

Diario Oficial de la Unión Europea

C 197



Edición
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

61.º año

8 de junio de 2018

Sumario

I Resoluciones, recomendaciones y dictámenes

DICTÁMENES

Comité Económico y Social Europeo

531º Pleno del CESE de los días 17 y 18 de enero de 2018

2018/C 197/01	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Fomentar las pymes en Europa haciendo especial hincapié en un enfoque legislativo horizontal para las pymes y respetando el principio de la SBA de “pensar primero a pequeña escala”» (Dictamen exploratorio)	1
2018/C 197/02	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo — Adoptar un planteamiento global para la política industrial en la UE: mejorar el entorno empresarial y apoyar la competitividad de la industria europea (Dictamen exploratorio)	10

III Actos preparatorios

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

531º Pleno del CESE de los días 17 y 18 de enero de 2018

2018/C 197/03	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Programa de trabajo anual de la Unión sobre normalización europea para 2018 [COM(2017) 453 final]	17
2018/C 197/04	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la lucha contra el fraude y la falsificación de medios de pago distintos del efectivo y por la que sustituye la Decisión marco 2001/413/JAI del Consejo» [COM(2017) 489 final — 2017/0226 (COD)]	24
2018/C 197/05	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Directiva del Consejo que modifica la Directiva 2011/16/UE por lo que se refiere a la obligatoriedad del intercambio automático de información en el ámbito de la fiscalidad en relación con los mecanismos transfronterizos sujetos a comunicación [COM(2017) 335 final — 2017/0138 (CNS)]	29

ES

2018/C 197/06	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la recomendación de Recomendación del Consejo sobre la política económica de la zona del euro [COM(2017) 770 final]	33
2018/C 197/07	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican el Reglamento (CE) n.º 1071/2009 y el Reglamento (CE) n.º 1072/2009 con el fin de adaptarlos a la evolución del sector» [COM(2017) 281 final — 2017/0123 (COD)]	38
2018/C 197/08	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/22/CE en lo relativo a los requisitos de control del cumplimiento y se fijan normas específicas con respecto a la Directiva 96/71/CE y la Directiva 2014/67/UE para el desplazamiento de los conductores en el sector del transporte por carretera [COM(2017) 278 final — 2017/0121 (COD)] y sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n.º 561/2006 en lo que se refiere a los requisitos mínimos sobre los tiempos de conducción máximos diarios y semanales, las pausas mínimas y los períodos de descanso diarios y semanales y el Reglamento (UE) n.º 165/2014 en lo que se refiere al posicionamiento mediante tacógrafos [COM(2017) 277 final — 2017/0122 (COD)] . . .	45
2018/C 197/09	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 — Aviación: una Europa abierta y conectada [COM(2017) 286 final] y sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la defensa de la competencia en el transporte aéreo y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 868/2004 [COM(2017) 289 final — 2017/0116 (COD)] . . .	58
2018/C 197/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los derechos y las obligaciones de los viajeros de ferrocarril (versión refundida)» [COM(2017) 548 final — 2017/0237 (COD)]	66
2018/C 197/11	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n.º 726/2004 en lo que respecta a la ubicación de la sede de la Agencia Europea de Medicamentos [COM(2017) 735 final — 2017/0328 (COD)] . . .	71
2018/C 197/12	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 1093/2010 en lo que respecta a la ubicación de la sede de la Autoridad Bancaria Europea [COM(2017) 734 final — 2017/0326 (COD)] . . .	72

I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

DICTÁMENES

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

531º PLENO DEL CESE DE LOS DÍAS 17 Y 18 DE ENERO DE 2018

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Fomentar las pymes en Europa haciendo especial hincapié en un enfoque legislativo horizontal para las pymes y respetando el principio de la SBA de “pensar primero a pequeña escala”»

(Dictamen exploratorio)

(2018/C 197/01)

Ponente: **Milena ANGELOVA**

Coponente: **Panagiotis GKOFAS**

Consulta	Presidencia búlgara del Consejo, 5.9.2017
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	18.12.2017
Aprobación en el pleno	17.1.2018
Pleno n.º	531
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	241/5/8

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) hace hincapié en que las pymes requieren una atención especial ⁽¹⁾ e invita a la Comisión Europea a hacer que la «Small Business Act» (en lo sucesivo, la SBA) y sus principios sean jurídicamente vinculantes. Esto debe complementarse con iniciativas conjuntas rápidas, cuidadosamente diseñadas y coordinadas por parte de la Unión Europea (UE), los Estados miembros (incluido a nivel regional y local) y las asociaciones empresariales, destinadas a mejorar la situación real de las pymes. Todas las partes interesadas deben comprometerse a poner en práctica lo que han acordado conjuntamente, y asumir su responsabilidad en el contexto del desarrollo social y el progreso económico.

⁽¹⁾ Especialmente ahora, 35 años después de que el Parlamento Europeo aprobase del «Año Europeo de la Artesanía», 25 años después del lanzamiento del Mercado Interior y 15 años después de la introducción del euro.

1.2. Es necesaria una participación más estrecha de los interlocutores sociales y de las organizaciones representativas de las pymes en el Semestre Europeo, que incluya la notificación y supervisión coherentes de la ejecución y los resultados de los acuerdos de asociación de los Estados miembros. El CESE invita a la Comisión y al Consejo a incluir la aplicación de la SBA en el marco del Semestre Europeo y del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento como ejercicio de control permanente, en estrecha colaboración con las organizaciones representativas de las pymes.

1.3. El CESE pide una política europea horizontal para las pymes, que sea integradora, coherente y eficaz, y que tenga en cuenta también las necesidades de todos los diferentes subgrupos de pymes, por ejemplo, las que generan valor, las microempresas, las pequeñas empresas, las empresas familiares y tradicionales, así como las que operan en zonas alejadas, los trabajadores autónomos y las empresas de la artesanía, y considera esencial disponer de una definición de todas y cada una de ellas⁽²⁾. Debe salvaguardarse de manera efectiva la libertad de empresa basada en formas de democracia económica inherentes al modelo social y de mercado de la UE (tal y como se reconoce en la Carta de los Derechos Fundamentales), y deben reforzarse en Europa el espíritu empresarial, la cultura y la educación.

1.4. El CESE recomienda que las Presidencias rotatorias búlgara, austriaca y rumana del Consejo de la UE establezcan un «Grupo asesor para las pymes», de carácter permanente, interinstitucional y conjunto, integrado por representantes de organizaciones de pymes. Debería iniciar su labor dando seguimiento e informando sobre los planes de trabajo específicos para el período 2014-2020 relativos a las políticas y los programas horizontales e intersectoriales destinados a las pymes.

1.5. El CESE destaca la necesidad de aplicar rápidamente las propuestas específicas formuladas en el presente documento, y pide a la Comisión Europea, al Parlamento Europeo y al Consejo que adopten cuanto antes las medidas necesarias a tal fin.

2. Contexto y situación

2.1. En septiembre de 2017, la futura Presidencia búlgara del Consejo de la UE solicitó un dictamen exploratorio sobre el fomento de las pymes en Europa haciendo especial hincapié en un enfoque legislativo horizontal para las pymes y respetando el principio de la SBA de «pensar primero a pequeña escala». El CESE valora enormemente esta iniciativa, ya que se ajusta a las numerosas peticiones formuladas en los dictámenes del CESE para que la SBA y los principios que establece sean jurídicamente vinculantes.

2.2. En junio de 2017, la Comisión publicó una hoja de ruta⁽³⁾ para iniciar las consultas sobre la pertinencia y la necesidad de actualizar la definición de pymes. Según las primeras reacciones, la mayoría de los encuestados –18 de los 22– considera que la definición está anticuada y piden que se actualice y adapte⁽⁴⁾.

2.3. En 2011, la Comisión publicó su Revisión de la SBA para Europa⁽⁵⁾ con el objetivo de agilizar su aplicación⁽⁶⁾ y, aunque en 2014 lanzó una consulta pública sobre cómo debería revisarse la SBA⁽⁷⁾, lamentablemente hasta ahora no ha emprendido ninguna iniciativa política a modo de seguimiento. La red de representantes de las pymes revisa el progreso anual de la SBA, pero aún queda mucho por hacer para que esta información llegue realmente a las pymes y sus organizaciones representativas.

2.4. El CESE valora positivamente el esfuerzo específico realizado por la Comisión Europea para aplicar el principio de «pensar primero a pequeña escala» y, en particular, el enfoque de velar por los intereses de las pymes, tal y como se aplica en el programa REFIT y en la Iniciativa sobre las empresas emergentes y en expansión⁽⁸⁾.

⁽²⁾ DO C 318 de 23.12.2009, p. 22; DO C 226 de 16.7.2014, p. 10.

⁽³⁾ http://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/sme-definition_es.

⁽⁴⁾ http://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2017-2868537/feedback_es?size=10&page=2. Merecen reconocimiento los esfuerzos realizados por la Comisión Europea para proceder a la siguiente fase de la consulta en todas las lenguas de la UE, pues permitirán una aportación más amplia.

⁽⁵⁾ COM(2011) 78 final.

⁽⁶⁾ COM(2008) 394 final.

⁽⁷⁾ https://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/small-business-act_es, Ref. Ares(2015)812234-25/02/2015.

⁽⁸⁾ COM(2016) 733 final.

3. Observaciones generales

3.1. El CESE lamenta que el progreso en la aplicación real del principio «pensar primero a pequeña escala» sigue fragmentado y dista mucho de haberse completado. Este retraso en su aplicación es muy peligroso porque las pymes se enfrentan actualmente a más retos que nunca: una competencia feroz, una escasez de mano de obra cualificada, nuevas formas de trabajo y de consumo, un flujo de información cada vez más complejo e intenso, recursos limitados para la innovación, una degradación constante del papel del empresario, mercados financieros volátiles, un difícil acceso a la financiación y una alta dependencia del entorno externo, así como una capacidad de negociación limitada⁽⁹⁾. Asimismo, la situación de las pymes se ve agravada por un proceso de normalización técnica excesivamente complejo, las normas de protección de la propiedad intelectual y la legislación general sobre protección de datos, los abusos del mercado por parte de agentes mundiales y los obstáculos a la participación en los contratos públicos nacionales o de la UE y en las cadenas de valor mundiales. Deberían concebirse soluciones más eficientes, en particular en los casos en que las pymes se ven afectadas negativamente por los problemas estructurales y las deficiencias del mercado.

3.2. La digitalización y los avances tecnológicos que esta conlleva, incluido el comercio electrónico, no solo presentan oportunidades valiosas para las pymes, sino que también plantean desafíos importantes, incitándolas a cambiar su cultura, sus actividades y sus modelos comerciales. Sería muy deseable que los sectores económicos y las regiones más importantes para las pymes participen en mayor medida en la Industria 4.0.

4. Mejor elaboración de políticas y aplicación más eficaz

4.1. El CESE considera que la definición de pymes no es la respuesta a todos los problemas de estas, sino un instrumento para mejorar el acceso a las medidas de apoyo. Cualquier revisión de la definición debería basarse en una evaluación de los efectos de los cambios propuestos en las políticas y programas en materia de pymes de la UE y, en particular, en su contribución al crecimiento y la creación de empleo. Esta puesta al día debe tener en cuenta la recomendación principal resultante de las consultas y la sentencia del Tribunal de Justicia de la UE⁽¹⁰⁾. El CESE pide que se siga estudiando la posibilidad de incluir como mínimo en la revisión⁽¹¹⁾: un margen de flexibilidad que permita a las pymes escoger dos de los tres criterios del artículo 2 del anexo de la Recomendación⁽¹²⁾ que van a cumplir, en lugar de imponer el «criterio de los efectivos»⁽¹³⁾ como único criterio principal; medidas para actualizar, cuando sea necesario, los umbrales del referido artículo 2, también alineándolos con el enfoque más reciente según lo establecido en la Directiva 2013/34/UE⁽¹⁴⁾, así como reevaluando y revisando las disposiciones restrictivas del artículo 3⁽¹⁵⁾. En caso de revisar la definición de las pymes, la Comisión debe hacerlo en estrecha colaboración con las organizaciones de pymes de ámbito europeo, nacional y regional.

4.2. Debería adoptarse un enfoque diferenciado y más detallado para la concepción de las medidas de apoyo a las pymes, teniendo en cuenta la heterogeneidad y la diversidad de las pymes y las diferentes deficiencias del mercado a las que se enfrentan. Deberían explorarse las necesidades específicas de los diferentes subgrupos de pymes⁽¹⁶⁾ con potencial de añadir valor al desarrollo económico⁽¹⁷⁾, en sus distintas formas jurídicas y modelos de funcionamiento⁽¹⁸⁾, para diseñar y aplicar eficazmente una serie de normas adecuadas para fomentar su crecimiento, incluyéndose una definición de todas y cada una de ellas⁽¹⁹⁾. Debe efectuarse una promoción eficaz, y realizarse anualmente estudios objetivos, entre ellos análisis cuantitativos de las medidas de fomento y apoyo que se aplican en los Estados miembros, que deben ser objeto de seguimiento y evaluación dentro del Semestre Europeo y a nivel de la UE.

5. Financiación de las pymes

5.1. La mayoría de las pymes son empresas muy pequeñas y microempresas, lo cual incluye a los trabajadores autónomos y las profesiones liberales. Estos grupos tienen necesidades muy específicas en cuanto a financiación: importes relativamente bajos, sin garantías, y una capacidad muy limitada para hacer frente a los trámites administrativos.

⁽⁹⁾ Diferentes informes (entre otros, PE, 2011; CSES, 2012; Comisión, 2008; OCDE, 1998).

⁽¹⁰⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:62016TN0855>,

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=183329&pageIndex=0&doctlang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=687947>,

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=183335&pageIndex=0&doctlang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=691887>.

⁽¹¹⁾ DO C 81 de 2.3.2018, p. 1.

⁽¹²⁾ Artículo 2, anexo, 2003/361/CE.

⁽¹³⁾ Artículo 4, anexo, 2003/361/CE.

⁽¹⁴⁾ Directiva 2013/34/UE, de 26 de junio de 2013.

⁽¹⁵⁾ Artículo 3, anexo, 2003/361/CE.

⁽¹⁶⁾ DO C 81 de 2.3.2018, p. 1.

⁽¹⁷⁾ DO C 81 de 2.3.2018, p. 1.

⁽¹⁸⁾ DO C 345 de 13.10.2017, p. 15 (punto 3.2).

⁽¹⁹⁾ DO C 318 de 23.12.2009, p. 22; DO C 226 de 16.7.2014, p. 10.

Reconociendo su considerable potencial para crear empleos sostenibles, en particular en poblaciones remotas y relativamente pequeñas, el CESE invita a la Comisión a hacer mayor hincapié en el diseño de instrumentos simples y de fácil acceso para satisfacer sus necesidades de financiación.

5.2. Deuda

5.2.1. Dado que la Carta de las Pymes y la SBA figuran entre las prioridades recientes de la Unión Bancaria de la UE, el CESE aboga por un enfoque más exhaustivo, profundo y coherente para evaluar cómo se ha aplicado o podría aplicarse el principio de «pensar primero a pequeña escala» a las políticas bancarias de la UE y a la diversas legislaciones en materia financiera y bancaria de los Estados miembros. El CESE invita a la Autoridad Bancaria Europea a incluir una representación del CESE en el Grupo de Partes Interesadas del Sector Bancario, así como en otros foros técnicos relevantes.

5.2.2. El CESE aboga por que los Estados miembros creen y desarrolleen una red de «mediadores del crédito», coordinada por la UE, con el fin de seguir facilitando y equilibrando el diálogo entre las pymes y las entidades de crédito.

5.2.3. Para reducir la falta de información entre los bancos y las pymes y mejorar sus conocimientos financieros, el CESE sugiere que se soliciten y analicen datos cualitativos a fin de entender la forma en que los bancos intermedios emplean los instrumentos financieros para llegar a las pymes que más necesitan los recursos financieros⁽²⁰⁾ y cuáles son las razones por las que no se les concede un crédito, en consonancia con los principios de la información recibida de los bancos⁽²¹⁾.

5.2.4. El CESE expresa su gran preocupación por los informes sobre quiebras bancarias que han provocado la desaparición de algunas pequeñas empresas debido a simples problemas de liquidez, y pide a la Comisión que adopte medidas rápidas para prevenir tales situaciones en el futuro. Una solución podría ser una tarjeta de crédito de la empresa que mantenga el historial de crédito y permita un aumento del límite de crédito sobre la base de un comportamiento prudente⁽²²⁾.

5.2.5. Las plataformas innovadoras de préstamo entre particulares encierran un gran potencial como fuente alternativa de financiación para las pymes, permitiendo formas no bancarias de mediación financiera. Sin embargo, el elevado potencial de estas nuevas formas de préstamo todavía se ve obstaculizado por la falta de claridad de determinados aspectos del Derecho y la reglamentación. El CESE pide a los responsables políticos, los reguladores y las partes interesadas que realicen un esfuerzo a nivel internacional para aclarar las normas por las que se rigen los principales intermedios financieros en este ámbito sin generar una carga reguladora importante.

5.2.6. Deberían estudiarse y difundirse las buenas prácticas de los Estados miembros que garantizan a las pymes un acceso fácil y asequible a la financiación, y debería incentivarse su reproducción.

5.2.7. Las pymes en Europa tienen un acceso limitado o nulo al mercado de bonos empresariales, debido a la falta de liquidez, los elevados costes de emisión y los estrictos requisitos de información. El CESE considera que unos requisitos de divulgación y cotización proporcionales para las pymes, la adopción de incentivos específicos y la creación de mercados de capital especializados para las pymes a nivel de los Estados miembros ayudarán a superar estos obstáculos.

5.3. Fondos de la UE

5.3.1. Las normas sobre ayudas estatales deben simplificarse y actualizarse a fin de eliminar cualquier incertidumbre para las pymes, en particular las relacionadas con la conexión de personas físicas, la propiedad estatal y municipal, las estructuras de holding y otras limitaciones que son muy difíciles de determinar. El CESE apoya las conclusiones del estudio sobre la soberregulación en los Fondos EIE publicado en 2017 por la Dirección General de Políticas Internas del PE, en particular la necesidad de continuar simplificando las normas, así como de adecuarlas más a la realidad sobre el terreno y aplicarlas de manera más flexible, dado que su complejidad aumenta la carga administrativa, los riesgos de duplicación de los requisitos y la preferencia por el cumplimiento de las normas en lugar del rendimiento de los proyectos ejecutados⁽²³⁾.

⁽²⁰⁾ Para contrarrestar la práctica negativa actual por la cual los bancos comerciales ofrecen recursos financieros baratos apoyados por la UE a sus clientes leales, privando a la mayoría de las pymes del acceso a los mismos.

⁽²¹⁾ <http://www.ebf.eu/wp-content/uploads/2017/06/High-level-principles-on-feedback-given-by-banks-on-declined-SME-credit-applications.pdf>.

⁽²²⁾ Como la «tarjeta Széchenyi» húngara.

⁽²³⁾ [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/585906/IPOL_STU\(2017\)585906_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/585906/IPOL_STU(2017)585906_EN.pdf).

5.3.2. Cuando se diseñan medidas y programas de apoyo a nivel de la UE, deberían incluir criterios que garanticen un equilibrio geográfico razonable.

5.3.3. El CESE insta a la Comisión a que mantenga y siga desarrollando el programa COSME, como importante instrumento de apoyo a las pymes⁽²⁴⁾.

5.3.4. El CESE lamenta que se disponga de tan escasa información sobre la evidente repercusión de los recursos consagrados a las medidas políticas en favor de las pymes en el contexto del MFP 2014-2020. El Comité pide a la Comisión que aborde cuanto antes esta cuestión y, al evaluar su efecto, que informe sobre los criterios cualitativos y cuantitativos y haga un seguimiento de los mismos.

5.3.5. El CESE hace un llamamiento a la Comisión y los Estados miembros para que apliquen el principio de asociación⁽²⁵⁾ de manera más eficaz al establecer el marco para el próximo marco financiero plurianual (MFP). Si bien la participación de los interlocutores sociales en el proceso de toma de decisiones es vinculante, en la práctica existen muchos obstáculos que les impiden tener un impacto real en las decisiones.

5.3.6. El apoyo a las pymes se ha orientado principalmente hacia el aumento de la investigación y la innovación y en favor de las empresas emergentes. Sin poner en tela de juicio la importancia de estas políticas, el CESE desea subrayar que una proporción muy reducida de las pymes se beneficiará de ellas, por lo que pide instrumentos de apoyo más diversificados, dirigidos a todos los tipos de empresas y que cubran todas las fases de su ciclo de vida.

5.4. Capital

5.4.1. El desarrollo de la Unión de Mercados de Capitales (UMC) –expansión de los fondos de capital riesgo, mercados de capital privado–, incluidos los mercados informales, los inversores providenciales y la microfinanciación colectiva, ha mejorado el acceso al capital riesgo para determinadas categorías de pymes. Sin embargo, es poco probable que una gran proporción de pymes pueda beneficiarse en gran medida de ello. Incluso para las empresas innovadoras, las empresas emergentes y las empresas medianas, los nuevos 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.

5.4.2. El CESE pide a la Comisión que facilite más información y asesoramiento a las pymes para que amplíen el alcance de su visión estratégica y mejoren su capacidad para utilizar la financiación mediante la emisión de acciones. Habida cuenta de que tradicionalmente las pymes han recurrido en gran medida a la financiación mediante endeudamiento, tienen un conocimiento y comprensión limitados de los otros instrumentos y adoptan actitudes conductuales vacilantes respecto de la financiación mediante fondos propios. Si bien se reconocen los esfuerzos realizados recientemente por la Comisión para dar a conocer en mayor medida los diferentes instrumentos financieros, el CESE insiste en que esto no es suficiente y pide que se apoye e incentive a las organizaciones empresariales a desarrollar el enfoque estratégico a largo plazo de las pymes para la financiación empresarial. Dado que están en contacto diario con las pymes, pueden ayudarlas a aumentar su comprensión de la forma en que los diferentes instrumentos pueden satisfacer las diversas necesidades de financiación de las pymes en etapas específicas de su ciclo de vida.

6. Necesidad de acciones prácticas basadas en pruebas para apoyar a las pymes

6.1. A pesar de su potencial utilidad⁽²⁶⁾, lamentablemente la red de representantes de las pymes no ha podido demostrar su valor añadido real en una serie de países y es muy difícil hacer un seguimiento del resultado de su labor. Para reactivar la magnífica idea de una red de este tipo, es necesario que se le asigne un papel más importante, incluido un contacto más estrecho e inmediato con las organizaciones nacionales y locales de pymes, así como el intercambio de buenas prácticas e informes. El CESE recomienda que la red establezca y ponga a disposición una plataforma para el intercambio de buenas prácticas a fin de producir, en colaboración con las organizaciones representativas de las pymes, nacionales o de la UE, un informe anual sobre la eficacia de la aplicación del principio de «pensar primero a pequeña escala». Asimismo, recomienda que el representante nacional de las pymes tenga como homólogo al representante designado por las organizaciones de pymes.

6.2. El CESE considera útil que los representantes participen en la evaluación anual del rendimiento de las pymes y que la Comisión publique directrices generales para una cooperación más sistemática y estructurada con las organizaciones de pymes.

⁽²⁴⁾ DO C 181 de 21.6.2012, p. 125.

⁽²⁵⁾ Reglamento (UE) n.º 1303/2013 (artículo 5), desarrollado en el Reglamento Delegado (UE) n.º 240/2014.

⁽²⁶⁾ http://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/small-business-act/sme-envoys_es. Los informes de actividades y otros documentos: <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=2666&Lang=ES>.

6.3. La Asamblea de pymes se promueve como «la asamblea general de las pymes», y el CESE respalda plenamente la idea de crear un foro en el que las pymes puedan reunirse, identificar problemas acuciantes y buscar soluciones. A fin de mejorar la Asamblea de pymes para que sea más eficaz y reforzar su papel como plataforma de debate y toma de decisiones, el CESE recomienda encarecidamente que:

- las organizaciones de pymes participen más estrechamente en la preparación y el seguimiento anuales de la Asamblea, y desempeñen un verdadero papel consultivo;
- las reuniones de la Asamblea proporcionen más material analítico con hechos importantes, tendencias y expectativas presentadas por investigadores neutrales, principalmente instituciones académicas;
- se apliquen rápidamente ejemplos de buenas prácticas y se establezcan con éxito marcos de referencia de foros de escala similar⁽²⁷⁾;
- se adopte un procedimiento transparente e integrador para las convocatorias de participación, que garantice una combinación adecuada de emprendedores, organizaciones de pymes, intermediarios, instituciones académicas y de investigación y responsables políticos de todos los Estados miembros⁽²⁸⁾;
- se logren resultados tangibles basados en los debates y el trabajo de la Asamblea, por ejemplo, conclusiones, listas de tareas pendientes, etc. Cada año debería elaborarse y publicarse un informe sobre la forma en que se han aplicado las decisiones del año anterior;
- se tenga en cuenta la consulta con las pymes y sus representantes a la hora de decidir el programa y el alcance de las cuestiones que se examinarán en la Asamblea.

6.4. El CESE está plenamente convencido de que la representatividad aumenta la eficacia de las políticas y medidas a nivel europeo, nacional, regional y local y puede dar un impulso adicional al diálogo social a nivel sectorial, por lo que pide una mejor representación de las pymes, mediante la inversión en acciones conjuntas por parte de organizaciones de pymes sólidas y representativas, así como el intercambio de experiencias y buenas prácticas.

6.5. El contenido de algunos portales web de información de la Comisión, importantes para las pymes, no se traduce a todas las lenguas de la UE, lo cual supone una desventaja para las pymes. Lo mismo puede decirse de la mayoría de las consultas públicas.

6.6. El CESE expresa su preocupación por el hecho de que demasiados estudios y encuestas de la Comisión se subcontraten a consultores privados, que no conocen en profundidad las políticas de las pymes y sus efectos, ya que no están en contacto diario con ellas y no las representan. Se necesitan urgentemente organismos científicos independientes y asociaciones público-privadas que cooperen con las organizaciones de pymes para aportar un valor añadido real a las pymes a nivel de la UE.

7. Carga administrativa y reglamentaria

7.1. Cuando son excesivas, las cargas normativas locales, regionales, nacionales y de la UE siguen siendo un obstáculo importante para las pymes, ya que suelen estar poco preparadas para afrontar los problemas de este tipo. El CESE está de acuerdo con la reducción de los costes y cargas que recaen sobre las pequeñas, medianas y microempresas, así como sobre los ciudadanos. La Comisión debería prestar atención a la calidad en lugar a la cantidad y dar prioridad a la reducción de las cargas administrativas, que las empresas consideran como costes o frenos para su competitividad así como para la innovación y la creación de empleo. No cabe duda de que esta operación debe efectuarse a la luz del objetivo y de la finalidad que justificaron la imposición de las obligaciones correspondientes. El CESE insiste en que los procedimientos de cumplimiento no deberían ser innecesariamente costosos o largos. Es preciso promover el principio del consentimiento tácito a la hora de legislar a escala europea, nacional y regional. Es preciso animar a los Estados miembros a mantener los impuestos administrativos a un nivel que no supere los costes administrativos.

⁽²⁷⁾ Por ejemplo, el Foro Financiero EuroFi <http://www.eurofi.net/>, Foro Anual de Servicios Financieros, etc.

⁽²⁸⁾ La representación de las pymes es actualmente objeto de debate porque «solo se puede participar en la Asamblea de pymes y en los Premios Europeos a la Promoción Empresarial previa invitación personal de la Comisión Europea». Esto ha llevado a una situación en la que cada año se reúne el mismo círculo de participantes, sin que pueda garantizarse que representan a la comunidad de las pymes en sus países o que son capaces de transmitir a esa comunidad los mensajes de la Asamblea. Los temas no son objeto de sugerencias y el orden del día solo incluye ejemplos fragmentados del espíritu empresarial. La Asamblea no debate sobre cuestiones importantes ni elabora propuestas.

7.2. El principio de «una sola vez» y la prueba de las pymes deberían aplicarse de manera más generalizada y sistemática por los servicios competentes de la Comisión (²⁹) y ser jurídicamente vinculantes, porque actualmente su aplicación en la práctica es extremadamente limitada, ya que se deja a la buena voluntad de los Estados miembros. Este esfuerzo debe abarcar tanto la legislación como los procedimientos administrativos que afectan a las pymes (por ejemplo, estableciendo un interlocutor único y reduciendo las obligaciones de presentación de informes). (³⁰). El CESE señala que, si bien es importante evitar cualquier duplicación de las solicitudes de información a fin de garantizar la buena gobernanza pública, los registros de datos gubernamentales deben contener datos pertinentes y esenciales, así como la información necesaria para elaborar, controlar y evaluar las políticas.

7.3. El CESE pide a la Comisión que revise su compromiso de evaluar los distintos textos legislativos y los reglamentos, pendientes o retrasados, y que proceda rápidamente con aquellos que guarden relación con las pymes. El Comité insta a la Comisión a que refuerce y aumente la capacidad administrativa de la dirección responsable específicamente de las pymes.

7.4. La Comisión debe velar por que la evaluación de impacto y el programa de adecuación y eficacia de la reglamentación (REFIT) presten, cuando proceda, una atención especial a las necesidades de las pymes. Los Estados miembros también deben hacer lo propio. La intención declarada por la Comisión en la revisión de la SBA de «explorar la posibilidad de reducir la “sobrerregulación” por parte de los Estados miembros» debe aplicarse en la práctica (³¹), de acuerdo con la Comunicación sobre normativa inteligente, sin restringir la normativa relativa a la protección de los ciudadanos, los consumidores y los trabajadores, o las normas en materia de género y medio ambiente (³²), incluso animando a los Estados miembros a atribuir a un organismo central específico la responsabilidad del seguimiento. Este podría adoptar la forma de un servicio de alerta temprana, que supervisaría la coherencia de la transposición de la legislación de la UE a nivel nacional, regional y local, con el fin de evitar la sobrerregulación o las cargas administrativas innecesarias. El CESE también sugiere que debería ser obligatorio que los mandatos de los representantes de las pymes incluyan cuestiones que se encuentren en el programa normativo de la Comisión.

7.5. El CESE pide a los responsables políticos europeos y nacionales que garanticen un examen sistemático de las nuevas normas y su aplicación por parte de los representantes de las asociaciones empresariales europeas, nacionales, regionales y locales. La reducción de los costes y las cargas innecesarias debe basarse en datos procedentes de una evaluación «caso por caso».

7.6. El CESE reconoce la importancia crucial que reviste la transmisión de empresas para las pymes y, en particular, para las empresas familiares, por lo que pide que se adopten rápidamente medidas que permitan facilitarlas y racionalizarlas a un coste razonable.

7.7. La cultura de la asunción de riesgos debe promoverse más ampliamente, incluso mediante la creación de un marco legislativo más favorable de segunda oportunidad. Proyectos como PRE-SOLVE o el sistema europeo de alerta temprana deberían desarrollarse y reproducirse para abarcar a todos los Estados miembros.

8. Recursos humanos

8.1. Aunque son las pymes las que crean la mayoría de los nuevos puestos de trabajo en la UE, últimamente se han enfrentado a problemas significativos para contratar mano de obra cualificada, especialmente trabajadores dotados de capacidades relacionadas con la economía, lo cual se debe entre otras cosas al deterioro de la situación demográfica en muchas regiones en términos de población y tendencias de envejecimiento.

8.2. Incluso en las regiones donde la población está creciendo, es difícil para las pymes contratar y mantener una mano de obra altamente cualificada y cumplir los crecientes requisitos normativos y burocráticos de las instituciones del mercado laboral. Las pymes necesitan ayuda para encontrar y atraer recursos humanos, así como para formarlos. Se requieren medidas para apoyar a las pymes en lo que respecta a la formación en materia de salud y seguridad y a los servicios sanitarios para los trabajadores, por ejemplo, ofreciendo tales servicios a una agrupación empresarial o a un grupo de pymes, con el fin de reducir los costes y limitar las formalidades técnicas.

8.3. El CESE pide a la Comisión que desarrolle medidas de apoyo para establecer programas de formación no estacionales y personalizados para permitir que su mano de obra obtenga cualificaciones, y que anime a los Estados miembros a crear sistemas para ofrecer dichos programas regularmente, ya que las pequeñas empresas sufren una elevada tasa de rotación del personal. Estas medidas ayudarán a las pymes a superar las deficiencias del mercado laboral que dificultan sus perspectivas.

⁽²⁹⁾ <http://www.eurochambres.eu/Content/Default.asp?PageID=1&DocID=7733>.

⁽³⁰⁾ COM(2011) 78 final, p. 8.

⁽³¹⁾ COM(2011) 78 final, p. 8.

⁽³²⁾ DO C 303 de 19.8.2016, p. 45 (§2.9.1).

8.4. El CESE subraya, en particular, la necesidad de aumentar el número de puestos de aprendiz, así como de diseñar programas especiales de tutorías y clases particulares, para afrontar los problemas del desempleo juvenil. Esto ha de realizarse con la menor carga administrativa posible para las pymes.

8.5. El CESE señala que el crecimiento del empleo se está produciendo principalmente en el sector de las pymes y, en particular, en las medianas empresas. Al mismo tiempo, es difícil encontrar formas adecuadas de brindar una oportunidad para el diálogo social entre los trabajadores y los empresarios en estas empresas, y dotarlo de una estructura específica. Una iniciativa destinada a reunir ejemplos innovadores extraídos de las mejores prácticas de varios países puede contribuir a ello.

