuestión al Gobierno de Corea.

6.5. En junio de 2015, el Gobierno de Corea respondió: «En lo que se refiere a los Convenios fundamentales no ratificados, algunas de sus disposiciones no se ajustan a la situación actual y las leyes nacionales, lo que hace difícil crear las condiciones adecuadas para su ratificación por Corea». La respuesta del Gobierno continúa como sigue: «Dado que las leyes y los sistemas del país, en particular, la legislación laboral, deben reflejar sus características únicas desde el punto de vista económico y social y basarse en acuerdos tripartitos, no es fácil mejorar la legislación y los sistemas nacionales en un breve período de tiempo». Ello no se ajusta a las disposiciones del artículo 13.4.3 ni del capítulo sobre CDS en general.

6.6. El 15 de septiembre de 2015, el Foro de la Sociedad Civil UE-Corea emitió una declaración en la que expresaba «su decepción por la falta de avances y medidas concretas, en particular en cuanto a la ratificación y aplicación efectiva de los Convenios fundamentales de la OIT e insta a las partes a renovar sus esfuerzos en esa dirección».

<sup>(20)</sup> [https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/trade-analysis/statistics/outside-eu/countries/agrifood-south-korea\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/trade-analysis/statistics/outside-eu/countries/agrifood-south-korea_en.pdf)

<sup>(21)</sup> Los Convenios fundamentales de la OIT que no han sido ratificados por la República de Corea son los siguientes: Convenio n.º 29 sobre trabajo forzoso, de 1930; Convenio n.º 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, de 1948; Convenio n.º 98 relativo al derecho de sindicación y de negociación colectiva, de 1949; y Convenio n.º 105 sobre la abolición del trabajo forzoso, de 1957.

<sup>(22)</sup> <http://www.fez.go.kr/global/en/index.do>

<sup>(23)</sup> [http://english.motie.go.kr/en/tp/alltopiccs/bbs/bbsView.do?bbs\\_cd\\_n=3&bbs\\_seq\\_n=12](http://english.motie.go.kr/en/tp/alltopiccs/bbs/bbsView.do?bbs_cd_n=3&bbs_seq_n=12)

6.7. El Comité insta a la Comisión Europea a que entable formalmente consultas con el Gobierno de Corea, tal como han solicitado el GCI de la UE en sus cartas a los comisarios responsables de Comercio (De Gucht en enero de 2014 y Malmström en diciembre de 2016) y el Parlamento Europeo en su Resolución de 18 de mayo de 2017<sup>(24)</sup>. Las consultas se iniciarían con un énfasis en la no ratificación por parte de Corea de los Convenios de la OIT y en cuestiones relacionadas con el incumplimiento por Corea de las disposiciones laborales, tal como se establece en el capítulo sobre CDS del ALC.

6.8. En el futuro será importante reforzar la cooperación entre el Gobierno de la República de Corea y los interlocutores sociales recurriendo, por ejemplo, a diversos proyectos temáticos financiados y ejecutados conjuntamente por la Comisión Europea, el CESE y la OIT. Los representantes de los interlocutores sociales y otras organizaciones de la sociedad civil de Corea y la UE implicados en ambos GCI deberán participar directamente en la ejecución de dichos proyectos.

## 7. Protección del medio ambiente y fomento del desarrollo sostenible

7.1. Este ALC reafirma los compromisos de los Estados miembros de la UE con los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente de los que son Parte, como la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Acuerdo de París, el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) y la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES).

7.2. Desde 2015, Corea tiene su propio régimen de comercio de derechos de emisión nacionales (KETS), el primer programa de este tipo que funciona en Asia Oriental. El KETS engloba aproximadamente a 525 de los mayores emisores del país, que representan en torno al 68 % de las emisiones nacionales de gases de efecto invernadero. El KETS abarca las emisiones directas de seis gases cubiertos por el Protocolo de Kioto así como las emisiones indirectas procedentes del consumo de electricidad. La República de Corea aspira a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero un 37 % en comparación con una situación sin cambios para 2030 (presentación de la contribución prevista determinada a nivel nacional a la CMNUCC). Esto equivale a una reducción del 22 % en comparación con los niveles de emisiones de 2012<sup>(25)</sup>. El 8 de julio de 2016, la UE puso en marcha un proyecto de cooperación de 3,5 millones EUR con la República de Corea a fin de apoyar la aplicación del KETS. El proyecto, que se prolongará hasta enero de 2019, está financiado por el Instrumento de Asociación de la UE, con una contribución en especie del Gobierno coreano, y estará dirigido conjuntamente por la UE y el Ministerio de Estrategia y Finanzas de Corea<sup>(26)</sup>.

7.3. Un expresidente coreano, Lee Myung Baek, puso en marcha una iniciativa gubernamental denominada «Crecimiento verde». Durante los días 27 y 28 de octubre de 2015 se celebró en Seúl el 19.º Foro sobre Ecoinnovación como parte de la cooperación entre la UE y Corea en cuestiones medioambientales. Desde 2006, el Foro Europeo de la Ecoinnovación reúne a especialistas de ámbitos muy diversos: ciencia e ingeniería, política, finanzas, ONG, mundo académico y empresa. El Foro analizó nuevas oportunidades empresariales en el ámbito de la innovación ecológica y recibió información sobre las últimas tendencias en economía circular, con especial atención a los materiales y productos innovadores<sup>(27)</sup>.

7.4. En el marco de los mecanismos de consulta establecido en el ALC UE-Corea, los representantes de la sociedad civil de ambas partes han expresado su interés en centrar la atención en cuestiones relativas a la aplicación de los ODS y el Acuerdo de París. El Comité está convencido de que tanto el GCI como el FSC constituyen herramientas eficaces y representativas que pueden ayudar a las instituciones europeas en su actuación para reforzar la cooperación internacional en materia de desarrollo sostenible, protección del medio ambiente y cambio climático.

Bruselas, 18 de octubre de 2017.

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

<sup>(24)</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 18 de mayo de 2017, sobre la aplicación del Acuerdo de Libre Comercio entre la Unión Europea y la República de Corea (2015/2059(INI)) (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0225+0+DOC+XML+V0//ES&language=ES>).

<sup>(25)</sup> Asociación Internacional para la Acción contra el Carbono, 9 de enero de 2017, Régimen coreano de comercio de derechos de emisión.

<sup>(26)</sup> [http://ec.europa.eu/clima/news/articles/news\\_2016070801\\_en](http://ec.europa.eu/clima/news/articles/news_2016070801_en)

<sup>(27)</sup> [http://ec.europa.eu/environment/archives/ecoinnovation2015/2nd\\_forum/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/environment/archives/ecoinnovation2015/2nd_forum/index_en.html)

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Intercambio y protección de los datos personales en un mundo globalizado»**

[COM(2017) 7 final]

(2018/C 081/29)

Ponente: **Cristian PÎRVULESCU**

Consulta	Comisión Europea, 31.5.2017
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Decisión del Pleno	8.5.2017
Sección competente	Relaciones Exteriores
Aprobación en sección	28.9.2017
Aprobado en el pleno	18.10.2017
Pleno n.º	529
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	175/1/3

**1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1. Sobre la base de sus valores fundamentales y documentos constitutivos, la UE tiene la responsabilidad de ser un actor mundial en el fomento del respeto de los derechos fundamentales y la protección adecuada de la vida privada y los datos personales. En este sentido, el CESE alienta a la Comisión Europea a promover activamente a nivel bilateral y multilateral el máximo nivel de protección de los datos personales.

