



Sumario

I Resoluciones, recomendaciones y dictámenes

DICTÁMENES

Comité Económico y Social Europeo

534.º Pleno del CESE — Sesión de renovación, 18.4.2018 – 19.4.2018

2018/C 262/01	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Financiación del pilar europeo de derechos sociales» (Dictamen de iniciativa)	1
2018/C 262/02	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La estrategia LeaderSHIP 2020 como planteamiento de la industria de las tecnologías marítimas: hacia una industria marítima, innovadora, sostenible y competitiva en 2020» (Dictamen de iniciativa)	8
2018/C 262/03	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La cohesión económica y social y la integración europea de los países de los Balcanes Occidentales — Desafíos y prioridades» (Dictamen exploratorio)	15
2018/C 262/04	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 — Conclusión del programa de mejora de la legislación: mejores soluciones y mejores resultados» [COM (2017) 651 final] (Dictamen de iniciativa)	22

III Actos preparatorios

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

534.º Pleno del CESE — Sesión de renovación, 18.4.2018 – 19.4.2018

2018/C 262/05	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo y al Banco Central Europeo — Nuevos pasos hacia la plena realización de la unión económica y monetaria europea: una hoja de ruta» [COM(2017) 821 <i>final</i>] «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo y al Banco Central Europeo — Nuevos instrumentos presupuestarios para una zona del euro estable dentro del marco de la Unión» [COM(2017) 822 <i>final</i>] «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo y al Banco Central Europeo — Un ministro europeo de Economía y Finanzas» [COM(2017) 823 <i>final</i>] «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establecen disposiciones para reforzar la responsabilidad fiscal y la orientación presupuestaria a medio plazo en los Estados miembros» [COM(2017) 824 <i>final</i> — 2017/0335 (CNS)] «Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la creación del Fondo Monetario Europeo» [COM(2017) 827 <i>final</i> — 2017/0333 (APP)]	28
2018/C 262/06	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los requisitos prudenciales de las empresas de servicios de inversión, y por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 575/2013, (UE) n.º 600/2014 y (UE) n.º 1093/2010» [COM(2017) 790 <i>final</i> — 2017/0359 (COD)] — «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la supervisión prudencial de las empresas de servicios de inversión y por la que se modifican la Directiva 2013/36/UE y la Directiva 2014/65/UE» [COM(2017) 791 <i>final</i> — 2017/0358 (COD)]	35
2018/C 262/07	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Recomendación del Consejo relativa al Marco Europeo para una Formación de Aprendices de Calidad y Eficaz [COM(2017) 563 <i>final</i> — 2017/0244 (NLE)]	41
2018/C 262/08	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1073/2009, relativo a las normas comunes de acceso al mercado internacional de los servicios de autocares y autobuses» [COM(2017) 647 <i>final</i> — 2017/0288 (COD)]	47
2018/C 262/09	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 92/106/CEE relativa al establecimiento de normas comunes para determinados transportes combinados de mercancías entre Estados miembros [COM(2017) 648 <i>final</i> /2 — 2017/0290 (COD)]	52
2018/C 262/10	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 2009/33/CE, relativa a la promoción de vehículos de transporte por carretera limpios y energéticamente eficientes» [COM(2017) 653 <i>final</i> -2017/0291 (COD)]	58
2018/C 262/11	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 2009/73/CE, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural» [COM(2017) 660 <i>final</i> — 2017/0294 (COD)]	64
2018/C 262/12	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 — Hacia el mayor uso posible de los combustibles alternativos — Plan de acción sobre la infraestructura para los combustibles alternativos, de conformidad con el artículo 10, apartado 6, de la Directiva 2014/94/UE, incluida una evaluación de los marcos de acción nacionales, de conformidad con el artículo 10, apartado 2, de la Directiva 2014/94/UE» [COM(2017) 652 <i>final</i>]	69

2018/C 262/13	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 — “Hacia la consecución de una movilidad de bajas emisiones. Una Unión Europea que proteja el planeta, empodere a sus consumidores y defienda a su industria y sus trabajadores”» [COM(2017) 675 final]	75
2018/C 262/14	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Reforzar las redes energéticas de Europa [COM(2017) 718 final]	80
2018/C 262/15	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones — Tercer Informe sobre el estado de la Unión de la Energía» [COM (2017) 688 final]	86
2018/C 262/16	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un marco para el control de las inversiones extranjeras directas en la Unión Europea» [COM(2017) 487 final — 2017/0224 (COD)]	94
2018/C 262/17	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Plan de Acción de la UE 2017-2019 — Abordar la brecha salarial entre hombres y mujeres» [COM(2017) 678 final]	101

I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

DICTÁMENES

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

534.º PLENO DEL CESE — SESIÓN DE RENOVACIÓN, 18.4.2018 – 19.4.2018

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Financiación del pilar europeo de derechos sociales»**(Dictamen de iniciativa)**

(2018/C 262/01)

Ponente: **Anne DEMELENNE**

Decisión del Pleno	15.2.2018
Fundamento jurídico	Artículo 29, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en sección	26.3.2018
Aprobado en el pleno	19.4.2018
Pleno n.º	534
Resultado de la votación	155/3/4
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Los principios del pilar europeo de derechos sociales (el denominado «pilar social») y la necesidad de su aplicación, junto con la ejecución de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, deben figurar entre las orientaciones de las negociaciones con vistas al futuro marco financiero plurianual de la UE posterior a 2020.

1.2 Hacer realidad el pilar social requerirá mejoras en los Estados miembros. El cuadro de indicadores sociales, elaborado junto con el pilar, desvela carencias y divergencias sustanciales en toda la UE. Para superar estas carencias hará falta un compromiso a todos los niveles, también por parte de los Estados miembros, los interlocutores sociales y los agentes de la sociedad civil. Ello necesitará también una base presupuestaria, una inversión y un gasto corriente sólidos. Debe analizarse cómo financiar todo ello.

1.3 Las necesidades de gasto son especialmente grandes en los países de renta baja y en aquellos cuyos ingresos han disminuido en los últimos años. Todos ellos afrontan ciertas restricciones derivadas de las normas presupuestarias y sobre los niveles de endeudamiento de la UE. Se puede generar una mayor capacidad de gasto dentro de los Estados miembros y con la ayuda de diversos programas europeos.

1.4 La inversión del sector privado puede contribuir en algunos ámbitos —como la ampliación del acceso digital— si se crean las condiciones normativas adecuadas. Sin embargo, la inversión del sector privado no será suficiente y no puede prevenir la exclusión de los colectivos más vulnerables socialmente, lo que se considera una cuestión importante para el pilar social.

Puede facilitarse una mayor inversión pública dentro de los Estados miembros aplicando una regla de equilibrio presupuestario a la inversión pública con objetivo social, lo cual permitiría dotar de mayor flexibilidad a las normas presupuestarias ⁽¹⁾ con miras a alcanzar las metas del pilar europeo de derechos sociales.

1.5 También cabe impulsar la inversión pública recurriendo a instrumentos de la UE existentes, en particular los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE), que pueden orientarse más claramente a los objetivos destacados en el pilar social. La inversión pública también puede recibir apoyo del Banco Europeo de Inversiones, respaldado a su vez por el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE), el cual le ha permitido mantener su nivel de créditos durante los últimos años. Este apoyo deberá incluir explícitamente objetivos vinculados al pilar social, como corresponde a su cometido.