9. Emprendimiento

9.1. En consonancia con sus dictámenes anteriores⁽³³⁾, el CESE expresa su preocupación por el hecho de que los datos más recientes demuestran que el «espíritu empresarial por necesidad» prevaleció sobre el «espíritu empresarial por oportunidad», y pide a la Comisión y a los Estados miembros que empiecen a elaborar medidas para invertir esta tendencia⁽³⁴⁾ y para fomentar una cultura del emprendimiento más fuerte en Europa.

9.2. El Plan de Acción sobre Emprendimiento⁽³⁵⁾ está lejos de concretarse. El CESE considera que cualquier nuevo retraso sería sumamente perjudicial, ya que el espíritu empresarial en Europa está perdiendo terreno frente a otras partes del mundo y las medidas en vigor tienen un efecto limitado⁽³⁶⁾.

9.3. La baja tasa de aprovechamiento por las pymes del mercado interior digital en sus relaciones comerciales transfronterizas figura entre sus principales preocupaciones, en particular para las microempresas. Se les debería animar a participar con arreglo a las mismas condiciones de mercado y en pie de igualdad con los grandes operadores en línea de ámbito internacional y europeo. Las pymes necesitan la certeza de poder ejercer su derecho a escoger en qué mercado operar y de gozar de libertad contractual, a fin de restablecer la confianza en las transacciones transfronterizas en línea.

9.4. El CESE pide que se cree un clima positivo global que pueda impulsar la actividad empresarial para todos, sin prestar especial atención a grupos específicos de emprendedores. A tal efecto, se necesita urgentemente un plan de acción para la educación de la mentalidad emprendedora.

9.5. El CESE destaca el papel de las normas culturales y sociales y pide a la Comisión y los Estados miembros que sean más innovadores en la búsqueda de formas de abordar la cultura de la aversión al riesgo. Es necesario promover en mayor medida el valor de los empresarios y las empresas, así como su papel crucial en la creación de empleo y crecimiento, también mediante el diseño de un Pilar especial de derechos de los emprendedores⁽³⁷⁾, que debería abarcar todas las variantes específicas de emprendedores, y la declaración de un Año de los Empresarios. La Comisión y los Estados miembros deben mejorar las condiciones marco para el emprendimiento, como el acceso a la financiación, el marco normativo y la educación sobre emprendimiento.

9.6. El CESE pide a la Comisión que apoye y promueva los servicios y programas de asesoramiento para mejorar la gestión de las pequeñas empresas y las empresas familiares tradicionales, ya que todo en estas empresas está directamente relacionado con este factor, así como para el aprendizaje permanente, ofreciendo, entre otros, herramientas educativas en línea en ámbitos como la planificación empresarial y las normas de producción, la legislación en materia de consumo u otros reglamentos.

10. Acceso a los mercados

10.1. Algunos estudios demuestran que una proporción muy pequeña de pymes⁽³⁸⁾ considera el mercado interior como su mercado doméstico. Aunque la mayoría de las pymes son locales, sus actividades económicas están sujetas en gran medida a las normas del mercado interior. El CESE aboga por profundizar en el mercado interno, tanto para los productos como para los servicios, eliminar los obstáculos reglamentarios, reducir las cargas administrativas y crear instrumentos para apoyar la expansión de las pymes en el mercado interior.

⁽³³⁾ DO C 81 de 2.3.2018, p. 1.

⁽³⁴⁾ 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. EC SME Performance Review Dataset (edición de 2014).

⁽³⁵⁾ COM(2012) 795 final.

⁽³⁶⁾ Estudio del CESE sobre el tema «Assessment of the effectiveness of the EU SMEs Policies 2007-2015» (Evaluación de la eficacia de las políticas de la UE en materia de pymes 2007-2015).

⁽³⁷⁾ http://www.eurochambres.eu/custom/EUROCHAMBRES_proposal_for_a_European_Pillar_of_Entrepreneurial_Rights-2016-00213-01.pdf.

⁽³⁸⁾ En Suecia, solo un 6 %.

10.2. El CESE insta a la Comisión a que evalúe qué instrumentos de las pymes de los distintos sectores podrían ayudar a las pymes a ser más activas y a participar en las negociaciones sobre acuerdos comerciales y defensa comercial, y a esforzarse por seguir promoviendo los instrumentos más eficaces, situando el principio «Pensar primero a pequeña escala» en el corazón de la política comercial de la UE.

10.3. El CESE insiste en que las pymes son cada vez más importantes para la UE y pide una actuación rápida para impulsar su internacionalización, de manera que puedan aprovechar las oportunidades que brindan los mercados exteriores.

10.4. El CESE insta a la Comisión a que garantice un funcionamiento mejor y más eficaz de los centros para las pymes, con el fin de ayudar a las pymes a introducirse en mercados importantes como China, Japón, etc. Pide a la Comisión que garantice una cooperación mejor y más eficaz entre las organizaciones representativas de las pymes y las autoridades de normalización con respecto a las normas técnicas de la UE existentes y nuevas.

10.5. Algunos Estados miembros denuncian prácticas comerciales desleales por parte de las grandes cadenas comerciales que imponen a las pymes condiciones comerciales excesivamente duras. Esta cuestión debe estudiarse más a fondo y abordarse adecuadamente.

10.6. Asimismo, el CESE pide a la Comisión que intensifique sus esfuerzos a través de sus programas europeos y nacionales, para aumentar la participación de las pequeñas empresas en los contratos públicos obtenidos a través de la contratación pública ⁽³⁹⁾.

10.7. El CESE considera importante que las organizaciones de pymes participen en asociaciones para que, mediante la formación y una mejor coordinación, puedan hacer frente a las consecuencias de las catástrofes naturales y no naturales a escala de la UE.

Bruselas, 17 de enero de 2018.

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

⁽³⁹⁾ https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/strategy_es; <https://www.ppact.eu/>; www.sesamproject.eu;
<http://www.tenderio.com/>.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo — Adoptar un planteamiento global para la política industrial en la UE: mejorar el entorno empresarial y apoyar la competitividad de la industria europea

(Dictamen exploratorio)

(2018/C 197/02)

Ponente: **Gonçalo LOBO XAVIER**

Coponente: **Dirk BERGRATH**

Consulta	Presidencia búlgara del Consejo, .5.9.2017
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	18.12.2017
Aprobación en el pleno	17.1.2018
Pleno n.º	531
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	134/1/0

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE reconoce que renovar la estrategia de la UE en materia de política industrial es un factor clave para orientar el crecimiento y la rápida adaptación de los Estados miembros hacia las nuevas tendencias y a un nuevo modelo económico. La industria en sentido amplio es esencial para crear empleo. Por lo tanto, el CESE insta a la Comisión y a los Estados miembros a abordar los desafíos adoptando una estrategia integral y a largo plazo, con una visión global, en lugar de un planteamiento basado en soluciones a corto plazo que no facilitarán ni el crecimiento ni la creación de empleo de forma más concreta y sostenible. En este contexto, sería oportuno que la Comisión elaborase un estudio comparativo sobre los diferentes planes de apoyo a la industria manufacturera adoptados recientemente en los Estados Unidos, China y Corea.

1.2. Los servicios a las empresas, que están extendiéndose rápidamente, ya son vitales para las actividades de fabricación, en especial para las pymes. La correcta combinación de servicios a las empresas y actividades de fabricación es fundamental para lograr eficiencia y competitividad, y debe formar parte de una estrategia moderna de política industrial. Debe animarse a las empresas emergentes a desarrollar soluciones que puedan impulsar las actividades industriales y aumentar la competitividad, sobre todo si desean ser sostenibles a largo plazo.

1.3. El objetivo de que la industria represente aproximadamente el **20 % del PIB para 2020**⁽¹⁾, frente al actual 15,1 %, no solo debe ser un objetivo político sino también una prioridad adaptada a una perspectiva a largo plazo. La política europea debe permanecer centrada en este objetivo, pero teniendo siempre en cuenta las diferentes situaciones estructurales de cada Estado miembro y la necesidad de evitar la fragmentación del mercado único. Ello debe seguir siendo la prioridad de la Comisión. La definición de objetivos nuevos, fiables y cuantificables podría mejorar también el compromiso y la toma de conciencia de los Estados miembros sobre la contribución de las actividades industriales al bienestar de los ciudadanos europeos.

1.4. El CESE acoge con satisfacción el principal objetivo expresado por el presidente Juncker de reforzar a la industria europea y hacerla más competitiva, y de seguir siendo, o llegar a ser, líder mundial en innovación, digitalización y descarbonización. Para lograrlo, Europa necesita una estrategia a largo plazo basada en una verdadera especialización inteligente, diversidad estructural y flexibilidad en los Estados miembros, así como la anticipación de cambios fundamentales, rápidos y sin precedentes en el entorno operativo.

⁽¹⁾ COM(2017) 479 final.

1.5. El CESE considera que, a fin de lograr un mejor equilibrio entre Estados miembros en el ámbito de la competitividad, se deben aplicar reformas estructurales acordadas por los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil, e incluir en el programa de trabajo cambios políticos específicos en lo relativo a la educación, las actividades de I+D, la inversión pública y privada y la productividad. Se deben intercambiar las mejores prácticas en estas áreas específicas. Los actuales resultados económicos de Europa, positivos en líneas generales, hacen que este sea el momento adecuado para llevarlo a cabo.

1.6. El CESE cree firmemente que el atractivo de Europa debe ser una prioridad para toda política industrial basada en la innovación y la competitividad, y la relocalización de algunos sectores debe estar sobre la mesa. Dicha relocalización debe basarse en los principales activos de Europa, tales como un modelo económico basado en el conocimiento, la innovación, competencias de alto nivel, actividades de I+D y un entorno sostenible y favorable para hacer negocios cumpliendo las normas sociales de la UE. Esto solo puede conseguirse mediante una fuerte cooperación entre grandes empresas y pymes para completar el virtuoso ciclo de la innovación. Esta cooperación debe reflejarse en la asignación de la financiación de I+D+i de la UE y debería reforzarse en el marco financiero plurianual (2014-2020). Una orientación presupuestaria positiva facilitaría enormemente asignar nuevos recursos directamente focalizados a la mejora de la competitividad de la industria europea.

1.7. El CESE respalda plenamente el Día anual de la Industria como medio para destacar las prioridades de la UE y sensibilizar sobre este objetivo. El CESE llama la atención sobre la necesidad de implicar a los interlocutores sociales y a las organizaciones de la sociedad civil en el Día de la Industria, y sobre su capacidad para colaborar a la hora de hacer frente a este desafío. Resulta fundamental para Europa que todos los ciudadanos comprendan el poder del «Made in Europe» y el papel de cada uno para abordar este reto. La industria europea tiene una repercusión sobre la sociedad, y esto es algo que deben tener claro los ciudadanos europeos.

1.8. El CESE llama la atención sobre la necesidad de diseñar y adaptar nuevas políticas sobre competencias. Europa debe hacer frente a este desafío involucrando a las organizaciones de la sociedad civil y los interlocutores sociales, a fin de garantizar el respeto a la mano de obra actual, sus derechos y funciones, pero también con la mirada puesta en el futuro y la necesidad de acelerar el ajuste de los sistemas de educación y formación a los nuevos empleos que ya están a la vista.

1.9. El CESE acoge con satisfacción la nueva iniciativa de la Comisión destinada a crear un Marco Europeo para una formación de aprendices de calidad y eficaz, que puede contribuir a superar la escasez en el mercado laboral y ofrecer a las empresas una mano de obra que tenga las competencias y conocimientos prácticos necesarios⁽²⁾. La calidad y la cantidad de la mano de obra europea es, probablemente, uno de los principales retos para la competitividad de Europa, y cada Estado miembro debe participar en esta ingente tarea.

1.10. El CESE considera indispensable, para tener condiciones de competencia equitativas, que se alcance un compromiso sobre el respeto del comercio justo entre los agentes a escala mundial⁽³⁾. Europa debe predicar con el ejemplo y propiciar activamente el compromiso de otras regiones en cuanto a la sostenibilidad, el respeto de las normas sociales europeas y una competencia leal. Pero Europa no puede ignorar las «malas prácticas» existentes de otros agentes a nivel mundial que ponen en peligro los valores europeos, la competitividad, el empleo y el bienestar. Europa debe mostrarse vigilante y utilizar las herramientas adecuadas para respaldar sus valores y las empresas industriales. La reglamentación europea debe abordar el exceso de capacidad, las ayudas estatales ilegales y otras formas de competencia desleal, respetando al mismo tiempo las normas de la OMC. Las medidas antidumping que impone la Comisión Europea son fundamentales para lograr un entorno empresarial justo, pero deben controlarse mejor y aplicarse de forma más rápida y flexible, con el fin de lograr el objetivo último sin tener «efectos secundarios» indirectos que afectan a distintos sectores industriales⁽⁴⁾.

2. Situación en Europa y Comunicación de la Comisión

2.1. La solicitud de la próxima Presidencia búlgara llegó unos días antes de que la Comisión publicara su Comunicación «Invertir en una industria inteligente, innovadora y sostenible — Estrategia renovada de política industrial de la UE».

⁽²⁾ COM(2017) 563 final — Marco Europeo para una Formación de Aprendices de Calidad y Eficaz.

⁽³⁾ En consonancia con el Objetivo de Desarrollo Sostenible n.º 9 sobre industria, innovación e infraestructuras, que ha sido aceptado por todos los Estados miembros de la UE.

⁽⁴⁾ El Reglamento de Ejecución (UE) 2017/336 de la Comisión, de 27 de febrero de 2017, por el que se impone un derecho antidumping definitivo y se percibe definitivamente el derecho provisional establecido sobre las importaciones de determinadas chapas gruesas de acero sin alejar, o de otros aceros aleados, originarias de la República Popular China fue un buen ejemplo de una medida antidumping, pero los efectos secundarios deben supervisarse (http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2017/336/oj).

2.2. El 5 de julio de 2017, el Parlamento Europeo pidió que se creara una estrategia ambiciosa para la política industrial de la UE, que incluyera «una estrategia y un plan de acción de la Unión para una política industrial coherente y global orientada a la reindustrialización de Europa, con objetivos, indicadores, medidas y escalas temporales».

2.3. La Comunicación publicada posteriormente muestra, cuando menos, la preocupación de la Comisión por esta cuestión.

2.4. El objetivo del presente dictamen no es centrarse en la Comunicación. No obstante, no se pueden pasar por alto las siguientes cuestiones:

- la Comunicación presenta una industria europea en desarrollo, con una tendencia constante al alza desde 2009. Resulta sorprendente que la Comisión se refiera a 2009, el peor año de la crisis económica. Ni el porcentaje del valor añadido ni del empleo de la industria manufacturera han recuperado los niveles de 2007 anteriores a la crisis, a pesar de, o precisamente debido a, las reformas estructurales y las políticas dirigidas a la oferta, que siguen obstaculizando la demanda en la periferia europea;
- es difícil determinar con exactitud cuál es la novedad en el planteamiento de la Comisión. La Comunicación consiste en gran medida en las habituales recomendaciones de la Comisión para las políticas industriales (dirigidas a la oferta): reducir la burocracia, profundizar en el mercado único y desarrollar el capital de inversión (revitalizar el mercado de titulización para el capital de riesgo, FEIE, etc.);
- además de la estrategia de mercado único, la Comisión hace hincapié en la necesidad de medidas de cualificación adicionales. No obstante, no se realiza ninguna propuesta específica, salvo la intención de la Comisión de ampliar su apoyo al desarrollo de estrategias nacionales de capacidades a otros sectores, como la siderurgia, el papel, las tecnologías ecológicas y las energías renovables;
- en lo relativo a la financiación, la Comisión menciona los Fondos Estructurales y de Inversión, organismos y programas de apoyo existentes (Fondos EIE, FEIE, BEI, Horizonte 2020, etc.), ignorando por completo la cuestión fundamental de cómo podría un presupuesto de la UE reducido tras el Brexit apoyar las iniciativas de política industrial;
- en los ámbitos de la energía, el transporte, la digitalización y la política comercial, la Comisión resume las medidas que ya se han adoptado;
- con la aparición de una nueva economía basada en las empresas tecnológicas emergentes centradas en los servicios, sería conveniente involucrar en mayor medida a esas empresas en el ámbito industrial, no solo para atender mejor a los diferentes sectores, sino también para contribuir a su sostenibilidad [el 50 % de los empresarios tiene un fracaso empresarial en los primeros cinco años de actividad⁽⁵⁾].

2.5. La comunicación no es completamente nueva⁽⁶⁾. Se trata de un resumen de medidas de políticas que ya se han tomado, sin un enfoque estratégico nuevo y coherente, como pidió el PE y como se prometía en el título de la Comunicación: «Estrategia renovada de política industrial de la UE». Ha llegado el momento de que Europa extraiga lecciones del pasado y mire al futuro, teniendo en cuenta los intereses de sus ciudadanos y la sostenibilidad del modelo europeo.

2.6. En el contexto de una estrategia industrial europea, es necesario contar con un plan de acción industrial coherente, con objetivos vinculantes, calendarios, instrumentos y una responsabilidad compartida para hacer frente a los cuatro desafíos principales de los próximos diez años: la digitalización, el cambio climático, la globalización y el cambio democrático (en particular, los retos que plantean la movilidad y el envejecimiento).

3. Observaciones generales

3.1. La industria europea, al igual que la industria mundial, está experimentando una gran transformación. Esto conlleva enormes desafíos. La industria europea es fundamental para el crecimiento europeo y la economía de los Estados miembros. Representa el 80 % de las exportaciones europeas e impulsa la innovación privada y pública y los empleos altamente cualificados. También es vital para el mercado interior. Europa sigue disfrutando de una ventaja competitiva en los productos y servicios de alto valor añadido, y debe continuar manteniéndola. No obstante, debe aprovechar este activo y apoyar actividades que generen crecimiento. La industria proporciona 36 millones de empleos directos y contribuye a un

⁽⁵⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions.41082> (punto 2.4).

⁽⁶⁾ COM(2014) 14 final.

elevado nivel de vida para nuestros ciudadanos. Esta desempeña un papel clave a la hora de respaldar el liderazgo global de Europa y su importancia internacional. La industria europea es fundamental para impulsar las actividades de investigación y desarrollo, y contribuye en gran medida a la creación de empleo y al crecimiento.

3.2. El CESE considera que la actual revolución industrial se basa en un cambio drástico y rápido de los actores globales, una alteración fundamental en los hábitos de los consumidores y avances transformadores en la ciencia y la tecnología. A ello se une el ya conocido avance de la digitalización, la economía circular, la robotización y los nuevos procesos de producción. Por ello hay que preparar la estrategia a largo plazo para las condiciones sin precedentes que ha generado, por ejemplo, la introducción de la Inteligencia Artificial y, sobre todo, la emergencia de la «Industria 5.0».

3.3. Este cambio de paradigma ya está transformando de manera esencial las empresas y la sociedad y, por tanto, la industria en todos sus aspectos. Uno de los aspectos más importantes de esta revolución será la transformación del trabajo y las competencias. Este nuevo orden industrial afectará a la mayoría de los sectores económicos. La industria 4.0 necesita un empleo 4.0, con derecho de acceso a la educación y el aprendizaje permanente. Solo una mano de obra cualificada será capaz de reaccionar a los mercados en transformación y a lugares de trabajo innovadores.

3.4. El CESE pide a la Comisión Europea que lleve a cabo y ponga a su disposición un estudio comparativo sobre los distintos planes de apoyo a la industria manufacturera adoptados recientemente en Estados Unidos, China y Corea. Este análisis cuantitativo y cualitativo de los recursos movilizados y las prioridades sectoriales y temáticas proporcionará la información necesaria que permita «seguir desarrollando una estrategia industrial integral para la UE con la mirada puesta en 2030 y más allá, con inclusión de objetivos e indicadores estratégicos a medio y largo plazo para la industria, y acompañada de un plan de actuación con medidas concretas»⁽⁷⁾.

3.5. El CESE considera que existe un vínculo directo entre los programas e infraestructuras educativos y la cohesión social. La puesta al día de las competencias y cualificaciones de los usuarios de la tecnología digital y el reciclaje profesional son aspectos fundamentales. Se debería asociar estrechamente a los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil en la elaboración de los programas educativos en todos los niveles y formas de educación. Otros actores globales además de Europa, en concreto los Estados Unidos («America First»), China, Japón, la India y República de Corea ya están tomando medidas para hacer frente a estos desafíos, y resulta esencial un nuevo planteamiento de las capacidades.

3.6. De forma similar, la estrategia «Make in India» pretende preparar al país para que sea el «próximo destino manufacturero». Este proceso no solo afecta a la tecnología, sino también y sobre todo a las capacidades. Cabe señalar que la República Popular China está preparando ya un programa estatal, llamado «Made in China 2025», basado en la iniciativa alemana industria 4.0 y en otras tendencias europeas. Ello quiere decir que, una vez más, Europa ocupa la vanguardia de este cambio. Sin embargo, puede que no baste con liderar el proceso. Al mismo tiempo, debemos ser conscientes de los desafíos futuros y de cómo tenemos que adaptarnos para avanzar y consolidar el liderazgo europeo, con resultados y crecimiento para todos.

3.7. La competitividad industrial de Europa debe percibirse a nivel mundial, a pesar de las diferencias entre Estados miembros. En este sentido, numerosos estudios muestran una división clara entre Estados miembros líderes en competitividad (10), Estados miembros en segundo lugar (7) y Estados miembros que están ganando terreno (11)⁽⁸⁾.

3.8. Esto quiere decir que las políticas de la UE basadas originalmente en la convergencia no tienen lo suficientemente en cuenta la profundización de las divergencias entre Estados miembros: no hay un único planteamiento, y hay que abordar esta cuestión con valentía y siempre teniendo presente el principio del crecimiento para todos. Se debe restablecer el vínculo entre competitividad, convergencia y cohesión.

3.9. Esto también es válido para las actividades de I+D+i. Es muy importante incrementar y, como mínimo, mantener la inversión en estas actividades, pero siempre teniendo en cuenta la situación específica de cada Estado miembro. La política europea debe tener en cuenta la diversidad estructural de la Unión, también en lo relativo a las actividades de I+D+i⁽⁹⁾.

⁽⁷⁾ Conclusiones del Consejo de Competitividad de 30 de noviembre y 1 de diciembre de 2017.

⁽⁸⁾ *Factors for Growth Priorities for competitiveness, convergence and cohesion in the EU; Lighthouse Europe* (Factores de crecimiento: prioridades para la competitividad, la convergencia y la cohesión en la UE; Lighthouse Europe).

⁽⁹⁾ Documento informativo del CESE sobre la evaluación intermedia de Horizonte 2020 (INT/807).

3.10. Por último, el CESE hace hincapié en la necesidad de reforzar las relaciones laborales como condición *sine qua non* de una reindustrialización global.

4. Observaciones específicas

4.1. Comercio y globalización (*incluidas las actividades de internacionalización de las empresas*)

4.1.1. No cabe duda de que el mercado interior es vital para el crecimiento de Europa, y debe proporcionar un entorno justo para constituir, lanzar, desarrollar y conservar empresas. Es muy importante crear las condiciones adecuadas para operar en la zona de la UE. Por supuesto, no se debe olvidar la posición de Europa en el mundo y la necesidad de interactuar con otras regiones económicas. Los recientes acuerdos comerciales con otras economías y las negociaciones con otros posibles socios deben tener una visión de futuro, y deben considerarse como una oportunidad para el crecimiento y el desarrollo de la industria. No obstante, al mismo tiempo Europa no puede ignorar ciertas prácticas desleales en otras regiones económicas del mundo, y debe reaccionar con firmeza ante ello.

4.1.2. Las normas sociales europeas deben seguir siendo un elemento central de todas las políticas y, pese a que Europa no puede imponer estas normas al mundo, se deben tomar medidas para defenderlas y crear a escala mundial una cultura de la responsabilidad social de las empresas favorable orientada a «dar ejemplo».

4.2. Energía e industria sostenible basada en la economía circular

4.2.1. Europa debe invertir continuamente en una industria sostenible que sea aceptada por los ciudadanos. Una sociedad que puede reducir la presión sobre la naturaleza, garantizando que los recursos se aprovechan durante el mayor tiempo posible, es una sociedad mejor preparada. El concepto de economía circular debe estar en el centro de toda política industrial a fin de recuperar, reutilizar, reprocesar o reciclar para crear nuevos productos en un entorno sostenible.

4.2.2. El uso de energías alternativas y verdes⁽¹⁰⁾ es, más que nunca, una prioridad. Los ciudadanos deben ser conscientes de que estas actividades crean empleo y permiten a la industria manufacturera europea liderar muchos ámbitos de la transferencia de conocimientos. Esta «industria» específica demuestra la capacidad de Europa para combinar los conocimientos acumulados por las universidades y otras instituciones y el sistema de producción manufacturera.

4.2.3. En lugar de centrarse solamente en las medidas domésticas, la UE debería aspirar a generar condiciones favorables para que las industrias de la UE exporten tecnologías, productos y soluciones, a fin de contribuir a hacer frente a los desafíos mundiales en materia de clima y recursos naturales de la forma más eficiente.

4.3. Investigación, desarrollo e innovación

4.3.1. Los proyectos europeos de I+D deberían reforzarse mediante la financiación públicas y coordinarse con las iniciativas adoptadas a nivel interno por los Estados miembros. Debe ser prioritario aumentar el nivel de la inversión en actividades de I+D+i en cada uno de los Estados miembros. Además, el CESE pide (de nuevo) simplificar los procesos para acceder a la financiación de la innovación por parte de la UE⁽¹¹⁾.

4.3.2. Por lo demás, el CESE considera que el ecosistema de la innovación se beneficia verdaderamente de la inversión de la UE en «grandes empresas» a fin de impulsar la participación de las pymes. El círculo virtuoso de innovación solo es posible cuando se aglutan las inversiones de las grandes empresas y la búsqueda de soluciones por parte de las pymes. En este ámbito, los proyectos europeos, como el programa COSME, deben tener mayor visibilidad en los Estados miembros para cambiar los relatos de los ciudadanos.

⁽¹⁰⁾ Los recientes resultados sobre el rendimiento de la energía eólica (<https://windeurope.org/about-wind/daily-wind/>): el jueves 23 de noviembre un 19,2 % de la demanda de electricidad en Europa fue cubierta por la energía eólica; los tres países en cabeza son: Dinamarca, con un 93%; Alemania, con un 47%; y Portugal, 46%), muestran que es posible mejorar la eficiencia energética.

⁽¹¹⁾ Algunas estimaciones indicativas muestran que la inversión en el marco de Horizonte 2020 asciende a 74 800 millones EUR, de los que 16 400 millones se dedican al liderazgo industrial. Dentro del actual MFP, la financiación de los Fondos Estructurales para investigación e innovación asciende a 43 700 millones EUR; para la competitividad de las pymes, la cifra es de 63 700 millones EUR, y para una economía hipocarbónica, 44 800 millones EUR. De acuerdo con las últimas noticias sobre el proyecto «Made in China», la inversión estatal ascendería a un total de 1 500 millones de dólares estadounidenses (USD).

4.3.3. Así mismo, el CESE apuesta por reforzar la Investigación e Innovación Responsables (RRI, en sus siglas en inglés), un enfoque holístico ya establecido en Horizonte 2020 que implica la participación de todos los actores (desde personas de la comunidad investigadora hasta las instituciones y los gobiernos) a través de metodologías inclusivas y participativas.

4.3.4. El CESE no olvida y hace especial hincapié en los avances tecnológicos más recientes logrados gracias a los progresos realizados en la investigación y en la obtención de resultados en el ámbito de la inteligencia artificial. A este respecto, el CESE destaca los efectos y consecuencias que su aplicación tendrá no solo en relación con los procesos de producción industrial, sino también en el ámbito del trabajo y en las propias formas de vida de los ciudadanos en general.

4.4. Salida del Reino Unido

4.4.1. El impacto del Brexit en los diferentes sectores variará en función del acuerdo negociado en última instancia entre el Reino Unido y la Europa de los 27. Algunos sectores serán más sensibles a las consecuencias del Brexit que otros. Sin embargo, la exposición de cada sector concreto no debería examinarse por separado, ya que existe un alto grado de interconexión entre los sectores que puede amplificar el impacto en cada uno. Por ejemplo, los problemas de la industria alimentaria y de bebidas incidirán en los hoteles y restaurantes, mientras que los retrocesos de la industria metalúrgica afectarán a la fabricación de automóviles.

4.4.2. A este respecto, hay dos aspectos que parecen especialmente importantes: el acceso al mercado y el acceso a la mano de obra en ambos lados. Mientras que el acceso del Reino Unido a la mano de obra de la UE tiende a ser muy similar en numerosos sectores, la importancia relativa de las exportaciones a la UE varía significativamente, ya que algunos grandes sectores como la construcción y el comercio al por mayor y al por menor están más centrados en el mercado nacional.

4.4.3. Para el CESE, es fundamental proteger la integridad del mercado único. Además, es importante garantizar la seguridad jurídica.

5. Plan de inversiones

5.1. La inversión desempeña un papel clave en el contexto de una nueva era industrial. El CESE considera que podrían tomarse una serie de medidas para mejorar la eficacia de la inversión y lograr que las empresas industriales adopten una nueva dimensión:

- ampliar la inversión pública: margen de maniobra fiscal para los Estados miembros, relajación de los criterios de deuda para la inversión pública («regla de oro»), aumento del presupuesto de la UE para los procesos de transformación industrial, inversión en una infraestructura (trans)europa sostenible;
- reforzar de la inversión privada: estimular la actividad de inversión del Banco Europeo de Inversiones, establecimiento de nuevos programas de financiación de los bancos nacionales y refuerzo de los programas existentes. El objetivo es proporcionar a las pymes un marco de financiación seguro y a largo plazo, en especial en lo referente a procesos complejos de transformación;
- apuntalar la estrategia de financiación sostenible de la Comisión Europea en el marco de la Unión de Mercados de Capitales, que facilitará la inversión a largo plazo mediante la movilización de los flujos privados de capital hacia inversiones sostenibles. En ese sentido, enfatiza la importancia del informe final que próximamente emitirá el Grupo Experto de Alto Nivel sobre Financiación Sostenible (High-Level Expert Group on Sustainable Finance) y el ulterior plan de acción.

5.2. La asignación de financiación de la UE debe dedicarse a alcanzar los objetivos de desarrollo de la política industrial, especialmente con valor añadido para la UE (reducción de las emisiones de CO₂, la eficiencia energética, las energías renovables, la digitalización, etc.), y estar vinculada a la evaluación comparativa y las normas sociales de la UE.

5.3. Estos objetivos de sostenibilidad son fundamentales para la industria y el liderazgo europeos. Sin embargo, estos objetivos requieren un marco de inversiones adecuado para las pyme que les permita mantener su competitividad.

5.4. Asimismo, el CESE considera que debe examinarse la posibilidad de que los Estados miembros incluyan criterios de adjudicación sociales y regionales en sus prácticas de contratación pública (concepto de «buen contenido»).

5.5. Por último, también propone que se replantee el sistema tributario de las empresas con miras a abordar la evasión fiscal y las cuestiones de competencia fiscal.

Bruselas, 17 de enero de 2018.

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

III

*(Actos preparatorios)***COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO****531º PLENO DEL CESE DE LOS DÍAS 17 Y 18 DE ENERO DE 2018**

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 — Programa de trabajo anual de la Unión sobre normalización europea para 2018

[COM(2017) 453 final]

(2018/C 197/03)

PONENTE ÚNICO: **Juan MENDOZA CASTRO**

Consulta	Comisión Europea, .9.10.2017
Fundamento jurídico	Artículo 304 del TFUE
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	18.12.2017
Fecha de la aprobación en el pleno	17.1.2018
Pleno n.º	531
Resultado de la votación	195/1/0
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité acoge favorablemente el programa de normalización para 2018, en particular las acciones sociales y ambientales, pero recomienda que, en futuras versiones, se incluya un resumen del grado de cumplimiento de los programas anteriores.

1.2. Asimismo, recomienda que todas las acciones en el ámbito de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) se recojan en un único documento.

1.3. Insta a la Comisión a mantener una estrecha vigilancia para evitar posibles abusos de las normas sobre patentes y los estándares de código cerrado.

1.4. El Comité destaca el papel de la Comisión en el sistema europeo de normalización, que es esencial para el desarrollo del mercado interior y sitúa a la UE como líder mundial en este ámbito.

1.5. Pide a la Comisión que mantenga suficientes recursos presupuestarios y el personal necesario para alcanzar los objetivos del Reglamento (UE) n.º 1025/2012.

1.6. Insiste en que se lleve a cabo un seguimiento pormenorizado de los esfuerzos que realizan los principales agentes de la normalización. El CESE podría crear, con carácter prioritario, un foro *ad hoc* sobre el carácter integrador del sistema europeo de normalización.

1.7. El Comité considera que, en general, las 27 acciones previstas para 2018 son adecuadas, pero destaca los siguientes aspectos:

- el mercado único digital: el CESE expresa su preocupación porque las normas «de hecho» a escala mundial suelen estar impulsadas por los gigantes de la industria no pertenecientes a la UE, con consecuencias negativas;
- nuevas normas sobre el etanol: el CESE recomienda firmemente que se tenga en cuenta la protección medioambiental;
- el Comité acoge con especial satisfacción las diversas acciones destinadas a mejorar significativamente el medio ambiente y la salud humana;
- normas sobre aparatos médicos: el CESE sugiere que también se tenga en cuenta la relación entre coste y eficacia;
- armonización de los criterios sobre emisiones en el sector del transporte: el CESE subraya los limitados avances realizados desde las primeras medidas en 1995.