1.2. El CESE considera que los cuatros criterios principales que debe tener en cuenta la Comisión a la hora de determinar los países con los que conviene entablar un diálogo sobre adecuación están bien equilibrados y son razonables. Sin embargo, es importante interpretar estos criterios a la luz del compromiso real de los gobiernos, parlamentos y órganos jurisdiccionales de estos países de alcanzar un nivel equivalente y funcional de protección de los datos personales.

1.3. El CESE pide mayor transparencia y participación en el proceso de determinación de decisiones de adecuación. Debe hacerse partícipes y consultarse a representantes del sector empresarial, especialmente las pymes, junto con asociaciones de protección del consumidor, grupos cívicos y otras organizaciones de la sociedad civil. El CESE está abierto a facilitar el proceso de consulta.

1.4. El CESE acoge favorablemente el diálogo iniciado por la Comisión con socios comerciales principales de Asia oriental y sudoriental, entre ellos Japón y Corea del Sur, y posiblemente la India, junto con países de América Latina y países incluidos en la política europea de vecindad que han expresado interés en obtener una «constatación de adecuación».

1.5. El CESE confía en que la Comisión, el Consejo y los gobiernos y parlamentos nacionales de los Estados miembros y el Gobierno y el Congreso de los Estados Unidos acojan favorablemente las propuestas presentadas en la Resolución del Parlamento Europeo, de 6 de abril de 2017, sobre la adecuación de la protección conferida por el Escudo de la privacidad UE-EE. UU. El Parlamento Europeo plantea serias preocupaciones en su Resolución, muchas de las cuales indican que el acuerdo y el marco legislativo estadounidense actual no protegen en la práctica los derechos de los ciudadanos de la UE.

1.6. Teniendo en cuenta los rápidos avances tecnológicos y la continua expansión de la infraestructura de TIC, son necesarios una supervisión y un seguimiento gubernamentales rigurosos. Aunque las decisiones de adecuación se evalúan cada cuatro años [véase el artículo 45, apartado 3, del Reglamento General de Protección de Datos (RGPD)], el CESE

recomienda un contacto permanente entre la Comisión, las autoridades de protección de datos y las autoridades gubernamentales de los terceros países para detectar nuevos problemas en lo que constituye un entorno tecnológico y económico muy dinámico.

1.7. El CESE considera que la promoción de las normas de protección de datos a través de instrumentos multilaterales debe ser una prioridad para la Comisión Europea y que este compromiso debe respaldarse con recursos, para conseguir, *a priori*, proteger realmente los derechos humanos, y, *a posteriori*, instaurar recursos efectivos para la indemnización de los daños y perjuicios.

1.8. El Comité subraya que en su Comunicación la Comisión no establece distinciones entre los diversos tipos y usos de datos personales, con excepción del ámbito penal.

1.9. El Convenio n.º 108 del Consejo de Europa de 1981, con su Protocolo adicional de 1999, es el único instrumento multilateral vinculante en el ámbito de la protección de datos. El instrumento debe desarrollarse en mayor medida y es necesario fomentar la adhesión de un mayor número de terceros países.

1.10. Los esfuerzos multilaterales en el seno de la OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos), el G20 y la APEC (Cooperación Económica Asia-Pacífico) deben desarrollarse más con el fin de construir un sistema multilateral de protección de datos verdaderamente mundial. La cooperación con el relator especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la privacidad debe ser sólida y funcional.

1.11. En cuanto a los intercambios de datos personales en el marco de la prevención, la investigación y el enjuiciamiento de infracciones penales, el CESE es firme partidario de crear salvaguardas sólidas de protección de datos, pero también está abierto a la introducción de la posibilidad de adoptar decisiones de adecuación en el ámbito de la aplicación del Derecho penal. La protección de datos y la prevención, la investigación y el enjuiciamiento de infracciones penales, incluidos el terrorismo y la ciberdelincuencia, deben ir de la mano.

1.12. El CESE recuerda la importancia de la protección de los datos personales y relativos a la salud y a la rehabilitación de las personas con discapacidad, según lo establecido en el artículo 22 de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

## 2. Antecedentes/Introducción

2.1. La protección de los datos personales, consagrada en el artículo 8 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, forma parte de los fundamentos constitucionales comunes de Europa y lleva más de veinte años ocupando un lugar destacado en el Derecho de la Unión, desde la introducción de la Directiva sobre protección de datos en 1995 (en lo sucesivo, «Directiva de 1995») hasta la adopción del Reglamento general de protección de datos 2 (en lo sucesivo, «RGPD») y de la Directiva de policía en 2016.

2.2. La reforma de la legislación de la UE en materia de protección de datos, aprobada en abril de 2016, establece un sistema que garantiza un elevado nivel de protección tanto dentro de la UE como en el intercambio internacional de datos personales para fines comerciales y coercitivos. Las nuevas normas entrarán en vigor en mayo de 2018.

2.3. Tras haber ultimado las normas de protección de datos de la UE, la Comisión está definiendo ahora una estrategia para promover normas internacionales de protección de datos. La Comunicación presenta las distintas herramientas para intercambiar datos personales a nivel internacional, sobre la base de las normas de protección de datos reformadas, así como su estrategia para colaborar con determinados terceros países en el futuro para adoptar decisiones de adecuación y promover normas de protección de datos a través de instrumentos multilaterales.

2.4. El Reglamento general de protección de datos de 2016 ofrece un conjunto de instrumentos para transferir datos personales de la UE a terceros países: decisiones de adecuación, cláusulas contractuales tipo, normas corporativas vinculantes, mecanismos de certificación y códigos de conducta. El propósito principal de estos mecanismos es garantizar que, cuando se transfieran datos personales de ciudadanos europeos a terceros países, se mantenga el mismo nivel de protección con respecto a los mismos. Aunque la arquitectura de las transferencias internacionales de datos personales es similar a la contemplada en la Directiva de protección de datos de 1995, la reforma simplifica y amplía su uso e introduce nuevas herramientas para las transferencias internacionales (por ejemplo códigos de conducta y mecanismos de certificación).

### 3. Observaciones generales

3.1. El CESE alaba los esfuerzos emprendidos por la UE con el fin de proteger los datos personales de sus ciudadanos, manteniéndose al mismo tiempo abierta e integrada en un mundo cada vez más interconectado.

3.2. Sobre la base de sus valores fundamentales y documentos constitutivos, incumbe a la UE actuar a escala mundial, fomentando el respeto de los derechos fundamentales y un elevado nivel de protección de la vida privada y los datos personales. En este sentido, el CESE anima a la Comisión Europea a promover activamente a nivel bilateral y multilateral el máximo nivel de protección de los datos personales de sus propios ciudadanos y de los ciudadanos de terceros países.

3.3. La UE debe apoyar la agenda mundial de protección de datos personales y sus principios básicos: la protección de datos es un derecho fundamental y su protección se organiza mediante la adopción de legislación general en este ámbito, la introducción de derechos individuales y exigibles en materia de privacidad y la creación de autoridades de control independientes.