1.6 Unas políticas fiscales adecuadas, incluida una lucha eficaz contra el fraude fiscal, la elusión fiscal y la planificación fiscal abusiva, deberían permitir a los Estados miembros y a la UE recaudar medios adicionales para contribuir a la financiación del pilar social. Para garantizar el uso eficiente de la financiación adicional, hay que ejecutar programas de acción y hojas de ruta sobre la aplicación del pilar social como parte integral del Semestre Europeo y, en particular, en la elaboración de programas nacionales de reformas y de programas de convergencia. En este sentido, la UE debería explorar también nuevas pistas para incrementar sus recursos propios.

1.7 La aplicación del pilar social requiere la apropiación, la responsabilidad y la participación activas de las partes interesadas relevantes en cada uno de los niveles: las instituciones europeas, los Estados miembros y los entes regionales y locales, así como los interlocutores sociales y otras partes interesadas de la sociedad civil.

2. Contexto

2.1 El pilar europeo de derechos sociales, proclamado y firmado por el Consejo de la UE, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea el 17 de noviembre de 2017, se concibe como un paso para reforzar los derechos sociales y generar un impacto positivo en la vida de los ciudadanos a corto y medio plazo. Cumplir los objetivos del pilar social constituye un compromiso y una responsabilidad compartidos por la UE, los Estados miembros y los interlocutores sociales.

2.2 Refleja el reconocimiento declarado por los líderes de los veintisiete Estados miembros de la necesidad de abordar la inseguridad económica y social con carácter prioritario ⁽²⁾. Entre las razones de la urgencia del pilar social están los malos resultados económicos y sociales en muchos Estados miembros desde 2008; los nuevos desafíos y oportunidades derivados de la globalización, el cambio climático, la migración a gran escala, la digitalización y el envejecimiento de la población; la mayor diversidad en los niveles económicos y sociales dentro de la UE tras la crisis económica y financiera; y la evolución política en muchos países que entraña una amenaza para el futuro de la unidad y la cohesión europeas. En octubre de 2014, el presidente electo de la Comisión Europea presentó al Parlamento Europeo la elevación de la calificación social de la UE a «triple A» como algo «tan importante como la “triple A” económica y financiera» ⁽³⁾. Evidentemente, la consecución de este objetivo requiere una aceptación de responsabilidad a todos los niveles de la UE. Cabe esperar que el cumplimiento de este objetivo mejore la cohesión, la estabilidad política y social y los resultados económicos, sin pasar por alto la importancia de los estabilizadores automáticos en caso de perturbaciones económicas.

2.3 Como reconoció el CESE ⁽⁴⁾, el pilar social es una declaración política de intenciones ya que, de momento, no existe una hoja de ruta clara para su aplicación. En este sentido, el pilar sigue siendo incompleto y no se han reconocido nuevos derechos ni obligaciones. En el contexto de una economía sólida y una fiscalidad justa, deberán facilitarse recursos financieros adecuados a nivel de los Estados miembros con el apoyo de la Unión Europea. Será un aspecto crucial para la aplicación del pilar social.

⁽¹⁾ Lecciones extraídas para evitar la severidad de las políticas de austeridad en la UE, punto 1.6, pendiente de publicación; Política económica de la zona del euro 2018, puntos 1.8 y 3.6, pendiente de publicación; DO C 327 de 12.11.2013, p. 11; Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2018, punto 1.4, pendiente de publicación; DO C 226 de 16.7.2014, p. 21.

⁽²⁾ El pilar europeo de derechos sociales, folleto, p. 6, (ISBN 978-92-79-74092-3).

⁽³⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-1525_es.htm

⁽⁴⁾ DO C 81 de 2.3.2018, p. 145.

2.4 La Comisión Europea presentará en mayo de 2018 sus propuestas de cara al próximo marco financiero plurianual (MFP). Es esencial que el pilar social, así como los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, sirvan a las instituciones europeas y los Estados miembros de orientaciones para la elaboración del próximo presupuesto a largo plazo de la UE, que se ejecutará a partir de 2020.

2.5 La correcta aplicación del pilar social dependerá de reformas políticas adecuadas en los Estados miembros, por ejemplo con el fin de instaurar mecanismos apropiados para la creación de empleos de calidad, la mejora de las cualificaciones y la garantía del uso eficiente de los recursos públicos. De conformidad con sus dictámenes anteriores, el CESE aboga por reformas estructurales orientadas hacia el desarrollo social y económico: más y mejores puestos de trabajo, crecimiento sostenible, calidad administrativa e institucional y sostenibilidad medioambiental⁽⁵⁾. Dichas reformas deben ser específicas por país y coherentes con los programas nacionales de reforma para mejorar el bienestar y contar con un respaldo democrático, evitando un planteamiento único para todos los Estados miembros⁽⁶⁾.

2.6 La aplicación adecuada del pilar social también exigirá el refuerzo de los recursos financieros disponibles⁽⁷⁾. En la actualidad, el gasto de la UE en asuntos sociales representa en promedio solo el 0,3 % del gasto social público total en la Unión, y la mayor parte proviene de los presupuestos de los Estados miembros⁽⁸⁾. La salida del Reino Unido de la UE tendrá importantes consecuencias para el presupuesto de la Unión. El CESE hace hincapié en que es esencial disponer de recursos suficientes para la aplicación de políticas sociales. Respalda la solicitud del Parlamento Europeo de elevar el actual límite máximo de gasto de la UE del 1 % al 1,3 % de la RNB⁽⁹⁾ y considera que un incremento de los recursos propios de la UE, por ejemplo mediante una subida del IVA, sería especialmente injusto dado el contexto social. El CESE también destaca la necesidad de orientar más recursos al apoyo a la política de cohesión, a los trabajadores y a los ciudadanos en general. Se prestará especial atención a la adquisición de cualificaciones por parte de los trabajadores como factor de fortalecimiento económico. Al mismo tiempo, el CESE está de acuerdo en que el aumento de la financiación no debe limitarse únicamente a la seguridad, la defensa y el control de las fronteras exteriores. El Fondo Social Europeo es un importante motor para una mayor convergencia y el CESE reitera su demanda de que no se reduzca si se quieren afrontar los futuros desafíos con vistas al próximo marco financiero plurianual de la UE⁽¹⁰⁾.

2.7 El objetivo del cuadro de indicadores sociales que acompaña a la presentación del pilar social⁽¹¹⁾ de la Comisión Europea consiste en servir de herramienta para supervisar los avances con vistas a alcanzar el objetivo de una Europa más justa con una dimensión social más sólida. Este instrumento ha sido criticado por la elección de algunos indicadores, por los períodos considerados para efectuar las comparaciones y, en algunos casos, por las interpretaciones que se acompañan⁽¹²⁾. El CESE ya pidió anteriormente su mejora⁽¹³⁾.