1.8. El CESE respalda a la Comisión en lo relativo a la cooperación internacional, pero desea llamar su atención sobre el hecho de que un creciente número de normas ahora se elaboran a nivel internacional sin una aportación coordinada a escala europea.

1.9. El CESE recomienda que las organizaciones europeas de normalización (OEN) simplifiquen los procedimientos para que las organizaciones incluidas en el anexo III puedan acceder al proceso de elaboración de las normas y, como tal, «reducir la barrera» para una participación efectiva.

1.10. El CESE acoge con satisfacción las distintas acciones de la iniciativa conjunta sobre normalización, pero también propone considerar los efectos *indirectos* de las actividades de normalización en temas como la dislocación del empleo, la inclusión social, la educación y formación, etc.

2. Propuestas de la Comisión

2.1. El plan de trabajo anual de la Unión aborda y se hace eco de los desafíos y las consideraciones en torno a las patentes esenciales sobre normas, sobre la normalización de las TIC, sobre la dimensión internacional de la normalización y sobre los vehículos autónomos.

2.2. El plan refleja también la iniciativa conjunta sobre normalización de junio de 2016⁽¹⁾.

2.3. Como prioridades estratégicas dirigidas a apoyar iniciativas pertinentes en el marco del programa de trabajo de la Comisión para 2017 y las necesidades de normalización para 2018 que emanen de dichas iniciativas, se establecen acciones en apoyo de:

- la estrategia del mercado único digital;
- la estrategia de la Unión de la Energía;
- la Estrategia Europea para el Espacio;
- el Plan de Acción de la UE para la Economía Circular;
- el Plan de Acción Europeo de Defensa;
- un mercado interior más justo y profundo con una base industrial reforzada.

2.4. La Comisión organizará cursos de formación interinstitucional para mejorar la comprensión por parte de los legisladores y colegisladores del uso de las normas en la aplicación de la legislación y las políticas.

2.5. Asimismo, insta a las OEN a que mantengan y redoblen sus esfuerzos para facilitar el trabajo de las organizaciones contempladas en el anexo III y de todas las partes interesadas pertinentes, con una atención especial a sus normas y procedimientos internos, así como al trabajo a nivel internacional, en particular en el marco de las normas ISO e IEC.

⁽¹⁾ COM(2015) 550 final.

3. Observaciones generales

3.1. El CESE valora positivamente el programa de trabajo anual 2018 presentado por la Comisión, que cubre cuestiones sociales y medioambientales clave, como las importantes cuestiones de la economía circular, el cambio climático y las energías limpias. Señala, sin embargo, la conveniencia de añadir en futuras versiones una relación sobre el grado de cumplimiento de los programas anuales previos.

3.2. Es necesario racionalizar las plataformas y mecanismos de coordinación en materia de TIC a fin de evitar duplicación de esfuerzos y la posibilidad de descoordinación. Todas las actuaciones de normalización en esta materia deberían incluirse en un único documento.

3.3. Los estándares abiertos son importantes para el desarrollo industrial y tecnológico de la Unión. El Comité insta a la Comisión a evitar la utilización abusiva y contraria a los principios de la competencia de las normas sobre patentes y de los estándares de código cerrado. En el caso de las patentes esenciales, apoyamos los principios de licencias justas, razonables y no discriminatorias (FRAND).

3.4. El modelo de normalización sitúa a la UE como líder mundial. El CESE destaca la labor de la Comisión en este ámbito. La uniformidad y coherencia del conjunto de normas europeas queda garantizado por el principio subyacente de «una única norma, sujeta a una sola prueba y aceptada en toda Europa». Esto ofrece a las empresas seguridad en las inversiones, así como jurídica y financiera.

3.5. Dada la naturaleza específica y la importancia del sistema europeo de normalización para la industria, las pymes, los consumidores y los trabajadores, el CESE pide a la Comisión que mantenga los recursos presupuestarios y de personal a fin de alcanzar los objetivos del Reglamento (UE) n.º 1025/2012.

3.6. El CESE insta a que se lleve a cabo un seguimiento pormenorizado de los esfuerzos desplegados por los principales agentes de la normalización, con el fin de reforzar el carácter integrador del sistema europeo de normalización. El CESE podría crear, con carácter prioritario, un foro *ad hoc* sobre el carácter integrador del sistema europeo de normalización. Este órgano sería responsable de organizar una audiencia pública anual para evaluar los avances logrados al respecto.

3.7. Ante la falta, en estos momentos, de una respuesta satisfactoria acerca de las conclusiones del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el caso James Elliott⁽²⁾, que por primera vez reconoce que las normas europeas son parte de la legislación de la UE, el CESE subraya la importancia de que la Comisión ejerza su necesario poder de control sobre el trabajo de normalización en estrecha cooperación con las demás instituciones europeas, y aboga por un debate interinstitucional en torno a esta cuestión.

3.8. El CESE sugiere que la CE examine el proceso de consulta del anteproyecto de programa de trabajo anual de la Unión, porque este no proporciona ninguna perspectiva estratégica, ninguna estructura y ningún contexto, así como ninguna explicación del motivo de las propuestas presentadas.

4. Observaciones sobre las acciones previstas para 2018

Un nuevo impulso para el empleo, el crecimiento y la inversión

4.1. Establecimiento de reglas normalizadas para la fabricación de fertilizantes (incluidos los de carácter orgánico)⁽³⁾

El Comité ya ha señalado que algunas definiciones y normas relativas a los abonos procedentes de materias primas secundarias no están claras. Para mejorar la aplicación del nuevo Reglamento, el CESE recomienda una mayor integración y armonización con la actual Directiva sobre los residuos⁽⁴⁾, al tiempo que recuerda la importancia de las consideraciones medioambientales respecto a los fertilizantes.

Mercado único digital

4.2. Mejorar la calidad de los servicios móviles fijos e inalámbricos⁽⁵⁾

4.2.1. La normalización juega un papel de incuestionable importancia en este ámbito y evita una fragmentación del mercado que puede producir prácticas nacionales anticompetitivas⁽⁶⁾.

⁽²⁾ C-613/14 — James Elliott Construction.

⁽³⁾ COM(2016) 157 final.

⁽⁴⁾ DO C 389 de 21.10.2016, p. 80.

⁽⁵⁾ COM(2016) 176 final.

⁽⁶⁾ ORECE (Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas), *Report on Enabling the Internet of Things*, 12.2.2016.

4.2.2. El CESE apoya totalmente a la Comisión respecto de la estrategia del mercado único digital, pero quiere señalar que tiene importantes consecuencias para la organización del mercado laboral europeo, ya que un número creciente de trabajadores en régimen de externalización abierta (*crowd workers*) trabaja para plataformas con unas relaciones laborales a menudo volátiles y de muy corta duración.

4.2.3. La digitalización de la industria es una tendencia mundial que no dejará de aumentar en los próximos años. Las normas de las TIC son esenciales a la hora de desarrollar las tecnologías digitales en muchos sectores industriales. No obstante, las normas «de hecho» a escala mundial suelen estar impulsadas por los gigantes de la industria no pertenecientes a la UE.

4.2.4. El desarrollo de normas nacionales, europeas o internacionales por parte de las organizaciones de normalización oficiales (CEN, Cenelec, ETSI) es demasiado lento ante la rápida evolución de la tecnología digital. Por tanto, los operadores económicos desarrollan sus propias normas, en mucho menos tiempo y con sus propias reglas.

4.2.5. Existe el riesgo de que la elaboración de normas carezca de transparencia y sea exclusiva.

4.3. *Establecimiento de normas que faciliten el desarrollo de avances tecnológicos 5G en la banda de 26 GHz (24,25 — 27,50 GHz) y en otras bandas con mayor longitud de onda⁽⁷⁾*

El CESE considera que esta medida es esencial para mantener el liderazgo de la UE en la aplicación de las tecnologías 5G.

4.4. *Establecimiento de estándares comunes para mejorar los sistemas de comunicación por radio, el intercambio de datos para pasajeros y horarios y la seguridad de las TI⁽⁸⁾*

El CESE sugiere que también se normalicen los cambios tecnológicos y los nuevos modelos de negocios emergentes del turismo; asimismo, que se promueva el desarrollo de servicios inteligentes e integrados de expendedores de billetes e información.

4.5. *Interoperabilidad e intercambio de datos entre operadores para fomentar servicios más eficientes de transportes y de logística⁽⁹⁾*

La Comisión propone «intervenciones complementarias» en el establecimiento de normas. No obstante, es importante tener presentes los grandes retos futuros en este sector dada la situación actual: reiterada presentación de datos a diferentes sistemas a causa de un mosaico de normas no interoperables; falta de sistemas interconectados y escasa confianza en la protección de los datos sensibles; documentos de transporte electrónicos no reconocidos por las autoridades, bancos o compañías de seguros; ausencia de una masa crítica de partes interesadas que comparten datos y exploren nuevas oportunidades de negocio⁽¹⁰⁾.

Una Unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva

4.6. *Crear nuevos sensores y métodos de medición para evaluar la calidad del aire ambiente⁽¹¹⁾; vigilar las emisiones de amoniaco (HN3), cloro y dióxido de cloro a la atmósfera y las de fluoruro de hidrógeno (o las emisiones totales de fluoruros gaseosos) procedentes de los sectores industriales⁽¹²⁾; proteger la salud frente a los hidrocarburos aromáticos policíclicos⁽¹³⁾*

El Comité se felicita de los cambios propuestos, que contribuyen sensiblemente a mejorar la salud medioambiental. La exposición de la población en general a los hidrocarburos aromáticos policíclicos (HAP), muchos de los cuales son carcinógenos conocidos, ha sido reconocida desde hace tiempo como motivo de preocupación y hay varios actos legislativos de la UE que ya limitan la presencia de esas sustancias en algunos productos alimenticios, el agua y el aire ambiente.

⁽⁷⁾ Directiva 2014/53/UE (DO L 153 de 22.5.2014, p. 62).

⁽⁸⁾ Directiva (UE) 2016/797 (DO L 138 de 26.5.2016, p. 44).

⁽⁹⁾ COM(2011) 144 final, COM(2009) 8 final, COM(2013) 913 final, SWD(2013) 524 final, C(2015) 2259 final.

⁽¹⁰⁾ Véase *Digital Transport and Logistics Forum — Background*, 2015.

⁽¹¹⁾ Directiva 2008/50/CE (DO L 152 de 11.6.2008, p. 1); Directiva 2004/107/CE (DO L 23 de 26.1.2005, p. 3).

⁽¹²⁾ Directiva 2010/75/UE (DO L 334 de 17.12.2010, p. 17).

⁽¹³⁾ Reglamento (CE) n.º 1907/2006 (DO L 396 de 30.12.2006, p. 1).

4.7. Diseño ecológico: reducción de consumo de muchos productos (ordenadores, etc.)⁽¹⁴⁾; etiquetado de rendimiento energético de sistemas centralizados⁽¹⁵⁾; infraestructuras verdes⁽¹⁶⁾

El CESE destaca la resiliencia de las infraestructuras fundamentales de la UE frente a las inevitables repercusiones del cambio climático y la lenta respuesta del sistema de normalización a esta importante cuestión. Las normas pueden impulsar el desarrollo de las infraestructuras verdes, contribuyendo a mejorar la eficiencia de los recursos en el sector de la construcción y la resiliencia ante el impacto del cambio climático.

4.8. Elaborar normas para alcanzar un 20/25 % de contenido de etanol en la gasolina (actualmente del 10 %)⁽¹⁷⁾

Si la Comisión decide otorgar al CEN un mandato sobre este asunto, el CESE recomienda encarecidamente que se examine: el impacto ecológico de las plantaciones de monocultivo; los daños causados al agua y al suelo por el uso de plaguicidas y fertilizantes; la erosión del suelo; la lixiviación de nutrientes; el creciente uso de los recursos de agua dulce; así como la pérdida de la biodiversidad y el hábitat de la vida silvestre⁽¹⁸⁾.

4.9. Armonización de criterios sobre emisiones en el sector del transporte⁽¹⁹⁾

A juicio del CESE, la Comisión debería formular propuestas más concretas sobre esta acción, incuestionablemente necesaria. Cabe recordar que el primer paso hacia la reducción de emisiones en el sector del transporte se dio en 1995⁽²⁰⁾.

Mercado interior

4.10. Fortalecimiento del papel del Comité europeo para la elaboración de normas de navegación interior (CESNI)⁽²¹⁾

Actuación necesaria dadas las múltiples exigencias actuales en materia de navegación de cabotaje⁽²²⁾, pero el CESE considera que sería conveniente mayor precisión en la propuesta.

4.11. Hoja de ruta para una normalización posterior del sistema mundial de navegación por satélite europeo (EGNSS); aplicación de la hoja de ruta e incremento de la interoperabilidad de los servicios de Galileo con el mercado de la aviación⁽²³⁾

El CESE apoya plenamente esta propuesta y destaca que el mercado mundial de productos y servicios basados en el GNSS, el llamado mercado «posterior», alcanzaba los 200 000 millones de euros en 2013⁽²⁴⁾.

4.12. Contratación pública electrónica⁽²⁵⁾

La armonización es un paso importante en la democratización de un mercado que pretende ser transparente y accesible, con vistas a una amplia utilización de los fondos públicos. Asimismo, es importante que la creación o adaptación de las plataformas ya existentes tenga un coste bajo, así como su mantenimiento. Por consiguiente, la normalización reviste una importancia primordial⁽²⁶⁾.

4.13. Normas de seguridad aplicables a impresoras y otros aparatos⁽²⁷⁾

El CESE está de acuerdo en la necesidad de nuevas normas armonizadas, ya que los consumidores esperan que los productos nuevos e innovadores como las impresoras 3D, los robots y los vehículos autónomos sean tan seguros como los productos más tradicionales. Es imperativo que los nuevos productos no supongan una amenaza para la seguridad de los consumidores.

⁽¹⁴⁾ Directiva 2009/125/UE (DO L 285 de 31.10.2009, p. 10).

⁽¹⁵⁾ Directiva 2009/28/UE (DO L 140 de 5.6.2009, p. 16).

COM(2016) 767 final.

⁽¹⁶⁾ COM(2013) 249 final; COM(2013) 216 final; COM(2014) 445 final.

⁽¹⁷⁾ Directiva 2009/28/UE (DO L 140 de 5.6.2009, p. 16).

⁽¹⁸⁾ Proyecto: *Biofuel Marketplace*. Mayo de 2006.

⁽¹⁹⁾ Directiva 2003/87/UE (DO L 275 de 25.10.2003, p. 32).

⁽²⁰⁾ COM(95) 302 final.

⁽²¹⁾ Directiva (UE) 2016/1629 (DO L 252 de 16.9.2016, p. 118).

⁽²²⁾ Norma europea por la que se establecen las prescripciones técnicas aplicables a las embarcaciones de navegación interior. Edición 2015/1.

⁽²³⁾ COM(2016) 705 final.

⁽²⁴⁾ *Galileo Services Position Paper on the main priorities of the Horizon 2020 Space Work Programme 2018-2020*.

⁽²⁵⁾ COM(2013) 453 final; Directivas sobre contratación pública (2017/24/EU); COM(2015) 0192 final.

⁽²⁶⁾ DO C 67 de 6.3.2014, p. 96.

⁽²⁷⁾ Directiva 2006/42/CE, Directiva 95/16/CE (refundición) (DO L 157 de 9.6.2006, p. 24).

4.14. Requisitos de seguridad y rendimiento de aparatos médicos⁽²⁸⁾

El CESE se muestra de acuerdo con la Comisión en que el nuevo Reglamento refuerza los requisitos de seguridad y rendimiento de los productos sanitarios, al ritmo de los avances científicos y tecnológicos. Este es el objetivo principal, pero dado que la nueva tecnología es el principal impulsor del fuerte aumento de los gastos de salud, el CESE sugiere que también se tenga en cuenta la relación entre coste y eficacia.

4.15. Actualización de los requisitos de seguridad e higiene para productos de construcción en contacto con el agua potable⁽²⁹⁾

El CESE lamenta que no se haya logrado aún, tras diez años de discusión, la elaboración de criterios europeos sobre esta materia. La decisión de modificar el actual mandato (M/136)⁽³⁰⁾ supone que los organismos de normalización aportarán los primeros resultados a finales de 2018.

4.16. Apoyar los trabajos dirigidos a establecer los requisitos básicos que deben cumplir las aeronaves no tripuladas⁽³¹⁾

El CESE señala que ha habido un creciente debate público sobre la utilización de la tecnología de los drones para uso recreativo y comercial, incluidos sus riesgos de seguridad y protección. Las normas internacionales son esenciales para crear el mercado comercial mundial. Es de vital importancia que estas normas generen un espacio aéreo armonizado a escala mundial para el acceso rutinario de las aeronaves no tripuladas, que incrementará las oportunidades comerciales sin poner en peligro la seguridad y la eficiencia del espacio aéreo global. Las normas fundamentales que se están desarrollando en la actualidad incluyen las funciones «detección y prevención» y «mando y control»⁽³²⁾.

4.17. Revisión de los criterios armonizados sobre explosivos para uso civil (especialmente los detonadores)⁽³³⁾

El objetivo de esta acción es mejorar la seguridad de explosivos con fines civiles, productos que todavía se utilizan ampliamente (en particular, los detonadores electrónicos) pero no están cubiertos por las normas armonizadas existentes. Por supuesto, el Comité considera que la propuesta es plenamente adecuada.

4.18. Interoperabilidad: nuevas especificaciones técnicas de interoperabilidad del sistema ferroviario⁽³⁴⁾

El CESE acoge con satisfacción esta propuesta como un nuevo paso en el largo camino hacia la integración del ferrocarril en Europa; en este caso, las normas del material rodante para el ancho de vía de 1 520 mm impulsa la relación con el ancho de vía de 1 435 mm.

4.19. Protección de la salud de los trabajadores frente a riesgos de atmósferas explosivas (ATEX)⁽³⁵⁾

El CESE apoya plenamente este punto, dado que la nueva Directiva ATEX requiere una actualización del mandato con arreglo al nuevo marco legislativo.

4.20. Mejorar la seguridad de los consumidores⁽³⁶⁾

El CESE espera que las nuevas normas se atengán al principio de que la protección de los consumidores exige que los bienes y servicios puestos a su disposición, en condiciones normales o previsibles de utilización, no pueden poner en peligro la salud de los consumidores, y, en caso de que lo hagan, serán retirados del mercado mediante procedimientos simples y rápidos⁽³⁷⁾.

Espacio de justicia y derechos fundamentales

4.21. Normalización: establecer requisitos de los equipos de detección para protección de ataques terroristas (en ámbitos distintos de la aviación)⁽³⁸⁾

Aprobando totalmente esta acción, el CESE hace hincapié en la muy necesaria cooperación de la UE con los EE. UU., dado

⁽²⁸⁾ Reglamento (UE) 2017/745 (DO L 117 de 5.5.2017, p. 1); Reglamento (UE) 2017/746 (DO L 117 de 5.5.2017, p. 176).

⁽²⁹⁾ Reglamento (UE) 305/2011 (DO L 88 de 4.4.2011, p. 5); Reglamento (UE) 98/83/CE (DO L 330 de 5.12.1998, p. 32).

⁽³⁰⁾ Mandato revisado para el CEN/Cenelec.

⁽³¹⁾ COM(2015) 613 final.

⁽³²⁾ ISO. How standards will target the drone industry.

⁽³³⁾ Directiva 2014/28/UE (DO L 96 de 29.3.2014, p. 1).

⁽³⁴⁾ Directiva (UE) 2016/797 (DO L 138 de 26.5.2016, p. 44).

⁽³⁵⁾ Directiva 2014/34/UE (DO L 96 de 29.3.2014, p. 309).

⁽³⁶⁾ Directiva 2001/95/UE (DO L 11 de 15.1.2002, p. 4).

⁽³⁷⁾ DO C 271 de 19.9.2013, p. 81.

⁽³⁸⁾ COM(2014) 247 final; COM(2015) 624 final; COM(2012) 417 final.

que ambos sufren el flagelo del terrorismo⁽³⁹⁾. Sería conveniente abordar entre otros, lo relacionado con la ciberseguridad y las amenazas específicas en el sector del transporte.

La UE como actor más potente en la escena internacional

4.22. *Desarrollo: apoyar los esfuerzos de los Estados miembros para desarrollar las capacidades de defensa europeas conjuntas (normas mínimas)*⁽⁴⁰⁾

El CESE, a la espera de más información sobre el estudio que está elaborando la Comisión y su decisión posterior, respalda el desarrollo de normas comunes para armas y productos de doble uso, aunque hay que evitar la duplicación de las normas existentes, en particular las de la OTAN⁽⁴¹⁾.

5. Cooperación internacional

5.1. El CESE respalda la iniciativa de la Comisión de intensificar el diálogo político con los agentes de la normalización a nivel internacional, pero desea llamar su atención sobre el hecho de que un creciente número de normas ahora se elaboran a nivel internacional sin una aportación coordinada a escala europea.

5.2. Esta internacionalización del establecimiento de las normas no es neutral: las partes interesadas de la sociedad, las pymes y las autoridades de supervisión de los mercados ya no pueden participar al no tener suficientes recursos para influir activamente en el marco internacional de normalización.

5.3. Dado que estas normas internacionales pueden incorporarse directamente a nivel nacional, sin la participación de las organizaciones europeas de normalización, existe un creciente riesgo de desarmonización del mercado interior.

6. Inclusión

El CESE acoge con satisfacción las medidas de la Comisión para supervisar el progreso de la implantación de un sistema europeo de normalización verdaderamente inclusivo. El CESE recomienda fuertemente que las OEN simplifiquen los procedimientos para que las organizaciones incluidas en el anexo III puedan acceder al proceso de elaboración de las normas y, como tal, «reducir la barrera» para una participación efectiva.

7. Ejecución de la iniciativa conjunta sobre normalización

7.1. El CESE considera positivas las distintas medidas de la iniciativa conjunta sobre normalización. Respecto de un estudio a nivel europeo sobre las repercusiones económicas y sociales, así como el acceso a las normas en los Estados miembros de la UE y de la AELC, también propone considerar los efectos indirectos de las actividades de normalización, especialmente en temas como la alteración del empleo, la inclusión social, la educación y formación, etc.

7.2. El CESE acoge con satisfacción las iniciativas para acelerar el proceso de aplicación de las normas, pero expresa su preocupación por que se hace en detrimento de una la «visibilidad» reducida de los trabajos preparatorios que conducen a las normas.

Bruselas, 17 de enero de 2018.

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

⁽³⁹⁾ The Benefits of U.S.-European Security Standardisation. National Institute of Standards and Technology. Departamento de Comercio de Estados Unidos, junio de 2012.

⁽⁴⁰⁾ COM(2016) 950 final.

⁽⁴¹⁾ DO C 288 de 31.8.2017, p. 62.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la lucha contra el fraude y la falsificación de medios de pago distintos del efectivo y por la que sustituye la Decisión marco 2001/413/JAI del Consejo»

[COM(2017) 489 final — 2017/0226 (COD)]

(2018/C 197/04)

Ponente: **Victor ALISTAR**

Consulta	Parlamento Europeo, 2.10.2017
	Consejo, 25.10.2017
Fundamento jurídico	Artículo 83, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobación en sección	18.12.2017
Aprobado en el pleno	18.1.2018
Pleno n.º	531
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	129/0/1

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge favorablemente la iniciativa de la Comisión de dar prioridad a la lucha contra la ciberdelincuencia, fenómeno que afecta a los instrumentos de pago electrónicos, aunque considera que esta prioridad debería haberse concedido hace tiempo. Las ventajas de la digitalización deben ir acompañadas de mecanismos de respuesta a los retos correspondientes, de modo que la economía europea y los ciudadanos europeos puedan disfrutar plenamente de la sociedad de la información. El CESE considera oportuna la propuesta de la Comisión, pues tiene por objeto proteger a los ciudadanos europeos y a las empresas de las redes de ciberdelincuencia, y garantiza medidas para aumentar la confianza en el uso de los instrumentos de pago electrónicos.

1.2. Al analizar la propuesta de Directiva, el CESE observa que hay algunas lagunas que deben abordarse y corregirse.

1.2.1. En el artículo 11, relativo a la determinación de la competencia de la investigación, es necesario aclarar si el principio de base es la territorialidad de la persona o del medio informático utilizado para evitar que se produzca un conflicto positivo de competencias, aspecto sobre el que el CESE solicita que se incluya un nuevo apartado al artículo 11 sobre la resolución de conflictos de competencias mediante uno de los dos métodos propuestos.

1.2.2. La propuesta de Directiva tampoco aborda de manera eficaz lo que ocurre cuando están implicadas jurisdicciones no pertenecientes a la UE, ni cómo se remite a otros instrumentos jurídicos de cooperación judicial internacional, por lo que debería establecerse un marco procedural previsible y definido.

1.2.3. El artículo 16, dedicado a la prevención, debe completarse con medidas específicas mediante la legislación de transposición de los Estados miembros por lo que respecta a la obligación de informar, que sería responsabilidad bien de los emisores de los productos electrónicos de pago, bien de las autoridades nacionales de regulación o de los responsables de la educación financiera.

1.2.4. Por lo que respecta a los artículos 12 y 13, debería preverse asimismo un intercambio de buenas prácticas en materia de detección, investigación y resolución de casos de ciberdelincuencia relativos al fraude en los medios de pago electrónicos.

1.3. Aunque la materia objeto de reglamentación es la cooperación en el ámbito de la investigación y cooperación judicial por lo que respecta al fraude informático, también es importante establecer mecanismos de disuasión e información a los ciudadanos sobre el *modus operandi* de los delincuentes mediante campañas de sensibilización llevadas a cabo por los servicios con funciones coercitivas de los Estados miembros.

1.4. Para garantizar la eficacia de las medidas de protección de las personas y alcanzar los objetivos que han motivado esta iniciativa, es decir, aumentar la confianza en los instrumentos de pago electrónicos y digitales, el grado de cumplimiento y la prevención, también es necesario, a fin de completar lo dispuesto en el artículo 15, prever que la legislación nacional cree un seguro financiero contra el fraude que consista en la obligación de indemnización del 100 % a las víctimas en caso de fraude informático que cause un perjuicio a los titulares de los instrumentos de pago electrónicos. La entidad emisora, como parte civil interesada, recuperaría esta indemnización al final de la investigación.

1.5. Para que las políticas de lucha contra la falsificación de los instrumentos de pago electrónicos sean eficientes y eficaces, es preciso que la Directiva incluya la obligación de informar sobre los incidentes que se producen con instrumentos de pago electrónicos falsificados, como ya está establecida la obligación de informar en el caso de las políticas de lucha contra el blanqueo de capitales o en el caso del Reglamento sobre la protección de los datos personales.

1.6. El CESE destaca la necesidad de entender mejor el fenómeno del fraude y los medios de pago electrónicos y digitales y de prevenirllos mediante un mecanismo de recogida de datos estadísticos que refuerce las estrategias de prevención y reparación de los efectos de dicho fraude. Asimismo, la evaluación del impacto de las medidas de transposición a escala de los Estados miembros debe ser permanente, con informes cuantitativos anuales y evaluaciones cualitativas del impacto cada dos o tres años para ver la eficacia de esta política y las necesidades de ajuste.

1.7. Para mejorar la eficacia de la lucha contra el fraude informático y la falsificación de instrumentos de pago a medio plazo, debe reforzarse la disposición del artículo 16 de manera que especifique claramente que los Estados miembros están obligados a desarrollar especializaciones en este ámbito, aprovechando la experiencia investigadora y el intercambio de experiencias, a fin de desarrollar las competencias generales de quienes completen sus estudios (mediante disciplinas opcionales) y las competencias de los expertos e investigadores (mediante la formación continua especializada).

1.8. El Comité también considera que la cooperación sobre el terreno es absolutamente esencial y que debe fomentarse. Esto implica tanto la cooperación nacional como la transfronteriza, así como la cooperación para combatir y prevenir esta forma de delincuencia. Todas las partes interesadas, tanto del sector público como del privado, deberían participar en esta labor.

1.9. Por lo que respecta a la posibilidad de confusión sobre el alcance normativo, se propone sustituir en el título de la Directiva *medios de pago distintos del efectivo* por *medios de pago electrónicos y digitales*.

2. Propuesta de la Comisión

2.1. El objetivo de la Directiva es garantizar la unidad de los instrumentos y el aumento de la capacidad de los Estados miembros de investigar los fraudes cometidos mediante medios de pago electrónicos y digitales. La propuesta de Directiva prevé la cooperación transfronteriza de las autoridades de investigación y un conjunto de medidas relativas a esta cooperación, así como normas mínimas comunes en materia de prevención, asistencia a las víctimas y responsabilidad de los emisores de dichos instrumentos. En este sentido, el enfoque adoptado consiste en definir el ámbito de aplicación de este instrumento, que tiene por objeto ofrecer una perspectiva neutra desde el punto de vista tecnológico.

2.2. En el contexto de los avances tecnológicos y la diversificación del *modus operandi* en el ámbito del fraude informático, incluidas las estrategias a las que recurren los grupos delictivos, la Comisión reconoce en «Una Estrategia para el Mercado Único Digital de Europa»⁽¹⁾ que la Decisión marco resulta insuficiente para abordar los nuevos retos y adelantos tecnológicos, como las monedas virtuales y los pagos móviles.

2.3. Las tarjetas son, por el número de transacciones, el principal instrumento de pago distinto del efectivo en la UE. Según un estudio del Banco Central Europeo, el fraude con tarjetas emitidas en la zona del euro ascendió a 1 440 millones de euros en 2013, una cantidad que está en aumento⁽²⁾. Aunque solo se dispone de datos acerca del fraude en los pagos con tarjeta, las tarjetas son, por el número de transacciones, el principal instrumento de pago distinto del efectivo en la UE⁽³⁾.

2.4. Del análisis de la Comisión se desprende que uno de los perfiles más vulnerables al fraude está asociado con el pago electrónico de gastos de desplazamiento, billetes de tren, avión, alojamiento y otras operaciones conexas, aunque la lista no es exhaustiva.

⁽¹⁾ COM(2015) 192 final.

⁽²⁾ Banco Central Europeo, *Fourth report on card fraud* (Cuarto informe sobre el fraude con tarjetas de pago), julio de 2015 (últimos datos disponibles).

⁽³⁾ Véase la nota a pie de página n.º 2.

2.5. Por lo que respecta al ámbito de aplicación, la propuesta de la Comisión pretende garantizar un marco sólido y neutro desde el punto de vista tecnológico, eliminar obstáculos operativos y reforzar la prevención contra el fraude en los medios de pago electrónicos.

2.6. Para garantizar que se dispone de medios eficientes para luchar contra el fraude con medios de pago electrónicos y la ciberdelincuencia, la propuesta de Directiva establece normas comunes para las legislaciones nacionales en cuanto a: los delitos previstos en la legislación penal en materia de fraude informático mediante medios de pago, la participación en las infracciones penales y la política penal en materia de sanciones, la responsabilidad jurídica de las personas jurídicas y la uniformidad de las sanciones disuasorias. Como novedad, el CESE toma nota de la primera regulación de moneda virtual electrónica en el derecho de la Unión Europea. La definición de «delito» abarca conductas que no constituyen de manera inmediata un fraude en sí, pero que se llevan a cabo para preparar la comisión de un fraude (robo y falsificación, así como la venta y la mera posesión de instrumentos de pago sustraídos).

2.7. Con vistas a mejorar la eficacia de la cooperación europea en materia de lucha contra la ciberdelincuencia y el fraude cometido con instrumentos de pago electrónicos, la propuesta de Directiva prevé establecer de manera concreta y precisa mecanismos institucionales y competencias en materia de investigación a escala de los Estados miembros, así como un mecanismo europeo de intercambio de información entre las autoridades nacionales.

2.8. Un elemento muy importante es la obligatoriedad de establecer medios eficaces para proteger los intereses de las víctimas, que garanticen el acceso a una verdadera vía de recurso.

2.9. La propuesta de la Comisión se enmarca plenamente en el ámbito de competencias de regulación de la Unión Europea, de acuerdo con el artículo 83 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y solicita una armonización mínima a escala de los Estados miembros en el marco de un plazo de transposición de veinticuatro meses.

3. Observaciones generales

3.1. La opción reguladora escogida es mucho más apropiada, pues una directiva puede establecer normas de obligado cumplimiento en todas las jurisdicciones nacionales (con la excepción de Dinamarca, si no se adhiere voluntariamente), lo que supondría ir más allá de la uniformidad de prácticas establecida por la Decisión marco 2001/413/JAI, sin perjuicio de su contenido.

3.2. El CESE señala que la propuesta de Directiva tiene sinergias con otros instrumentos normativos de los que los Estados miembros son parte, y se completa con otras políticas de la Unión Europea, como los mecanismos paneuropeos de cooperación en materia penal y la lucha contra el fraude informático o el blanqueo de capitales. En este contexto, se destaca la necesidad de que haya una correlación con los medios de protección de los datos personales en poder de las entidades financieras y las medidas de ciberseguridad.