3.4. La máxima protección posible de los datos personales no es solo una responsabilidad legal, sino también una gran oportunidad. La economía digital, los flujos internacionales de bienes y servicios y la administración electrónica se benefician en su conjunto de la confianza que depositan los ciudadanos en las salvaguardias institucionales y reglamentarias existentes. La protección de datos y un comercio internacional justo son ambos esenciales para los ciudadanos y no deben considerarse como valores contradictorios.

3.5. El CESE sigue apoyando el rumbo general de la política de protección de datos de la UE, como ha hecho en sus anteriores dictámenes, aunque insiste en la necesidad de incrementar los niveles de protección. En su Dictamen SOC/455 sobre el Reglamento General de Protección de Datos, expuso algunos ejemplos detallados en relación con varios artículos, ayudando a definir mejor los derechos, una mayor protección del público en general y de los trabajadores en particular, la naturaleza del consentimiento, la legalidad del tratamiento y, en particular, las obligaciones de los responsables de la protección de datos y el tratamiento de los datos en el contexto del empleo<sup>(1)</sup>.

3.6. Además, el CESE destacó el derecho de las personas, físicas o jurídicas, a dar su consentimiento con respecto a sus datos. En su Dictamen TEN/631 sobre la protección de los datos personales, el CESE consideró que «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 [...]. La educación de los usuarios para ejercer sus derechos, así como el anonimato o el cifrado, deberían ser prioridades de este Reglamento [Reglamento sobre el respeto de la vida privada y la protección de los datos personales en el sector de las comunicaciones electrónicas]»<sup>(2)</sup>.

3.7. El CESE respalda la creación, a partir de mayo de 2018, de un único conjunto de normas paneuropeas frente a las veintiocho leyes nacionales vigentes a día de hoy. El recién creado mecanismo de ventanilla única garantizará que una única autoridad de protección de datos sea responsable de supervisar las operaciones transfronterizas de tratamiento de datos efectuadas por una empresa en la UE. Se garantizará la coherencia de la interpretación de las nuevas normas. En particular, en los casos transfronterizos cuando intervengan varias autoridades de protección de datos, se adoptará una única decisión para garantizar que los problemas comunes reciben soluciones comunes. El CESE confía en que los nuevos procedimientos no solo garanticen la coherencia de la interpretación, sino también el máximo nivel posible de protección de datos.

3.8. El CESE toma nota de que la Comunicación y sus propuestas principales son bien acogidas por Digital Europe, la organización que representa al sector de la tecnología digital en Europa<sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> Dictamen del CESE sobre el Reglamento general de protección de datos, de 23 de mayo de 2012 (DO C 229 de 31.7.2012, p. 90).

<sup>(2)</sup> Dictamen del CESE sobre la Protección de los datos personales, de 5 de julio de 2017 (DO C 345 de 13.10.2017, p. 138).

<sup>(3)</sup> Carta a la Comisión Europea sobre su reciente Comunicación relativa a las transferencias internacionales de datos, DIGITALEUROPE, 12 de mayo de 2017, consultada el 1 de agosto: <http://www.digitaleurope.org/Press-Room/Latest-News/News-Story/newsID/623>

La creciente penetración de la computación en nube plantea desafíos nuevos y complejos que, en principio, están llamado a evolucionar dado el rápido ritmo del cambio tecnológico. La legislación tiene que ser flexible para poder ajustarse a la evolución de la tecnología y del mercado.

#### 4. Observaciones específicas

4.1. Las decisiones de adecuación adoptadas por la Comisión son actualmente el instrumento apropiado para garantizar la protección de los datos de los ciudadanos de la UE en relación con otros países y entidades, tanto gubernamentales como privadas. También son una herramienta útil para animar a los países no pertenecientes a la UE a aspirar a un nivel similar de protección para sus propios ciudadanos y deberían ser el instrumento preferido para proteger el intercambio de datos personales.

4.2. El CESE considera que los cuatro criterios<sup>(4)</sup> principales que debe tener en cuenta la Comisión a la hora de determinar los países con los que conviene entablar un diálogo sobre adecuación están bien equilibrados y son razonables. Sin embargo, es importante interpretar estos criterios a la luz del compromiso real de los gobiernos, parlamentos y órganos jurisdiccionales de estos países a la hora de alcanzar un nivel equivalente y funcional de protección de datos personales.

4.3. El CESE pide mayor transparencia y participación en el proceso de determinación de decisiones de adecuación. Debe hacerse partícipes y consultarse a representantes del sector empresarial, especialmente las pymes, junto con asociaciones de protección del consumidor y otras organizaciones de la sociedad civil. El CESE está abierto a facilitar el proceso de consulta.

4.4. El CESE acoge favorablemente el diálogo iniciado por la Comisión con socios comerciales principales de Asia oriental y sudoriental, entre ellos Japón y Corea del Sur, y posiblemente la India, junto con países de América Latina y países incluidos en la política europea de vecindad que han expresado interés en obtener una «constatación de adecuación».

4.5. El CESE considera que el estado de adecuación parcial para determinados países, que podría dar lugar a la inclusión de algunos sectores y territorios, resulta problemático porque no ofrece garantías constitucionales, procesales e institucionales suficientes y coherentes en materia de protección de los datos personales. La adecuación parcial podría ser una fase intermedia útil que permitirá a la UE y los respectivos países ponerse de acuerdo y coordinar los esfuerzos. El objetivo a largo plazo es alcanzar un acuerdo más sólido y global basado en los marcos existentes en todos los países interesados<sup>(5)</sup>.

4.6. El CESE acoge favorablemente los esfuerzos por crear un marco bilateral sólido y funcional con los Estados Unidos de América. La decisión recientemente adoptada sobre el Escudo de la privacidad UE-EE. UU., que sustituye al marco del puerto seguro UE-EE. UU., supone un paso adelante. Sin embargo, tiene un alcance limitado, puesto que se basa en la adhesión voluntaria, excluyendo a un gran número de organizaciones estadounidenses.

4.7. El CESE confía en que la Comisión, el Consejo y los gobiernos y parlamentos nacionales de los Estados miembros y el Gobierno y el Congreso de los Estados Unidos acojan favorablemente las propuestas presentadas en la Resolución del Parlamento Europeo, de 6 de abril de 2017, sobre la adecuación de la protección conferida por el Escudo de la privacidad UE-EE. UU. En su Resolución, el Parlamento Europeo plantea serias dudas, sobre todo porque considera que el acuerdo y el marco legislativo estadounidense actual no protegen en la práctica los derechos de los ciudadanos de la UE<sup>(6)</sup>.

<sup>(4)</sup> Los criterios principales son los siguientes: 1) el alcance de las relaciones comerciales (efectivas o posibles) de la UE con un determinado tercer país, incluida la existencia de un acuerdo de libre comercio o de negociaciones en curso; 2) la magnitud de los flujos de datos personales con origen en la UE, que reflejan lazos geográficos o culturales; 3) si el tercer país es pionero en el ámbito de la protección de datos y la privacidad y puede servir de modelo para otros países de su región; y 4) la relación política global con el tercer país en cuestión, en particular por lo que respecta al fomento de valores comunes y objetivos compartidos a escala internacional.