2.8 En algunos casos se han utilizado indicadores claramente inadecuados, por ejemplo en cuanto a los avances en la reducción de la brecha salarial y laboral de género. Tanto los hombres como las mujeres han visto reducido su horario de trabajo, pero más los hombres que las mujeres, por lo que una brecha menor (indicador utilizado en el cuadro de indicadores) no refleja una mejora clara. Además, los períodos considerados para evaluar los avances varían, unas veces corresponden a un año solo y otras veces a un período más largo, remontándose a antes de la crisis que estalló en 2008. Las escalas de tiempo más largas revelan mejor las tendencias a largo plazo. Los indicadores también deben interpretarse de manera flexible y adaptarse con el tiempo, recurriéndose a conocimientos especializados y datos en evolución procedentes

⁽⁵⁾ Por ejemplo, mejorar el entorno empresarial, la financiación de las empresas y el gasto en I+D; aumentar la productividad de las empresas, los sectores y las economías; promover la creación de puestos de trabajo de buena calidad con salarios más elevados y la simultánea reducción de puestos de trabajo temporales y precarios con salarios reducidos; reforzar la negociación colectiva y la autonomía de los interlocutores sociales dentro de él, así como el diálogo social a escala local, regional, nacional y europea; reformar las administraciones públicas para hacerlas más eficaces de cara al desarrollo económico y social y más transparentes para el público; promover la calidad de los sistemas de educación y de formación para los trabajadores a fin de generar igualdad de oportunidades y resultados para todos los colectivos sociales.

⁽⁶⁾ Apoyo a las reformas estructurales en los Estados miembros, punto 3.9, pendiente de publicación.

⁽⁷⁾ DO C 81 de 2.3.2018, p. 145.

⁽⁸⁾ Documento de reflexión sobre la dimensión social de Europa, p. 24.

⁽⁹⁾ Resolución del Parlamento Europeo de 14 de marzo de 2018 sobre el próximo MFP: preparación de la posición del Parlamento sobre el MFP posterior a 2020 — (2017/2052(INI)), coponentes: Jan Olbrycht e Isabelle Thomas, punto 14.

⁽¹⁰⁾ DO C 81 de 2.3.2018, p. 145; DO C 81 de 2.3.2018, p. 131.

⁽¹¹⁾ <https://composite-indicators.jrc.ec.europa.eu/social-scoreboard/#>

⁽¹²⁾ Galgoczi, B. y otros, «The Social Scoreboard Revisited», ETUI, 2017.

⁽¹³⁾ DO C 81 de 2.3.2018, p. 145.

de fuentes como Eurofound. La revisión y la actualización de los indicadores deben resultar de un debate abierto, en el que participen los interlocutores sociales y otras partes interesadas de la sociedad civil.

2.9 Pese a las reservas emitidas, el cuadro de indicadores da una idea de la magnitud de la tarea pendiente para alcanzar los objetivos acordados. Revela carencias en todos los Estados miembros y divergencias sustanciales de nivel entre ellos, que pueden generar desigualdades sociales crecientes. Es evidente que no en todos los Estados miembros se logra un nivel aceptable de ingresos, condiciones de vida, seguridad social, prestaciones sociales, nivel educativo y acceso digital.

2.10 Las cifras sobre las tasas de empleo y desempleo demuestran el grado de divergencia. La tasa de empleo en Grecia era del 56 %, mientras que en Suecia alcanzaba el 81 %. La tasa de desempleo en Grecia era del 23 %, frente a un 4 % en Alemania, la más bajo de la UE. Estas cifras del cuadro de indicadores indican amplias divergencias en las condiciones sociales en toda la UE, con niveles de potencial inexplorado mucho más elevados en unos países que en otros.

2.11 Muchos otros indicadores apuntan en la misma dirección. Así, por ejemplo, la proporción de jóvenes que abandonan prematuramente los estudios alcanza el 20 % de la población de 18 a 24 años en España, pero menos del 3 % en Croacia. Este último porcentaje también es engañoso con respecto a la posición general de los jóvenes: la tasa de desempleo juvenil muestra que Croacia es uno de los países en peor situación en la UE. La proporción de la población con riesgo de pobreza alcanza el 40 % en Bulgaria, frente al promedio del 23 % de la UE.

2.12 La tasa de ninis ⁽¹⁴⁾ (jóvenes de 15 a 24 años que ni estudian, ni trabajan ni reciben formación) oscila entre un 20 % en Italia y menos de un 5 % en los Países Bajos. El apoyo a la activación (incluida formación, incentivos al empleo y medidas similares) beneficia al 54 % de las personas que quieren trabajar en Dinamarca, pero a menos del 3 % de las personas que quieren trabajar en Bulgaria.

2.13 La proporción de niños de 0 a 3 años en guarderías a tiempo completo varía entre el 1,1 % en Eslovaquia y más del 77 % en Dinamarca. Las necesidades sanitarias no atendidas, normalmente por limitaciones financieras, superan el 12 % en Estonia y Grecia, pero son mínimas en Austria.

2.14 En el conjunto de la UE, el 44 % de las personas carecen de competencias digitales adecuadas, desde un 74 % en Bulgaria a un 14 % en Luxemburgo.

2.15 Por tanto, la materialización del pilar social mejoraría las condiciones sociales y laborales de muchos ciudadanos y, por consiguiente, también aumentaría el potencial económico de la UE. Implica una convergencia al alza de los países que actualmente se están quedando rezagados. Algunos indicadores muestran mejoras en los últimos años, pero no todos e, incluso en ese caso, persisten grandes diferencias.

2.16 Hacer realidad el pilar social supondrá un enorme desafío, que requiere el compromiso de los Estados miembros con el respaldo de la Unión Europea. También exigirá la plena participación de los interlocutores sociales, así como el impulso y el fomento de sus actuaciones conjuntas, especialmente la celebración y la mejora de la cobertura de los convenios colectivos, especialmente en el ámbito de la seguridad en el empleo, la calidad del trabajo, las condiciones salariales, así como la salud y la seguridad en el trabajo. Las organizaciones de la sociedad civil, con su experiencia y su conocimiento de los problemas, también pueden aportar una contribución crucial. Las empresas privadas pueden, asimismo, realizar una contribución importante mediante asociaciones público-privadas e inversión en el desarrollo de competencias y cualificaciones en las empresas.

3. Ámbitos políticos

3.1 Entre las medidas para impulsar la aplicación pueden incluirse nuevas medidas legislativas y no legislativas, que garanticen entre otras cosas la aplicación efectiva en los Estados miembros de las políticas ya adoptadas, el recurso al Semestre Europeo y el seguimiento de las recomendaciones específicas por país emitidas dentro de este proceso ⁽¹⁵⁾. La implicación de los interlocutores sociales a todos los niveles es esencial para el éxito de la ejecución de estas iniciativas.

⁽¹⁴⁾ Que ni estudia, ni trabaja, ni recibe formación.

⁽¹⁵⁾ DO C 81 de 2.3.2018, p. 145.

3.2 Las recomendaciones específicas por país emitidas en 2015 o 2016 abarcaron ámbitos mencionados en el pilar social especialmente en relación con las pensiones, los servicios públicos, la asistencia social, la atención sanitaria, la atención a la infancia, la vivienda, la mejora de cualificaciones, las políticas activas del mercado laboral y la educación.

3.3 Sin embargo, para que estas recomendaciones tengan sentido, deben partir de la hipótesis de que se dispondrá de la financiación necesaria. La UE puede desempeñar un papel positivo mediante sus diversos programas y la flexibilidad de las normas presupuestarias y sobre los niveles de endeudamiento de los Estados.

3.4 Las cuestiones de la inversión y la financiación se plantean de diversas maneras según los ámbitos que abarca el pilar social. El cuadro de indicadores sociales también ayuda a demostrar la necesidad de inversión en ámbitos específicos en todos los Estados miembros, y especialmente los de renta baja. Por lo tanto, la financiación del pilar social está relacionada con cuestiones de política macroeconómica, con políticas de gobernanza económica orientadas a la convergencia social y no a la divergencia social, con debates sobre la gestión de la zona del euro y con políticas para fomentar la inversión, incluida la inversión social.