3.3. Principalmente, en la UE existe una serie de instrumentos jurídicos que especifican las normas en materia de mercados financieros y servicios financieros, que establecen obligaciones de diligencia por lo que respecta a la expedición, la gestión y el aumento de la seguridad de los instrumentos de pago, pero la propuesta de Directiva añade una de las respuestas necesarias para lograr una infraestructura jurídica más fuerte en materia de información, investigación y sanción penal contra el fraude informático mediante medios de pago.

3.4. El CESE destaca la necesidad de entender mejor el fenómeno del fraude y los medios de pago electrónicos y digitales y de prevenirlos mediante un mecanismo de recogida de datos estadísticos que refuerce las estrategias de prevención y reparación de los efectos de dicho fraude. Asimismo, la evaluación del impacto de las medidas de transposición a escala de los Estados miembros debe ser permanente, con informes cuantitativos anuales y evaluaciones cualitativas del impacto cada dos o tres años para ver la eficacia de esta política y las necesidades de ajuste.

3.5. Además, habida cuenta de que se establecerán elementos de responsabilidad jurídica para personas jurídicas y en materia de sanciones, en el marco de un mecanismo más robusto que garantice los medios jurídicos, es preciso reiterar la necesidad de disponer de instrumentos de apoyo a los operadores que ofrecen productos de pago electrónicos o utilizan plataformas para realizar pagos en línea para que puedan cumplir los reglamentos sectoriales⁽⁴⁾.

(4) DO L 267 de 10.10.2009, p. 7.

3.6. Por lo que respecta al mecanismo de intercambio de información en materia de investigación de fraude con instrumentos de pago en el contexto de la ciberdelincuencia, establecido en las disposiciones de los artículos 13 y 14 de la propuesta de Directiva, es necesario prever una competencia delegada de la Comisión en materia de reglamentación mediante acto delegado por lo que respecta tanto a la matriz del intercambio de información como a los datos normalizados para notificar los casos que se investigan.

3.7. Por lo que respecta a la prevención, si bien la Comunicación de la Comisión hace referencia a la semejanza con las normas de la Directiva 2011/93/UE, el CESE considera que habría sido necesario, por una parte, más claridad a la hora de señalar las obligaciones establecidas para las medidas de prevención, y, por otra, introducir elementos obligatorios para educar a la ciudadanía por lo que respecta a las causas, los riesgos y las medidas preventivas individuales a fin de evitar el fraude con instrumentos financieros de pago mediante trampas tendidas por parte de redes de ciberdelincuentes.

3.8. Es preciso desarrollar especializaciones en este ámbito, aprovechando la experiencia investigadora y el intercambio de experiencias, a fin de desarrollar, por un lado, las competencias generales de quienes completen sus estudios mediante disciplinas opcionales y, por otro, un marco de competencias de los expertos e investigadores mediante la formación continua especializada.

3.9. Es importante que exista una cooperación eficaz sobre el terreno para combatir este tipo de delitos. Esta cooperación debería organizarse en diferentes ámbitos y, en la medida de lo posible, contar con la participación de todas las partes interesadas. Esto no solo permitiría luchar contra esta grave forma de delincuencia sino que también ayudaría a prevenirla, tanto a nivel nacional como transfronterizo.

3.10. La propuesta de Directiva tampoco aborda de manera eficaz lo que ocurre cuando están implicadas jurisdicciones no pertenecientes a la UE, ni cómo se remite a otros instrumentos jurídicos de cooperación judicial internacional, por lo que debería establecerse un marco procedimental previsible y definido.

3.11. Aunque la materia objeto de reglamentación es la cooperación en el ámbito de la investigación y cooperación judicial por lo que respecta al fraude informático, también es importante establecer mecanismos de disuasión e información a los ciudadanos sobre el *modus operandi* de los delincuentes mediante campañas de sensibilización llevadas a cabo por los servicios con funciones coercitivas de los Estados miembros. A este respecto, es preciso que al final de la propuesta de Directiva se haga referencia a los instrumentos de cooperación judicial penal internacional a los que se recurrirá en caso de extraterritorialidad, así como a cómo se llevarán a cabo las investigaciones a través de estos medios. Por lo que se refiere al procedimiento, se trata de un instrumento normativo útil y esclarecedor.

4. Propuestas específicas

4.1. En el artículo 11, relativo a la determinación de la competencia en materia de investigación, es preciso aclarar si el principio básico es la presencia física del autor de la infracción o del medio informático utilizado a fin de evitar un conflicto positivo de competencias entre la situación descrita en el artículo 11, apartado 2, letra a) —que se refiere a la presencia física del autor de la infracción— y en el artículo 11, apartado 2, letra b), en caso de que el autor de la infracción esté físicamente presente en el territorio de un Estado miembro pero haya utilizado un mecanismo remoto (*remote shell*). En este caso, dos Estados miembros de la Unión Europea serían competentes. Es necesario incluir un nuevo punto en el artículo 11 sobre la resolución de conflictos de competencia, ya sea determinando cuáles son las entidades encargadas (por ejemplo, Eurojust), ya sea remitiendo a un mecanismo similar de resolución (por ejemplo, la Decisión marco 2009/948/JAI⁽⁵⁾).

4.2. El artículo 16, dedicado a la prevención, debe completarse con medidas específicas mediante la legislación de transposición de los Estados miembros por lo que respecta a la obligación de informar, que sería responsabilidad bien de los emisores de los productos electrónicos de pago, bien de las autoridades nacionales de regulación o de los responsables de la educación financiera.

4.3. Por lo que respecta a la obligación de establecer un mecanismo de intercambio de información sobre las investigaciones por fraude, tal como se contempla en el artículo 13 de la propuesta de Directiva, es necesario establecer un punto de contacto único, similar al que existe en el ámbito de la lucha contra el blanqueo de capitales o de la seguridad alimentaria, a fin de garantizar la uniformidad a nivel europeo. Este punto de contacto único podría ser el Ministerio de Justicia u otra entidad competente para la mayoría de países de la UE. Creemos que la expresión «canales apropiados» podría responder parcialmente a la necesidad de eficacia, pero no a la de uniformidad.

⁽⁵⁾ DO L 328 de 15.12.2009, p. 42.

4.4. Por lo que respecta a los artículos 12 y 13, debería preverse asimismo un intercambio de buenas prácticas en materia de detección, investigación y resolución de casos de ciberdelincuencia relativos al fraude en los medios de pago electrónicos.

4.5. Para garantizar la eficacia de las medidas de protección de las personas y alcanzar los objetivos que han motivado esta iniciativa, es decir, aumentar la confianza en los instrumentos de pago electrónicos, el grado de cumplimiento y la prevención, es necesario, a fin de completar lo dispuesto en el artículo 15, prever que la legislación nacional cree un seguro financiero contra el fraude que consista en la obligación de indemnización del 100 % a las víctimas en caso de fraude informático que cause un perjuicio a los titulares de los instrumentos de pago electrónicos. La entidad emisora, como parte civil interesada, recuperaría esta indemnización al final de la investigación. Estas garantías también deben cubrir los daños causados a los empresarios representados por las pymes en el caso de fallos en la liquidación del importe hasta un límite máximo razonable, regulado a escala de los Estados miembros.

4.6. Para que las políticas de lucha contra la falsificación de los instrumentos de pago electrónicos sean eficientes y eficaces, es preciso que la Directiva incluya la obligación de informar sobre los incidentes que se producen con instrumentos de pago electrónicos falsificados, como ya está establecida la obligación de informar en el caso de las políticas de lucha contra el blanqueo de capitales o en el caso del Reglamento sobre la protección de los datos personales.

Bruselas, 18 de enero de 2018.

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

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Directiva del Consejo que modifica la Directiva 2011/16/UE por lo que se refiere a la obligatoriedad del intercambio automático de información en el ámbito de la fiscalidad en relación con los mecanismos transfronterizos sujetos a comunicación

[COM(2017) 335 final — 2017/0138 (CNS)]

(2018/C 197/05)

PONENTE: **Victor ALISTAR**

COPONENTE: **Petru Sorin DANDEA**

Consulta	Consejo de la Unión Europea, 10.7.2017
Fundamento jurídico	Artículos 113 y 115 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	uniión económica y monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en sección	20.12.2017
Aprobado en el pleno	18.1.2018
Pleno n.º	531
Resultado de la votación	184/2/7
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. La propuesta de la Comisión contiene una Directiva que modifica la Directiva 2011/16/UE del Consejo, que regula la cooperación administrativa entre los Estados miembros en el ámbito de la fiscalidad, y un anexo en el que se definen las señas distintivas que podrían ser indicativas de una operación de planificación fiscal agresiva. Se propone que un Estado miembro pueda usar el mecanismo de intercambio automático de información para poner a disposición de los demás Estados miembros información referente a los informes presentados por intermediarios.

1.2. El CESE respalda la propuesta de la Comisión ya que actualmente las disposiciones jurídicas actuales no permiten a los Estados miembros intercambiar información en caso de que tengan conocimiento de métodos de elusión o evasión fiscales.

1.3. El CESE acoge con satisfacción y apoya la decisión de la Comisión de abordar el problema de los intermediarios que favorecen las actividades de planificación fiscal agresiva. Hacer que sus actividades sean transparentes mediante la regulación de la obligación de comunicación propuesta en la propuesta de Directiva disuadirá a los intermediarios de seguir poniendo a disposición de sus clientes mecanismos de planificación fiscal agresiva, lo cual disminuirá el fenómeno negativo de erosión de las bases fiscales de los Estados miembros. De este modo, se crea una situación de igualdad y de justicia fiscal entre las empresas que disponen de un marco para la planificación fiscal agresiva y aquellas que no, pero que se someten a una fiscalidad más elevada para compensar la erosión fiscal en los Estados miembros. Así pues, la propuesta es acorde con el deseo de la mayoría de las empresas europeas de garantizar un régimen de equidad fiscal entre contribuyentes, así como de la presión creciente de los contribuyentes que son personas físicas.

1.4. En este sentido, se acoge con satisfacción la decisión de la Comisión de ofrecer apoyo logístico y técnico a los Estados miembros para poner en marcha el directorio central seguro, que se utilizará para registrar la información que sea objeto de la cooperación administrativa. Habida cuenta de la complejidad de algunos de los mecanismos de planificación fiscal agresiva, el CESE recomienda a la Comisión que también ofrezca apoyo a los Estados miembros en el ámbito de la formación del personal con atribuciones relativas al registro e intercambio de información.

1.5. El ámbito de aplicación de la propuesta es muy amplio. Es importante garantizar que la Directiva tenga un efecto disuasorio en la planificación fiscal agresiva. Se precisan requisitos más precisos para establecer qué transacciones están sujetas a comunicación a fin de evitar que las empresas informen más de lo necesario, lo que derivaría en procedimientos largos tanto para las administraciones tributarias como para los contribuyentes.

1.6. El CESE señala que la obligación de respetar el principio de plena competencia o las directrices de la OCDE sobre precios de transferencia no es una ciencia exacta e implica inevitablemente una interpretación subjetiva por parte de los contribuyentes y las autoridades tributarias. En consecuencia, el CESE solicita a la Comisión y a los Estados miembros que aclaren adecuada y constructivamente si las transacciones entran o no dentro de esa categoría con signos distintivos.

1.7. El CESE toma nota de que el contribuyente tiene la responsabilidad última de cumplir la Directiva propuesta. Para cumplir el requisito de proporcionalidad, los costes administrativos deberán reducirse al máximo, independientemente del tamaño de la empresa.

1.8. El CESE solicita a la Comisión que revise el plazo de cinco días para la comunicación, de modo que las entidades que tengan la obligación de comunicación puedan hacerlo y, al mismo tiempo, con el objetivo de garantizar la eficacia de la política de comunicación. Así pues, la prolongación del plazo se considera necesaria y proporcional.

1.9. La propuesta de Directiva deja algunos aspectos por resolver, a saber, la modalidad de aplicación para los contribuyentes de la economía digital, dada la dificultad de determinar la presencia física como sujeto de imposición fiscal en las jurisdicciones de los Estados miembros. Otro aspecto es el relacionado con la claridad de los criterios establecidos por la normativa para un enfoque unitario en las normativas nacionales para las sanciones en caso de no facilitar información.

1.10. Llamamos la atención sobre el hecho de que, por lo que respecta al uso de mecanismos de comunicación, estos no deben llevar a la inestabilidad de la legislación fiscal mediante modificaciones frecuentes, y también deben tener en cuenta que, por lo que respecta a la fiscalidad directa, los Estados miembros tienen la competencia en materia de reglamentación.

2. Propuesta de la Comisión

2.1. La globalización ha propiciado que aumente la movilidad de los capitales a un nivel sin precedentes. En este sentido, teniendo en cuenta los escándalos públicos⁽¹⁾ de los últimos años referentes a empresas y jurisdicciones que han actuado para promover unos mecanismos de planificación fiscal agresiva que a menudo han reducido la base fiscal en los Estados miembros, la Comisión ha introducido entre sus principales prioridades la lucha contra la evasión fiscal y la planificación fiscal agresiva.

2.2. La propuesta de la Comisión contiene una Directiva que modifica la Directiva 2011/16/UE del Consejo, que regula la cooperación administrativa entre los Estados miembros en el ámbito de la fiscalidad, y un anexo en el que se definen las señas distintivas que podrían ser indicativas de una operación de planificación fiscal agresiva.

2.3. La propuesta de Directiva introduce la obligación de comunicación para las instituciones o los profesionales que ofrezcan asesoramiento en el ámbito de la planificación fiscal, denominados intermediarios en el contexto de la Directiva. Pueden ser asesores fiscales, bancos, empresas de calificación y otros intermediarios, definidos como «toda persona en quien recaiga la responsabilidad, con respecto al contribuyente, de la concepción, comercialización, organización o gestión de la implementación de los aspectos fiscales de un mecanismo transfronterizo sujeto a comunicación o una serie de tales mecanismos, en el curso de la prestación de servicios en el ámbito de la fiscalidad». En determinadas circunstancias, la obligación de presentar información recae en el contribuyente.

2.4. Las entidades, personas físicas y empresas que ofrecen asesoramiento en el ámbito de la planificación fiscal estarán obligados a comunicar la modalidad transfronteriza sujeta a comunicación, o una serie de modalidades, en un máximo de cinco días a partir de la fecha en que hayan puesto a disposición para su implementación un mecanismo de esta naturaleza. La información estará a disposición de la administración fiscal y será objeto del intercambio automático de información entre las administraciones fiscales de los Estados miembros. El intercambio automático se realizará de manera trimestral.

2.5. La Comisión considera que la Directiva tendrá un efecto disuasorio en los intermediarios que ofrecen asesoramiento en el ámbito de la planificación fiscal agresiva y que propiciará la reducción de las operaciones de planificación fiscal agresiva.

2.6. Para la transposición de los objetivos de política pública, la Comisión ha tenido en cuenta tres opciones: una recomendación (no obligatoria) de que los Estados miembros introduzcan medidas de comunicación obligatorias en la legislación nacional, un código de conducta de los intermediarios o una directiva de la UE que obligue a los Estados miembros a introducir un régimen de comunicación obligatorio.

⁽¹⁾ «Paradise», «Panama Papers» y «LuxLeaks Papers».

2.7. La Comisión ha elegido una directiva a fin de garantizar que estas las medidas orientadas a luchar contra la planificación fiscal agresiva se aplican de manera uniforme en todos los Estados miembros. La iniciativa de la Comisión se corresponde con la acción 12 del Proyecto BEPS de la OCDE, que recomienda que se desalienten las actividades de los intermediarios que ofrecen asesoramiento a empresas para llevar a cabo operaciones de planificación fiscal agresiva; lo desarrolla mediante un conjunto de instrumentos concretos.

2.8. La propuesta de la Comisión se basa en el principio del diálogo entre el contribuyente y la autoridad fiscal y en el principio de cooperación leal entre ambos en el mercado común. El mecanismo establecido es la notificación previa acerca de las operaciones de planificación fiscal potencialmente agresiva, comunicada a cuatro tipologías estándares de indicaciones previstas en el anexo de la propuesta de Directiva. Debe quedar claro que la mera notificación no supone automáticamente la presunción de una planificación fiscal agresiva, sino que abre el diálogo entre el contribuyente y las jurisdicciones fiscales. De este modo, la Comisión ha optado por un enfoque preventivo que reduzca los riesgos de sanción para el contribuyente.

2.9. En la propuesta de Directiva, la Comisión ha establecido la obligación de comunicación previa por parte del contribuyente si el mecanismo o la operación de planificación fiscal potencialmente agresiva se realiza a propuesta de los departamentos internos de la empresa, sin mediación o asesoramiento de un intermediario, o si el intermediario o asesor está sujeto a una cláusula de confidencialidad o está protegido por la legislación nacional relativa al secreto profesional, y, en tercer lugar, si el intermediario o el asesor no se encuentra bajo la jurisdicción de un Estado miembro.

3. Observaciones generales y específicas

3.1. El CESE acoge con satisfacción y apoya la decisión de la Comisión de abordar el problema de los intermediarios que favorecen las actividades de planificación fiscal agresiva. Hacer que sus actividades sean transparentes mediante la regulación de la obligación de comunicación propuesta en la propuesta de Directiva disuadirá a los intermediarios de seguir poniendo a disposición de sus clientes mecanismos de planificación fiscal que reduzcan de manera artificial el volumen de impuestos que deban abonar. En consecuencia, la Directiva disminuirá el fenómeno negativo de erosión de las bases fiscales de los Estados miembros.

3.2. La propuesta de Directiva no parte de la premisa de la intención de eludir las obligaciones fiscales, sino del principio de buena fe de los contribuyentes. Cabe destacar que la mera comunicación de un acuerdo fiscal de planificación fiscal potencialmente agresiva no implica que la planificación fiscal sea agresiva.

3.3. La propuesta de la Comisión crea una situación de igualdad y de justicia fiscal entre las empresas que disponen de un marco para la planificación fiscal agresiva y aquellas que no pero que se someten a una fiscalidad más elevada para compensar la erosión fiscal en los Estados miembros.

3.4. El ámbito de aplicación de la propuesta es muy amplio. Es importante garantizar que la Directiva tenga un efecto disuasorio en la planificación fiscal agresiva. Se precisan requisitos más precisos para establecer qué transacciones están sujetas a comunicación a fin de evitar que las empresas informen más de lo necesario, lo que derivaría en procedimientos largos tanto para las administraciones tributarias como para los contribuyentes.

3.5. Debe evitarse que haya múltiples interpretaciones, para lo que es preciso que la Comisión y los Estados miembros proporcionen más orientación a fin de que la propuesta sea eficaz. Este es el caso, en particular, por lo que respecta a la aplicación del principio de plena competencia o las directrices de la OCDE sobre precios de transferencia.

3.6. Además, la propuesta de Directiva deja algunos aspectos por resolver, a saber, la modalidad de aplicación para los contribuyentes de la economía digital, dada la dificultad de determinar la presencia física como sujeto de imposición fiscal en las jurisdicciones de los Estados miembros. Otro aspecto es el relacionado con la claridad de los criterios establecidos por la normativa para un enfoque unitario en las normativas nacionales para las sanciones en caso de no facilitar información.

3.7. El CESE considera que es necesario realizar evaluación de impacto más completas para garantizar que la Directiva propuesta sea proporcionada. Es necesario evaluar cuánto tardarían las administraciones tributarias y los intermediarios/empresas en respetar las normas.

3.8. La Comisión propone que un Estado miembro pueda usar el mecanismo de intercambio automático de información para poner a disposición de los demás Estados miembros información referente a los informes presentados por intermediarios. El CESE respalda la propuesta de la Comisión ya que actualmente las disposiciones jurídicas actuales no permiten a los Estados miembros intercambiar información en caso de que tengan conocimiento de métodos de elusión o evasión fiscales.

3.9. El CESE solicita a la Comisión y a los Estados miembros que garanticen que la Directiva relativa a la resolución de litigios⁽²⁾ se aplica de manera oportuna y efectiva.

3.10. El CESE considera que, mediante el uso de los mecanismos de planificación fiscal agresiva, algunas empresas con actividad transfronteriza transfieren una parte importante del beneficio obtenido en el territorio de un Estado miembro a jurisdicciones con un nivel de imposición bajo, lo que reduce de manera artificial las bases impositivas de los Estados miembros y provoca distorsiones graves en el mercado interior. Por ello, el Comité apoya la propuesta de la Comisión de que los Estados miembros incluyan en la legislación nacional sanciones para el incumplimiento de las disposiciones de la Directiva, aplicables tanto a los intermediarios como a los contribuyentes que utilicen mecanismos de planificación fiscal agresiva.

3.11. En este sentido, el CESE solicita a la Comisión que introduzca en la propuesta de Directiva normas claras relativas a la identificación de las causas que generen una responsabilidad de los contribuyentes y de los intermediarios que emplean mecanismos de planificación fiscal agresiva, dejando a los Estados miembros la decisión relativa a la cuantificación de estas sanciones.

3.12. Es imprescindible que la Comisión garantice la protección del entorno empresarial europeo y de la libre competencia en el mercado único, incluida la distribución honesta de las cargas fiscales, por lo que el CESE le solicita que establezca los ámbitos mediante los cuales puede establecer, a través de actos delegados, de manera dinámica, las categorías de indicaciones (señas distintivas) relativas a los mecanismos de planificación fiscal agresiva previstos en el anexo de la Directiva.

3.13. Llamamos la atención sobre el hecho de que, por lo que respecta al uso de mecanismos de comunicación, estos no deben llevar a la inestabilidad de la legislación fiscal mediante modificaciones frecuentes, y también deben tener en cuenta que, por lo que respecta a la fiscalidad directa, los Estados miembros tienen la competencia en materia de reglamentación.

3.14. El CESE acoge con satisfacción la decisión de la Comisión de ofrecer apoyo logístico y técnico a los Estados miembros para poner en marcha el directorio central seguro, que se utilizará para registrar la información que sea objeto de la cooperación administrativa. Habida cuenta de la complejidad de algunos de los mecanismos de planificación fiscal agresiva, el CESE recomienda a la Comisión que también ofrezca apoyo a los Estados miembros en el ámbito de la formación del personal con atribuciones relativas al registro e intercambio de información.

3.15. El CESE solicita a la Comisión que revise el plazo de cinco días para la comunicación, de modo que las entidades que tengan la obligación de comunicación puedan hacerlo y, al mismo tiempo, con el objetivo de garantizar la eficacia de la política de comunicación. Así pues, la prolongación del plazo se considera necesaria y proporcional.

3.16. El CESE solicita a la Comisión que revise los plazos de evaluación de la aplicación de la Directiva por lo que respecta a la elaboración de un informe periódico cada dos años, que debe ponerse a disposición de los contribuyentes y los ciudadanos europeos. Habida cuenta del considerable esfuerzo administrativo, el CESE opina que el informe que debe elaborarse cada dos años es prueba de transparencia si incluye la centralización de los datos cuantitativos, sin infringir los derechos legítimos de las empresas.

Bruselas, 18 de enero de 2018.

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

⁽²⁾ Propuesta de Directiva del Consejo relativa a los mecanismos de resolución de los litigios de doble imposición en la Unión Europea y dictamen del CESE «Mejorar los mecanismos de resolución de los litigios de doble imposición» (DO C 173 de 31.5.2017, p. 29).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la recomendación de Recomendación del Consejo sobre la política económica de la zona del euro

[COM(2017) 770 final]

(2018/C 197/06)

Ponente: **Javier DOZ ORRIT**

Consulta	Comisión Europea, 18.1.2018
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	20.12.2017
Aprobado en el pleno	18.1.2018
Pleno n.º	531
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	182/2/5

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE celebra que se haga hincapié en el crecimiento sostenible e integrador, la resiliencia y la convergencia como objetivos políticos dentro de la recomendación de la Comisión Europea sobre las políticas de la zona del euro⁽¹⁾.

1.2. El CESE señala que, a pesar de que la recuperación económica en la zona del euro ha cobrado impulso desde el año pasado, sigue siendo «frágil», «incompleta» y «atípica», tal como se señala en las Previsiones de otoño de la Comisión Europea⁽²⁾.

1.3. A pesar de que ha aumentado el número de puestos de trabajo creados, hay pruebas abundantes tanto de la Comisión Europea como del Banco Central Europeo de que «la atonía del mercado laboral» sigue siendo significativa, factor que subyace a un crecimiento de los salarios relativamente débil en comparación con la fortaleza de la recuperación económica. La persistencia del desempleo y el subempleo en la zona del euro supone perder las competencias y la capacidad productiva de estos Estados miembros y constituye una grave amenaza para la integración social, el bienestar y la igualdad.

1.4. Por lo demás, la inversión en la zona sigue estando por debajo de los niveles de 2008, lo que contribuye a registrar una pérdida considerable de potencial productivo en muchos Estados miembros de la zona del euro. La persistencia del superávit por cuenta corriente de la zona del euro con el resto del mundo sugiere, además, que la demanda interna de la zona sigue siendo baja.

1.5. El CESE reconoce que los elevados niveles de deuda pública y privada de la zona del euro hacen que su economía sea vulnerable y admite que es necesario reducirlos.

1.6. Después de sopesar cuidadosamente las oportunidades y riesgos relativos derivados de los factores mencionados, el CESE no está de acuerdo con la propuesta de la Comisión Europea de una orientación presupuestaria globalmente neutra y, en su lugar, propone una orientación presupuestaria positiva de aproximadamente un 0,5 % del PIB. La probabilidad de una ralentización del crecimiento entre 2017 y 2019, como prevé la Comisión, el cambio anunciado en la política monetaria del BCE, la persistencia de un claro déficit de inversión y los riesgos geopolíticos y del comercio mundial también requerirían que la política monetaria pase el relevo a la política presupuestaria.

⁽¹⁾ Recomendación de Recomendación del Consejo sobre la política económica de la zona del euro, COM(2017) 770 final.
⁽²⁾ European Economic Forecast — Autumn 2017, Comisión Europea, noviembre de 2017.

1.7. Un estímulo presupuestario centrado en la inversión pública supondría un aumento de la demanda a corto plazo, pero también incrementaría el potencial de crecimiento a largo plazo, abordando así la cuestión de la sostenibilidad de la deuda pública. Esta inversión pública debe centrarse no solo en las infraestructuras sino también en el ámbito de la educación y las políticas de desarrollo de las competencias («inversión social»), contribuyendo así a aplicar algunos de los principios del recién proclamado pilar europeo de derechos sociales.

1.8. El CESE recomienda que, al aplicar las normas presupuestarias, la Comisión Europea excluya el gasto público destinado a inversión del ámbito de aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

1.9. El CESE acoge con satisfacción la mención explícita en la recomendación de la Comisión Europea de dar prioridad a las reformas estructurales que no solo incrementen la productividad y el potencial de crecimiento, mejoren el entorno empresarial y apoyen la inversión, sino que también contribuyan a la creación de puestos de trabajo de calidad y reduzcan la desigualdad, en consonancia con las peticiones formuladas en anteriores dictámenes del CESE⁽³⁾. Reitera que, si se quiere 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 poner en práctica 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.

1.10. El CESE felicita a la Comisión Europea por pedir a los Estados miembros que luchen contra la elusión fiscal, entre otras cosas, prosiguiendo los trabajos para establecer una base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades (BICCIIS). También considera prioritario que, por razones éticas, económicas y políticas, las instituciones europeas y los Estados miembros apliquen medidas eficaces (las ya acordadas y otras nuevas) contra el fraude fiscal, el blanqueo de capitales y las actividades ilícitas de los paraísos fiscales.

1.11. El CESE apoya las medidas necesarias para la profundización de la unión económica y monetaria (UEM), incluida la plena y pronta finalización tanto de la unión bancaria –Sistema Europeo de Garantía de Depósitos, mecanismo de protección común para el Fondo Único de Resolución y fortalecimiento del marco europeo de supervisión– como de la unión de los mercados de capitales. Ambas deben contribuir no solo a una mayor y mejor diversificación de la financiación de la economía sino también, gracias a una mayor asunción del riesgo por el sector privado y la integración financiera a escala transfronteriza, a hacer el sistema económico y financiero más seguro, más estable y más resiliente.

1.12. En consonancia con su anterior Dictamen ECO/435, el CESE reitera que el euro es la moneda de toda la UE y hace hincapié en la necesidad de:

- crear una unión presupuestaria;
- reforzar la responsabilidad de los Estados miembros y la asunción de sus obligaciones respecto de la UEM;
- introducir reformas estructurales en el marco la plataforma del Semestre Europeo;
- reforzar aún más la coordinación y la gobernanza económicas, así como crear un Fondo Monetario Europeo;
- mejorar el sistema de intermediación financiera, que dé lugar a la consolidación de una inversión real a largo plazo optimizando el papel que desempeñan el BEI, el FEI y el FEIE 2.0;
- hacer la UEM más resistente, para que pueda ejercer una mayor influencia en el mundo.

2. Antecedentes

2.1. Tras el lanzamiento del debate sobre el futuro de Europa y los correspondientes documentos de reflexión, especialmente en cuanto a la profundización de la UEM y el futuro de la dimensión social de la UE, así como la proclamación del pilar europeo de derechos sociales por la Cumbre Social de Gotemburgo, la Comisión Europea publicó su Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento, acompañado de una recomendación sobre las políticas de la zona del euro para 2018. Las principales recomendaciones de la Comisión Europea se recogen en los siguientes puntos.

⁽³⁾ Véanse a este respecto los siguientes dictámenes del CESE: Política económica de la zona del euro (2016) (DO C 177 de 18.5.2016, p. 41); Política económica de la zona del euro (2017) (DO C 173 de 31.5.2017, p. 33), y Política económica de la zona del euro 2017 (Dictamen adicional) (DO C 81 de 2.3.2018, p. 216).

2.2. Impulsar políticas que fomenten el crecimiento sostenible e integrador y mejoren la resiliencia, el reequilibrio y la convergencia. Los Estados miembros con déficits por cuenta corriente o con una deuda externa elevada deben aspirar, además, a contener el crecimiento de los costes laborales unitarios. Los Estados miembros con superávits por cuenta corriente deben, además, promover el crecimiento de los salarios y aplicar de forma prioritaria medidas que favorezcan la inversión, apoyen la demanda interna y faciliten la recuperación del equilibrio en la zona del euro.

2.3. Aspirar a una orientación presupuestaria globalmente neutra a nivel agregado para la zona del euro y una combinación de políticas equilibrada.

2.4. Implementar reformas que fomenten la creación de empleo de calidad, la igualdad de oportunidades y el acceso al mercado laboral, unas condiciones de trabajo justas y la protección e integración sociales.

2.5. Proseguir el trabajo para completar la unión bancaria por lo que respecta a la reducción y el reparto de los riesgos, sin olvidar el establecimiento de un sistema europeo de garantía de depósitos, conseguir que sea operativo el mecanismo de protección común para el Fondo Único de Resolución y reforzar el marco europeo de supervisión para evitar la acumulación de riesgos.

2.6. Adoptar medidas para acelerar de forma tangible la reducción del nivel de préstamos no productivos sobre la base del plan de acción aprobado por el Consejo (Ecofin) y promover un proceso ordenado de desapalancamiento en los Estados miembros con grandes volúmenes de deuda privada. Mejorar la integración y el desarrollo de los mercados de capitales de la UE con el fin de favorecer el crecimiento de la economía real, garantizando al mismo tiempo la salvaguardia de la estabilidad de los mercados financieros.

2.7. Avanzar rápidamente hacia la culminación de la UEM.

3. Observaciones generales y específicas

3.1. El crecimiento de la producción ha cobrado impulso en comparación con anteriores previsiones de la Comisión Europea y se ha ampliado a más Estados miembros de la zona del euro respecto del año pasado. No obstante, deben tenerse en cuenta las tres cuestiones siguientes.

3.2. En primer lugar, esta aceleración de la recuperación se produce tras un largo período de estancamiento del conjunto de la zona del euro, en comparación con economías como la de los Estados Unidos. Este estancamiento y el fracaso de las políticas económicas de la zona del euro para corregirlo han dejado graves cicatrices económicas y sociales en muchas partes y han minado la confianza de los ciudadanos en la capacidad de la UE para lograr la prosperidad.

3.3. En segundo lugar, en sus previsiones de otoño la Comisión Europea estima que la tasa de crecimiento de la producción en 2017, un 2,2 %, representará probablemente un pico en comparación con 2018 y 2019, cuando se prevé que el crecimiento disminuya ligeramente, hasta un 2,1 % y un 1,9 %, respectivamente. La demanda interna de la zona del euro, como pone de relieve el elevado superávit de la balanza por cuenta corriente con el resto del mundo, se ha mantenido en un nivel moderado: se prevé el que consumo privado, aunque sigue creciendo, registre una desaceleración, mientras que persiste la brecha de inversión.

3.4. En tercer lugar, la recuperación se ha basado en el apoyo de las políticas monetarias no convencionales y expansivas que ha llevado a cabo activamente hasta ahora el BCE, mientras que la política presupuestaria era excesivamente restringida. El BCE ha anunciado recientemente la retirada gradual de sus políticas no convencionales. Aunque ello no signifique necesariamente la retirada del apoyo de la política monetaria, no ha disminuido la necesidad de unas políticas presupuestarias que respalden en mayor medida la recuperación.