<sup>(5)</sup> La Comisión alentó a los Estados Unidos a proseguir sus esfuerzos para establecer un sistema integral de protección de datos y de la privacidad que, a largo plazo, permita la convergencia entre ambos sistemas. Véase la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, «Los flujos transatlánticos de datos: recuperar la confianza instaurando estrictas salvaguardias», COM(2016) 117 final, 29.2.2016.

<sup>(6)</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 6 de abril de 2017, sobre la adecuación de la protección conferida por el Escudo de la privacidad UE-EE. UU.: el Parlamento «[I]ncrementa que ni los principios del Escudo de la privacidad ni las cartas del Gobierno de los Estados Unidos, en las que se ofrecen explicaciones y garantías, ponen de manifiesto la existencia de vías de recurso judicial efectivo para los ciudadanos de la Unión cuyos datos personales se transfieren a una organización estadounidense, de conformidad con los principios del Escudo de la privacidad, y a los que accedan y procesen las autoridades públicas estadounidenses, en cumplimiento de la legislación y por motivos de interés público, en los que hizo hincapié el Tribunal de Justicia en su sentencia del 6 de octubre de 2015, como la esencia del derecho fundamental en el artículo 47 de la Carta», apartado 26.

4.8. Varias organizaciones de la sociedad civil de la Unión Europea y los Estados Unidos expresaron preocupaciones similares <sup>(7)</sup>. El CESE anima a todas las instituciones de la UE a tomar nota de ellas.

4.9. El Comité, si bien reconoce el deseo de la Comisión de crear una nueva dinámica, observa que mantiene en su propuesta determinadas incertidumbres jurídicas en relación con las personas cuyos derechos han sido violados. Varios aspectos contribuyen a ello:

- no se especifica la naturaleza de los datos de que se trata: por ejemplo datos personales, metadatos o propiedad intelectual;
- tipos de usos: ¿qué tipo de tratamiento de datos personales está permitido a efectos comerciales y coercitivos?
- la naturaleza de las partes interesadas: ¿qué papel desempeñan las empresas privadas, las autoridades estatales y los órganos jurisdiccionales?
- el estatuto jurídico y la responsabilidad de las empresas que trabajan con datos personales no están claros; las sanciones e indemnizaciones de los daños sufridos: ¿qué papel desempeñan los órganos jurisdiccionales nacionales de los Estados miembros de la UE, u otros tribunales, incluidos los de terceros países?

4.10. El seguimiento tras la adopción de una decisión de adecuación es esencial para garantizar que los acuerdos funcionen en la práctica. Teniendo en cuenta los rápidos avances tecnológicos y la continua expansión de la infraestructura de TIC, son necesarios una supervisión y un seguimiento gubernamentales rigurosos. Aunque las decisiones de adecuación se evalúan cada cuatro años (véase el artículo 45, apartado 3, del RGPD), el CESE recomienda un contacto permanente entre la Comisión, las autoridades de protección de datos y las autoridades gubernamentales de los terceros países para detectar nuevos problemas en lo que constituye un entorno tecnológico y económico muy dinámico.

4.11. El CESE anima a la Comisión a trabajar con las partes interesadas para desarrollar mecanismos alternativos de transferencia de datos personales adaptados a las necesidades o las necesidades específicas de determinados sectores, modelos de negocio u operadores.

4.12. El CESE considera que la promoción de las normas de protección de datos a través de instrumentos multilaterales debe ser una prioridad para la Comisión y que este compromiso debe respaldarse con recursos.

4.13. El Convenio n.º 108 del Consejo de Europa, junto con su Protocolo adicional, es el único instrumento multilateral vinculante en el ámbito de la protección de datos. El instrumento debe desarrollarse en mayor medida y es necesario fomentar la adhesión de un mayor número de terceros países.

4.14. Los esfuerzos multilaterales emprendidos por la OCDE, el G20 y la APEC deben seguir desarrollándose con el fin de construir un sistema multilateral de protección de datos verdaderamente mundial. La cooperación con el relator especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la privacidad debe ser sólida y funcional.

4.15. Se ha de dar prioridad a una mayor cooperación con las autoridades nacionales competentes para la aplicación y supervisión de la privacidad. Aunque no crea obligaciones jurídicamente vinculantes, la Red Global de Vigilancia de la Privacidad (GPEN, por sus siglas en inglés) de la OCDE puede promover la cooperación en materia de aplicación de la ley mediante el intercambio de buenas prácticas para abordar los problemas transfronterizos y apoyar iniciativas policiales conjuntas y campañas de sensibilización <sup>(8)</sup>.

4.16. En cuanto a los intercambios de datos personales en el marco de la prevención, la investigación y el enjuiciamiento de infracciones penales, el CESE es firme partidario de crear salvaguardas sólidas de protección de datos, pero también está abierto a la introducción de la posibilidad de adoptar decisiones de adecuación en el ámbito de la aplicación del Derecho penal. La protección de datos y la prevención, la investigación y el enjuiciamiento de infracciones penales, incluidos el terrorismo y la ciberdelincuencia, deben ir de la mano.

---

<sup>(7)</sup> Petición de la Coalición de Organizaciones por las Libertades Civiles para que los legisladores de la UE presionen a favor de la reforma de la legislación en materia de control de los Estados Unidos con el fin de garantizar un marco que respete los derechos de los ciudadanos no estadounidenses, 28 de febrero de 2017, consultado el 1 de agosto: <https://www.accessnow.org/cms/assets/uploads/2017/02/Section702CoalitionLetter1.pdf>

<sup>(8)</sup> Véase, asimismo, OECD Primacy Framework, OCDE, 2013.

4.17. El Acuerdo marco sobre la protección de datos UE-EE. UU., celebrado en diciembre de 2016, es un buen ejemplo de cómo pueden integrarse en acuerdos bilaterales los derechos y las obligaciones de protección de datos de acuerdo con el acervo de la UE. Los mismos procedimientos pueden funcionar también en distintos ámbitos políticos, como la política de competencia o la protección del consumidor. El CESE anima a la Comisión a estudiar la posibilidad de celebrar acuerdos marco similares con sus principales socios en materia de aplicación de la ley.

4.18. El Comité espera con interés los resultados de la primera revisión anual del Escudo de la privacidad UE-EE. UU. y confía en que se trate de un ejercicio exhaustivo y participativo. El CESE espera que tanto la UE como los Estados Unidos mantengan su compromiso de trabajar juntos para alcanzar un nivel más elevado de protección de los datos personales.

Bruselas, 18 de octubre de 2017.

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

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (UE) n.º 1295/2013, por el que se establece el Programa Europa Creativa (2014 a 2020)»**

[COM(2017) 385 final — 2017/0163 (COD)]

(2018/C 081/30)

Consulta	Parlamento Europeo, 11.9.2017 Consejo, 22.9.2017
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales (CCMI)
Fecha de la aprobación en el pleno	18.10.2017
Pleno n.º	529
Resultado de la votación	196/0/3
(a favor/en contra/abstenciones)	

El Comité aprobó su dictamen anterior sobre el Programa Europa Creativa 2014-2020 [Reglamento (UE) n.º 1295/2013 — CCMI/098 — CES828-2012\_AC] el 28 de marzo de 2012 <sup>(1)</sup>.