3.5 El CESE ya ha defendido muchos efectos positivos de una inversión social bien planificada, eficaz y eficiente orientada al futuro que, como se reconoce en el paquete de inversión social de la Comisión Europea, debe considerarse no como un coste, sino como una inversión en el potencial de crecimiento y empleo de Europa. El CESE lamenta que no se haya hecho más para alcanzar de manera eficaz estos objetivos. La inversión social genera con el tiempo rendimientos económicos y sociales desde el punto de vista del aumento del empleo o de los ingresos laborales, la mejora de la salud, la reducción del desempleo, la mejora de la educación, la disminución de la pobreza y la exclusión social, etc. También supone la mejora de la prosperidad y el bienestar de los ciudadanos, al tiempo que impulsa la economía garantizando una mano de obra más cualificada, una mayor productividad y empleo. Este tipo de inversión, especialmente si fomenta el crecimiento sostenible, también contribuiría a reforzar las capacidades y cualificaciones de los ciudadanos y a mejorar sus oportunidades en la sociedad y el mercado laboral, así como a estimular la economía y ayudando así a que la UE salga fortalecida de la crisis. Además, garantizaría un gasto público más eficiente y eficaz que generaría ahorros en las finanzas de los presupuestos públicos a medio y largo plazo ⁽¹⁶⁾. El CESE ya ha puesto de relieve el coste a largo plazo de no actuar ni invertir en la esfera social. El CESE también ha destacado, a este respecto, la importancia de invertir en sistemas de seguridad social sólidos, teniendo en cuenta que actúan también como estabilizadores automáticos ⁽¹⁷⁾.

3.6 Entre las cuestiones enumeradas en el pilar social que no pueden abordarse sin mayor inversión o gasto corriente figuran: el derecho a una educación inclusiva y de calidad, la formación y el aprendizaje permanente; el apoyo a la búsqueda de empleo; la mejora de la igualdad de género y la reducción de la brecha salarial de género; la prevención de la pobreza de los ocupados; el acceso a servicios de atención; una educación infantil asequible; una protección social adecuada, prestaciones de desempleo adecuadas; pensiones que garanticen unos ingresos adecuados; dignidad en la vejez; atención sanitaria de carácter preventivo y curativo asequible y de buena calidad; viviendas sociales o ayudas a la vivienda de buena calidad; y acceso a agua, saneamiento, transporte, servicios financieros y comunicaciones digitales.

3.7 Los principales fondos de la UE para el crecimiento económico y social son los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE), la Iniciativa de Empleo Juvenil (IEJ), los programas de competitividad y el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE). La inversión también puede proceder de los propios presupuestos de los Estados miembros y de fuentes privadas.

3.8 Los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos constituyen la fuente principal con procesos complejos para supervisar y evaluar las inversiones identificados por el CESE en un dictamen anterior como medio de incrementar inversión en la economía real. Han dado lugar a un aumento de la inversión del sector público en países de renta baja, pero no han bastado para compensar la caída de la inversión procedente de otras fuentes ni para lograr una rápida convergencia de los niveles económicos y sociales. Es importante asegurar el refuerzo y aumento de estos fondos para apoyar los esfuerzos con vistas a la aplicación del pilar social. El CESE reitera su apoyo a la revisión de la normativa que regula los Fondos EIE y a la mejora de la evaluación de la eficacia y eficiencia de su contribución ⁽¹⁸⁾.

3.9 Es posible asegurar la orientación de la inversión en consonancia con los objetivos del pilar social, en términos tanto de actividades emprendidas como de condiciones para garantizar prácticas de empleo justas y el apoyo a colectivos excluidos.

⁽¹⁶⁾ DO C 125 de 21.4.2017, p. 10.

⁽¹⁷⁾ DO C 226 de 16.7.2014, p. 21.

⁽¹⁸⁾ DO C 303 de 19.8.2016, p. 94.

3.10 El FEIE proporciona una garantía al Banco Europeo de Inversiones que le permite mantener niveles de crédito que de lo contrario habrían sufrido una reducción. Al igual que el BEI en general, el FEIE puede apoyar proyectos coherentes con el pilar social, por ejemplo de apoyo de cierto emprendimiento social y cierta atención sanitaria y social. La tendencia se ha decantado hacia proyectos comerciales más característicos, en los que los beneficios sociales son un subproducto más que un objetivo.

3.11 El CESE ha abogado por reforzar la dimensión social del desarrollo del FEIE, por ejemplo, en educación, formación y formación profesional para la adquisición de capacidades y el aprendizaje permanente, desarrollar industrias culturales y creativas, la innovación en la atención sanitaria y medicina y los servicios sociales, la vivienda social y la atención a la infancia, así como las infraestructuras de turismo y de protección del medio ambiente. El Plan de Inversiones para Europa debe apoyar claramente los compromisos de la COP21 ⁽¹⁹⁾.

3.12 También se hace escaso hincapié en la evaluación y la supervisión de los proyectos sobre las condiciones de empleo, la inclusión de los colectivos desfavorecidos y la inversión en infraestructura física para servicios sociales.

3.13 Inicialmente se contrajo el compromiso de evitar consideraciones geográficas en la asignación de los recursos del FEIE y varios países de renta baja están recibiendo muy poco, pese a estar manifiestamente muy necesitados. Introducir cambios adecuados en las normas pueden asegurar que se otorgue prioridad a los países menos desarrollados en la segunda fase de actuación.

3.14 La aplicación financiera del pilar social también dependerá mucho de los recursos disponibles en la esfera de los Estados miembros. Requerirá financiación procedente de los presupuestos estatales para inversión y también para los gastos corrientes de las actividades en los próximos años, lo que puede verse limitado por las normas presupuestarias y sobre el endeudamiento de la UE ⁽²⁰⁾. Como ha destacado reiteradamente el CESE ⁽²¹⁾, deberá considerarse la manera de aumentar su flexibilidad con medidas mediante la aplicación, por ejemplo, de una regla de equilibrio presupuestario que permitirían la inversión pública con objetivo social a fin de alcanzar las metas del pilar social, en particular a través de: el aumento de los niveles de renta, el refuerzo de la cohesión social y la lucha contra la exclusión de los colectivos desfavorecidos que, de otra forma, no pueden participar plenamente en la sociedad, generando al mismo tiempo crecimiento económico sostenible.

3.15 Las empresas y la responsabilidad empresarial también son fundamentales para financiar los objetivos sociales. La inversión privada por sí sola no alcanzará los objetivos del pilar social, pero debería existir la posibilidad de que la inversión privada contribuya, junto con los responsables públicos, en muchos de los ámbitos en cuestión (incluidos, por ejemplo, el empleo, la mejora de las competencias de digitalización y la asistencia social), especialmente con marcos normativos adecuados y cierto apoyo financiero de fuentes públicas, como los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos o el BEI.

3.16 La necesidad de recursos financieros para aplicar el pilar social debe reconocerse y planificarse. Ya existen marcos institucionales adecuados. Los términos de referencia de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) y el FEIE deberían aclararse para que se remitan explícitamente al pilar social, y los costes asociados a la promoción de sus objetivos deberían poder incluirse en el presupuesto de la UE y los presupuestos de los Estados miembros.