3.5. Además de los cambios en la política monetaria y la prevista ralentización del crecimiento después de 2018, hay razones adicionales para proponer una orientación presupuestaria moderadamente positiva en la zona del euro, que el CESE fija en el 0,5 % del PIB: su persistente déficit de inversiones, que no se registra en otras regiones económicas del mundo; una tasa de desempleo demasiado elevada (el 9,1 % en 2017); y la persistencia de los riesgos geopolíticos y en el comercio mundial debido a la aparición de políticas proteccionistas, especialmente por parte de los Estados Unidos. Por consiguiente, en la combinación de políticas es necesario utilizar todos los instrumentos que favorezcan el crecimiento sostenible.

3.6. El CESE considera que una orientación presupuestaria algo más expansiva de la zona del euro en su conjunto de lo que propone actualmente la Comisión Europea sería beneficiosa para la recuperación y compatible a largo plazo con la sostenibilidad de la deuda pública. Aplicar la regla de oro en materia de inversiones (incluida la inversión social) al ejecutar las normas presupuestarias sería de utilidad a este respecto y crearía un contexto favorable para un crecimiento más integrador y una convergencia al alza. Igualmente importante sería potenciar la inversión socialmente responsable y la encaminada al cumplimiento de los ODS de la ONU.

3.7. El CESE se muestra totalmente acuerdo con el criterio de la Comisión respecto de la necesidad de que los países con margen presupuestario y superávits de la balanza de pagos incrementen su inversión pública dado que ello generaría importantes efectos indirectos positivos para el resto de la zona del euro. Los efectos a largo plazo en el PIB serían mayores que el impacto a corto plazo, dado que la inversión pública impulsaría la productividad del capital privado y del trabajo durante un período prolongado de tiempo (⁴).

3.8. El CESE acoge favorablemente el llamamiento de la Comisión Europea a los Estados miembros con déficit por cuenta corriente y deuda exterior elevada para que se centren no solo en un mayor crecimiento de su productividad, sino también en la mejora del entorno empresarial. En este contexto, observa que una redistribución equitativa de la renta y la riqueza derivadas del aumento de la productividad debería contribuir a una mayor igualdad e incidir de manera positiva en la demanda interna y agregada en la zona del euro. Es importante estimular la demanda interna como condición necesaria para respaldar el crecimiento y superar la crisis. El aumento de los salarios, en particular de los más bajos, es hoy uno de los instrumentos más importantes para alcanzar estos objetivos en la economía y la sociedad europeas.

3.9. La coordinación de las políticas presupuestarias debe complementarse con avances hacia la armonización fiscal, uno de cuyos principales objetivos es acabar con la evasión fiscal en la UE. El CESE apoya la adopción urgente de la Directiva BICCIS. Se trata de un instrumento necesario para ejecutar las medidas que pongan fin a la escandalosa evasión fiscal que llevan a cabo diversas multinacionales y que priva a los presupuestos públicos de entre 40 000 y 60 000 millones de euros (⁵), a la vez que ejerce una competencia desleal sobre las empresas que cumplen con sus obligaciones fiscales.

3.10. El fraude fiscal, el blanqueo de dinero o la suma de actividades ilícitas desarrolladas en paraísos fiscales mueven cifras muy superiores a las del punto anterior que se sustraen de las finanzas públicas en un momento en el que son especialmente necesarias. En opinión del CESE, debería ser prioritario para las instituciones de la UE y los Estados miembros liderar la lucha mundial contra estos delitos, aplicar urgentemente los instrumentos jurídicos ya aprobados para hacerles frente y tomar las medidas necesarias para reducirlos de forma significativa.

3.11. El CESE considera necesario dar prioridad a las reformas estructurales que mejoren el crecimiento de la productividad y que además refuerzen la seguridad del empleo y el sistema de protección social en el marco de unas condiciones empresariales adecuadas. Ningún país de la zona del euro puede competir en el mundo actual sobre la base de bajos salarios y empleos precarios. Debe hacerse hincapié en reformas que combinen la flexibilidad negociada con la seguridad, con el fin de mejorar las competencias y la innovación y crear incentivos para dicha mejora. Las reformas del mercado laboral deberían promover una mayor estabilidad del empleo, lo que contribuirá a mejorar los lados de la oferta y la demanda de la economía de la zona del euro, también a corto plazo. También deberían contribuir al fortalecimiento de la negociación colectiva, basada en la autonomía de los interlocutores sociales, y del diálogo social.

3.12. El CESE considera que las medidas propuestas con el fin de completar la unión bancaria son esenciales para aliviar la carga que pesa sobre los presupuestos de los gobiernos nacionales, además de garantizar la estabilidad del sistema bancario en beneficio de todos los ciudadanos.

(⁴) Commission Staff Working Document: Analysis of the Euro Area economy, accompanying the document Recommendation for a Council Recommendation on the economic policy of the euro area, SWD(2017) 660 final, p. 5.

(⁵) Commission Staff Working Document, *Ibid*, p. 9.

3.13. También hay que esforzarse por desarrollar la Unión de los Mercados de Capitales (UMC). Junto con la unión bancaria, la UMC debería permitir ampliar y diversificar las fuentes de financiación de la economía. Un mayor riesgo compartido transfronterizo privado y una mayor integración financiera contribuirán a mejorar la seguridad y estabilidad del sistema económico y financiero así como su resistencia a las perturbaciones. Además, los efectos asimétricos de las perturbaciones económicas podrán, en su caso, absorberse mejor, lo que beneficiará a todos los Estados miembros.

3.14. De acuerdo con lo expuesto anteriormente, el CESE destaca, una vez más, que atajar el problema de los préstamos no productivos de los bancos reviste una importancia capital para completar las políticas destinadas a reactivar el crecimiento. Es necesario adoptar rápidamente medidas para abordar el problema, teniendo en cuenta al mismo tiempo las cuestiones relacionadas con la protección de los consumidores.

Bruselas, 18 de enero de 2018.

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

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican el Reglamento (CE) n.º 1071/2009 y el Reglamento (CE) n.º 1072/2009 con el fin de adaptarlos a la evolución del sector»

[COM(2017) 281 final — 2017/0123 (COD)]

(2018/C 197/07)

Ponentes: **Stefan BACK** y **Pasi MOISIO**

Consulta	Parlamento Europeo, 15.6.2017
Fundamento jurídico	Consejo de la Unión Europea, 20.6.2017
Sección competente	Artículo 91 del TFUE
Aprobado en sección	Sección de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en el pleno	4.1.2018
Pleno n.º	18.1.2018
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	531 221/3/2

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE reitera su apoyo al objetivo de la propuesta y al Paquete sobre movilidad en su conjunto para reforzar la competitividad del sector europeo de la movilidad asegurando, al mismo tiempo, un mercado interior competitivo y socialmente justo para los servicios de transporte por carretera⁽¹⁾.

1.2. El CESE se congratula por el énfasis que pone la Comunicación en una movilidad limpia, cooperativa y conectada que permite escoger soluciones multimodales sostenibles y eficientes, así como por su reconocimiento de la importancia fundamental del transporte por carretera.

1.3. Por consiguiente, el CESE acoge favorablemente los objetivos de la propuesta consistentes en garantizar condiciones de competencia equitativas en un mercado interior del transporte por carretera no fragmentado, evitar cargas administrativas excesivas a las empresas, aportar mayor claridad y mejorar el cumplimiento del marco normativo, así como evitar abusos, por ejemplo, el recurso a empresas ficticias, a modelos de negocio carentes de transparencia o al cabotaje ilegal.

1.4. El CESE apoya los objetivos de la propuesta de introducir en el Reglamento (CE) n.º 1071/2009 requisitos de establecimiento que impidan recurrir a empresas ficticias para realizar operaciones de transporte por carretera y reforzar la supervisión del cumplimiento de la legislación, en particular mediante la mejora de la cooperación transfronteriza entre las autoridades y la instauración del Registro europeo de empresas de transporte por carretera (ERRU, por sus siglas en inglés).

El CESE apoya, además, las normas mejoradas sobre los procedimientos de infracción y la evaluación de sanciones que pueden acarrear la pérdida de la honorabilidad, ya que todo ello refuerza la seguridad jurídica. El CESE subraya la importancia de la aplicación armonizada de los requisitos mínimos establecidos en el artículo 6, apartado 1, párrafo tercero, letras a) y b), para las infracciones que afecten a la honorabilidad.

En cuanto a las empresas ficticias, el CESE concluye que la eficacia en el cumplimiento de la normativa seguirá dependiendo de la eficiencia tanto de las autoridades nacionales como de la cooperación transfronteriza o la interpretación uniforme de los criterios de establecimiento. También hay que tener en cuenta los avances en el sector digital.

⁽¹⁾ DO C 13 de 15.1.2016, p. 176.

El CESE acoge con satisfacción la mejora de la información disponible a través de los registros nacionales y la introducción de plazos para responder a una solicitud de información. El CESE acogería con satisfacción un acceso en tiempo real por parte de las autoridades de control a información disponible por medios electrónicos en los registros nacionales.

El CESE considera que los datos que habrán de consignarse en los registros electrónicos nacionales deberían abarcar, asimismo, información sobre los conductores empleados por una empresa, lo cual es pertinente para determinar la tasa de cumplimiento de la legislación social y laboral, y pide a la Comisión que considere esta medida.

1.5. El CESE cuestiona la manera incompleta en que se han introducido los vehículos comerciales ligeros (LCV, por sus siglas en inglés) en el ámbito de aplicación del Reglamento (CE) n.º 1071/2009 sobre el acceso a la profesión y pone en duda el valor añadido de esta medida, teniendo en cuenta que dichos vehículos permanecen fuera del ámbito de aplicación del Reglamento (CE) n.º 1072/2009. Por consiguiente, el CESE considera que los LCV deberían incluirse plenamente en los ámbitos de aplicación del Reglamento (CE) n.º 1071/2009 y del Reglamento (CE) n.º 1072/2009, aunque, posiblemente, de manera atenuada.

1.6. El CESE acoge con satisfacción el núcleo principal de las modificaciones propuestas al Reglamento (CE) n.º 1072/2009 destinadas a simplificar y aclarar las normas sobre cabotaje y a reforzar la supervisión de su cumplimiento. El CESE toma nota del potencial del tacógrafo digital como medio eficaz de control del cumplimiento y respalda su rápida instalación, incluso en los vehículos existentes.

Sin embargo, el CESE hace especial hincapié en que las modificaciones propuestas sobre el cabotaje pueden introducirse con éxito y de forma correcta solo si se acompañan de disposiciones que aclaren cuándo una prestación de servicios de cabotaje deja de ser temporal y surge una obligación de establecimiento y que evidencien si el conjunto completo de las normas sobre el desplazamiento de trabajadores es aplicable a cada operación de cabotaje sin excepción alguna.

1.7. El CESE lamenta que no se haya aprovechado la ocasión para aclarar una serie de cuestiones relativas a las normas de cabotaje, que han sido objeto de interpretaciones divergentes. Uno de los requisitos previos esenciales para un seguimiento eficaz del cumplimiento de la normativa, en particular en los controles de carretera, es disponer de normas claras y sencillas que permitan una evaluación del cumplimiento inmediata basándose en datos de fácil acceso. El CESE lamenta que, aunque la propuesta sea un paso adelante, la legislación siga siendo poco clara y esté abierta a interpretaciones divergentes en una serie de aspectos.

1.8. El CESE lamenta que la Directiva 92/106/CEE sobre el transporte combinado, que en la práctica otorga un acceso en paralelo al mercado, no se aborde al mismo tiempo que el Reglamento (CE) n.º 1071/2009 y el Reglamento (CE) n.º 1072/2009. Con el fin de disponer de una legislación eficaz, el cabotaje en todas sus modalidades debe estar sujeto a las mismas normas.

1.9. El CESE apoya la creación de una Agencia Europea de Transporte por Carretera como un medio eficaz para mejorar la tasa de cumplimiento transfronterizo de la normativa en este sector.

2. Contexto

2.1. La propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican el Reglamento (CE) n.º 1071/2009 y el Reglamento (CE) n.º 1072/2009 con el fin de adaptarlos a la evolución del sector (en lo sucesivo, «la propuesta») forman parte del Paquete sobre movilidad presentado por la Comisión Europea el 31 de mayo de 2017.

2.2. Los objetivos principales de la propuesta son los siguientes:

crear las condiciones para una movilidad justa y competitiva, eliminar las empresas ficticias, simplificar y aclarar las normas de cabotaje, así como permitir una supervisión eficiente mediante una mayor cooperación entre las autoridades, también mediante el Registro Europeo de Empresas de Transporte por Carretera (ERRU).

2.3. Los objetivos globales del Paquete en su conjunto, además de los referidos anteriormente en los puntos 2.1 y 2.2, se establecen en la Comunicación de la Comisión «Europa en movimiento — Una Agenda para una transición socialmente justa hacia una movilidad limpia, competitiva y conectada para todos» [COM(2017) 283] (en lo sucesivo, «la Comunicación»).

2.4. La Comunicación instaura una estrategia para que Europa pueda mantener su papel de líder en materia de movilidad limpia, cooperativa y competitiva, que permite escoger soluciones multimodales sostenibles y eficientes. Esto es necesario debido a la importancia fundamental de la movilidad en el funcionamiento de una Europa sin fronteras y requiere un sistema de movilidad moderno, que es esencial para la transición hacia una economía hipocarbónica.

2.5. La Comunicación reconoce el papel esencial del transporte por carretera y va acompañada de un conjunto de propuestas centradas en este sector, incluido un marco para un mercado interior sólido, la mejora de las condiciones laborales en el sector del transporte por carretera, el transporte digitalizado y normas revisadas sobre tarificación vial.

3. Observaciones generales

3.1. El CESE apoya la estrategia de movilidad descrita en la Comunicación, que hace hincapié en una multimodalidad óptima y en el reconocimiento de la importancia esencial del papel del transporte por carretera.

3.2. El CESE respalda plenamente los principales objetivos de la Comunicación, consistentes en eliminar las empresas ficticias y simplificar las normas de cabotaje por carretera para hacerlas más fáciles de entender y aplicar con vistas a lograr un mercado interior justo y competitivo en el sector del transporte por carretera.

3.3. El CESE se remite a sus dictámenes anteriores TEN/566 «Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte — Progresos y desafíos» y TEN/575 «El mercado interior del transporte internacional de mercancías por carretera: *dumping social y cabotaje*», en los que puso de relieve la necesidad de completar el mercado interior en el sector del transporte por carretera, así como de prevenir las actuaciones fraudulentas, elusión y abuso, incluido el funcionamiento a través de empresas ficticias y la elusión de las normas de cabotaje. El CESE acoge favorablemente que la propuesta resuelva algunos de los problemas más acuciantes evocados en estos dictámenes. No obstante, el CESE lamenta que no se aproveche la oportunidad para abordar expresamente el *dumping social* como actividad fraudulenta, elusión y abuso, en el sentido definido de forma consensuada por el CESE en los referidos dictámenes⁽²⁾ (véase también la Resolución del Parlamento Europeo sobre el *dumping social* en la Unión Europea, de 14 de septiembre de 2016, sección I, punto 1 (2015/2255 (INI)).

3.4. Sin embargo, sigue pendiente la cuestión de si los medios elegidos son adecuados para abordar estos problemas, si deberían haberse adoptado otras medidas alternativas o complementarias y si las medidas previstas son proporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos.

3.5. El CESE considera que la creación de una Agencia Europea de Transporte por Carretera será fundamental para impulsar el cumplimiento transfronterizo de la normativa en el sector del transporte por carretera.

4. Reglamento (CE) n.º 1071/2009 — Acceso a la profesión

4.1. El CESE apoya las modificaciones previstas al artículo 1 en la medida en que aclaran el texto o bien aportan valor añadido al mejorar el funcionamiento del mercado interior del transporte por carretera. El CESE cuestiona el valor añadido de citar, en la adición propuesta al artículo 1, apartado 4, letra b), uno de los varios posibles casos de actividades con fines no comerciales sin abordar la cuestión de la carga de la prueba, que en principio debería recaer sobre aquellos que ejercen una actividad. La propuesta sobre este punto podría suscitar más problemas de los que resuelve. No refuerza la seguridad jurídica y entraña el riesgo de potenciar las distorsiones de la competencia y la creación de un «mercado gris».

4.2. El nuevo apartado 6, párrafo primero, del artículo 1 incluye en el ámbito de aplicación del Reglamento a las empresas que exploten LCV que no superen las 3,5 toneladas, pero las dispensa de cumplir los requisitos de honorabilidad y competencia profesional, así como la exigencia de disponer de un gestor de transporte.

El CESE considera que tales exenciones constituirían una señal nefasta. El CESE recomienda incluir plenamente los LCV en los ámbitos de aplicación del Reglamento (CE) n.º 1071/2009 y del Reglamento (CE) n.º 1072/2009, aunque, posiblemente, de manera atenuada. Solo así se garantizaría un nivel común de la profesionalización del sector y condiciones de competencia equitativas.

El CESE destaca que deben facilitarse recursos adecuados para asumir el aumento del volumen de trabajo necesario para adaptarse a la ampliación del ámbito de aplicación del Reglamento (CE) n.º 1071/2009 y del Reglamento (CE) n.º 1072/2009.

Asimismo, el CESE cuestiona la posibilidad brindada a los Estados miembros de aplicar a los LCV, en parte o en su totalidad, las disposiciones en materia de honorabilidad, competencia profesional y disponibilidad de un gestor de transporte. Esta opción puede alterar la coherencia del mercado interior. Además, no es coherente con la propuesta de suprimir la opción prevista en el actual artículo 3, apartado 2, que permite a los Estados miembros prever requisitos adicionales para el acceso a la profesión.

⁽²⁾ DO C 13 de 15.1.2016, p. 176.

4.3. El CESE apoya la supresión de la posibilidad prevista en el artículo 3, apartado 2, de que los Estados miembros impongan requisitos adicionales para acceder a la profesión, más allá de los ya establecidos en el artículo 3.

4.4. Las modificaciones propuestas al requisito de establecimiento previsto en el artículo 5 están orientadas directamente contra las empresas ficticias. Los requisitos propuestos están más desarrollados que los previstos en las disposiciones vigentes. La propuesta pone más énfasis en el ejercicio real de actividades comerciales y administrativas en los locales de la empresa situados en el Estado miembro de establecimiento (donde también deberán conservarse los documentos principales de la empresa), añadiendo, por ejemplo, que deberán ejercer efectiva y permanentemente sus actividades administrativas y comerciales en ese Estado miembro, mientras mantiene el requisito de gestionar las operaciones de transporte realizadas con los vehículos a disposición de la empresa. Además, se añade la obligación de que la empresa mantenga activos y emplee personal en proporción a la actividad del establecimiento. El CESE apoya estas modificaciones y destaca la importancia de una interpretación uniforme para garantizar la previsibilidad. El CESE da por sentado que los documentos principales de la empresa también podrán conservarse en formato electrónico, siempre que ello sea legalmente posible.

4.5. No obstante, el CESE considera que seguirá siendo difícil demostrar que una actividad se realiza mediante una empresa ficticia. Los textos propuestos dejan un amplio margen de apreciación que entraña el riesgo de desembocar en prácticas discrecionales divergentes. Las decisiones basadas en tales textos podrán impugnarse con facilidad. Podrían surgir problemas especialmente con empresas que formen parte de un grupo internacional o que externalicen, por ejemplo, determinadas tareas administrativas. Existe un riesgo evidente de que las prácticas nacionales evolucionen de manera muy dispar dadas las interpretaciones nacionales divergentes.

4.6. El CESE considera que podría lograrse una visión más clara de la situación de una empresa si se impusiera la obligación de facilitar la información recogida en un diagrama sobre las relaciones de propiedad⁽³⁾.

4.7. Por consiguiente, el CESE llama la atención sobre las dificultades de aplicación y subraya la importancia de una cooperación transfronteriza y de un intercambio de buenas prácticas eficaces entre las autoridades encargadas de supervisar el cumplimiento de la normativa.

4.8. El CESE toma nota de que, pese a la adición de más detalles al artículo 6, apartado 1, párrafo segundo, sobre el círculo de personas cuyo comportamiento puede influir en la evaluación de la honorabilidad, los Estados miembros seguirán manteniendo la posibilidad de añadir cualquier otra «persona pertinente». Por lo tanto, el círculo de personas en cuestión podría seguir variando en función del Estado miembro.

El CESE apoya la inclusión, propuesta en el mismo apartado, párrafo tercero, letra a), del «Derecho fiscal» como motivo importante para poner en entredicho la honorabilidad, lo cual refleja la creciente importancia que se concede al cumplimiento de la legislación fiscal. Asimismo, el CESE está de acuerdo con la importancia que se concede al cumplimiento de las normas sobre el desplazamiento de trabajadores, como se refleja en el artículo 6, apartado 1, párrafo tercero, letra b), inciso xi).

En ambos casos, la seguridad jurídica está garantizada por los umbrales con arreglo a los cuales solo deberán tenerse en cuenta los actos que hayan dado lugar a la imposición de condenas o sanciones por infracción grave a las normas nacionales o de la UE.

4.9. El CESE cuestiona la inclusión de sanciones por infracciones graves al Derecho de la UE en cuanto a la legislación aplicable a las obligaciones contractuales, en la medida en que se refiere a las normas sobre la elección de la ley aplicable y no a problemas sustanciales. Si la propuesta contempla el incumplimiento de la obligación de elegir las normas legales aplicables, debería indicarse con claridad. Una medida más conveniente consistiría en referirse a las condenas impuestas al término de procedimientos civiles por falta grave, fraude o mala gestión.

4.10. El CESE está de acuerdo con las modificaciones a las disposiciones de procedimiento del artículo 6, apartado 2. Teniendo en cuenta los efectos potenciales de las infracciones graves contra la normativa de la UE con respecto a las posibilidades de que una empresa o un gestor de transporte ejerza una actividad, el CESE cuestiona la conveniencia de que la Comisión establezca una lista de dichas actuaciones mediante actos delegados, según lo propuesto en el nuevo apartado 2 bis del artículo 6.

4.11. El CESE cuestiona la proporcionalidad del período mínimo de un año desde la fecha de la pérdida de su honorabilidad para poder rehabilitar a un gestor de transporte. Las autoridades nacionales competentes deberían pronunciarse caso por caso sobre el calendario y la idoneidad de la rehabilitación de la honorabilidad.

⁽³⁾ DO L 140 de 30.5.2012, p. 32.

4.11.1. En cuanto a las condiciones relativas a la capacidad financiera, el CESE cuestiona la propuesta de añadir una disposición al nuevo apartado 2 del artículo 7 que estipule que la autoridad competente reconocerá a «otro documento vinculante» como prueba suficiente de la capacidad financiera. La disposición propuesta es insatisfactoria ya que el carácter del documento en cuestión es demasiado impreciso.

4.12. El CESE aprueba la propuesta de incluir información adicional en los registros electrónicos nacionales contemplados en el artículo 16 e inscribir todas las infracciones en el registro. En particular, el CESE acoge favorablemente el plazo de cinco días para responder a una solicitud de información y señala que las autoridades de control deberían tener acceso en tiempo real, durante los controles de carretera o de empresa, a toda la información disponible en formato electrónico en los registros pertinentes.

El CESE considera también que los datos que deberán consignarse en los registros electrónicos nacionales deben abarcar, asimismo, información sobre los conductores empleados por una empresa, lo cual es pertinente para determinar la tasa de cumplimiento de la legislación social y laboral. Ello tendría una repercusión particular al reducir las prácticas fraudulentas contempladas en el punto 3.3. El CESE solicita a la Comisión que considere dicha medida (véase la Resolución del Parlamento Europeo, de 18 de mayo de 2017, sobre el transporte por carretera en la Unión Europea (2017/2545 (RSP)), punto 33).

4.13. El CESE acoge favorablemente la mejora de la cooperación administrativa mediante el nuevo artículo 18, incluida la instauración de procedimientos y plazos claros para responder a las solicitudes de información. No obstante, el CESE propone las mejoras expuestas a continuación.

En cuanto al apartado 3, el CESE sugiere que los controles se realicen siempre que lo soliciten las autoridades competentes de otros Estados miembros. El Comité propone también eliminar el requisito de verosimilitud que figura en la última frase del apartado 3, puesto que la cuestión de la motivación de la solicitud de información ya se regula adecuadamente en el apartado 4.

El CESE considera que el plazo establecido en el apartado 5 para informar a un Estado miembro solicitante sobre posibles problemas para satisfacer una solicitud de información debería reducirse a cinco días.

4.14. El CESE valora positivamente la obligación de presentar informes sobre las solicitudes efectuadas con arreglo al artículo 18, apartados 3 y 4, así como su posterior tramitación. La cooperación eficaz entre los Estados miembros es fundamental para el cumplimiento eficiente de la normativa y, por tanto, su supervisión es esencial.

5. Reglamento (CE) n.º 1072/2009 — Acceso al mercado

5.1. El CESE acoge con satisfacción las modificaciones propuestas con el fin de clarificar las normas de acceso al mercado en cuanto al cabotaje y a la disponibilidad de pruebas al efectuar los controles de carretera. No obstante, las propuestas formuladas suscitan una serie de interrogantes, que se exponen a continuación. Asimismo, el CESE lamenta que una serie de cuestiones relativas, principalmente, al cabotaje todavía no se hayan resuelto, como se explica más adelante.

5.2. El CESE llama la atención sobre las cuestiones de carácter general expuestas a continuación.

- Como se señala en el punto 4.2, el CESE lamenta que el ámbito de aplicación del Reglamento (CE) n.º 1072/2009 no englobe a los LCV, lo que implica una apertura injustificada del mercado a vehículos sujetos a las normas sobre el acceso a la profesión. Esto podría falsear la competencia y afectar negativamente, por ejemplo, a la congestión del tráfico y al medio ambiente.
- El CESE lamenta que en la propuesta no se aborde en absoluto la cuestión de cuándo deja de ser temporal una actividad de cabotaje para convertirse en una actividad tan continuada y permanente que deje de originarse el derecho a prestar servicios en un Estado miembro distinto de aquel en que esté establecida la empresa, tal como se establece en el artículo 8.

La situación actual, en la que las operaciones que cumplen los criterios formales para el cabotaje, establecidos en el artículo 8, pueden realizarse de manera sistemática y periódica durante un largo lapso de tiempo, incluso en virtud de contratos de larga duración, y seguir considerándose temporales, no es satisfactoria ni coherente con los criterios que definen el carácter temporal del derecho a prestar servicios transfronterizos (véase Recopilación de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de 1995 p. I-04165 y la Recopilación de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de 1985 p. 01513). Por lo tanto, el CESE considera fundamental establecer una norma clara para determinar qué se considera temporal.

El CESE señala que el artículo 91, apartado 1, letra b), del TFUE otorga al legislador de la Unión un amplio margen de apreciación a la hora de establecer los requisitos para prestar servicios de cabotaje que se consideren temporales. Las posibles soluciones podrían ser establecer un número máximo de operaciones o días operativos durante un período determinado, o bien un período de carencia entre las series de operaciones de cabotaje. El CESE considera fundamental que las normas al respecto sean claras y fáciles de aplicar, por ejemplo, en un control de carretera.

- Garantizar que las autoridades nacionales dispongan de personal con competencias adecuadas para realizar controles eficaces de acuerdo con el artículo 10 bis propuesto es clave para la eficiencia de la supervisión del cumplimiento. Según el CESE, es esencial contar con ambos elementos y establecer una red para intercambiar buenas prácticas.
- El CESE lamenta que no se presentara la propuesta de revisión de la Directiva 92/106/CEE sobre el transporte combinado al mismo tiempo que la propuesta que nos ocupa, ya que, en la práctica, dicha Directiva otorga en paralelo un acceso al mercado a los transportistas establecidos en otro Estado miembro para realizar operaciones nacionales de transporte. El CESE considera que el objetivo, totalmente legítimo, de la política de transportes consistente en promover cadenas de transporte combinado puede lograrse sin esta regla especial de acceso al mercado. Por lo tanto, el tramo por carretera de una operación de transporte combinado hacia y desde puertos o terminales ferroviarios dentro de un Estado miembro debería considerarse como una operación de transporte nacional y deberían aplicarse las disposiciones sobre cabotaje previstas en el Reglamento (CE) n.º 1072/2009 u otras disposiciones en tal sentido.

5.3. El CESE toma nota de la incorporación al artículo 1 de un párrafo primero sobre el transporte de paletas o contenedores vacíos; además, llega a la conclusión de que la existencia de un contrato de transporte es determinante y permitirá también considerar como transporte por cuenta ajena incluso una carga muy insignificante.

5.4. La limitación actual a tres operaciones de cabotaje durante el período de cabotaje ha sido objeto de distintas interpretaciones en cuanto a lo que incluye una operación y ha quedado patente que, en la práctica, es difícil, si no imposible, comprobar el cumplimiento de esta norma.

El CESE está de acuerdo con la propuesta de suprimir la limitación a tres operaciones y reducir el tiempo disponible para efectuar dichas operaciones de cabotaje de siete a cinco días, siempre que:

- 1) el carácter temporal del cabotaje esté garantizado mediante una definición clara, tal como se solicita en el punto 5.2;
- 2) las normas sobre el desplazamiento de trabajadores (Directivas 96/71/CE y 2014/67/CE) se apliquen a todas las operaciones de cabotaje desde el primer día. Esto podría hacerse mediante la inclusión de las Directivas 96/71/CE y 2014/67/CE entre las normas aplicables a las operaciones de cabotaje en el artículo 9, sin perjuicio de las disposiciones del artículo 1, apartado 3, letra a), de la Directiva 96/71/CE.

De lo contrario, el CESE prefiere mantener las normas actuales sobre cabotaje porque, sin el cumplimiento de los referidos requisitos, la propuesta presentada por la Comisión significa, en la práctica, la casi total apertura del mercado, lo cual podría causar efectos imprevisibles en el mercado.

El CESE se congratula también por la limitación de las operaciones de cabotaje permitidas en Estados miembros distintos del destinatario de un transporte internacional (el Estado miembro de acogida) a los Estados miembros contiguos, lo que facilita el control del cumplimiento de la normativa. Sin embargo, la propuesta debería modificarse para aclarar que los nuevos derechos de cabotaje consecutivos a una nueva operación de transporte internacional hacia un Estado miembro contiguo extinguieren los derechos de cabotaje existentes con el fin de evitar la acumulación de tales derechos («cadena de cabotaje»). La cuestión de la previsibilidad jurídica es muy importante.

5.5. La propuesta de modificación de las normas para el desplazamiento de los conductores en el sector del transporte por carretera [COM(2017) 278] deja patente que se aplicarán a las operaciones de cabotaje desde el primer día. Aunque las normas para el desplazamiento de trabajadores pueden no colmar por completo la brecha relativa al nivel de costes entre Estados miembros, esta regla podría reducirla. No obstante, el CESE cuestiona la eficiencia de la declaración de desplazamiento simplificada, incluso para un período de seis meses, y de los requisitos de documentación simplificados sin la obligación de designar a un representante en materia de cabotaje que propone la Comisión en su propuesta de normas específicas respecto de la Directiva 96/71/CE y la Directiva 2014/67/UE, en la medida en que no se ha resuelto la cuestión del carácter temporal del cabotaje expuesta en los puntos 1.6 y 5.2.

5.6. En 2011, la Comisión se pronunció sobre la interpretación de diversos aspectos de las disposiciones relativas al cabotaje (véase «The New Cabotage Regime under Regulation (EC) n.º 1072/2009», disponible en el sitio web de la DG MOVE). La propuesta actual incluye la interpretación de la Comisión del concepto de transportes de cabotaje en la propuesta de modificación de la definición que figura en el artículo 2, punto 6, y regula la cuestión de la disponibilidad de la documentación del vehículo durante los controles de carretera, que se aborda en la propuesta de nuevo apartado 4 bis del artículo 8.

El CESE acoge con satisfacción estas aclaraciones, pero lamenta que en su propuesta la Comisión no trate otras cuestiones pertinentes que sí aborda en su documento interpretativo. Tal es el caso de la cuestión de si deben entregarse todos los cargamentos internacionales antes de que pueda empezar el cabotaje y de cómo ha de calcularse el período de cabotaje de siete días previsto en el artículo 8, apartado 2, en su versión actual.

Asimismo, el CESE lamenta que la Comisión no haya hecho uso de esta oportunidad para aclarar si los datos del tacógrafo también pueden utilizarse para comprobar el cumplimiento de las disposiciones sobre cabotaje. En su documento interpretativo de 2011, la Comisión deja claro que tal es su postura. El CESE considera que debería haber aprovechado la ocasión para dejarlo meridianamente claro en el texto del Reglamento.

En cualquier caso, el CESE señala la importancia de la plena disponibilidad del tacógrafo digital como medio de control del cumplimiento y solicita una reducción sustancial del plazo para retroadaptar los vehículos existentes con este tipo de tacógrafo.

5.7. El CESE acoge favorablemente el nuevo artículo 14 bis sobre responsabilidad, pero señala que puede ser problemático demostrar el encargo a sabiendas de servicios de transporte ilegales.

Bruselas, 18 de enero de 2018.