El anterior dictamen respaldaba plenamente tanto el contenido de la propuesta de la Comisión relativa a la creación del Programa Europa Creativa (2014-2020) como el incremento del presupuesto para financiarlo. No obstante, si bien el Comité destacó la importancia de la dimensión económica del Programa Europa Creativa, señaló también que el programa se centra demasiado en el objetivo general de la competitividad, mientras que el objetivo de promover la diversidad cultural y lingüística europea y sus valores es menos visible. Además, también consideró que la cantidad presupuestaria es insuficiente para cubrir sus objetivos si se compara con el presupuesto de la UE o con los fondos que algunos Estados miembros destinan a patrocinar las actividades culturales.

En su nueva propuesta, la Comisión propone adoptar una solución jurídicamente sólida y transparente para garantizar un apoyo sostenible de la Joven Orquesta de la Unión Europea (EUYO), teniendo en cuenta sus características específicas, reconociendo que se trata de un «organismo recogido en un acto de base», a tenor del artículo 190, apartado 1, letra d), del Reglamento (UE) n.º 1268/2012.

Esta iniciativa está totalmente en consonancia con la posición del Comité en su anterior dictamen. Esta financiación para la Joven Orquesta de la Unión Europea no requerirá recursos adicionales del presupuesto de la UE.

La nueva propuesta solo añade una letra al artículo 13, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 1295/2013 por el que se establece el Programa Europa Creativa (2014-2020): «f) la Joven Orquesta de la Unión Europea».

Considerando que el contenido de la propuesta es satisfactorio y que, además, la propuesta había sido examinada en su dictamen anterior <sup>(2)</sup> (CCMI/098 — CES828-2012\_AC), aprobado el 28 de marzo de 2012, el Comité, en su 529.º pleno, celebrado los días 18 y 19 de octubre de 2017 (sesión del 18 de octubre de 2017), decidió por 196 votos a favor, ninguno en contra y 3 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre la propuesta y remitirse a la posición mantenida en el documento mencionado más arriba.

Bruselas, 18 de octubre de 2017.

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

<sup>(1)</sup> Dictamen del CESE sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Programa Europa Creativa (2014-2018) (DO L 181 de 21.6.2012, p. 35, p. 35).

<sup>(2)</sup> Véase la nota 1 a pie de página.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Política económica de la zona del euro (2017)»**

**(Dictamen adicional)**

(2018/C 081/31)

Ponente: **Petr ZAHRADNÍK**

Coponente: **Javier DOZ ORRIT**

Decisión del Pleno:	27.4.2017
Fundamento jurídico	Artículo 29, letra A), de las Normas de desarrollo del Reglamento interno
Sección competente	unión económica y monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobación en sección	5.10.2017
Aprobado en el pleno	19.10.2017
Pleno n.º	529
Resultado de la votación	158/4/6
(a favor/en contra/abstenciones)	

**Preámbulo**

*El presente Dictamen forma parte de un paquete general de cuatro dictámenes del CESE sobre el futuro de la economía europea («La profundización de la unión económica y monetaria», «Política económica de la zona del euro», «Unión de los mercados de capitales» y «El futuro de las finanzas de la UE») (1). El paquete debe considerarse en el contexto del proceso de elaboración del Libro Blanco sobre el futuro de Europa publicado recientemente por la Comisión Europea y tiene en cuenta el discurso del presidente Juncker sobre el estado de la Unión de 2017. En consonancia con la Resolución del CESE sobre el futuro de Europa (2) y otros dictámenes anteriores sobre la plena realización de la UEM (3), este paquete de dictámenes subraya la necesidad de tener una percepción común de los objetivos en la gobernanza de la Unión, que va mucho más allá de los enfoques y medidas técnicas y es, ante todo, una cuestión de voluntad política y de perspectiva común.*

**1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1. Estas conclusiones y recomendaciones se elaboran para complementar el Dictamen ECO/423, en el que se basa este dictamen y con cuyas ideas coincide plenamente. También están en consonancia con los otros tres dictámenes que tratan del futuro económico de Europa a los que se hace referencia en el preámbulo.

1.2. El CESE acoge con satisfacción los progresos realizados en el desarrollo de la política económica de la zona del euro y sigue de cerca las circunstancias que conforman este desarrollo. No obstante, considera especialmente importantes las circunstancias que vinculan el entorno de la zona del euro con las cuestiones presupuestarias y la consolidación de su marco institucional.

1.3. El CESE considera esencial que haya una combinación equilibrada de políticas económicas de la zona del euro, cuyos componentes monetario, presupuestario y estructural estén adecuadamente interconectados. Teniendo en cuenta las previsiones de reagrupamiento de estas políticas en consonancia con la evolución económica, este factor está adquiriendo cada vez más importancia.

1.4. El CESE está en desacuerdo con el rechazo por parte del Consejo Europeo de una orientación presupuestaria positiva, y le pide que reconsidere esta posición. En particular, la previsión de dejar atrás la política de expansión cuantitativa del Banco Central Europeo refuerza los argumentos en favor de adoptar una orientación presupuestaria positiva. Al mismo tiempo, el CESE reconoce que el alcance de una orientación presupuestaria positiva debe estar bien dirigido, de forma que no aumente el nivel de deuda pública aún muy elevado y se concentre en ámbitos que generen un claro beneficio a largo plazo.

(1) El paquete incluye los Dictámenes del CESE «Política económica de la zona del euro 2017 (dictamen adicional)» (ECO/435), «Unión de Mercados de Capitales: revisión intermedia» (ECO/437) (véase la página 117 del presente Diario Oficial), «La profundización de la UEM de aquí a 2025» (ECO/438) y «Las finanzas de la UE de aquí a 2025» (ECO/439) (véase la página 131 del presente Diario Oficial).

(2) Véase el dictamen del CESE DO C 345 de 13.10.2017, p. 11.

(3) Véanse DO C 451 de 16.12.2014, p. 10 y DO C 332 de 8.10.2015, p. 8.

1.5. El CESE toma nota de la mejora de la situación económica en la zona del euro y recomienda que, a fin de mantenerla y reforzarla, se tomen medidas decisivas para estimular la inversión y llevar a cabo reformas estructurales que fomenten tanto una mayor productividad como la calidad del empleo. Las reformas estructurales deben aplicarse de modo que sean mucho más coherentes con los procesos del Semestre Europeo. Además, el CESE recomienda que la necesidad de llevar a cabo una reforma estructural se considere en la zona del euro o en la UE en su conjunto, y no solo en forma de medidas estructurales aisladas en los distintos Estados miembros.

1.6. El CESE respalda con firmeza una mayor cohesión en la zona del euro mediante una mayor coordinación de las políticas económicas y presupuestarias y una mejora de la intermediación financiera, completando la unión financiera y procurando una mayor influencia de la zona del euro en la economía mundial. Para hacer frente a estos retos, el CESE recomienda reforzar consecuentemente su marco institucional.

1.7. El CESE considera que el euro es la moneda de toda la UE; es favorable a mejorar la situación económica en la UE de modo que de nuevo sea posible ampliar la zona del euro, lo que permitiría prever un efecto positivo tanto en la zona del euro como en sus nuevos miembros.

1.8. El CESE señala que, debido a la salida del Reino Unido de la UE y a la escasa previsibilidad del actual Gobierno de Estados Unidos, es importante prestar también atención a la evolución política y económica a escala mundial.