3.17 Por último, en el contexto de la lucha contra el fraude fiscal, los paraísos fiscales y la planificación fiscal abusiva, y para reducir la competencia fiscal desleal entre los Estados miembros ⁽²²⁾, deben reforzarse las medidas relativas a una fiscalidad justa adoptadas por la Comisión Europea ⁽²³⁾, así como las medidas para luchar contra el fraude y la malversación de recursos presupuestarios de la UE. En relación con la búsqueda de nuevas fuentes de ingresos fiscales para financiar el pilar social, respetando plenamente el principio de subsidiariedad, convendría promover tipos de fiscalidad que tengan en cuenta las capacidades contributivas específicas, respetando al mismo tiempo los incentivos para un crecimiento económico sostenible.

⁽¹⁹⁾ DO C 75 de 10.3.2017, p. 57.

⁽²⁰⁾ DO C 177 de 18.5.2016, p. 35.

⁽²¹⁾ Lecciones extraídas para evitar la severidad de las políticas de austeridad en la UE, punto 1.6, pendiente de publicación; Política económica de la zona del euro 2018, puntos 1.8 y 3.6, pendiente de publicación; DO C 327 de 12.11.2013, p. 11; Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2018, punto 1.4, pendiente de publicación; DO C 226 de 16.7.2014, p. 21.

⁽²²⁾ DO C 81 de 2.3.2018, p. 131.

⁽²³⁾ Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2018, punto 3.3.4, pendiente de publicación.

3.18 Por lo que respecta a la financiación del presupuesto de la UE, el CESE está de acuerdo con el análisis efectuado en el informe sobre el futuro de las finanzas de la UE, elaborado por el Grupo de Alto Nivel sobre Recursos Propios, que aboga por un presupuesto de la UE en el que predominen los recursos propios autónomos, transparentes y equitativos⁽²⁴⁾. Además, el CESE considera necesario lograr un incremento presupuestario.

Bruselas, 19 de abril de 2018.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

⁽²⁴⁾ DO C 81 de 2.3.2018, p. 131.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La estrategia LeaderSHIP 2020 como planteamiento de la industria de las tecnologías marítimas: hacia una industria marítima, innovadora, sostenible y competitiva en 2020»

(Dictamen de iniciativa)

(2018/C 262/02)

Ponente: **Marian KRZAKLEWSKI**

Coponente: **Patrizio PESCI**

Decisión del pleno	1.6.2017
Fundamento jurídico	Artículo 29.2 del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales (CCMI)
Aprobado en la CCMI	4.4.2018
Aprobado en el pleno	19.4.2018
Pleno n.º	534
Resultado de la votación	197/1/2
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE recomienda que todos los servicios de la Comisión intensifiquen sus esfuerzos para asumir la responsabilidad de la realización de la estrategia LeaderSHIP 2020 (LS 2020) y para preparar y aplicar la próxima estrategia del sector (LeaderSHIP 2030), en cooperación con las partes interesadas.

1.2. Como quiera que se adoptó en 2013, las conclusiones y recomendaciones de LeaderSHIP 2020 han sido determinadas por las consecuencias de la crisis económica de 2008. Sin embargo, en los últimos años se han producido muchos cambios, y han surgido serios desafíos y nuevas oportunidades para las industrias marítimas en Europa. Por consiguiente, el CESE pide a la Comisión que preste más apoyo a las industrias marítimas para hacer frente a sus desafíos y aprovechar sus oportunidades.

1.3. Con la publicación de la estrategia LS 2020, la Comisión y las partes interesadas consensuaron diecinueve recomendaciones dirigidas a poner en práctica la estrategia. En la audiencia, las partes interesadas del sector cumplieron una encuesta para evaluar el grado en que se han aplicado estas recomendaciones. Los resultados de la encuesta se abordan en el tercer capítulo.

1.3.1 El CESE constata que, cuatro años después de la publicación de la estrategia, los progresos en la aplicación de las recomendaciones han sido desiguales, y el porcentaje medio de ejecución es solo del 25 %. Las recomendaciones relativas al pilar de la I+D+i se han aplicado relativamente bien. Bastante menos éxito ha tenido, aunque sigue siendo eficaz, la aplicación de las recomendaciones en el marco del pilar «empleo y cualificaciones», con excepción del aprendizaje informal. Esto ha ido seguido del despliegue de medidas para la «mejora del acceso al mercado y de la competencia equitativa». Los progresos en estas medidas se valoran en tan solo el 20 %. El pilar con el nivel de aplicación más débil (una media del 15 %) es el «acceso a la financiación», con la excepción de las medidas destinadas a promover la financiación del BEI. El CESE pide a la Comisión y a las partes interesadas que refuercen las medidas de despliegue y el traspaso de las recomendaciones pendientes que son clave para la nueva estrategia del sector (LeaderSHIP 2030) propuesta por las partes interesadas.

1.4. La audiencia subrayó que el sector europeo de las tecnologías marítimas es un sector estratégico fundamental para Europa y está relativamente en buena forma, a pesar de las numerosas dificultades que el sector ha afrontado, especialmente después de la crisis económica. En cambio, los astilleros asiáticos están sufriendo enormemente, entre otras cosas, a causa

de vigorosas políticas en materia de ayudas estatales. Sin embargo, dados sus actuales problemas, los competidores asiáticos y, en particular, China, aumentarán la presión sobre Europa. El CESE recomienda que la Comisión Europea adopte un marco que permita unas condiciones mundiales verdaderamente equitativas para el sector europeo de las tecnologías marítimas.

1.5. Los bancos y el Gobierno chino prestarán todo el apoyo financiero necesario a sus compañías de propiedad estatal para poner en práctica la estrategia recientemente anunciada de arrebatar a Europa su posición de liderazgo en la construcción de buques de alto nivel, como cruceros, y equipamiento marítimo de alta tecnología. En este contexto, el CESE recomienda que la Comisión Europea adopte una fuerte política industrial y manufacturera, basada en la reciprocidad, que permita al sector europeo de las tecnologías marítimas sobrevivir a la competencia.

1.6. En la actualidad, las industrias marítimas afrontan presiones normativas y sociales. Por el lado normativo, este sector se ve presionado para mejorar su eficiencia medioambiental y en materia de seguridad y protección. Y por el lado social, la digitalización, la automatización, la ciberseguridad o la internet de las cosas son tecnologías potencialmente perturbadoras que pueden cambiar sustancialmente el futuro del sector marítimo. Al mismo tiempo, estos retos crean oportunidades interesantes para el sector europeo de las tecnologías marítimas. El CESE recomienda, por tanto, que la Comisión Europea fomente las inversiones del sector europeo de las tecnologías marítimas en I+D+i —por ejemplo, a través de una asociación público-privada (APP)— para satisfacer las necesidades del sector. La I+D+i es fundamental para que el sector europeo de las tecnologías marítimas supere a los competidores mundiales.

1.7. El sector europeo de las tecnologías marítimas tiene cada vez más interés por explotar el potencial económico de los mares y océanos de una forma sostenible. La energía eólica marina, las energías oceánicas o la acuicultura son solo algunos ejemplos. Para explotar plenamente este potencial y brindar nuevas oportunidades (por ejemplo, el almacenamiento de energía en el mar), el CESE recomienda que la Comisión Europea apoye al sector europeo de las tecnologías marítimas con una APP azul.

1.8. Contrariamente a los competidores asiáticos, el acceso a la financiación es un problema significativo para los astilleros europeos y los fabricantes europeos de equipamiento marítimo. Los instrumentos financieros europeos existentes o bien son insuficientemente conocidos o no son en absoluto aptos para su uso en un sector intensivo en capital. Por ello el CESE insta a la Comisión Europea a lanzar un instrumento financiero específico que aumente la inversión en un sector que requiere mucho capital como es la industria europea de las tecnologías marítimas.