*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 2006/22/CE en lo relativo a los requisitos de control del cumplimiento y se fijan normas específicas con respecto a la Directiva 96/71/CE y la Directiva 2014/67/UE para el desplazamiento de los conductores en el sector del transporte por carretera

[COM(2017) 278 final — 2017/0121 (COD)]

y

sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n.º 561/2006 en lo que se refiere a los requisitos mínimos sobre los tiempos de conducción máximos diarios y semanales, las pausas mínimas y los períodos de descanso diarios y semanales y el Reglamento (UE) n.º 165/2014 en lo que se refiere al posicionamiento mediante tacógrafos

[COM(2017) 277 final — 2017/0122 (COD)]

(2018/C 197/08)

PONENTE: **Tanja BUZEK (DE-II)**

Consulta	Parlamento Europeo, 15.6.2017
Fundamento jurídico	Consejo de la Unión Europea, 20.6.2017
Sección competente	Artículo 91 del TFUE
Aprobado en sección	Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en el pleno	4.1.2018
Pleno n.º	18.1.2018
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	531 173/89/17

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE reconoce el importante papel del transporte como motor de la economía de la UE y apoya a la Comisión Europea en su empeño por garantizar que la UE siga asumiendo en el futuro una posición de liderazgo en el marco de una movilidad limpia, competitiva y conectada. El CESE destaca que el instrumento esencial para lograrlo sigue siendo la plena aplicación de un mercado único eficaz en el sector del transporte, que sea socialmente sostenible y minimice las cargas administrativas.

1.2. No obstante, el CESE destaca que, por lo que respecta en particular al desarrollo ulterior del transporte por carretera, también existen límites impuestos por la falta de espacio para la construcción de carreteras y aparcamientos, por la falta de aceptación social por motivos ecológicos en muchas regiones de Europa y por las cuestiones pendientes sobre seguridad vial, así como por la importancia del equilibrio entre la vida privada y la vida profesional de los conductores. Estos límites deberían tenerse en cuenta en todas las iniciativas legislativas y no legislativas de la UE en este ámbito. Además, los modelos económicos futuros pueden reducir el transporte por carretera mediante la búsqueda de modos de organización de la producción y la distribución más sostenibles.

1.3. El CESE acoge con satisfacción que la Comisión Europea haya tomado la iniciativa para aclarar el marco reglamentario del transporte por carretera y garantizar un mejor control del cumplimiento y una cooperación más estrecha entre los Estados miembros, al tiempo que se lucha contra el *dumping* social, definido por el CESE en su Dictamen TEN 575 como toda forma de práctica ilegal e inaceptable que pretende (mediante sociedades ficticias) eludir las normas sociales o de acceso al mercado o que es contraria a tal normativa, con el objetivo de obtener ventajas competitivas, lo que está en consonancia con la Directiva aprobada sobre la garantía de cumplimiento 2014/67/UE, y, de este modo, se garantiza el buen funcionamiento y la equidad del mercado interior, y se respetan plenamente los derechos de los trabajadores del sector.

1.4. No obstante, el Comité considera que las modificaciones propuestas a la legislación sobre tiempos de conducción y períodos de descanso y sobre el desplazamiento de trabajadores no abordan de manera eficaz los problemas detectados en

numerosos aspectos del transporte por carretera, incluido el hecho de que no se simplifican ni aclaran las normas, ni se facilita su aplicación. En opinión del CESE, las deficiencias de las propuestas se deben a análisis insuficientes del problema y considera que las propuestas sobre la legislación social no llegan a cumplir los propios objetivos políticos de la Comisión Europea, al tiempo que sigue habiendo inseguridad jurídica. El CESE observa que la iniciativa ha generado diferentes puntos de vista entre los Estados miembros, los interlocutores sociales y los propios operadores.

1.5. El CESE señala que la única forma de cumplir la Agenda de la Comisión Europea para una transición socialmente justa hacia una movilidad limpia, competitiva y conectada para todos consiste en proteger los derechos sociales, asegurar tanto la aplicación como la aplicabilidad de las normas y garantizar la competencia leal, reduciendo al mismo tiempo los procedimientos onerosos. El mercado interior ha de funcionar para todas las partes interesadas y en todos los Estados miembros, tanto los antiguos como los nuevos.

1.6. En cuanto a la ampliación del período de referencia para la distribución de los períodos de descanso de dos a cuatro semanas, el CESE constata los esfuerzos realizados por la Comisión Europea para dar respuesta a las exigencias de la industria y los operadores de transporte en pos de una mayor flexibilidad en las operaciones del transporte por carretera, aunque señala que esta medida podría repercutir en el delicado equilibrio entre la competencia leal, la salud y seguridad de los conductores y la seguridad vial, así como en la interpretación armonizada común de las normas, complicando al mismo tiempo su aplicación y su control.

1.7. El CESE pide al legislador que se plantee también posibilitar una compensación por un período de descanso semanal reducido en conexión con los períodos de descanso diario, tal como contempla la normativa vigente. Por lo que respecta a las pausas, el CESE sugiere que se plantea una evaluación del impacto derivado de la posibilidad de dejar a discreción del conductor una distribución más flexible de los 45 minutos de pausa durante un período de seis horas. Esta evaluación de impacto deberá centrarse en la capacidad del conductor de utilizar la pausa para descansar y tomar fuerzas entre períodos de conducción de nueve o diez horas, respectivamente.

1.8. El CESE lamenta que, en especial en lo relativo al transporte de pasajeros en autobuses y autocares, los cambios propuestos no vayan acompañados de una evaluación exhaustiva de la seguridad de pasajeros y conductores y de la seguridad vial. Por consiguiente, el CESE acogería con satisfacción un estudio general sobre la fatiga de los conductores que englobara a toda la UE y lamenta que la Comisión Europea no haya aportado soluciones para afrontar este problema.

1.9. En el contexto complejo de la fijación de precios en el sector del transporte, el CESE señala que es de vital importancia elaborar normas que puedan garantizar de forma eficaz la igualdad de condiciones para todos los operadores de transporte por carretera, independientemente de su tamaño, y todos los trabajadores móviles sin crear nuevos obstáculos al mercado interior ni recortes en la legislación social.

1.10. El CESE respalda la declaración de la Comisión Europea en el sentido de que la aplicación eficaz de la normativa es fundamental, y destaca la importancia de la estrecha cooperación entre los Estados miembros y del intercambio eficaz de información. Por consiguiente, el CESE considera que es necesario asegurar una mejor aplicación de las normas vigentes sobre los períodos de descanso antes de sopesar la posibilidad de crear normas más flexibles sin una base empírica satisfactoria.

1.11. Además, el CESE insta a la Comisión Europea a que avance hacia una aplicación inteligente y que preste todo el apoyo posible a la introducción y uso plenos de los sistemas de clasificación de riesgos; también pide que la Comisión y los Estados miembros proporcionen a las autoridades de control del cumplimiento acceso en tiempo real a los registros electrónicos nacionales y que, para ello, aprovechen al máximo el Registro Europeo de Empresas de Transporte por Carretera (ERRU por sus siglas en inglés).

1.12. El CESE recomienda que la Comisión Europea adopte medidas de aplicación claras destinadas a eliminar el riesgo de manipulación del tacógrafo digital, para lo que es preciso: a) adelantar el plazo límite para la introducción del tacógrafo inteligente en todos los vehículos comerciales que efectúen transportes de cabotaje y transportes internacionales, y b) desplegar todos los medios tecnológicos innovadores necesarios para garantizar que las entradas manuales de información en los tacógrafos sean precisas mediante, por ejemplo, la conexión de un sensor de peso con el tacógrafo como medio más eficaz de controlar las operaciones de carga y descarga, que de hecho forman parte del tiempo de trabajo del conductor.

1.13. Asimismo, el Comité recomienda a la Comisión Europea y los Estados miembros que aborden el problema de las zonas de estacionamiento seguras, incluida la actual disponibilidad limitada de instalaciones adecuadas para los conductores, sin lo cual el paquete de movilidad entraña el riesgo de convertir la obligación de descanso fuera de la cabina en letra muerta. El CESE pide a la Comisión Europea que realice una verificación exhaustiva de la red de estacionamiento existentes en los Estados miembros, especialmente en las carreteras y corredores de transporte geográficamente periféricos, y que elabore un plan para eliminar las zonas sin ninguna instalación en estas regiones, lo que será fundamental para aplicar de forma eficaz el paquete de medidas de movilidad.

1.14. El CESE realiza un llamamiento a las instituciones europeas y a los Estados miembros para que garanticen que el descanso semanal y los períodos de descanso semanal compensatorio se realizan en condiciones de alojamiento adecuadas, con acceso a instalaciones sanitarias individuales y a comida, mientras que, por otro lado, se asegura la inversión y la construcción de infraestructuras viales de gran calidad. En este contexto, el CESE acoge con particular satisfacción la reciente sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), de 20 de diciembre de 2017, en la que se confirma que el período de descanso semanal debe realizarse fuera del vehículo. También pide a la Comisión Europea que clarifique la cuestión de la responsabilidad económica del retorno del conductor a su domicilio, ya que no debería hacerse a expensas del conductor.

1.15. El CESE considera que la aplicación en toda la UE de las normas sobre desplazamiento de los trabajadores en el sector del transporte por carretera es de vital importancia para mantener la igualdad de condiciones tanto para los trabajadores como para las empresas. Asimismo, el CESE está a favor de que se adopten medidas sencillas, eficaces y no discriminatorias para aplicar estas normas, al tiempo que debe evitarse la carga administrativa a cualquier precio.

1.16. El CESE reconoce la gran movilidad que caracteriza el transporte vial, pero considera que, en su formulación actual, la propuesta de la Comisión Europea sobre el desplazamiento de trabajadores en el transporte internacional por carretera no resuelve de manera totalmente satisfactoria los problemas. Son necesarias normas claras y sencillas tanto para los operadores de transporte como para los conductores. En lo referente a las meras operaciones de tránsito, el CESE pide al legislador que aclare que no son de aplicación las normas sobre el desplazamiento de los trabajadores. El CESE solicita, asimismo, que aporte aclaraciones sobre la aplicación de las disposiciones sobre desplazamiento a los operadores de transportes establecidos en un tercer país (un país no perteneciente a la UE).

1.17. El CESE coincide plenamente en que, en el caso del cabotaje, la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores debería seguir siendo aplicable desde el primer día. No obstante, se pregunta si las nuevas normas administrativas, menos estrictas, deberían aplicarse al cabotaje.

1.18. El CESE acoge con satisfacción el ajuste de los requisitos de control del cumplimiento a las particularidades del sector y considera que aliviará la carga administrativa si se introduce una ventanilla única para notificaciones en toda la UE.

Sin embargo, el CESE debe reconocer igualmente que el destino temporal de un conductor procedente de un Estado miembro de ingresos bajos a un Estado miembro con un nivel de salarios más elevado, cuando se satisfagan las condiciones del desplazamiento, debe respetar, en términos de retribución, por lo menos los niveles salariales mínimos del país de acogida, establecidos por la ley o por la práctica.

1.19. El CESE recomienda que se introduzcan en toda la UE medidas de aplicación simples, claras, no discriminatorias y eficaces que no impongan una carga administrativa, incluidas las siguientes:

- pasar de las pruebas en papel a las tecnologías digitales inteligentes en lo referente al control del cumplimiento;
- adelantar la introducción obligatoria del tacógrafo inteligente en todos los vehículos comerciales afectados que efectúen transportes internacionales como único medio eficaz para determinar la duración y el carácter temporal de la actividad del conductor en el territorio de un Estado miembro determinado, e
- introducir una declaración electrónica europea de desplazamiento para cada conductor desplazado y un sistema de ventanilla única de notificaciones para toda la UE, al que los inspectores tengan acceso en tiempo real, como única forma de evitar las cargas administrativas y, al mismo tiempo, garantizar controles eficaces.

1.20. Además, el CESE recomienda aprovechar al máximo los registros electrónicos nacionales de las empresas de transporte por carretera y el ERRU: 1) incluyendo en los registros electrónicos nacionales de las empresas de transporte por carretera información sobre los conductores contratados por las empresas, 2) facilitando a las autoridades encargadas del cumplimiento acceso en tiempo real a la información recogida en los registros electrónicos nacionales de las empresas de transporte por carretera y en el ERRU, incluido el acceso a la declaración de desplazamiento electrónica, y 3) ampliando el período de tiempo durante el que puede controlarse la tarjeta del conductor de veintiocho días a varios meses, con el fin de permitir a las autoridades de control calcular fácilmente los períodos de trabajo temporal realizado por los conductores en varios Estados miembros.

1.21. Por último, a fin de garantizar una mejor aplicación transfronteriza de las normas de la UE aplicables al transporte por carretera, el CESE pide a la Comisión Europea que cree una Agencia Europea de Transporte por Carretera, que tendrá como principal competencia mejorar la cultura del cumplimiento en el transporte por carretera y prestará apoyo en la elaboración de políticas del sector, tanto a escala europea como nacional. No obstante, mientras tanto, el CESE recomienda que los Estados miembros participen activamente en los servicios europeos de control del transporte existentes (EUROCONTROLE Route, etc.) e inviertan en la formación de las autoridades nacionales de control.

2. Contexto

2.1. Al comienzo de su mandato, la Comisión Europea se comprometió a iniciar un proceso legislativo destinado a hacer más sencillas, claras y fáciles de aplicar las normas de la UE sobre el transporte por carretera. Este compromiso surgió a raíz de las numerosas peticiones de los Estados miembros y de los interlocutores sociales europeos en el sector del transporte por carretera y la logística, la Federación Europea de Trabajadores del Transporte (ETF) y la Unión Internacional de Transportes por Carretera (IRU), que comparten la opinión de que la legislación actual de la UE no es clara en diversos aspectos y su aplicación es deficiente.

2.2. En 2013, la ETF y la IRU propusieron conjuntamente iniciativas que no implicaban nuevas aperturas de los mercados de cabotaje, preveían una aplicación más eficiente y fijaban una hoja de ruta vinculante para la armonización en materia fiscal, social y de seguridad vial (véase el Documento conjunto de opción política de la ETF y la IRU).

2.3. Las diferentes condiciones de la competencia, incluidas las diferentes estructuras de coste en los diversos Estados miembros, han resaltado cuestiones relacionadas con la liberalización de los mercados, los salarios mínimos, las condiciones del desplazamiento de trabajadores y su aplicabilidad a la mano de obra móvil. Esto, junto con un marco normativo confuso, ha dado lugar a *dumping* social mediante la elusión de normativas, que incluye los acuerdos laborales atípicos y las sociedades ficticias.

2.4. Las normativas o prácticas nacionales emergentes han dado pie a una serie de procedimientos de infracción y han resaltado la necesidad de contar con medidas apropiadas a escala de la UE para resolver los problemas y garantizar la seguridad jurídica tanto a los agentes del mercado como a los trabajadores.

2.5. En este contexto, al asumir sus funciones en 2014, la Comisión Juncker declaró públicamente su compromiso por alcanzar un mercado único más justo mediante la lucha contra el *dumping* social, como afirmó el presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, en su primer discurso ante el Parlamento Europeo. Desde entonces, la Comisión Europea ha reiterado sistemáticamente este compromiso durante la preparación del paquete de movilidad sin dejar de destacar la importancia de mantener la coherencia del mercado interior.

2.6. Además, en septiembre de 2015 el CESE aprobó el dictamen exploratorio TEN/575 sobre el tema «El mercado interior del transporte internacional de mercancías por carretera: *dumping* social y cabotaje». En septiembre de 2016 el Parlamento Europeo aprobó un informe de iniciativa sobre el «Dumping social en la Unión Europea». Tanto el dictamen como el informe formulaban una serie de propuestas válidas, en particular en lo que se refiere a la aplicación, con vistas a garantizar el buen funcionamiento y la equidad del mercado interior. En ese mismo espíritu, el Parlamento Europeo aprobó en mayo de 2017 una resolución sobre el transporte por carretera en la UE.

2.7. En consecuencia, la Comisión Europea presentó el 31 de mayo de 2017 un paquete de movilidad que incluía un primer conjunto de ocho propuestas legislativas centradas en el transporte comercial de mercancías y pasajeros por carretera, un sector que proporciona empleo a cinco millones de personas en la UE. El objetivo del paquete es mejorar el funcionamiento del mercado de transporte de mercancías por carretera y contribuir a mejorar las condiciones sociales y laborales de los trabajadores. De acuerdo con la Comisión, esto se conseguirá reforzando el control del cumplimiento, combatiendo las prácticas de empleo ilegal, reduciendo la carga administrativa de las empresas y clarificando las normas vigentes, por ejemplo, en lo relativo a la aplicación de las leyes nacionales sobre el salario mínimo.

2.8. Los cuatro pilares del paquete de medidas son: 1) el mercado interior, 2) la competencia leal y los derechos de los trabajadores, 3) la descarbonización y 4) las tecnologías digitales. El presente dictamen forma parte del pilar de competencia leal y derechos de los trabajadores y abarca las modificaciones propuestas a la legislación social.

2.9. Con el fin de abordar los problemas mencionados y seguir mejorando la seguridad vial, el paquete de movilidad de la Comisión Europea propone modificaciones a las normas sobre los tiempos de conducción y los períodos de descanso [Reglamento (CE) n.º 561/2006], el desplazamiento de trabajadores (Directiva 96/71/CE) y su acto jurídico de garantía de cumplimiento (Directiva 2014/67/UE):

2.10. Respecto del tiempo de trabajo de las personas que realizan actividades móviles de transporte por carretera (Directiva 2002/15/CE), el paquete de movilidad no aporta propuestas sino que, de conformidad con los requisitos legales establecidos por el artículo 154 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, consulta a los interlocutores sociales sobre la posible revisión de la Directiva.

2.11. Antes de la puesta en marcha del «Paquete sobre movilidad» en abril de 2017, veintisiete organizaciones sindicales procedentes de veinte países europeos, incluidos Bulgaria, Dinamarca, España, Hungría, Lituania, Países Bajos, Polonia, Reino Unido, República Checa y Rumanía, aprobaron la Declaración de Varsovia en la que pedían a la Comisión que incluyera propuestas concretas en el paquete de movilidad, en cuyo núcleo se halla la plena aplicación del desplazamiento de trabajadores al sector del transporte por carretera.

Como reacción a la propuesta de la Comisión Europea relativa al «Paquete sobre movilidad», de octubre de 2017, se publicó una declaración común contra la aplicación de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores a las operaciones de transporte internacional, que firmaron las asociaciones de transporte y logística y las cámaras de comercio de Bulgaria, Croacia, Dinamarca, España, Eslovaquia, Estonia, Grecia, Hungría, Irlanda, Letonia, Lituania, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa y Rumanía.

2.12. El CESE toma nota de la reciente posición del Consejo EPSCO, que determinó que las normas sobre el desplazamiento de trabajadores vigentes seguirán siendo de aplicación al transporte por carretera hasta la introducción de nuevas normas específicas por sector. El CESE también toma nota del carácter altamente conflictivo de la cuestión de la aplicabilidad de las normas sobre desplazamiento de trabajadores en el sector del transporte por carretera, que ha dado lugar a posiciones divergentes tanto a nivel político como de las partes interesadas.

3. Observaciones generales

3.1. El CESE apoya el objetivo de garantizar que la UE siga asumiendo en el futuro una posición de liderazgo en el marco de una movilidad limpia, competitiva y conectada, que es un motor de la economía de la Unión. El instrumento esencial para lograrlo sigue siendo la plena aplicación de un mercado único eficaz en el sector del transporte, que sea socialmente sostenible y minimice las cargas administrativas.

3.2. El CESE acoge favorablemente el objetivo general de la iniciativa de la Comisión Europea y toma nota de que ha generado diferentes puntos de vista entre los Estados miembros, los interlocutores sociales, los conductores y los propios operadores. El CESE, dado su papel de representante de la sociedad civil, destaca la importancia de que el proceso legislativo llegue a resultados que sean aceptables para los interesados y que responda a preocupaciones legítimas. Este es el caso, en particular, de la propuesta relativa a la aplicación de las normas sobre el desplazamiento de los trabajadores al transporte por carretera, que ha suscitado preocupaciones graves y de carácter divergente entre las partes interesadas. Por consiguiente, el CESE subraya la importancia de una legislación clara, equilibrada y funcional que no interfiera en el buen funcionamiento del mercado interior ni en la mejora de las normas sociales del sector.

3.3. El CESE está de acuerdo con la afirmación vertida en la evaluación de impacto de la Comisión Europea sobre la conexión intrínseca existente entre la competencia desleal entre operadores de transporte por carretera y el dumping social (*Driving change for business and people*), tal y como se define en el dictamen exploratorio del CESE TEN/575⁽¹⁾. El CESE señala que la evaluación de impacto se basa, en parte, en pruebas cualitativas y, de manera limitada, también cuantitativas.

3.4. El CESE comparte también el argumento de la Comisión Europea de que las distorsiones de la competencia tienen lugar cuando los operadores que no cumplen la legislación eluden la ley para obtener ventajas competitivas. Según la Comisión Europea, las lagunas en la normativa de la UE y las diferencias de interpretación en los distintos Estados miembros conducen al mismo resultado. Además, el CESE añadiría que las reducidas capacidades para llevar a cabo un seguimiento de la ejecución contribuyen aún más a esta situación. Por todo ello, el CESE coincide con el punto de vista expresado en la evaluación de impacto de la Comisión Europea de que este es un motivo más para intentar establecer un marco regulador claro y fácilmente aplicable.

3.5. Asimismo, el CESE concuerda con la observación de la Comisión Europea de que la exacerbada competencia en el transporte por carretera ha ocasionado que la evolución de determinados parámetros no relacionados con las normas sociales distorsionen los mercados.

3.6. En este contexto crítico de la tarificación en el transporte por carretera, el CESE señala que, a efectos del paquete de movilidad, es de vital importancia elaborar normas claras y de fácil aplicación que puedan garantizar de forma eficaz la igualdad de condiciones para todos los operadores de transporte por carretera, independientemente de su tamaño, y todos los trabajadores móviles, sin crear nuevos obstáculos al mercado interior ni recortes en la legislación social. El mercado interior ha de funcionar para todas las partes interesadas y en todos los Estados miembros, tanto los antiguos como los nuevos.

⁽¹⁾ DO C 13 de 15.1.2016, p. 176.

3.7. La tendencia a la baja en la tarificación puede hacer que el transporte por carretera sea insostenible desde el punto de vista social, económico y medioambiental y limitar significativamente la participación equitativa de otros modos de transporte en la circulación de mercancías y pasajeros en la UE. Por consiguiente, la Comisión Europea corre el riesgo de debilitar otros objetivos políticos, como los objetivos de reducción de las emisiones y el fomento de la multimodalidad. La única opción de cumplir la Agenda de la Comisión Europea para una transición socialmente justa hacia una movilidad limpia, competitiva y conectada para todos consiste en proteger los derechos sociales, asegurar tanto la aplicación como la aplicabilidad de las normas y garantizar la competencia leal, reduciendo al mismo tiempo los procedimientos onerosos.

3.8. El CESE reitera que se registra una serie de prácticas ilegales cuyas víctimas son las empresas que operan legalmente y, en último término, los conductores profesionales en el sector del transporte por carretera.

3.9. El CESE lamenta que el paquete de movilidad, en especial en lo relativo al transporte de pasajeros en autobuses y autocares, conceda una mayor flexibilidad a la organización de los períodos de descanso sin realizar una evaluación exhaustiva de la seguridad de pasajeros y conductores y de la seguridad vial. Por ello, el CESE acogería con satisfacción un estudio general sobre la fatiga de los conductores a escala de toda la UE a fin de investigar sus causas, incluidos la combinación de las actividades de conducción y asistencia a los pasajeros, el hecho de que los conductores tienen que preparar sus trayectos y sus vehículos y organizar otros detalles durante su período de descanso y que los horarios de trabajo incluyen considerables períodos de espera entre trayectos —que los conductores pasan normalmente en el vehículo en condiciones inadecuadas—, aunque reconoce las inversiones llevadas a cabo por los transportistas para mejorar y modernizar las funcionalidades en las cabinas de los vehículos. El CESE insiste en que cualquier nueva disposición debe abordar y evitar esta práctica.

3.10. En lo relativo a la seguridad vial, el CESE toma nota de que en 2010 la Unión Europea renovó su compromiso de mejorar la seguridad vial y estableció el objetivo de reducir las muertes en carretera hasta 2020 en un 50 %, en comparación con los niveles de 2010. No obstante, desde 2014 el progreso prácticamente se ha estancado. El año 2016 fue el tercer año consecutivo negativo para la seguridad vial, como muestra el Consejo Europeo de Seguridad en el Transporte (CEST). Solo en 2015, alrededor de 4 000 personas murieron en colisiones en las que se vieron involucrados camiones (Datos básicos de 2016 sobre seguridad vial — Vehículos pesados de transporte de mercancías y autobuses, Observatorio Europeo de la Seguridad Vial), sin que ello implique que estos últimos fueran los culpables. Por lo que respecta a los accidentes en los que se ven involucrados vehículos pesados, el CEST subraya que «debido a su tamaño y peso, las colisiones pueden ser desastrosas, con un riesgo mucho más elevado de muerte o lesiones graves», y recomienda una evaluación exhaustiva de sus posibles consecuencias. Así pues, el CESE constata los esfuerzos de la Comisión Europea por dar respuesta a las exigencias del sector, pero reitera, una vez más, sus dudas sobre la introducción de nuevas normas de flexibilidad sin que se realice una evaluación exhaustiva.

3.11. El CESE manifiesta también su decepción por el hecho de que no se haya tratado la escasez de zonas de estacionamiento seguras, incluidas la necesidad de abordar cuestiones como los delitos relacionados con las mercancías y las condiciones de los conductores en las zonas de estacionamiento. Los Estados miembros deben tomar medidas concretas para cumplir los requisitos que se derivan del Reglamento (UE) n.º 1315/2013 como medio eficaz para mejorar la seguridad en el transporte por carretera, hacer frente al riesgo de robo de mercancías, impedir el acceso a mercancías peligrosas y garantizar instalaciones adecuadas para que los conductores aparquen los vehículos en una red de zonas de estacionamiento seguras en toda la UE y, de acuerdo con el artículo 39, apartado 2, letra c), deben tomar las medidas adecuadas para construir en la red principal de la RTE-T zonas de descanso en las autopistas, aproximadamente cada 100 kilómetros, con el fin de ofrecer zonas de estacionamiento adecuadas para los usuarios comerciales de la carretera, con un nivel suficiente de seguridad y protección. El CESE pide a la Comisión Europea que realice una verificación exhaustiva de la red de estacionamiento existentes en los Estados miembros, especialmente en las carreteras y corredores de transporte geográficamente periféricos, y que elabore un plan para eliminar las zonas sin ninguna instalación en estas regiones, lo que será fundamental para aplicar de forma eficaz el paquete de medidas de movilidad. No se descarta que sea necesario elaborar nuevas normas de financiación de las RTE y un nuevo enfoque de las correspondientes infraestructuras viarias. La actual disponibilidad limitada de zonas de estacionamiento seguras con instalaciones adecuadas para los conductores, incluido el alojamiento, entraña el riesgo de convertir la obligación de descanso fuera de la cabina en letra muerta.

3.12. Al tiempo que reconoce la preocupación por el hecho de que, con frecuencia, las infraestructuras de estacionamiento no se adaptan a la demanda, el CESE hace hincapié en que el principal objetivo de las zonas de estacionamiento es proporcionar a los conductores profesionales, usuarios de automóviles y pasajeros la posibilidad de interrumpir la conducción y descansar. No se han planificado ni equipado zonas de estacionamiento para alojar a los conductores de camiones que tienen que pasar el descanso semanal en su camión de manera regular o incluso permanente.

3.13. Por consiguiente, el CESE toma nota del análisis de la Comisión Europea sobre la situación actual del sector pero señala que las propuestas relativas a la legislación social son insuficientes para cumplir los objetivos estratégicos de la Comisión Europea y abordar de manera eficaz los problemas en el transporte por carretera.

4. Tiempos de conducción y períodos de descanso

4.1. Aprobado hace once años, el Reglamento (CE) n.º 561/2006 cumplía un triple objetivo: a) proteger la competencia leal en el transporte por carretera; b) mejorar las condiciones de trabajo en el sector; y c) mejorar la seguridad vial.

4.2. No obstante, las condiciones en el transporte por carretera han cambiado considerablemente en la última década, en particular debido a unos plazos de entrega más ajustados y a la presión para cumplirlos, en un contexto de aumento de la congestión del tráfico en las carreteras europeas.

4.3. El estudio de evaluación *ex post* realizado por la Comisión Europea sobre la normativa relativa a los tiempos de conducción y los períodos de descanso relaciona estas nuevas circunstancias con unos mayores riesgos para la salud de los trabajadores del transporte por carretera, como la fatiga, el estrés y las enfermedades (Evaluación *ex post* de la legislación social sobre transporte por carretera y su cumplimiento). Garantizar la seguridad vial y la salud y seguridad en el trabajo en el contexto de estas nuevas circunstancias está resultando ser una tarea mucho más complicada para los responsables políticos; no obstante, el CESE considera que estos aspectos deben revestir carácter prioritario a la hora de considerar la introducción de normas más flexibles.

4.4. La fatiga provocada por el cansancio del conductor (también cuando el conductor no descansa lo suficiente) es una de las principales causas de accidentes con vehículos pesados de transporte de mercancías por carretera. Incluso pérdidas momentáneas de la concentración pueden tener consecuencias desastrosas. Los conductores de transporte por carretera son también propensos a sufrir problemas de salud relacionados con largos períodos de conducción con descansos insuficientes, en particular enfermedades cardiovasculares (generalmente ataques al corazón, accidentes cerebrovasculares, etc.), enfermedades musculoesqueléticas (lesiones medulares en la espalda y el cuello), afecciones del sistema nervioso (estrés y ansiedad, depresión, etc.) y trastornos estomacales y digestivos. Los límites en los tiempos de conducción y trabajo y los períodos de descanso adecuados, aplicados rigurosamente, son esenciales para minimizar estos efectos (*OSH in figures: Occupational safety and health in the transport sector — An overview*).

4.5. En el paquete de movilidad, la Comisión Europea propone redistribuir los períodos de descanso a lo largo de un período de referencia aumentado de cuatro semanas, en lugar de dos. En este contexto, el tiempo de conducción mensual permitido puede acumularse en las tres primeras semanas del mes, mientras que la última semana puede ser de descanso, lo cual puede llevar, incluso, a 18 días consecutivos de trabajo, con tan solo dos días de descanso entre uno y otro.

4.6. La ampliación propuesta del período de referencia podría conllevar que los conductores pudieran verse obligados a retrasar su período de descanso semanal de 45 horas otras dos semanas. A pesar de que este período de descanso semanal retrasado debe ampliarse mediante los períodos de descanso de compensación acumulados, el resultado es que el conductor puede verse sin un período de descanso semanal de más de 24 horas durante tres semanas, en las que no tendría libertad completa para abandonar el vehículo sino que tendría que hacerse responsable de este. El CESE considera que debería evaluarse esta propuesta, dadas las pocas posibilidades que tiene el conductor de abandonar el vehículo y los posibles efectos del agotamiento.

4.7. Asimismo, el CESE señala que, en la práctica, la flexibilidad propuesta para los períodos de descanso podría dar lugar a incompatibilidades con el régimen vigente de tiempos máximos de conducción y trabajo. En este sentido, no obstante, el CESE subraya que ninguna propuesta debe tener como resultado jornadas de conducción más largas ni una reducción de los límites de los tiempos de trabajo, cuyo objetivo principal es garantizar la salud y seguridad en el trabajo.

4.8. El CESE comprende los esfuerzos de la Comisión Europea para proponer medidas que reflejen la realidad del transporte por carretera y las necesidades de los operadores y conductores, pero manifiesta sus dudas sobre las posibles implicaciones para el delicado equilibrio entre la competencia leal, la salud y seguridad de los conductores y la seguridad vial.

4.9. El CESE pide al legislador que se plantee también posibilitar una compensación por un período de descanso semanal reducido en conexión con los períodos de descanso diario, tal como contempla la normativa vigente. Por lo que respecta a las pausas, el CESE sugiere que se plantea una evaluación del impacto derivado de la posibilidad de dejar a discreción del conductor una distribución más flexible de los 45 minutos de pausa durante un período de seis horas. Esta evaluación de impacto deberá centrarse en la capacidad del conductor de utilizar la pausa para descansar y tomar fuerzas entre períodos de conducción de nueve o diez horas, respectivamente.

4.10. En efecto, garantizar la seguridad de los usuarios de la carretera y de los pasajeros sigue siendo un problema, incluso en el contexto de las normas actuales, mucho más estrictas. Las graves colisiones de los últimos años, en las que se han visto implicados camiones y autobuses o autocares, y que han provocado un número considerable de víctimas (Datos básicos de 2016 sobre seguridad vial — Vehículos pesados de transporte de mercancías y autobuses, ERSO (Observatorio Europeo de la Seguridad Vial)), deben ser una señal de alarma de que Europa necesita normas sencillas, aplicables y claras para crear un entorno justo para los usuarios, los conductores y las empresas, que tenga la seguridad como eje central. Es necesario garantizar un mejor control del cumplimiento de estas normas antes de pensar en crear otras más flexibles.

4.11. En lo que se refiere a la aplicación, el CESE quisiera cuestionar algunos aspectos de la propuesta de la Comisión Europea. En primer lugar, la ampliación del período de referencia para la distribución de los períodos de descanso no deberá repercutir negativamente en la interpretación armonizada de las normas, al no conceder a cada Estado miembro un margen para presentar escenarios y cálculos individuales. En una actividad transfronteriza, como es el transporte por carretera, las interpretaciones individuales de las normas tienen un impacto en la fluidez de todo un trayecto u operación por carretera, e incluso en la actividad entera.