1.9. El CESE es consciente de que, dentro del marco normativo actual (en particular, medidas de carácter estructural), hay límites a la mejora del modo de funcionamiento de la zona del euro; en algunos de sus aspectos más fundamentales (por ejemplo, mejorar el marco institucional o desarrollar nuevos instrumentos presupuestarios), es preciso adoptar nuevas normas.

1.10. En el contexto de las próximas recomendaciones políticas y económicas de 2018, el CESE hace hincapié en la necesidad de entablar un debate sobre:

- la creación de una unión presupuestaria;
- el refuerzo de la responsabilidad de los Estados miembros y la asunción de sus obligaciones respecto de la zona del euro;
- la necesidad de reformas estructurales en el marco la plataforma del Semestre Europeo;
- el refuerzo de la coordinación y de la gobernanza económica;
- la mejora del sistema de intermediación financiera, que dé lugar a la consolidación de una inversión real a largo plazo, de acuerdo con los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) de las Naciones Unidas, aprovechando el papel que desempeñan el BEI, el FEI y el FEIE 2.0;
- la posibilidad de que la zona del euro ejerza una mayor influencia en el mundo.

1.11. El CESE es consciente de lo muy necesario que resulta que el incremento de las inversiones se refleje en una evolución de los salarios y una reducción del paro. También debe orientarse a corregir los desequilibrios que se describen en el dictamen, que si persisten y no se abordan podrían ser un obstáculo fundamental para el crecimiento a largo plazo.

1.12. Con el fin de garantizar el apoyo vital de los ciudadanos para la reconstrucción de la zona del euro y la realización de reformas estructurales a este respecto, es preciso reforzar la dimensión social de estas reformas y emplear formas democráticas y transparentes de gobernanza de la zona del euro, con el fin de garantizar la prosperidad económica y un alto nivel de vida.

## 2. Antecedentes

2.1. Como parte del proceso periódico del Semestre Europeo, la Comisión Europea publicó, en noviembre de 2016, documentos para la Recomendación del Consejo sobre la política económica de la zona del euro, así como una Comunicación («Hacia una orientación presupuestaria positiva para la zona del euro»). Sobre la base de estos documentos, el CESE elaboró el Dictamen ECO/423, que fue aprobado en el pleno de febrero de 2017. Desde entonces, el desarrollo de la política económica de la UE y la actuación de determinados Estados miembros han dado lugar a una evolución significativa de la situación. Este dictamen adicional se centra en analizar las evoluciones más importantes:

- Recomendación del Consejo sobre la política económica de la zona del euro (marzo de 2017).
- Previsiones económicas de primavera (mayo de 2017).
- Comunicación sobre las recomendaciones específicas por país (2017) (mayo de 2017).

Paralelamente, durante el período en cuestión se publicaron un Libro Blanco sobre el futuro de Europa y un documento de reflexión sobre la profundización de la unión económica y monetaria y sobre el futuro de la financiación de la UE, que fueron posteriormente desarrollados por el presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, en su discurso sobre el estado de la Unión de septiembre de 2017. Además, se pudo observar una evolución visible con respecto al modo de funcionamiento de la zona del euro en lo que respecta a su dimensión presupuestaria. El presente Dictamen, por lo tanto, tiene en cuenta la evolución económica en 2018 y refleja las propuestas del CESE con vistas a las recomendaciones sobre la política económica de la zona del euro para 2018.

2.2. La actual recuperación económica es ligeramente más rápida de lo previsto; no obstante, sigue siendo necesario efectuar más inversiones en la zona del euro, que podrían ir acompañadas de un incentivo presupuestario prudente que evite un empeoramiento del nivel de deuda pública a largo plazo. Los efectos de la crisis y las políticas que se han aplicado siguen repercutiendo en el desempleo, la pobreza y las desigualdades, y son también causa de disparidades económicas y sociales entre los Estados miembros. Por lo tanto, resulta esencial impulsar las perspectivas de crecimiento con un mayor apoyo a las inversiones en la zona del euro, acompañado de una política social que contrarreste la pobreza y la desigualdad. Según las previsiones económicas de primavera de la Comisión Europea, las inversiones —acompañadas de medidas equivalentes de control de la evolución de los salarios y un descenso continuo de las tasas de desempleo— que, de este modo, contribuyen al fortalecimiento de la demanda interna, son un factor clave en el mantenimiento de la recuperación económica.

2.3. Además, la zona del euro necesita aumentar su cohesión. Completar la unión financiera puede contribuir a alcanzar este objetivo, con sus esperados efectos positivos en las inversiones, lo cual podría lograrse con la normativa actual; en la actualidad, para reforzar la coordinación de la política económica y presupuestaria orientada a desarrollar la capacidad presupuestaria de la zona del euro y a crear un presupuesto autónomo para la zona del euro, así como una arquitectura institucional más sólida para la zona del euro que permita una mejor representación interna y externa y un aumento de la responsabilidad de cada uno de sus miembros, se requiere introducir nuevas normas.

2.4. Uno de los escenarios del Libro Blanco sobre el futuro de Europa considera la posibilidad de una Europa de varias velocidades, siendo la zona del euro una posible línea divisoria importante. Sin embargo, en este caso, el CESE considera que el euro es la moneda de toda la UE. Por lo tanto, sería deseable que una de las prioridades de las políticas internas sea crear incentivos para que los Estados no pertenecientes a la zona del euro consideren la posibilidad de unirse al euro.

2.5. Las previsiones de invierno y de primavera de la Comisión Europea se centran en una situación de «gran incertidumbre» acerca de los riesgos internos y externos para el crecimiento derivados de factores comerciales, económicos y geopolíticos. En sus previsiones de primavera, la Comisión expresó su preocupación acerca de la posibilidad de que los acontecimientos en los EE. UU. y el Reino Unido (el *brexit*) afectasen negativamente a la (modesta) recuperación europea. La administración Trump es aún menos previsible de lo que inicialmente parecía, y la persistencia de un elevado superávit por cuenta corriente de Alemania y en la zona del euro es un problema para ella. Esto podría inducir a los EE. UU. a adoptar medidas de política comercial desfavorables, con efectos perjudiciales para la UE y la zona del euro. El *brexit* también es imprevisible: el largo preludio a las negociaciones no ofrece ninguna confianza respecto al resultado definitivo, mientras que las elecciones de junio sugieren que habrá complicaciones y retrasos para avanzar con las negociaciones.

2.6. Las últimas previsiones económicas de primavera de la Comisión Europea sugieren que la Recomendación de la Comisión y el Dictamen del CESE (ECO/423), que respaldaban una orientación presupuestaria positiva para la zona del euro en su conjunto para 2017 —lo cual ha sido rechazado por la Recomendación del Consejo del 10 de marzo de 2017—, seguían la dirección apropiada. El CESE expresa su desacuerdo con la decisión del Consejo Europeo y cree que los riesgos que han surgido desde entonces, así como las previsiones de primavera de la Comisión, confirman la necesidad de mantener una orientación positiva para la política presupuestaria.