1.9. El CESE considera que el subsector de la Marina tiene un papel muy importante que desempeñar a la hora de mantener la «masa crítica» de todo el sector europeo de la construcción naval y es, además, uno de los impulsores de la investigación y la innovación en el sector de las tecnologías marítimas y otros ámbitos. Por consiguiente, el CESE pide a la Comisión que vele por que la industria de defensa marítima constituya uno de los pilares del seguimiento de la estrategia LeaderSHIP.

1.10. Para seguir siendo competitivo e innovador, el sector europeo de las tecnologías marítimas necesita aplicar nuevas tecnologías y contar con una mano de obra muy cualificada y formada. El CESE recomienda a la Comisión que brinde un fuerte apoyo a los interlocutores sociales del sector de la construcción naval para continuar con su trabajo en el Consejo Europeo de Cualificaciones en el sector de la tecnología marítima. El CESE llama la atención de la Comisión sobre la necesidad de promover las iniciativas lideradas por la industria y los conocimientos especializados con el fin de resolver la inadecuación de las cualificaciones en el sector.

1.11. El CESE ha tomado nota de los resultados del informe sobre *Nuevas tendencias en las industrias de la construcción naval y los suministros marinos* ⁽¹⁾ e insta a la Comisión Europea a cooperar con SEA Europe e IndustriALL, así como con otras partes interesadas, para aplicar las recomendaciones formuladas en dicho informe.

2. Contexto del dictamen

Situación actual del sector europeo de las tecnologías marítimas

2.1. El sector europeo de las tecnologías marítimas engloba todas las empresas activas en los ámbitos del diseño, construcción, mantenimiento y reparación de buques y otras estructuras marítimas, incluida toda la cadena de suministro que cubre los sistemas, equipos y servicios, y cuenta con el apoyo de las instituciones de investigación científica y de formación. Las empresas europeas están en primera línea en materia de innovación y producen anualmente la mitad del material naval de todo el mundo.

⁽¹⁾ «New trends in the shipbuilding and marine supply industries».

2.2. Los astilleros europeos prosperan en la construcción, reparación, mantenimiento y renovación de tipos de buques de uso civil y naval muy complejos y tecnológicamente avanzados, como cruceros, transbordadores, buques e instalaciones en alta mar, fragatas, submarinos, etc. Asimismo, producen y suministran tecnologías asociadas al desarrollo del «crecimiento azul» (energía eólica marina, acuicultura, exploración minera de los fondos marinos, etc.). Su volumen de negocios anual es de aproximadamente 31 000 millones de euros, emplean directamente a más de 200 000 personas, y en la actualidad hay alrededor de 300 astilleros en Europa ⁽²⁾.

2.3. Los productores y suministradores de material naval de la UE son líderes del mercado mundial. Son alrededor de 22 000 empresas grandes, pequeñas y medianas que suministran diversos materiales, sistemas, tecnologías y equipos o prestan servicios de ingeniería y asesoramiento. Su volumen de negocios anual es de unos 60 000 millones de euros y emplean directamente a más de 350 000 personas. Su cuota del mercado global gira en torno al 50 %.

2.4. El sector europeo de las tecnologías marítimas invierte en investigación, desarrollo e innovación el 9 % de los beneficios obtenidos de las ventas del sector, por lo que presenta la mayor proporción de inversiones en I+D+i en Europa.

2.5. La industria mundial de la construcción naval afronta una de sus crisis más graves en muchos años, con 2016 como el peor año hasta la fecha, pero aún se espera que empeore en los próximos dos o tres años. La menor demanda de transporte de mercancías en Asia ha conducido a una dramática disminución de la cartera de pedidos. Desde 2012 solo Europa ha logrado mantener una tendencia al alza en la materia, sin ayudas financieras o subvenciones. Al mismo tiempo, los fabricantes europeos de equipamiento marítimo están afrontando las consecuencias negativas de la drástica contracción de las carteras de órdenes asiáticas.

2.6. En 2016, los astilleros europeos vieron el valor de los nuevos pedidos superar el de las unidades ya entregadas. Los contratos europeos para nuevos buques representaban un valor de 14 700 millones de dólares estadounidenses, lo que representa el 55 % del valor de los nuevos pedidos en el mundo.

2.7. La competitividad de los países del este asiático se debe en gran medida a sus políticas proteccionistas nacionales, incluidos los subsidios, otras medidas de apoyo financiero, requisitos locales en materia de contenido, etc. Por otra parte, contrariamente a Europa, esos países consistentemente hacen sus pedidos de nuevos buques a sus propios astilleros. En cambio, los armadores europeos han desplazado sus pedidos para la construcción de buques de carga, así como de buques de servicio para instalaciones en alta mar, de Europa a los astilleros asiáticos. Por lo tanto, la cartera europea de pedidos ha cambiado a lo largo del último decenio, hacia la construcción de sofisticados tipos de buques con un mayor valor añadido. Curiosamente, esta evolución tuvo lugar en un momento en el que la propia industria europea de la construcción naval se beneficiaba de planes de apoyo financiero o fiscal.

Contexto de la estrategia LeaderSHIP 2020

2.8. La estrategia LeaderSHIP 2020 ⁽³⁾ tiene su origen en la iniciativa LeaderSHIP 2015, lanzada en 2003, con el objetivo de reaccionar de manera coordinada a los retos que afronta el sector europeo de la construcción naval. Se hizo especial hincapié en las acciones basadas en los conocimientos y la necesidad de mejorar el rendimiento de las inversiones efectuadas en los astilleros en el ámbito de la investigación, el desarrollo y la innovación.

2.9. En 2008, el sector europeo de la construcción naval se vio afectado por la crisis económica mundial. Los efectos de la crisis se observan en el sector hasta el día de hoy. Por ello, ha resultado necesario dar una respuesta enérgica bajo la forma de la nueva estrategia LeaderSHIP 2020 (LS 2020).

2.10. El documento publicado en 2013 en el que se expone la estrategia LS 2020 es el resultado de los trabajos de un amplio grupo de partes interesadas, a la cabeza de las cuales figuraban representantes del sector, la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y los interlocutores sociales (SEA Europa e IndustriALL).

⁽²⁾ SEA Europa, *The Voice of Maritime Civil & Naval Industries in Europe* (La voz de las industrias marítimas y navales civiles en Europa), boletín de información de 2017.

⁽³⁾ http://ec.europa.eu/growth/sectors/maritime/shipbuilding/ec-support_en.

2.11. La estrategia define las cualidades de este sector: innovador, «ecológico», especializado en los mercados de tecnologías avanzadas, eficiente en el plano energético y capaz de conquistar nuevos mercados.

2.12. El informe en el que se expone la estrategia LS 2020 formula los cuatro pilares siguientes:

- Empleo y cualificaciones
- Mejora del acceso al mercado y condiciones de mercado equitativas
- Acceso a la financiación
- Investigación, desarrollo e innovación (I+D+i).

3. Evaluación de los progresos en la aplicación de las recomendaciones de la estrategia LS 2020

3.1. La evaluación de la medida en que se han puesto en práctica las recomendaciones de la estrategia LS 2020 se llevó a cabo sobre la base de una encuesta cumplimentada por los participantes en una audiencia pública. Las conclusiones de la encuesta se exponen a continuación.