4.12. A este respecto, el CESE señala que la Comisión Europea y los Estados miembros tardaron muchos años en acordar finalmente una guía común para la interpretación de los tiempos de conducción y los períodos de descanso, según lo establecido por el actual Reglamento (CE) n.º 561/2006 (véase la publicación TRACE, «Transport Regulators Align Control Enforcement», 2012). Así pues, el CESE subraya la importancia de crear una red para apoyar la tarea de aplicación de los Estados miembros y reducir el riesgo de divergencias en la interpretación.

4.13. En segundo lugar, el CESE considera que las modificaciones propuestas a la normativa sobre los tiempos de conducción y los períodos de descanso no deberán obstaculizar su aplicación. Asimismo, considera que los cambios propuestos generarán nuevos costes para los Estados miembros, por ejemplo en lo relativo a la sustitución del software empleado en los controles en carretera y en las empresas, la formación de inspectores, etc. El CESE subraya la importancia de poner a disposición los recursos adecuados para garantizar un seguimiento eficiente del cumplimiento.

4.14. Por último, en lo relativo al control del cumplimiento, el CESE resalta que el legislador debe realizar más esfuerzos por usar métodos inteligentes y no discriminatorios. En este sentido, el CESE celebra las propuestas de la Comisión Europea sobre un mejor uso de los sistemas de clasificación de riesgos. No obstante, el CESE hace hincapié en la necesidad de que los inspectores tengan acceso a la información en tiempo real y se proporcionen los medios para un mejor intercambio de información entre Estados miembros. En este contexto, los Estados miembros deben hacer un mejor uso de los registros electrónicos nacionales y del registro electrónico europeo (ERRU) requeridos en virtud del Reglamento (CE) n.º 1071/2009, relativo al acceso a la profesión.

4.15. Respecto a las condiciones del período de descanso semanal de los conductores, el CESE celebra la intención de la Comisión Europea de tratar esta cuestión. Sin embargo, la propuesta deja algunas incertidumbres.

4.16. En algunos casos concretos, los «conductores nómadas», que pasan largos períodos fuera de casa (por lo que la nueva propuesta les afecta directamente), son contratados por empresas de transporte por carretera que operan en Estados miembros con altos salarios pero que buscan aprovecharse de los costes de la mano de obra o los impuestos inferiores existentes en otros Estados miembros. Es de vital importancia que los aspectos prácticos de una larga ausencia fuera del hogar como las necesidades de alojamiento o los gastos de retorno se aborden y resuelvan adecuadamente, ya que no debería ser a expensas del conductor.

4.17. Teniendo en cuenta el alto grado de movilidad de los conductores, el CESE apoya la intención de la Comisión de facilitar el regreso de los conductores a sus hogares y señala que los cambios propuestos en las normas sobre períodos de conducción y descanso no deben disminuir las posibilidades de que el conductor pase tiempo con su familia los fines de semana y tenga una vida social digna. No obstante, la hipótesis de trabajar intensivamente tres semanas con solo dos días de descanso entre una y otra podría tener un impacto negativo en la conciliación de la vida familiar y la vida profesional del conductor.

4.18. A la vez que se reconocen las mejoras y la modernización en general de las funcionalidades en las cabinas de los vehículos, se señala que siguen existiendo limitaciones respecto de la disponibilidad de espacio e instalaciones en la cabina. Por consiguiente, el CESE acoge favorablemente la importante aclaración de la Comisión, confirmada por la reciente sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 20 de diciembre de 2017, de que los períodos de descanso semanales de 45 horas y más deben pasarse fuera del vehículo, en alojamiento pagado por el empresario, en el domicilio o en un lugar de libre elección del conductor. Sin embargo, el CESE plantea la cuestión de que pasar el período de descanso semanal en un alojamiento privado o en el domicilio del conductor podría dar lugar a dificultades con la documentación. No obstante, a fin de cumplir el requisito según el cual el conductor debe poder «disponer libremente de su tiempo» durante un período de descanso semanal, es imprescindible que el conductor tenga libertad para abandonar el vehículo y pasar un período de tiempo ininterrumpido en el que no tenga la responsabilidad sobre la custodia y seguridad de este. Asimismo, el CESE recuerda la necesidad de contar con espacios de estacionamiento y otras instalaciones seguros que garanticen la correcta aplicación de las medidas propuestas.

5. Desplazamiento de conductores en el sector del transporte por carretera

5.1. En el sector del transporte por carretera, las diferencias entre Estados miembros del salario de los conductores siguen siendo considerables debido a las diferencias en el coste de vida. Un estudio del *Comité National Routier* (Comité Nacional de las Carreteras, CNR), citado también por la Comisión Europea en su evaluación de impacto, señala sustanciales diferencias en el salario bruto, que pueden ser de hasta once veces entre Estados miembros.

5.2. El CESE coincide con la Comisión Europea en que, dadas estas diferencias salariales, se han de mantener en vigor las normas, en consonancia con los valores y principios de la UE definidos por el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, con vistas a:

- evitar la distorsión de los mercados nacionales, tanto del mercado de trabajo como del transporte;
- eliminar la discriminación por razón de nacionalidad entre trabajadores de los Estados miembros en lo referente al empleo, la remuneración y otras condiciones de trabajo y empleo, en el contexto de la libertad de circulación, y
- garantizar un entorno competitivo justo para las empresas, independientemente del lugar en el que estén establecidas, dónde operen y dónde contraten su mano de obra dentro de la UE.

5.3. La Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores (Directiva 96/71/CE) forma parte de las normas mencionadas. En diciembre de 2016, el CESE aprobó un dictamen específico (SOC/541)⁽²⁾ que planteaba una serie de preocupaciones y propuestas.

5.4. Conforme a las normas actuales, cuando los conductores trabajan en un Estado miembro de la UE distinto del suyo con carácter temporal están sujetos a la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores si realizan actividades de cabotaje. Si efectúan transportes internacionales, están desplazados solo si se aplican las condiciones de desplazamiento definidas en el artículo 1 de la Directiva 96/71/CE.

5.5. La Comisión Europea ha propuesto, mediante el paquete de movilidad, un período de tiempo antes de que se apliquen las normas sobre salario mínimo y vacaciones remuneradas a un conductor que efectúe transportes internacionales en el contexto del desplazamiento. El CESE considera que esto tiene que corresponderse con el programa político de la UE, establecido por el presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, y reiterado por los Estados miembros en la Declaración de Roma, para combatir el *dumping social*, y con el objetivo establecido por la propia Comisión en el paquete de movilidad, en especial a la hora de garantizar un mercado interior justo y competitivo para el transporte por carretera. La propuesta debe hacer que las normas sean más sencillas, claras o fáciles de aplicar, evitando un riesgo de fragmentación en la legislación de la UE.

5.6. El CESE señala que no queda claro cómo se aplicaría la propuesta a los operadores de transportes establecidos en un tercer país (un país no perteneciente a la UE) ni el modo en que se harán cumplir las obligaciones. Solicita a la Comisión Europea que aporte aclaraciones al respecto.

⁽²⁾ DO C 75 de 10.3.2017, p. 81.

5.7. El CESE toma nota de la preocupación que suscita la aplicación de las normas sobre «desplazamiento de trabajadores» en el ámbito del transporte internacional, en particular por parte de las pymes, ya que plantean un reto administrativo complicado dadas las diferencias nacionales en el salario mínimo y que una acumulación compleja de pagos a muy corto plazo y de derechos de vacaciones retribuidas podría generar dificultades y costes considerables. Por consiguiente, el CESE subraya la necesidad de una mayor transparencia sobre las condiciones de empleo, incluidas las cuantías de salario mínimo, en cada Estado miembro.

5.8. El CESE reconoce el carácter específico del sector del transporte por carretera y la gran movilidad de sus trabajadores. No obstante, considera que, en su formulación actual, la propuesta sectorial de la Comisión Europea sobre el desplazamiento de trabajadores en el transporte internacional por carretera no resuelve de manera totalmente satisfactoria los problemas planteados, tal y como se apunta en esta sección del dictamen.

5.9. El CESE coincide plenamente en que, en el caso del cabotaje, la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores debería seguir siendo aplicable desde el primer día. No obstante, cuestiona la aplicación de las nuevas normas administrativas, menos estrictas, al cabotaje. En lo referente a las meras operaciones de tránsito, a falta de seguridad jurídica, el CESE pide a la Comisión Europea que aclare que las normas sobre desplazamiento de los trabajadores no se aplican a las operaciones de tránsito.

5.10. El CESE toma nota de los llamamientos del sector, en los que se aduce que las normas de desplazamiento de trabajadores no son adecuadas para el carácter móvil del transporte por carretera, así como de las inquietudes manifestadas por dicho sector, que considera que la propuesta de la Comisión Europea supondrá cargas administrativas considerables. Por consiguiente, el CESE acoge con satisfacción el ajuste de los requisitos de control del cumplimiento a las particularidades del sector, como la supresión de la obligación de los operadores de transporte por carretera de designar a una persona en el Estado miembro de destino para que colabore con las autoridades de dicho Estado. El CESE considera que podría aliviarse la carga administrativa si se introdujese una ventanilla única para notificaciones en toda la UE. Asimismo, sugiere que el conductor no debería estar obligado a proporcionar las nóminas de los dos últimos dos meses durante los controles en carretera, a menos que pueda disponerse de ellas por vía electrónica. Las autoridades de control deberían obtenerlas directamente de la persona de contacto, y habrían de estar disponibles por vía electrónica en el Estado miembro de establecimiento.

5.11. Sin embargo, el CESE debe reconocer igualmente que el destino temporal de un conductor procedente de un Estado miembro de ingresos bajos a un Estado miembro con un nivel de salarios más elevado debe respetar, en términos de retribución, por lo menos los niveles salariales del país de acogida, establecidos por la ley o por la práctica.

5.12. La aplicación en toda la UE de las normas sobre desplazamiento de los trabajadores en el sector del transporte por carretera es de vital importancia para mantener la igualdad de condiciones tanto para los trabajadores como para las empresas. Esto contribuiría también a prevenir el abuso a gran escala y la explotación de la mano de obra de bajos ingresos de otros Estados miembros, que se ha convertido en una situación demasiado frecuente en el transporte internacional por carretera y es una causa fundamental de la espiral descendente de los salarios y las condiciones de los conductores de transporte por carretera.

5.13. En esta misma línea, el CESE considera que es esencial seguir avanzando en la convergencia económica y social al alza entre Estados miembros con diferente poder económico y, al mismo tiempo, disponer de normas de desplazamiento de trabajadores armonizadas que se apliquen de forma uniforme en toda la UE. Asimismo, el CESE está a favor de que se adopten medidas sencillas, eficaces y no discriminatorias para aplicar estas normas. La carga administrativa debe evitarse a cualquier precio. El CESE acoge con satisfacción la declaración de desplazamiento simplificada prevista en la propuesta. Sin embargo, considera que la cobertura de un período máximo de seis meses y de un grupo de conductores podría reducir la eficacia de la aplicación y el control de las normas de desplazamiento.

5.14. En especial, respecto del desplazamiento de conductores, el tacógrafo inteligente es, sin lugar a dudas, una herramienta mucho más eficaz que las entradas manuales propuestas por la Comisión. En particular, la entrada manual de códigos de país se ve expuesta a una posible manipulación.

5.15. Por último, a fin de garantizar una mejor aplicación transfronteriza de las normas de la UE aplicables al transporte por carretera, el CESE pide a la Comisión Europea que cree una Agencia Europea de Transporte por Carretera, que tendrá como principal competencia mejorar la cultura del cumplimiento en el transporte por carretera y prestará apoyo en la elaboración de políticas del sector, tanto a escala europea como nacional. En este sentido, el CESE subraya que el transporte por carretera es el único sector que no dispone de una agencia de ese tipo, al tiempo que se encuentra completamente

liberalizado, por lo que depende en gran medida de la estrecha colaboración entre Estados miembros. Una agencia permitiría no solo mejorar el control de las normas sobre desplazamiento de trabajadores, los tiempos de conducción y los períodos de descanso, sino que también sería útil para el cabotaje y el acceso a la profesión. Una agencia también constituye la única forma de avanzar hacia una interpretación armonizada de las normas. No obstante, el CESE recomienda a los Estados miembros que participen activamente en los servicios europeos de control del transporte existentes y que inviertan en la formación de las autoridades nacionales de control.

Bruselas, 18 de enero de 2018.

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

Anexo**del Dictamen del Comité Económico y Social Europeo**

Las enmiendas siguientes, que obtuvieron como mínimo un cuarto de los votos, fueron rechazadas en el transcurso de los debates:

Punto 4.18

A la vez que se reconocen las mejoras y la modernización en general de las funcionalidades en las cabinas de los vehículos, se señala que siguen existiendo limitaciones respecto de la disponibilidad de espacio e instalaciones en la cabina. Por consiguiente, el CESE acoge favorablemente la importante aclaración de la Comisión Europea de que los períodos de descanso semanales de 45 horas y más deben pasarse fuera del vehículo, en alojamiento pagado por el empresario, en el domicilio o en un lugar de libre elección del conductor. Sin embargo, el CESE plantea la cuestión de que pasar el período de descanso semanal en un alojamiento privado o en el domicilio del conductor podría dar lugar a dificultades con la documentación. No obstante, a fin de cumplir el requisito según el cual el conductor debe poder «disponer libremente de su tiempo» durante un período de descanso semanal, es imprescindible que el conductor tenga libertad para abandonar el vehículo y pasar un período de tiempo ininterrumpido en el que no tenga la responsabilidad sobre la custodia y seguridad de este. Asimismo, el CESE recuerda la necesidad de contar con espacios de estacionamiento y otras instalaciones seguras que garanticen la correcta aplicación de las medidas propuestas. La falta de zonas de aparcamiento y de otras instalaciones seguras en realidad significa que una obligación jurídica de tomar el período de descanso semanal fuera de la cabina pondrá a los conductores y operadores frente al imposible dilema de poner en riesgo la carga y el vehículo o cumplir con la ley. Las autoridades encargadas de la ejecución deben prestar la debida consideración a este dilema.

Votos a favor: 105

Votos en contra: 152

Abstenciones: 22

Punto 5.13

De acuerdo con la CE, la aplicación en toda la UE de las normas sobre desplazamiento de los trabajadores en el sector del transporte por carretera es de vital importancia para mantener la igualdad de condiciones tanto para los trabajadores como para las empresas. La CE argumenta que su propuesta Esto contribuiría también a prevenir el abuso a gran escala y la explotación de la mano de obra de bajos ingresos de otros Estados miembros, que se ha convertido en una situación demasiado frecuente en el transporte internacional por carretera y es una causa fundamental de la espiral descendente de los salarios y las condiciones de los conductores de transporte por carretera. sería clave para crear un sector del transporte por carretera justo, seguro y ecológica y socialmente sostenible. El CESE aprueba estos objetivos. Pero también subraya la importancia de adaptar las disposiciones sobre desplazamiento a las realidades del sector del transporte para que funcionen, como propone la CE. Por lo tanto, el CESE considera necesario cuestionar el valor añadido de la aplicación de las normas sobre desplazamiento de trabajadores al transporte internacional, habida cuenta de la complejidad del trabajo administrativo y los problemas de control y ejecución.

Votos a favor: 105

Votos en contra: 157

Abstenciones: 11

Punto 5.14

En esta misma línea, el CESE considera que es esencial seguir avanzando en la convergencia económica y social al alza entre Estados miembros con diferente poder económico y, al mismo tiempo, disponer de normas de desplazamiento de trabajadores armonizadas que se apliquen de forma uniforme en toda la UE. Asimismo, el CESE está a favor de que se adopten medidas sencillas, eficaces y no discriminatorias para aplicar estas normas. La carga administrativa debe evitarse a cualquier precio. El CESE acoge con satisfacción la declaración de desplazamiento simplificada prevista en la propuesta. Sin embargo, considera que la cobertura de un período máximo de seis meses y de un grupo de conductores podría reducir la eficacia de la aplicación y el control de las normas de desplazamiento.

Votos a favor: 102

Votos en contra: 160

Abstenciones: 12

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Aviación: una Europa abierta y conectada

[COM(2017) 286 final]

y

sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la defensa de la competencia en el transporte aéreo y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 868/2004

[COM(2017) 289 final — 2017/0116 (COD)]

(2018/C 197/09)

Ponente: **Jacek KRAWCZYK**

Consulta	Comisión Europea, 5.7.2017
	Parlamento Europeo, 15.6.2017
	Consejo, 19.6.2017
Fundamento jurídico	Artículo 100, apartado 2, y artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	4.1.2018
Aprobado en el pleno	17.1.2018
Pleno n.º	531
Resultado de la votación	115/1/4
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo reafirma la posición que adoptó en su Dictamen sobre el «Paquete de aviación I»⁽¹⁾, en el que se afirma que el objetivo general de la Estrategia de Aviación para Europa (Estrategia de Aviación de la UE), tal como fue presentada por la Comisión Europea en diciembre de 2015, debería consistir en «mejorar el clima para la inversión a fin de impulsar la inversión europea en el sector de la aviación de la UE e incrementar la competitividad del sector y su papel en la economía, fomentando así el crecimiento económico global y la creación de empleo».

1.2. El CESE hace hincapié en la importancia crucial que tiene la calidad de la aplicación de la Estrategia de Aviación de la UE para el éxito de la aviación civil de la Unión. La rápida evolución de las condiciones internas y externas, el desarrollo de los mercados en múltiples direcciones, la presión cada vez mayor sobre las personas y las empresas, el aumento de la competencia dentro y fuera de la UE, las nuevas tecnologías disruptivas y la celeridad con que avanza la digitalización son solo algunos de los retos que deben abordarse al aplicar la Estrategia de Aviación de la UE. Como ya predijo el CESE en su Dictamen sobre el «Paquete de aviación I»⁽²⁾, la estrategia ha acrecentado la importancia política de la aviación civil en la agenda de la UE y esta evolución debe mantenerse. En este sentido, el CESE felicita a la Comisión por su perseverancia en la promoción de un sistema aceptado y aplicado a nivel mundial para eliminar las emisiones de carbono del transporte aéreo. Del mismo modo, debe defenderse más que nunca la necesidad de un diálogo sectorial y social eficaz tanto a nivel de la UE como a nivel nacional. El CESE vuelve a remitirse a su Dictamen sobre el tema «Dumping social en el sector de la aviación civil»⁽³⁾ e insta a la Comisión a considerar soluciones eficaces para abordar la situación.

⁽¹⁾ DO C 389 de 21.10.2016, p. 86.

⁽²⁾ DO C 389 de 21.10.2016, p. 86.

⁽³⁾ DO C 13 de 15.1.2016, p. 110.

1.3. El CESE apoya el enfoque dual que adopta la Comisión para salvaguardar una competencia equitativa a nivel internacional, consistente, por un lado, en dar más peso a un instrumento unilateral para proteger los intereses del sector de la aviación de la UE [Propuesta de Reglamento sobre la defensa de la competencia en el transporte aéreo y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 868/2004, en lo sucesivo denominada «propuesta de la Comisión por la que se revisa el Reglamento (CE) n.º 868/2004»] y, por otro, en obtener mandatos para negociar acuerdos de acceso a nuevos mercados con terceros países, todo ello combinado con un consenso sobre cómo debe mantenerse la competencia equitativa. El CESE sigue convencido de que solo es posible garantizar unas condiciones equitativas de competencia si los terceros países respetan asimismo los principios básicos de protección laboral, tal como se recogen en las normas de la OIT, así como la protección de los consumidores y del medio ambiente. La propuesta de la Comisión por la que se revisa el Reglamento (CE) n.º 868/2004 aborda algunas deficiencias del Reglamento actual; no obstante, establecer un diálogo social operativo debe formar parte integrante de una cláusula de «competencia equitativa» que sea mutuamente aceptada en los acuerdos de servicios aéreos internacionales de la Unión Europea. El CESE apoya plenamente los esfuerzos que realiza la Comisión por asegurar más mandatos para alcanzar nuevos acuerdos globales en el sector de la aviación y pide una culminación rápida y eficiente de las negociaciones en curso.

1.4. Las directrices interpretativas sobre las normas en materia de propiedad y control aportan claridad con respecto a las disposiciones pertinentes del Reglamento (CE) n.º 1008/2008 para ayudar a los Estados miembros y otras partes interesadas en su actual aplicación. No obstante, el Comité considera que estas directrices no tienen en cuenta de forma suficiente los cambios que están teniendo lugar en el mercado y los retos disruptivos y estructurales a los que se enfrentará la aviación europea a corto y medio plazo. Si se quiere lograr una aplicación firme de la Estrategia de Aviación de la UE, el CESE recomienda que se lleve a cabo una evaluación de impacto basada en una serie de supuestos con el fin de facilitar una reflexión informada sobre la cuestión de la propiedad y el control.

1.5. El Comité respalda las directrices interpretativas propuestas sobre la obligación de servicio público incluidas en el Reglamento (CE) n.º 1008/2008, aunque señala que la evolución del mercado a largo plazo (que implica una necesidad creciente de mayor conectividad de los Estados miembros situados en la periferia de la UE o que cuentan con pequeños mercados nacionales) requerirá un análisis económico y social más profundo sobre cómo ofrecer mejor conexiones sostenibles entre sus aeropuertos principales y los principales destinos en la UE para atender mejor las demandas de los pasajeros. Será necesario proseguir el debate político sobre este extremo teniendo en cuenta también el índice de conectividad elaborado por el Gestor de la Red, publicado recientemente en el sitio web de la Comisión.

1.6. El Comité considera que es necesario revisar íntegramente el Reglamento (CE) n.º 1008/2008. Dada su importancia fundamental para el sector, es vital que el proceso de revisión incorpore las aportaciones de todas las partes interesadas (incluidos los representantes de la sociedad civil) y que permita que se haga realidad la visión a largo plazo de la aviación civil de la Unión según se expone en la Estrategia de Aviación de la UE. Redundaría en interés de la UE que la actual Comisión propusiera una revisión del Reglamento (CE) n.º 1008/2008, a condición de que la Comisión elabore un análisis exhaustivo y de que este análisis sea confirmado mediante una consulta pública.

1.7. El CESE considera que, a escala de la UE, el Gestor de la Red⁽⁴⁾ ya ha iniciado el proceso para atenuar las perturbaciones del tráfico aéreo. Por otra parte, los interlocutores sociales disponen ya de instrumentos para reducir cualquier impacto porque su aplicación se hace de mutuo acuerdo. El CESE reitera que la huelga es un derecho fundamental de los trabajadores y que el derecho de huelga queda fuera del ámbito de aplicación de la política social de la UE⁽⁵⁾. Conforme al principio de subsidiariedad, entra dentro de las competencias de los Estados miembros determinar el modo de ejercer tal derecho. Por otra parte, los interlocutores sociales han desarrollado una serie de medidas que podrían aplicarse conjuntamente para reducir el riesgo de conflictos laborales [«conjunto de instrumentos»⁽⁶⁾]. El CESE acoge favorablemente esa iniciativa como un medio adecuado y eficaz de evitar, en la medida de lo posible, las perturbaciones del tráfico aéreo. Los pasajeros y los ciudadanos de Europa serán los beneficiarios finales de este enfoque.

⁽⁴⁾ El Gestor de la Red es una dirección dentro de Eurocontrol responsable de la planificación de la capacidad de la red. Debe garantizar que la capacidad del tráfico aéreo esté disponible y se utilice de la mejor manera posible en las operaciones diarias de la red paneuropea. A tal fin, coopera estrechamente con sus Estados miembros y sus proveedores nacionales de servicios de navegación aérea.

⁽⁵⁾ Artículo 153, apartado 5, del TFUE.

⁽⁶⁾ «ATCEUC, CANSO and ETF (2016): Toolbox for successful social dialogue in air traffic management», disponible en: <http://www.ETF-europe.org/files/extranet/-75/45567/Brochure%20ETF%20Toolbox%20March%202016.pdf>.

1.8. A fin de facilitar la aplicación eficaz de la Estrategia de Aviación de la UE, es esencial introducir en el debate político los puntos de vista de la sociedad civil organizada sobre las consecuencias políticas, sociales, económicas y medioambientales de estas iniciativas. El CESE, como ya ha manifestado en repetidas ocasiones, está dispuesto a participar activamente en este proceso. También es de suma importancia que se emprendan con celeridad más trabajos legislativos sobre la propuesta de revisión del Reglamento (CE) n.º 868/2004 en el Parlamento Europeo y el Consejo para hacer frente de manera eficaz a las distorsiones de la competencia internacional.

1.9. El CESE reitera la posición adoptada en su Dictamen sobre el «Paquete de aviación I»⁽⁷⁾, en el que recomienda que la «participación de las partes interesadas en la aplicación de la Estrategia vaya acompañada de una explicación estructurada y concreta sobre el modo en que se aplicará la estrategia». Aún es necesaria una hoja de ruta en la que la Comisión ofrezca más detalles sobre «cómo piensa llegar a las partes interesadas para garantizar un compromiso tan importante. La movilización de todas las partes interesadas del sector de la aviación, que actúen juntas para aplicar la Estrategia, constituye un reto que es necesario asumir».

2. Introducción

2.1. La Comunicación de la Comisión «Aviación: una Europa abierta y conectada» (COM (2017) 286), publicada el 8 de junio de 2017, viene precedida por la presentación de la Comisión Europea, en diciembre de 2015, de la «Estrategia de Aviación para Europa»⁽⁸⁾ (la «Estrategia de Aviación de la UE»), que establece el programa para iniciar un debate específico dentro de la comunidad de la aviación civil sobre los principales elementos necesarios de una política de aviación global y sobre la mejor forma de aplicarla.

2.1.1. La Estrategia de Aviación de la UE tiene «[...] el objetivo de impulsar la economía de Europa, afianzar su base industrial y reforzar su posición de liderazgo a nivel mundial en el sector de la aviación, al mismo tiempo que se abordan los retos medioambientales y climáticos, y de este modo contribuir directamente a las prioridades estratégicas de la Comisión⁽⁹⁾». Al tener en cuenta los aspectos económicos, jurídicos, medioambientales, políticos y sociales de la aviación, la Comisión persigue un enfoque global del sector y ha propuesto objetivos para abordar los retos que se plantean en el mercado de la UE así como en los mercados internacionales de la aviación. Están por ver aún los resultados más concretos de la ejecución de la Estrategia de Aviación de la UE.

2.2. El CESE ha participado muy activamente en los últimos años en el desarrollo de la política de aviación civil de la UE. Ha celebrado un gran número de audiencias públicas, conferencias y actos bilaterales y multilaterales para aumentar la participación de la sociedad civil en diferentes políticas relativas a la aviación civil en la UE. Por tanto, ha creado una sólida red de partes interesadas de la sociedad civil de la UE con el fin de responder activamente a las futuras propuestas de la Comisión, así como para capacitar y empoderar a la sociedad civil para que pueda implicarse en esta cuestión tan importante y delicada.

2.2.1. El 2 de marzo de 2015, la Comisión decidió consultar al Comité sobre una política integrada de aviación de la UE. Numerosas recomendaciones contenidas en el dictamen del CESE sobre el tema⁽¹⁰⁾ (septiembre de 2015) se incluyeron en la propuesta final de la Comisión. Posteriormente, cuando se presentó la Estrategia de Aviación de la UE, el Comité ofreció un apoyo firme a la propuesta de la Comisión en su Dictamen sobre el «Paquete de aviación I»⁽¹¹⁾ (febrero de 2016).

2.3. La actual Comunicación de la Comisión aborda cuestiones muy complejas, cada una de las cuales tiene numerosas ramificaciones políticas, jurídicas y económicas. La Comisión había citado estas cuestiones, entre otras, en el anexo⁽¹²⁾ de la Estrategia de Aviación, como elementos integrales de un «plan de acción» para alcanzar los principales objetivos estratégicos.

2.4. De las cuatro medidas propuestas en la Comunicación, una es una propuesta legislativa. Las tres restantes son directrices con carácter jurídico no vinculante. En conjunto, son las siguientes:

- nueva propuesta de Reglamento sobre la defensa de la competencia en el transporte aéreo y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 868/2004;

⁽⁷⁾ DO C 389 de 21.10.2016, p. 86.

⁽⁸⁾ COM(2015) 598 final.

⁽⁹⁾ COM(2017) 286 final, p. 2.

⁽¹⁰⁾ DO C 13 de 15.1.2016, p. 169.

⁽¹¹⁾ DO C 389 de 21.10.2016, p. 86.

⁽¹²⁾ COM(2015) 598 final.

- directrices interpretativas sobre las normas en materia de propiedad y control de las compañías aéreas de la UE incluidas en el Reglamento (CE) n.º 1008/2008;
- directrices interpretativas sobre las normas en materia de obligación de servicio público incluidas en el Reglamento (CE) n.º 1008/2008, y
- documento de trabajo de los servicios de la Comisión titulado «Practices Favouring Air Traffic Management Service Continuity»⁽¹³⁾ («Prácticas favorables a la continuidad del servicio de gestión del tráfico aéreo»).

3. Propuesta legislativa: un nuevo Reglamento por el que se sustituye el Reglamento (CE) n.º 868/2004 (proyecto de revisión)

3.1. En diversos documentos publicados por la Comisión junto con la Comunicación se señala la necesidad de proteger mejor a las compañías aéreas de la UE ante las prácticas de los competidores de terceros países que se considera que distorsionan la competencia leal en el mercado. Las grandes organizaciones del sector de las compañías aéreas de la UE han pedido a la Comisión que actúe decididamente para remediar los problemas que, en su opinión, provoca la inexistencia de un enfoque adecuado sobre las compañías procedentes de terceros países que carecen de normas adecuadas en materia de competencia equitativa. Los interlocutores sociales también han realizado peticiones similares basadas en la ausencia de respeto a normas sociales y laborales comparables. La Comisión ha adoptado una postura adecuada respecto a estas peticiones al presentar una nueva propuesta de Reglamento.

3.2. Cuando la conectividad y la competencia de la UE se vean en peligro, la Unión ha de ser capaz de actuar con eficacia para garantizar que no se distorsione la competencia en los mercados de aviación internacionales, y que los intereses de la aviación de la UE no se vean perjudicados y que los derechos e intereses de los consumidores se garanticen y promuevan de conformidad con la legislación de la UE sobre derechos de los consumidores y de los pasajeros. El Reglamento (CE) n.º 868/2004 tenía como objetivo resolver estas cuestiones mediante una actuación unilateral de la UE.

3.3. Ha quedado demostrado que el Reglamento (CE) n.º 868/2004 tiene muchas deficiencias graves⁽¹⁴⁾: utiliza instrumentos, procedimientos y criterios que emanan del Derecho comercial, mientras que el mercado internacional de la aviación se regula por acuerdos de servicios aéreos. El Reglamento (CE) n.º 868/2004 también ha recibido críticas debido a estas sanciones inadecuadas: se lo considera «una fiera sin dientes».

3.4. El Consejo y la Comisión compartían el objetivo de revisar o sustituir el Reglamento (CE) n.º 868/2004. El Parlamento Europeo también solicitó una revisión de este Reglamento.

3.5. Las partes interesadas fueron consultadas sobre una «propuesta de protección mejorada contra las subvenciones y las prácticas tarifarias desleales». También fueron consultadas como parte de la consulta pública realizada para la elaboración de la Estrategia de Aviación de la UE por parte de la Comisión. Como resultado de estas consultas, la Comisión propuso un enfoque integrado para abordar lo mejor posible los problemas identificados. La inclusión de tres pilares complementarios (negociaciones internacionales, cláusulas de competencia equitativa en los acuerdos y revisión del Reglamento (CE) n.º 868/2004) refuerza cada uno de ellos y crea sinergias, lo que hace posible salvaguardar de forma eficaz la conectividad de la UE y fomenta una competencia leal y abierta entre todas las compañías aéreas.

3.6. También se espera que este enfoque aporte beneficios económicos, puesto que permite a las compañías aéreas de la UE competir en igualdad de condiciones con las de terceros países; también beneficiará a los aeropuertos y a los pasajeros de la UE ya que aumentará el tráfico y las posibilidades de elección.

3.7. La propuesta de la Comisión por la que se revisa el Reglamento (CE) n.º 868/2004 propone facultar a la Comisión para actuar de forma decisiva como la institución principal de la UE para garantizar el cumplimiento de las obligaciones internacionales por parte de terceros países con arreglo al Derecho consolidado de la UE y a los principios de transparencia, subsidiariedad y proporcionalidad. Las modificaciones propuestas simplificarán el proceso y animarán a las partes interesadas a resolver conflictos recurriendo a un procedimiento de resolución mutua de conflictos siempre que sea posible. La propuesta de la Comisión, en caso de ser adoptada, abordaría con eficacia las deficiencias del Reglamento (CE) n.º 868/2004 actualmente en vigor.

⁽¹³⁾ SWD(2017) 207 final.

⁽¹⁴⁾ Estudio elaborado para la Comisión en abril de 2013 titulado «A Case for Better Regulation» (268/2004).

3.7.1. No obstante, algunas cuestiones no quedan claras, en concreto las medidas que la Comisión podría adoptar para garantizar el cumplimiento de las obligaciones internacionales por parte de un tercer país (¹⁵).