### 3. Observaciones generales

3.1. Con motivo de la conmemoración del 60.º aniversario de la firma de los Tratados de Roma y los subsiguientes debates sobre el futuro de la UE se subrayó la importancia de la UEM como prioridad clave de la integración europea. También se declaró que, pese a los problemas que quedan aún por resolver, sería erróneo adoptar una actitud demasiado defensiva en lo que a la zona del euro se refiere. En su lugar, sería mejor adoptar un enfoque más ambicioso con vistas a su futuro y trabajar para desarrollar medidas específicas destinadas a aprovechar mejor su potencial. El CESE comparte este punto de vista.

3.2. Con respecto a la prosperidad de la economía de la UE y la redistribución equitativa de la renta y la riqueza que produce, el Dictamen ECO/423 subraya la importancia de que una combinación equilibrada de políticas económicas contenga instrumentos monetarios, presupuestarios y estructurales y medidas centradas en mejorar la funcionalidad y la eficiencia del mercado financiero, incluida una regulación adecuada para evitar comportamientos arriesgados irresponsables por parte de determinadas instituciones financieras. El CESE está convencido de que los acontecimientos de los últimos meses han acentuado de muchas formas este planteamiento.

3.3. El CESE apoya plenamente la plena realización y profundización de la UEM de aquí a 2025. En este sentido, el presente Dictamen es coherente con el paquete de dictámenes del CESE sobre el futuro económico de Europa a que se hace referencia en el preámbulo. El CESE considera que debe prestarse especial atención a los ámbitos siguientes:

3.3.1. reforzar y coordinar mejor las políticas presupuestarias, económicas y estructurales con el fin de crear una combinación eficaz de estas políticas, con vistas a ejecutar la importante línea presupuestaria (específica) asignada a la zona del euro en el marco del presupuesto de la UE. El Documento de reflexión sobre la profundización de la unión económica y monetaria, por primera vez a un nivel político tan alto, utiliza el término «unión presupuestaria». Una «unión presupuestaria» en un entorno económico y monetario homogéneo dentro de un mercado interior funcional también incluiría una política presupuestaria común o muy coordinada (tanto en cuanto a fiscalidad como a gasto) que sirviera de apoyo a una fiscalidad justa y una estrategia sistemática y efectiva sobre la evasión fiscal y el fraude;

3.3.2. la responsabilidad de cada agente es un requisito esencial para mejorar el entorno de la zona del euro —con una comprensión integral de la gobernanza económica de la UE, en particular dentro del proceso del Semestre Europeo—, por lo que la responsabilidad y las obligaciones individuales de los Estados miembros se deben mantener e incluso aumentar en todos los mecanismos de gobernanza existentes, incluidos el control del cumplimiento de los objetivos, la aplicación de todas las medidas preventivas y correctivas y, finalmente, si fuera necesario, las sanciones;

3.3.3. es recomendable establecer «consejos de productividad» como herramienta adecuada, basada en la participación activa de todos los interlocutores sociales pertinentes, que pueden facilitar la aplicación de reformas estructurales que, además de mejorar la capacidad económica de cada uno de los Estados miembros, contribuyen sustancialmente a aumentar la funcionalidad y la homogeneidad del mercado único en su conjunto, suprimiendo determinados obstáculos y barreras reglamentarios, sin perjuicio de los derechos sociales y laborales establecidos;

3.3.4. la mejora sustancial de la eficiencia de la intermediación financiera mediante el uso de todo el espectro de participantes en el mercado financiero, en consonancia con la idea de la unión bancaria y la Unión de Mercados de Capitales; a la hora de hacer más efectiva la intermediación financiera, la prioridad deberían ser las inversiones reales y no aumentar el volumen del sector financiero virtual;

3.3.5. para una UEM sólida y respetada, dentro del contexto de los cambios que están teniendo lugar en la economía global, su representación exterior también reviste mucha importancia; resulta crucial tener no solo un acuerdo consensuado entre los Estados miembros respecto a sus socios globales en el que la UE actúe con una sola voz, sino también tomar medidas para crear una estructura institucional adecuada que corresponda a este interés común en el contexto global<sup>(4)</sup>;

3.3.6. además, debería haberse considerado, en casos razonables, la posibilidad de ampliar la actual zona del euro; algunos países, especialmente aquellos de Europa Central y Oriental, muestran indicadores de rendimiento económico muy positivos y reciben evaluaciones muy positivas dentro del Semestre Europeo; parece que podrían apoyar el funcionamiento de la zona del euro y aumentar el peso de la zona del euro dentro de la UE;

3.3.7. por último, el apoyo ciudadano al proyecto de la nueva UEM requiere crear instrumentos a fin de garantizar que las decisiones de gobernanza económica sean democráticas y que el mercado único se complemente con un sólido pilar social.

3.4. El CESE considera que para el funcionamiento de la zona del euro es fundamental fomentar más inversiones y llevar a cabo reformas estructurales que podrían haberse promovido incluso más dentro del proceso del Semestre Europeo, especialmente si se hubiese tenido en cuenta el marco del mercado único. Las inversiones financiadas por el BEI, el FEI o el FEIE muestran resultados positivos, en especial para los proyectos regionales que se necesitan. No obstante, su volumen sigue siendo insuficiente para reducir la carencias de inversión que se producen especialmente en tiempos de crisis. Estos instrumentos deberían ayudar a crear un sistema suficientemente sólido que permita un intercambio de fuentes de

<sup>(4)</sup> Para más detalles, véanse, por ejemplo, DO C 177 de 18.5.2016, p. 16.

financiación públicas y privadas. A este fin debe aprovecharse la gestión de la flexibilidad en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, para poder aplicar la regla de oro según la cual las inversiones y el gasto actual asociado deberían aplicarse de modo que se obtengan beneficios y efectos futuros. El enfoque de las reformas estructurales debe desplazarse claramente de cada uno de los Estados miembros al funcionamiento general del mercado único.

3.4.1. El objetivo de las reformas estructurales debería ser ante todo erradicar los desequilibrios existentes y crear las condiciones favorables para un desarrollo a largo plazo, en consonancia con los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) de las Naciones Unidas. Entre estos desequilibrios cabe incluir las crecientes diferencias dentro de la UE y en los Estados miembros. Las reformas estructurales deben llevar a la adopción de medidas que tengan en cuenta el contexto paneuropeo y no solo las necesidades parciales de cada uno de los Estados miembros.

3.4.2. En el contexto de la UE, las reformas no solo deberían orientarse hacia las prioridades políticas nacionales, sino también estudiarse desde el punto de vista de la UE en su conjunto, como proyectos estratégicos capaces de crear un valor añadido sólido para la UE.

3.4.3. Las reformas estructurales también deberían ir acompañadas de la promoción de empleos de calidad, haciendo hincapié en unos niveles salariales adecuados y en pleno respeto de la justicia social.

3.4.4. Aún se necesitan muchas reformas para mejorar las normas que sean capaces de apoyar el desarrollo empresarial y garantizar una protección adecuada de los ciudadanos. Entre los ámbitos para llevar a cabo reformas estructurales cabe citar: las normas relativas al inicio de una actividad empresarial, los permisos de construcción, la obtención de créditos, el pago de impuestos, los intercambios transfronterizos, el registro de la propiedad y la armonización de la política fiscal, lo que contribuirá al correcto funcionamiento del mercado interior y, al mismo tiempo, a limitar la competencia perjudicial. Los entornos político y público (es decir, la eficiencia y la integridad del sector público, la seguridad y la estabilidad durante toda la duración del proyecto) también desempeñan un papel importante. También en términos de aceptación pública de estas reformas, debe tenerse en cuenta la complejidad del proceso de aplicación de las mismas, y que sus resultados macroeconómicos dependen del funcionamiento de muchos procesos complejos a nivel microeconómico. Explicar estas ramificaciones constituye un importante requisito previo para obtener el apoyo de la opinión pública para estas reformas. Este apoyo requiere que los instrumentos creados para ayudar a la zona del euro a funcionar en el futuro se decidan de un modo democrático y legítimo que establezca un equilibrio adecuado entre los pilares económico y social.