3.2. En relación con las medidas contempladas en el pilar «empleo y cualificaciones» de la estrategia LS 2020 se han registrado avances moderados. Las recomendaciones aplicadas con mayor eficacia fueron «crear un subgrupo de tecnologías marítimas dentro del sector de las empresas de servicios energéticos» y «fomentar el sector de las tecnologías marítimas», con una puntuación del 30 %. Los planes para un estudio sobre el aprendizaje informal se consideraron escasos, con una puntuación de 0. Las restantes recomendaciones de este grupo recibieron una puntuación de entre el 15 y el 20 %.

3.3. La aplicación de las recomendaciones del segundo pilar, sobre «la mejora del acceso al mercado y competencia equitativa», se consideraron bastante limitadas. Hay tres medidas en curso: el Grupo de Trabajo de la OCDE sobre la construcción naval; una cooperación más estrecha entre la industria y la Comisión Europea en relación con la protección de la propiedad intelectual y el cumplimiento de las normas de la OMI; el uso de los diversos instrumentos de política comercial y el apoyo a los esfuerzos por concluir acuerdos de libre comercio. Se considera que se ha aplicado alrededor del 20 % de estas medidas. La aplicación de las otras medidas de este grupo es insignificante.

3.4. Con respecto al pilar del acceso a la financiación, las partes interesadas señalaron progresos solo en el siguiente campo: «explorar y promover las oportunidades de financiación del BEI y posibilidades de ampliar el crédito que proporciona», que obtuvo una puntuación de entre el 20 y el 30 %. La aplicación de la recomendación de «examinar la posibilidad de una «APP azul» se puntúa con un 15 % y la recomendación sobre la evaluación de las «oportunidades de financiación a largo plazo por la Comisión» apenas se ha puesto en práctica (5 %).

3.5. Las recomendaciones en materia de I+D+i dan pie a un ligero optimismo. Tres de las recomendaciones están a medio camino —o incluso más que a medio camino— de aplicarse plenamente. La puntuación de este grupo de recomendaciones es la siguiente:

- examinar la viabilidad de los proyectos de APP en el ámbito de la I + D + I en el sector de la tecnología marítima: 50 %,
- incorporación por parte de la Comisión de disposiciones que cubran la I+D+i en las normativas generales de la UE con vistas a la expiración del marco sobre las ayudas estatales a la construcción naval: 60 %,
- examinar la posibilidad de asignar Fondos Estructurales para diversificar el sector de las tecnologías marítimas, especialmente en el contexto de las estrategias regionales para la especialización inteligente: 45 %,
- desarrollo por parte del sector de las tecnologías marítimas de una APP integral a nivel de la UE para centrar la investigación marítima, entre otras cosas, en los buques de emisiones cero y con eficiencia energética: 30 %.

4. Observaciones generales y específicas sobre la realización de las prioridades de la estrategia LeaderSHIP 2020

Empleo y cualificaciones

4.1. Es muy necesario superar la escasez de cualificaciones, desarrollar las de los trabajadores, así como garantizar la formación y el reciclaje profesional adecuados a fin de mantener una masa crítica de conocimientos y capacidades en el sector europeo de las tecnologías marítimas. Así pues, es importante apoyar y continuar el trabajo iniciado por los interlocutores sociales con el proyecto del Consejo de Cualificaciones⁽⁴⁾. Por otra parte, también es fundamental que los interlocutores sociales participen y sean consultados por las instituciones europeas en el proceso de formulación de las políticas y sobre toda iniciativa de la UE que afecte al sector, y que las organizaciones profesionales que representan a los empresarios y empleados participen en el diálogo, incluido el ámbito del diálogo social.

4.2. Los trabajadores deben disponer de formación adecuada para afrontar con éxito los desafíos de la industria 4.0, así como de las futuras transformaciones tecnológicas (como la digitalización). Los futuros trabajadores del sector de las tecnologías marítimas deberán poseer las cualificaciones que les permitan evolucionar en el contexto de las oportunidades y los retos que plantea la economía azul.

4.3. Conviene redoblar los esfuerzos para mejorar el atractivo de este sector. Hay que identificar y reunir las diversas oportunidades profesionales de los trabajadores, así como mejorar la movilidad de los estudiantes (como el programa Erasmus para el sector de las tecnologías marítimas). La Comisión Europea debería seguir apoyando plenamente las actividades de SEA Europe e IndustriALL a escala europea en el marco del Comité del diálogo sectorial de la construcción naval.

Mejorar el acceso del mercado y condiciones de competencia equitativa

4.4. La industria europea sigue afrontando la competencia desleal entre terceros países también en el sector de la construcción naval y, en medida creciente, en la rama del material naval. Como consecuencia de la crisis provocada en Asia por un exceso de capacidad de producción, principalmente como resultado de masivas subvenciones estatales, las autoridades públicas de esos países se proponen ayudar a los productores locales de material naval, lo que se traduce en un incremento de la exportación. Por ello, la presión competitiva sobre los astilleros y productores de material naval en Europa es cada vez mayor.

4.5. Los astilleros asiáticos centran ahora su atención en los mercados europeos de buques de tipo más avanzado, como los cruceros y los buques de pasaje. Por otra parte, en sus recientes documentos oficiales «Made in China 2025» (Fabricado en China 2025) y «China manufacturing 2025» (China produce 2025), dicho Estado manifestó su voluntad de convertirse en el líder de la construcción de buques de alto nivel, incluidos los cruceros, y de la producción de material naval de alta tecnología y, por tanto, de competir directamente con los prósperos mercados europeos. Esta política recibe todo el apoyo del Gobierno a través de ayudas estatales. También supone una amenaza para el sector europeo de las tecnologías marítimas.

4.6. El mercado americano sigue estando cerrado debido a la Ley Jones. La flexibilización de esta Ley y la apertura del mercado podrían ofrecer al sector europeo de la construcción naval oportunidades interesantes. La UE debería seguir insistiendo en este sentido, aunque el clima político imperante en Estados Unidos tienda a favorecer el proteccionismo.

4.7. Al igual que China, Estados Unidos, Japón o Corea del Sur, Europa y los responsables de la toma de decisiones de los Estados miembros deberían darse cuenta de que la industria europea de la construcción naval y la producción de material naval constituyen sectores estratégicos de la economía europea, que requiere una atención y un trato muy especial, tanto para fines comerciales como navales.

4.8. La Comisión Europea debería procurar alcanzar un acuerdo completo de la OCDE (incluida China) que determine los principios del control de las subvenciones y, en su caso, de la disciplina de precios, y también debería apoyar las acciones emprendidas en este sentido.

4.9. La reciprocidad entre Europa y terceros países es esencial y, por consiguiente, debería constituir el principio rector de las negociaciones comerciales, tanto bilaterales como multilaterales, y los asuntos relacionados con el acceso al mercado. Es la piedra angular para que la industria europea, incluido el sector de las tecnologías marítimas, sea más competitiva respecto de sus competidores mundiales. Por ello, si las empresas europeas afrontan medidas proteccionistas en terceros países, la UE debería aplicar disposiciones similares a las empresas de esos países que deseen realizar intercambios comerciales con Europa. Solo de esta forma habría una competencia más leal para los astilleros europeos y el sector europeo de equipamiento marítimo.

⁽⁴⁾ Consejo Sectorial de Cualificaciones.