3.7.2. Otro motivo de preocupación planteado por las partes interesadas es la ausencia de medidas previstas para situaciones en las que un tercer país no respete los principios básicos de la protección laboral, recogidos en las normas de la OIT, o no respete las normas de protección del consumidor o las normas medioambientales. Habida cuenta del planteamiento global que la Comisión pretende adoptar, es importante subrayar que debe garantizarse un enfoque equilibrado entre un acceso libre al mercado como el de la OMC y una competencia internacional sostenible que defienda los intereses de los trabajadores y los consumidores.

3.7.3. La propuesta de la Comisión por la que se revisa el Reglamento (CE) n.º 868/2004 prevé una segunda vía para remediar las distorsiones. Al abordar las prácticas del mercado desleales que perjudican a compañías aéreas concretas de la UE, la Comisión podría intervenir, siempre que se aporten indicios razonables de que tales prácticas desleales existen y tienen un efecto causal y perjudicial sobre una o varias compañías aéreas de la UE. Los Estados miembros y las compañías aéreas también pueden presentar una denuncia.

3.7.4. Para que la propuesta de la Comisión por la que se revisa el Reglamento (CE) n.º 868/2004 actúe como catalizador para impulsar la resolución voluntaria de conflictos, es fundamental que las sanciones, en caso de imponerse, sean significativas para la tercera parte. Así, la propuesta de la Comisión incluye medidas tales como la suspensión de concesiones —de servicios o de otros derechos del tercer país— siempre y cuando esto no dé lugar a una violación de los acuerdos de servicios aéreos celebrados con el tercer país en cuestión o de otras obligaciones internacionales (¹⁶).

3.8. Por tanto, puede argumentarse que la propuesta de la Comisión, en su versión actual, aborda de forma eficaz las principales reservas formuladas sobre el Reglamento (CE) n.º 868/2004. Para que la propuesta de la Comisión por la que se revisa el Reglamento (CE) n.º 868/2004 tenga el efecto disuasorio deseado sobre los terceros países o las compañías aéreas de terceros países que dificultan la competencia en la aviación internacional, parece necesario aclarar con mayor detalle las medidas que la Comisión podría adoptar con este fin y el amplio enfoque que debe contemplarse al definir la noción de competencia «desleal».

3.9. No obstante, pese a que se apoya el planteamiento de la Comisión, algunos detalles podrían afinarse para garantizar que la revisión del Reglamento sea eficaz: debería reducirse la duración de una investigación y no debería ser posible detener investigaciones sin causa suficiente, como por ejemplo un acuerdo entre las partes sobre medidas correctoras y la aplicación de tales medidas. También debería existir un mecanismo de exención temporal.

3.10. Con el fin de proteger al sector de la aviación de la UE de la competencia desleal de operadores procedentes de terceros países, el CESE insiste en que un nuevo reglamento para revisar el que está vigente en la actualidad no debe limitarse a examinar cómo mejorar la protección ante las subvenciones y las prácticas tarifarias desleales y determinar la necesidad de abordar con un procedimiento internacional adecuado la cuestión de las condiciones laborales que incumplen los Convenios de la OIT.

4. Propuestas no legislativas

4.1. Directrices interpretativas sobre las normas en materia de propiedad y control

4.1.1. En su último Dictamen sobre la Estrategia de Aviación de la UE (¹⁷), el CESE se mostró de acuerdo con que el objetivo general de la estrategia debe ser apoyar el crecimiento económico global y la creación de empleo. Para crecer, las compañías aéreas europeas necesitan acceso a la inversión, incluida la inversión extranjera. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que algunos gobiernos de terceros países están usando las inversiones como un instrumento estratégico de una forma que podría ser incompatible con el espíritu y la letra del Reglamento (CE) n.º 1008/2008.

(¹⁵) Un ejemplo de una práctica desleal de este tipo podría ser una situación en la que un agente económico importante de un tercer país rechace *de facto* el acceso de las compañías aéreas de la UE a franjas horarias comercialmente importantes en sus principales aeropuertos.

(¹⁶) COM(2017) 289, artículo 13.

(¹⁷) DO C 389 de 21.10.2016, p. 86.

4.1.2. Conforme a las actuales normas de inversión de la UE para compañías aéreas extranjeras, la participación no podrá superar el 49 % de la propiedad⁽¹⁸⁾. Además, el control efectivo de la compañía debe permanecer en manos de los Estados miembros de la Unión Europea o sus nacionales⁽¹⁹⁾. En los últimos años, esta norma ha dado lugar a la revisión de varias inversiones extranjeras por parte de las autoridades competentes para la concesión de licencias en los Estados miembros y por parte de la Comisión⁽²⁰⁾.

4.1.3. Las directrices interpretativas sobre las normas en materia de propiedad y control no modifican las normas existentes en estos dos ámbitos; sin embargo, sí explican algunos aspectos importantes del procedimiento. Además, exponen los tipos de planes de inversión que son aceptables si las compañías aéreas quieren seguir operando con sus licencias de la UE.

4.1.4. Algunos casos de adquisiciones minoritarias estratégicas por parte de compañías aéreas de fuera de la UE han dado lugar a un debate bastante controvertido sobre si tales adquisiciones infringen las disposiciones en materia de propiedad y control previstas en el Reglamento (CE) n.º 1008/2008. Estas adquisiciones son indicativas de los cambios fundamentales que están teniendo lugar en la aviación internacional⁽²¹⁾. Aunque el CESE acoge con satisfacción las directrices interpretativas propuestas en materia de propiedad y control, cree que es importante no solo considerar cómo interpretar las disposiciones actuales en esta materia, sino también evaluar si podrían necesitar ahora una revisión a la luz de las tendencias actuales y previsibles del mercado. En este contexto, ofrecer oportunidades de inversión basadas en la reciprocidad es una de las vías más importantes por la que puede optarse. Con el objetivo de evaluar las repercusiones de la evolución del mercado sobre la competitividad europea a medio y largo plazo, el CESE recomienda que se elabore una evaluación de impacto basada en una serie de supuestos. Esto facilitaría una reflexión informada sobre la cuestión de la propiedad y el control.

4.2. Directrices interpretativas sobre las normas de obligación de servicio público (directrices sobre las OSP)

4.2.1. La UE reconoce la necesidad de remediar aquellos casos en los que, en determinadas rutas y debido a unas condiciones específicas, una demanda insuficiente o un fallo de mercado hayan impedido ofrecer suficientes vuelos para satisfacer las necesidades de las comunidades locales. En tales casos, las obligaciones de servicio público (OSP), permitidas en condiciones muy específicas expuestas en el Reglamento (CE) n.º 1008/2008 pueden garantizar que las regiones periféricas o en desarrollo estén debidamente conectadas con el resto de Europa.

4.2.2. Las OSP normalmente han sido utilizadas por los Estados miembros para garantizar conexiones dentro de su país con origen o destino en regiones insuficientemente atendidas. Las OSP están sujetas a una evaluación de la necesidad en la que han de tenerse en cuenta condiciones de proporcionalidad⁽²²⁾, la posibilidad de recurrir a otros modos de transporte, las tarifas aéreas y las condiciones, así como el efecto combinado de todas las compañías aéreas que operen o vayan a operar en la ruta⁽²³⁾.

4.2.3. Las normas existentes en materia de obligaciones de servicio público no se han aplicado siempre de forma coherente, lo que ha llevado a una distorsión de la conectividad y de la competencia en algunas rutas. Los Estados miembros han planteado reservas sobre el contenido de las disposiciones procedimentales de las directrices sobre las OSP.

4.2.4. Las directrices sobre las OSP describen la metodología que sigue la Comisión al evaluar cualquier obligación de servicio público. Abarcan todos los aspectos, desde el establecimiento de una OSP y los procedimientos y explicaciones relacionados hasta las concesiones de servicio exclusivas y la compensación (en relación con las normas sobre ayudas estatales).

4.2.5. Las directrices sobre las OSP contribuirán a una aplicación y un cumplimiento más transparentes y más coherentes de las disposiciones establecidas en el Reglamento (CE) n.º 1008/2008. No obstante, el CESE pide a la Comisión que tome debida nota de su Dictamen sobre la «Aplicación de las normas sobre ayudas estatales para la compensación por la prestación de servicios de interés económico general (Decisión 2012/21/UE)⁽²⁴⁾», en el que se aboga por unos requisitos menos gravosos para los gobiernos nacionales y locales cuando tengan que cumplir sus prestaciones en materia de OSP o

⁽¹⁸⁾ Reglamento (CE) n.º 1008/2008, artículo 4, letra f) (DO L 293 de 31.10.2008, p. 3). .

⁽¹⁹⁾ Reglamento (CE) n.º 1008/2008, artículo 4, letra f) .

⁽²⁰⁾ SWD(2017) 207 final, punto 4.

⁽²¹⁾ Por ejemplo, la adquisición minoritaria de Air Berlin por parte de Etihad Airways como parte de una estrategia para crear una asociación fuerte entre varias compañías aéreas europeas y Etihad Airways.

⁽²²⁾ La obligación en función de las necesidades de desarrollo económico de la región.

⁽²³⁾ Artículo 16, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 1008/2008.

⁽²⁴⁾ DO C 345 de 13.10.2017, p. 45.

informar sobre ellas, sobre todo cuando sea evidente la necesidad de una intervención pública para apoyar servicios aéreos socialmente necesarios pero comercialmente inviables (por ejemplo, para asegurar la conectividad de zonas alejadas, islas, etc.). Al mismo tiempo, al conceder ayudas públicas debe tenerse en cuenta el respeto de las normas sociales.

4.2.6. Los Estados miembros en la periferia de la UE o con mercados nacionales pequeños se enfrentan a dificultades cada vez mayores no solo para garantizar las conexiones nacionales, sino también las conexiones entre su aeropuerto principal y los destinos clave en la UE y fuera de la UE. Por tanto, no se trata solo de una cuestión de claridad normativa, sino también de cómo garantizar económica y políticamente una conectividad suficiente con los destinos periféricos en Europa, para atender así las necesidades de los pasajeros. Los Estados miembros afectados están interesados en servicios aéreos sostenibles y fiables para garantizar la estabilidad de la planificación a largo plazo, independientemente de los costes de oportunidad en que pueda incurrir la compañía aérea que opere el servicio.

4.2.7. El índice de conectividad debe ofrecer información sobre si estaría justificado adoptar tales planteamientos más amplios con respecto a las directrices sobre las OSP, que posiblemente garantizan un mayor crecimiento económico. A largo plazo, cabría cuestionar si las disposiciones incluidas en las directrices sobre las OSP pueden seguir siendo pertinentes y eficaces en un mercado de la aviación que cambia rápidamente.

4.3. Continuidad de la gestión del tráfico aéreo

4.3.1. Los servicios de navegación aérea desempeñan un papel fundamental para garantizar una conectividad aérea fiable y un funcionamiento seguro de los flujos de tránsito aéreo. En las épocas del año con más tráfico, el Sistema Europeo para la Gestión del Tráfico Aéreo tiene que gestionar más de 30 000 vuelos al día. La mano de obra cumple una función esencial en la prestación de estos servicios de gestión del tráfico aéreo. En toda Europa el sector da trabajo a 56 300 personas: en los servicios de navegación aérea trabajan 17 370 controladores y otros 38 930 profesionales. Trabajar en este sector requiere no solo una tecnología de vanguardia, sino también unas capacidades profesionales y personales de muy alto nivel. La eficiencia y resiliencia del sistema de gestión del tráfico aéreo han mejorado considerablemente en los últimos años, lo que ha permitido absorber un aumento del tráfico del 68 % en un período de veinte años, pasando de 5,8 millones de vuelos en 1995 a 9,74 millones de vuelos en 2014. Esta mejora de la eficiencia, manteniendo, al mismo tiempo los niveles de seguridad más altos, solo ha sido posible gracias al firme compromiso asumido por todas las partes interesadas en la cadena de valor de la aviación con el espacio aéreo europeo único.

4.3.2. En el transcurso de la audiencia pública sobre el tema «La continuidad de la gestión del tránsito aéreo en una Europa abierta y conectada» organizada por el CESE, el Gestor de la Red describió el proceso que se ha establecido para reducir al mínimo el impacto de todos los tipos de perturbación en Europa. Estas medidas, que exigen la participación de los proveedores de servicios de navegación aérea, las compañías aéreas y los Estados miembros, han demostrado ser un medio muy eficaz de reducir el impacto de las perturbaciones para los pasajeros.

4.3.3. Una de las posibles causas de las perturbaciones es la acción sindical en el sector de la aviación. La huelga es un derecho fundamental de los trabajadores y el derecho de huelga queda fuera del ámbito de aplicación de los Tratados de la UE⁽²⁵⁾. Por tanto, corresponde a los Estados miembros determinar cómo puede ejercerse este derecho y la mayoría de los Estados miembros tienen leyes o reglamentos específicos en los que se establecen las condiciones para ejercer el derecho de huelga en el sector de la gestión del tráfico aéreo y en cualquier otra parte de la cadena de valor de la aviación de la UE.

4.3.4. El «conjunto de instrumentos» para el éxito del diálogo social en el ámbito de la gestión del tráfico aéreo⁽²⁶⁾, acordado entre los interlocutores sociales, es un buen ejemplo de un planteamiento eficaz para establecer mecanismos que reduzcan al mínimo el riesgo de perturbaciones. Todas estas medidas se llevan a cabo sobre la base del consenso. El CESE acoge con satisfacción la propuesta de los interlocutores sociales de ampliar el ámbito de los signatarios y está dispuesto a participar en una iniciativa de este tipo.

5. Otras propuestas

5.1. Con el fin de combatir las prácticas que afectan negativamente a la competencia (y como complemento a su propuesta de nuevo Reglamento por el que se sustituye el Reglamento (CE) n.º 868/2004), la Comisión anima a incluir normas de competencia de amplio alcance en los acuerdos de aviación globales con terceros países⁽²⁷⁾. Insta al Consejo a que le conceda nuevos mandatos para entablar negociaciones sobre acuerdos de este tipo con Baréin, China, Kuwait, México, Omán y Arabia Saudí. La Comisión también insiste, con razón, en que se firme cuanto antes el acuerdo global de transporte aéreo con Ucrania.

⁽²⁵⁾ Artículo 153, apartado 5, del TFUE.

⁽²⁶⁾ <http://www.etf-europe.org/files/extranet/-75/45567/Brochure%20ETF%20Toolbox%20March%202016.pdf>.

⁽²⁷⁾ SWD(2017) 182 final, punto 3.4.4.

5.2. El primer acuerdo global de este tipo (Acuerdo de Transporte Aéreo, ATA) celebrado entre la UE y los Estados Unidos (2007) en materia competencia desleal establece una cooperación entre los reguladores de la competencia, y crea un marco de coordinación. El artículo 14 de este Acuerdo trata las medidas relativas a las subvenciones y ayudas públicas⁽²⁸⁾ y también contiene disposiciones que otorgan a un comité mixto del ATA el derecho de resolver posibles litigios, en particular mediante la posibilidad de recurrir a un procedimiento de arbitraje neutro. El principal valor añadido de tales acuerdos globales reside en la convergencia normativa de muchos ámbitos clave (normas de seguridad, certificados y licencias, así como el sensible ámbito de la protección y seguridad). También abarca el ámbito de las subvenciones y ayudas públicas.

5.3. Hasta la fecha, se ha celebrado un acuerdo global de aviación con Canadá. El acuerdo con Brasil está en proceso de renegociación y la UE ha concluido las negociaciones con Israel, Jordania, Marruecos, Moldavia y Georgia. Hay negociaciones en curso con Australia y Nueva Zelanda. Tras la concesión de mandatos por parte del Consejo en 2016, se han entablado negociaciones con la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental, Qatar, los Emiratos Árabes Unidos y Turquía. En cada caso, la cuestión de las cláusulas de competencia equitativa formaba parte de las negociaciones⁽²⁹⁾.

5.4. A reserva de que la Comisión complete los acuerdos de tráfico aéreo para los que ha recibido mandatos, el CESE toma nota de sus esfuerzos por obtener más mandatos para iniciar nuevos acuerdos globales de aviación e insta a la conclusión rápida y eficiente de las negociaciones ya iniciadas. No obstante, las prácticas laborales de determinados países y sus compañías aéreas constituyen una fuente de preocupación y podrían afectar negativamente a la competencia equitativa en el mercado del transporte aéreo internacional. Por consiguiente, el CESE insta a la Comisión a que garantice que los operadores europeos tengan un trato justo y se garanticen unas condiciones de competencia equitativas. El CESE recomienda que el Consejo y la Comisión reconozcan la necesidad de negociar cláusulas sociales adecuadas de carácter vinculante en todos los acuerdos de aviación de la UE con terceros países.

Bruselas, 17 de enero de 2018

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

⁽²⁸⁾ Artículo 14 del Acuerdo de transporte aéreo entre la UE y los EE. UU., firmado el 25 y el 30 de abril de 2007.
⁽²⁹⁾ SWD(2017) 182 final, punto 2.2.1.3.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los derechos y las obligaciones de los viajeros de ferrocarril (versión refundida)»

[COM(2017) 548 final — 2017/0237 (COD)]

(2018/C 197/10)

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

Consulta	Parlamento Europeo, 5.10.2017
	Consejo de la Unión Europea, 10.10.2017
Fundamento jurídico	Artículo 91 del TFUE
Sección competente	Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	4.1.2018
Aprobado en el pleno	18.1.2018
Pleno n.º	531
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	164/1/4

1. Conclusiones

1.1. El Comité suscribe las propuestas de la Comisión, y, en particular, las que precisan con mayor detalle las normas actuales, proporcionan mejor información a los viajeros y, al eliminar las exenciones nacionales, fomentan la aplicación uniforme de los derechos de los pasajeros en toda la Unión Europea. Por otra parte, la inclusión de una cláusula de fuerza mayor, como tal, se considera justificada, dado que así se alinea con los otros modos de transporte.

1.2. Sin embargo, una nueva disposición (artículo 22, apartado 4, sobre la asistencia en las estaciones a personas con discapacidad y a personas con movilidad reducida) puede resultar problemática. Por consiguiente, el CESE recomienda firmemente que se añada lo siguiente al artículo 22, apartado 4: «a excepción de las estaciones no dotadas de personal que se mencionan en el apartado 3».

1.3. El Comité formula además una serie de recomendaciones con vistas a mejorar el texto de la propuesta que, por motivos de concisión, se exponen en el punto 4.3

2. Introducción

2.1. Ya en el Libro Blanco del Transporte de 2001 se propuso como objetivo de la UE la protección de los derechos de los pasajeros en todos los modos de transporte, incluido el transporte ferroviario. A tal efecto, en 2007⁽¹⁾ se aprobó un Reglamento sobre el transporte que entró en vigor en 2009.

2.2. Este Reglamento ofrece una protección mínima a los pasajeros que viajan por tren. El Reglamento obliga a los Estados miembros, a sus autoridades respectivas y a las compañías ferroviarias a aplicar esas disposiciones en la práctica para salvaguardar los derechos de los pasajeros. En este contexto, el Reglamento (CE) n.º 1371/2007 constituye una importante herramienta de armonización para garantizar que todos los pasajeros que viajan en tren en la UE tienen los mismos derechos.

2.3. Conforme a una Comunicación de la Comisión Europea de 2011 sobre una «Perspectiva europea sobre los pasajeros — Comunicación sobre los derechos de los pasajeros en todos los modos de transporte»⁽²⁾, estos derechos se basan en tres pilares: no discriminación, información exacta, oportuna y accesible y asistencia inmediata y proporcionada.

⁽¹⁾ Reglamento (CE) n.º 1371/2007.
⁽²⁾ COM(2011) 898 final.

2.3.1. Se enumeran también diez derechos principales, que constituyen el núcleo de los derechos de los pasajeros de la UE para todos los modos de transporte:

- 1) derecho a la no discriminación en el acceso al transporte;
- 2) derecho a la movilidad;
- 3) derecho a la información;
- 4) derecho a renunciar al desplazamiento (reembolso del coste íntegro del billete);
- 5) derecho al cumplimiento del contrato de transporte en caso de perturbación;
- 6) derecho a obtener asistencia;
- 7) derecho a compensación;
- 8) derecho a exigir la responsabilidad de los transportistas con respecto a los pasajeros y a sus equipajes;
- 9) derecho a un sistema rápido y accesible de tramitación de reclamaciones, y
- 10) derecho a la plena aplicación y al cumplimiento efectivo de la legislación de la UE.

2.3.2. Los derechos aplicables a los pasajeros que viajan en tren incluidos en el Reglamento de 2007 ya reflejan estos diez derechos fundamentales de los pasajeros aplicables a todos los modos de transporte.

2.3.3. No obstante, el Reglamento concede a los Estados miembros un margen de apreciación muy amplio para la aplicación de sus disposiciones. Los Estados miembros podrán conceder amplias exenciones a la aplicación general del Reglamento. Aunque estas exenciones se concedan temporalmente, por un tiempo máximo de quince años, tienen un impacto considerable en la aplicación uniforme del Reglamento.

2.3.4. En la actualidad, solo cuatro Estados miembros aplican el Reglamento sin ninguna excepción, mientras que los veinticuatro restantes han concedido numerosas excepciones para sus servicios ferroviarios nacionales, urbanos, suburbanos o regionales. La aplicación extensiva de estas exenciones, a pesar de estar permitida legalmente, menoscaba la aplicación uniforme y el cumplimiento del Reglamento (CE) n.º 1371/2007. Los usuarios de servicios ferroviarios, en consecuencia, tienen diferentes derechos en los distintos Estados miembros.

2.3.5. En su informe sobre la aplicación del Reglamento de 2013⁽³⁾, la Comisión resaltó algunos aspectos problemáticos que fueron confirmados por una evaluación de impacto realizada en 2016/2017⁽⁴⁾.

2.4. En 2013, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea declaró (asunto C 509/11, ÖBB-Personenverkehr) que el actual artículo 17 del Reglamento no contempla la posibilidad de eximir a las empresas ferroviarias de la obligación de abonar una compensación a los pasajeros en caso de retraso imputable a un supuesto de fuerza mayor. En los demás modos de transporte esto sí ocurre.

2.5. Por último, hay que tener presente que esta propuesta afecta solo a las empresas ferroviarias que dispongan de una licencia en virtud de la Directiva 95/18/CE; no se aplica a tranvías o metros. Además, la propuesta se basa en las Reglas uniformes relativas al contrato de transporte internacional de viajeros y equipajes por ferrocarril (CIV).

3. Síntesis de la propuesta de la Comisión

3.1. La propuesta objeto de examen trata de lograr el equilibrio entre reforzar los derechos de los viajeros de ferrocarril y reducir la carga de las empresas ferroviarias.

3.2. Se eliminan las exenciones a los servicios nacionales de largo recorrido de aquí a 2020. En cuanto a los servicios prestados fuera de la UE, se exige que los Estados miembros únicamente concedan exenciones si pueden demostrar que los viajeros tienen una protección adecuada en su territorio. Para garantizar la seguridad jurídica en las regiones transfronterizas, el Reglamento será de plena aplicación a los servicios urbanos, suburbanos y regionales que operan a través de las fronteras.

⁽³⁾ COM(2013) 0587 final.

⁽⁴⁾ SWD(2017) 317 final.

3.3. Se refuerzan los derechos de **las personas con discapacidad y de las personas con movilidad reducida**, de conformidad con la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CNUDPD). Los Estados miembros ya no pueden conceder exenciones para la prestación de asistencia y las indemnizaciones por daños en el equipo de movilidad⁽⁵⁾. La información debe facilitarse en formatos accesibles acordes con los requisitos propuestos en el Acta Europea de Accesibilidad⁽⁶⁾. El personal ferroviario deberá recibir la formación correspondiente.

3.4. Debe facilitarse a los pasajeros una **información básica** sobre sus derechos en el momento de la reserva. Deben colocarse anuncios en los que se informe a los viajeros sobre sus derechos en lugares destacados de las estaciones y a bordo de los trenes.

3.5. En consonancia con las Directrices interpretativas de 2015⁽⁷⁾ y el cuarto paquete ferroviario, que data de 2016⁽⁸⁾, las empresas ferroviarias y los proveedores de billetes deben esforzarse por ofrecer billetes directos, pero también deben demostrar que han informado a los viajeros en caso de que sus derechos no se apliquen al trayecto completo.

3.6. La propuesta especifica las responsabilidades de los organismos nacionales de ejecución, también en casos transfronterizos, y les exige cooperar de manera efectiva.

3.7. La propuesta introduce una cláusula general que prohíbe toda forma de **discriminación**, como sucede con otros medios de transporte.

3.8. Para reducir la carga sobre las empresas ferroviarias, la propuesta obliga también a los administradores de estaciones y de infraestructuras a disponer de planes de contingencia.

3.9. Las empresas ferroviarias tienen derecho a obtener reparación en caso de que un retraso se derive de una falta o negligencia de un tercero. La medida alinea los derechos de los viajeros de ferrocarril con los derechos de los pasajeros aéreos⁽⁹⁾.

3.10. Para evitar que las empresas ferroviarias tengan que pagar una indemnización por situaciones que no han provocado y que no han podido evitar, la propuesta introduce una cláusula de fuerza mayor que se aplica únicamente en situaciones muy excepcionales provocadas por fenómenos meteorológicos extremos y catástrofes naturales⁽¹⁰⁾.

3.11. El Reglamento se incorpora al anexo del Reglamento revisado sobre cooperación en materia de protección de los consumidores⁽¹¹⁾.

3.12. La propuesta incluye referencias al COTIF (las Reglas uniformes del CIV), de tal modo que amplía el ámbito de aplicación de sus normas al transporte ferroviario nacional en la UE.

4. Observaciones

4.1. El Comité suscribe en líneas generales las propuestas de la Comisión, y, en particular, las que precisan con mayor detalle las normas actuales, proporcionan mejor información a los viajeros y, al eliminar las exenciones nacionales, fomentan la aplicación uniforme de los derechos de los pasajeros en toda la Unión Europea. Por otra parte, la inclusión de una cláusula de fuerza mayor, como tal, se considera justificada, dado que así se alinea con los otros modos de transporte.

4.2. El hecho de que la refundición mantenga el mismo instrumento jurídico⁽¹²⁾ no debe considerarse un principio absoluto. En algunos casos, sobre todo cuando se comprueba que una directiva se interpreta y se aplica de forma distinta en los Estados miembros, lo más apropiado es optar por un instrumento jurídico diferente, en su caso, un reglamento. En el caso que nos ocupa, no obstante, el instrumento de partida es un reglamento; la refundición, por tanto, debe dar lugar a normas claras, que no permitan múltiples interpretaciones y se apliquen de manera uniforme, complementadas con nuevas ideas, lo que aquí sucede en gran medida. Las observaciones que se formulán a continuación se refieren a la parte restante.

⁽⁵⁾ COM(2017) 548 final — 2017/0237 (COD).

⁽⁶⁾ COM/2015/0615 final — 2015/0278 (COD).

⁽⁷⁾ DO C 220 de 4.7.2015, p. 1.

⁽⁸⁾ DO L 352 de 23.12.2016, p. 1.

⁽⁹⁾ DO L 46 de 17.2.2004, p. 1.

⁽¹⁰⁾ SWD(2017) 318 final.

⁽¹¹⁾ COM(2016) 283.

⁽¹²⁾ COM(2017) 548 final — 2017/0237 (COD).

4.3. Propuestas

4.3.1. Para el personal de los servicios ferroviarios a veces puede ser difícil reconocer a los pasajeros con discapacidad, sobre todo porque ahora se propone que en la definición de «personas con movilidad reducida» se incluya también la discapacidad mental e intelectual. Esto podría dar lugar, especialmente en caso de sospecha de fraude, a situaciones críticas y problemas prácticos. Asimismo, en lo que respecta a la formación del personal (artículo 26), este aspecto debe recibir suficiente atención.

4.3.2. Las demás exenciones a los **servicios de largo recorrido nacionales** deben seguir eliminándose gradualmente hasta su supresión, a más tardar en 2024, en consonancia con lo que dispone el Reglamento vigente. Adelantar a 2020 la retirada, conforme propone la Comisión, podría ser una medida prematura para algunos Estados miembros. Si esto ocurre, debería encontrarse una solución adecuada que permitiera facilitar una transición fluida.

4.3.3. Las indemnizaciones mínimas por causa de retraso (artículo 17, apartado 1) están vinculadas a un retraso mínimo de 60 minutos). Sin embargo, en la práctica actual existen casos conocidos en que se vinculan a un retraso inferior. Debe seguir ofreciéndose esa posibilidad y, por tanto, debe indicarse explícitamente en el artículo.

4.3.4. A la información sobre el viaje que hay que proporcionar debe añadirse que, en el supuesto de que haya una probabilidad rayana en la certeza de que el retraso mínimo que da lugar a una indemnización se alcance o se supere, es preciso informar de ello a los pasajeros y, en la medida de lo posible, deben ponerse efectivamente a su disposición los correspondientes formularios de solicitud de indemnización.

4.3.5. El artículo 22 regula la asistencia en las estaciones de ferrocarril. En el apartado 3 se describen unas disposiciones específicas en materia de asistencia para las estaciones no dotadas de personal. El nuevo apartado 4 propuesto, injustificadamente, no tiene en cuenta esta eventualidad. El Comité propone que en el apartado 4, al final de la frase se añada: «a excepción de las estaciones no dotadas de personal que se mencionan en el apartado 3».

Bruselas, 18 de enero de 2018.

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

*Anexo***al Dictamen del Comité Económico y Social Europeo**

Los siguientes puntos del dictamen de la Sección, que fueron sustituidos por enmiendas aprobadas por la Asamblea, obtuvieron más de un cuarto de los votos emitidos (artículo 54, apartado 4, del Reglamento interno).

4.3.6. Algunas de las disposiciones de la propuesta pueden resultar problemáticas, inducir a error o ser confusas, y una es incluso contradictoria.

Resultado de la votación:

Votos a favor: 73

Votos en contra: 50

Abstenciones: 24

4.3.6.1. Por ejemplo, el derecho (artículo 10, apartado 5) a comprar billetes a bordo sin ningún coste adicional puede ser puesto en cuestión en los casos en que no se vendan billetes a bordo a nadie y se facilite información en las estaciones de salida sobre la posibilidad de comprar un billete, tal y como ya se prevé en los apartados 2, 3 y 4 del artículo 10.

Resultado de la votación:

Votos a favor: 80

Votos en contra: 51

Abstenciones: 13

4.3.6.2. También la disposición del artículo 23, apartado 4, de que deberá haber en todo momento asistencia a bordo de los trenes mientras se estén prestando servicios ferroviarios podría ser un problema cuando los trenes circulen por lo general sin personal a bordo, situación que ya se regula en el artículo 23, apartado 2.

Resultado de la votación:

Votos a favor: 91

Votos en contra: 48

Abstenciones: 12

4.3.6.3. Para evitar litigios innecesarios y obligaciones desmedidas, el CESE recomienda firmemente que se eliminan tanto el artículo 10, apartado 5, como el artículo 23, apartado 4.

Resultado de la votación:

Votos a favor: 90

Votos en contra: 48

Abstenciones: 14

El siguiente punto se modificó para reflejar las enmiendas aprobadas por la Asamblea.

1.2. Sin embargo, algunas de las nuevas disposiciones (las propuestas en el artículo 10, apartado 5, sobre la compra de billetes a bordo; en el artículo 22, apartado 4, sobre la asistencia en las estaciones, y en el artículo 23, apartado 4, sobre la asistencia a bordo de los trenes, todas ellas relacionadas con personas con discapacidad y personas de movilidad reducida) pueden resultar problemáticas, inducir a error o ser confusas, e incluso una es contradictoria con los apartados anteriores de los artículos mencionados, en los que se hace referencia a las estaciones y los trenes no dotados de personal. Por consiguiente, el CESE recomienda firmemente que se eliminan el artículo 10, apartado 5, y el artículo 23, apartado 4, y que en el artículo 22, apartado 4, se añada lo siguiente: «a excepción de las estaciones no dotadas de personal que se mencionan en el apartado 3».

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n.º 726/2004 en lo que respecta a la ubicación de la sede de la Agencia Europea de Medicamentos

[COM(2017) 735 final — 2017/0328 (COD)]

(2018/C 197/11)

Consulta	Parlamento Europeo, 11.12.2017
	Consejo, 14.12.2017
Fundamento jurídico	Artículos 114, 168, apartado 4, letra c), y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en el pleno	17.1.2018
Pleno n.º	531
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	167/0/0

Considerando que el contenido de la propuesta es satisfactorio y no es objeto de ninguna observación por su parte, el Comité, en su 531.º pleno, celebrado los días 17 y 18 de enero de 2018 (sesión del 17 de enero de 2018), decidió por unanimidad emitir un dictamen favorable sobre la propuesta.

Bruselas, 17 de enero de 2018.

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

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1093/2010 en lo que respecta a la ubicación de la sede de la Autoridad Bancaria Europea

[COM(2017) 734 final — 2017/0326 (COD)]

(2018/C 197/12)

Consulta	Consejo de la Unión Europea, 14.12.2017
Fundamento jurídico	Parlamento Europeo, 11.12.2017
Sección competente	Artículos 114 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea uniión económica y monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en el pleno	17.1.2018
Pleno n.º	531
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	167/0/1

Considerando que el contenido de la propuesta es satisfactorio y no es objeto de ninguna observación por su parte, el Comité decide por unanimidad proceder directamente a la votación (artículos 50, apartado 4, y 56, apartado 3, del Reglamento interno) sin abrir un debate general.

Bruselas, 17 de enero de 2018.

*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