3.4.5. Existe margen para una relación reforzada entre la necesidad de reformas estructurales, el Semestre Europeo, el ciclo de aplicación plurianual de los Fondos EIE (o, de forma más general, del presupuesto de la UE) y una zona del euro más desarrollada y eficaz. El refuerzo del vínculo entre las reformas estructurales y el presupuesto de la UE, que aspira a fomentar la convergencia a medio y largo plazo, está estrechamente vinculado a la restricción prevista de la política de expansión cuantitativa del BCE, cuando el endurecimiento de la política monetaria creará más margen para aprovechar los flujos presupuestarios.

3.5. Al mismo tiempo, se necesitan esfuerzos renovados para garantizar una convergencia al alza en los niveles de vida y sociales y en los salarios dentro de los Estados miembros y entre ellos, como condición mínima para aumentar la confianza en la UE y asegurar el futuro de Europa. El pilar europeo de derechos sociales debe apoyar la convergencia.

3.5.1. Este contexto sugiere que necesitamos políticas que refuercen la demanda nacional en la UE y la zona del euro en general, y en los países con un alto superávit por cuenta corriente o comercial en particular, a fin de reequilibrar la zona del euro y reajustarla con el resto del mundo.

3.5.2. Los Estados miembros de la UE no deberían basar sus estrategias de competitividad en la hipótesis de que los niveles salariales se mantendrán en un nivel bajo. Una combinación eficaz de políticas económicas debería dar lugar a reactivar la inversión en infraestructuras, y un mayor gasto en educación, investigación, formación y capacidades debería reflejarse en el crecimiento de la productividad y en un crecimiento de los salarios y las rentas, reflejando al mismo tiempo el transcurso del ciclo vital, el desarrollo de la carrera profesional y la evolución del coste de la vida. Sin embargo, el CESE respeta las diferentes situaciones de cada uno de los Estados miembros y su responsabilidad primordial a la hora de abordarlas con los modernos métodos de negociación colectiva.

3.5.3. La situación del mercado laboral en varios países de la zona del euro indica que las reformas estructurales pendientes en esta zona deben centrarse en reducir los altos niveles de empleo temporal y a tiempo parcial involuntario y de salarios reducidos y en promover empleos de buena calidad con una mano de obra que cuente con niveles de formación y competencias más altos. La solidez del diálogo social y la negociación colectiva basados en la autonomía de los interlocutores sociales deben constituir la base de un nuevo tipo de reforma laboral. Este planteamiento no solo mejora la justicia social sino también fomenta la productividad de la economía.

3.6. En particular, en el marco del actual sistema normativo se pueden adoptar medidas para llevar a cabo reformas estructurales y una coordinación más estrecha de las políticas económica y presupuestaria, que se pueden reforzar en el próximo marco plurianual financiero posterior a 2020. Por otra parte, reforzar la consolidación de la zona del euro con una política presupuestaria común o con una mayor presencia de la zona del euro en la escena mundial requiere introducir nuevas normas.

#### 4. Observaciones específicas

4.1. Por las razones mencionadas en el presente Dictamen, el CESE pide a la Comisión Europea y al Consejo que incluyan una orientación presupuestaria positiva apropiada en las Recomendaciones sobre la política económica de la zona del euro para 2018. Esta propuesta es particularmente crucial en cuanto a la necesidad de un crecimiento económico adecuado y sostenible y para garantizar el funcionamiento de la combinación de las políticas económica y monetaria, cuyo carácter expansionista no puede prolongarse indefinidamente.

4.2. Pensamos que en la aplicación del Plan de Inversiones para Europa, que respaldamos, debe darse prioridad a los proyectos que respeten los objetivos de desarrollo sostenible y que tengan en cuenta la responsabilidad social y medioambiental.

4.3. El CESE está convencido de que los últimos avances del paradigma de política económica de la UE en los últimos meses dejan bastante claro que el apoyo político al enfoque que conduce a una unión presupuestaria basada en la plataforma de la zona del euro está ganando terreno; a este respecto, el CESE recomienda supervisarlos cuidadosamente y está completamente preparado para unirse al proceso de reforzar el énfasis presupuestario como condición previa para un entorno de la zona del euro más homogéneo; también resulta fundamental observar que este avance se ve reflejado en los posibles cambios en estructuras y regímenes institucionales.

4.4. El CESE sigue creyendo que, en un momento en que profundizar la UEM es nuevamente una prioridad absoluta, resulta muy importante no subestimar los procesos vinculados a un mercado único más eficaz y que funcione mejor. Un mercado único eficaz y funcional constituye un requisito básico antes de que podamos incluso plantearnos profundizar la UEM. La UEM solo podrá satisfacer las expectativas relativas a sus beneficios si continúa la futura apertura y liberalización del mercado único, se refuerza su homogeneidad y se eliminan las barreras proteccionistas nacionales visibles y ocultas.

4.5. El CESE respalda la opinión de que el entorno de una UEM más profunda también debe armonizarse con el proceso de intermediación financiera. La unión bancaria y la Unión de Mercados de Capitales constituyen los puntos sobresalientes de la unión financiera. La unión bancaria se ocupa principalmente de que el sector bancario tenga un comportamiento estable y predecible. También se debe respaldar con recursos financieros adecuados para hacer frente a posibles quiebras bancarias. Al mismo tiempo, se entiende que la Unión de Mercados de Capitales amplía las posibilidades para asignar fuentes financieras, y que su desarrollo se encuentra todavía en una fase temprana. Por su parte, la mejora del funcionamiento de la intermediación financiera debería ser más evidente en la esfera de actividad de inversión real.

4.6. El futuro de la UE depende, asimismo, de reforzar su integración y consolidar su papel en el contexto mundial. Esta es una de las pocas prioridades clave, especialmente en la actualidad, y se trata de una cuestión de interés común para todos los Estados miembros de la UE. Con el fin de alcanzar este objetivo, puede resultar beneficioso reforzar la representación conjunta de la UE en la escena internacional y, en ese nivel, promover y respetar valores, principios y políticas comunes, como la libertad política y económica y la igualdad y justicia social, el valor de la libre empresa en el comercio y la inversión, la creación de las condiciones para un entorno competitivo justo y abierto y la eliminación de prácticas ilegales y delictivas en las empresas (tales como abusar de los regímenes tributarios o los procedimientos de contratación pública); además, el respeto de los derechos sociales y civiles y los requisitos elementales para las normas medioambientales resultan absolutamente fundamentales.

Bruselas, 19 de octubre de 2017.

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

---





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



**Oficina de Publicaciones de la Unión Europea**  
2985 Luxemburgo  
LUXEMBURGO

**ES**