Acceso a la financiación

4.10. La Comisión suele presentar el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE), el instrumento financiero del plan Juncker, como el instrumento (de financiación) para la industria, pero ni su alcance ni sus ventajas son bien conocidos (se orienta principalmente hacia las pymes). Conviene dar a conocer mejor este instrumento y los beneficios que reporta al sector de las tecnologías marítimas.

4.11. El sector de la construcción naval necesita un gran volumen de capital, pero, en los últimos tiempos, los astilleros europeos encuentran más dificultades para acceder a la financiación. Al mismo tiempo, los astilleros extranjeros disfrutaban de incentivos financieros significativos, incluidas las ayudas estatales. Por consiguiente, la Comisión debería considerar la posibilidad de crear un sistema específico que permita garantizar al sector europeo de la construcción naval un acceso más fácil a la financiación.

4.12. Habría que utilizar los incentivos financieros (por ejemplo, a través de los programas europeos de financiación, como el Mecanismo «Conectar Europa», incentivos para que los armadores inviertan en tecnologías, equipos y buques ecológicos) para obtener un rendimiento de la inversión en Europa.

4.13. Habría que considerar la adopción de un régimen específico del sector, que proporcione incentivos que mejoren la competitividad global del sector europeo de las tecnologías marítimas, evitando al mismo tiempo situaciones que generen tensión entre los Estados miembros de la UE. En este sentido, los ejemplos de las mejores prácticas de otros sectores y, en particular, del sector de la construcción naval, pueden hasta cierto punto servir como fuente de inspiración.

4.14. La UE, junto con Noruega, debería estudiar la creación de un programa específico para fomentar un transporte marítimo de corta distancia respetuoso con el medio ambiente y eficiente en el uso de energía apoyándose en el sector europeo de la construcción naval y la rama del material naval. El CESE pide que se aproveche al máximo el dictamen exploratorio elaborado a petición de la Presidencia maltesa sobre «Estrategias de diversificación del turismo náutico y marítimo» ⁽⁵⁾.

4.15. También conviene estudiar la creación de un programa de financiación que permita a las empresas europeas de reciclado de buques desguazar tipos más grandes de buques.

4.16. En el sector de las tecnologías marítimas de alto nivel técnico de la UE, los instrumentos financieros de apoyo a la contratación pública en el subsector de la Marina son un potente motor y aportarán una contribución decisiva para mantener una «masa crítica» de producción para todo el sector de construcción naval de la UE y, al mismo tiempo, promover la investigación y la innovación en todo el sector y en los ámbitos conexos. En este contexto, el CESE acoge con satisfacción el positivo papel desempeñado por el Plan de Acción Europeo de Defensa, elaborado recientemente por la Comisión.

Investigación, desarrollo e innovación

4.17. La Comisión Europea debería constituir una asociación público-privada contractual para la industria marítima, a fin de permitir que el sector pueda invertir más para hacer frente a los desafíos normativos y sociales de la industria de la construcción naval y explotar el potencial económico de las actividades de Crecimiento Azul. Cabe fomentar las innovaciones europeas mediante un programa especial (europeo) de apoyo a la innovación.

4.18. Europa debería prestar apoyo financiero a la investigación y el desarrollo europeo. También es necesario proteger de manera adecuada las innovaciones europeas desde el punto de vista de los derechos de propiedad intelectual. La Oficina Europea de Patentes debería vigilar eficazmente las patentes europeas, especialmente en el sector europeo de las tecnologías marítimas, e imponer sanciones en caso de incumplimiento de la normativa.

4.19. El futuro (9.^o) programa marco debería prestar suficiente apoyo (financiero) a la industria marítima, para que sea capaz de afrontar con éxito los futuros cambios esenciales normativos o sociales (internacionales o europeos), como la ecologización ⁽⁶⁾, la digitalización, las tecnologías revolucionarias y la navegación conectada o automatizada.

⁽⁵⁾ Véase el Dictamen del CESE (DO C 209 de 30.6.2017, p. 1).

⁽⁶⁾ Como una industria internacional que compite a nivel mundial, las industrias de la construcción naval y de las tecnologías marítimas prefieren soluciones internacionales —a través de la Organización Marítima Internacional en Londres— respecto a la ecologización de la navegación.

4.20. El CESE considera que el futuro 9.º programa marco también debería prever un capítulo dedicado al apoyo financiero a la industria europea para que pueda aprovechar todo el potencial económico de la economía azul en Europa.

Bruselas, 19 de abril de 2018.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La cohesión económica y social y la integración europea de los países de los Balcanes Occidentales — Desafíos y prioridades»

(Dictamen exploratorio)

(2018/C 262/03)

Ponente: **Andrej ZORKO**

Coponente: **Dimitris DIMITRIADIS**

Consulta	Presidencia búlgara, 5.9.2017
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea Artículo 30 del Reglamento interno del CESE
Sección competente	Sección REX
Aprobación en sección	28.3.2018
Aprobado en el pleno	19.4.2018
Pleno n.º	534
Resultado de la votación	189/2/1
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge con satisfacción el hecho de que la integración de los países de los Balcanes Occidentales en la UE y su cohesión económica y social sea una de las prioridades de la Presidencia búlgara.

1.2. El CESE se muestra convencido de que la ampliación de la Unión Europea, y en especial la difusión de sus valores democráticos y normas jurídicas a la región de los Balcanes Occidentales, beneficia tanto a los países de los Balcanes Occidentales como a la UE. La política de ampliación es un componente esencial de la estrategia global de la UE, así como la piedra angular de la estabilidad y la prosperidad de Europa. Por lo tanto, el CESE propone que la integración de los países de los Balcanes Occidentales sea una de las principales prioridades de la UE en el futuro, a condición de que dichos países sigan avanzando en la senda hacia el cumplimiento de las condiciones necesarias para la adhesión a la UE ⁽¹⁾.

1.3. El CESE acoge con satisfacción la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno UE-Balcanes Occidentales que se celebrará el 17 de mayo en Sofía. En cooperación con sus socios, el CESE coorganizará la Conferencia de la Sociedad Civil de los Balcanes Occidentales (15 de mayo, Sofía) antes de la cumbre. El CESE se compromete a organizar, antes de cada cumbre, un acto conjunto con representantes de las organizaciones de la sociedad civil ⁽²⁾ de los Balcanes Occidentales y de la UE. El CESE pide a las instituciones de la UE y a los Estados miembros que incluyan periódicamente la participación de los jefes de Estado de los países de los Balcanes Occidentales en las cumbres de la UE como prueba de que la UE considera que esta región forma parte de su futuro.

1.4. El CESE espera que la cumbre en Sofía confirme el impulso renovado para el compromiso de la UE con la región y anima a las futuras Presidencias a mantener la integración de los países de los Balcanes Occidentales en un lugar destacado de sus prioridades. La ampliación de la UE a los países de los Balcanes Occidentales debería llevarse a cabo en paralelo a la consolidación del proyecto político de la UE y de sus instituciones.

⁽¹⁾ La Comisión estableció los principios básicos de la estrategia de la UE relativa a los Balcanes Occidentales el 6 de febrero de 2018 en su Comunicación titulada «Una perspectiva creíble de ampliación y un mayor compromiso de la UE con los Balcanes Occidentales», COM(2018) 65 final.

⁽²⁾ De conformidad con la terminología utilizada en el CESE, los conceptos de «sociedad civil» y de «organizaciones de la sociedad civil» en el presente dictamen engloban a los interlocutores sociales (empresarios y sindicatos) y a los demás agentes no estatales.

1.5. El CESE pide que los jefes de Estado manifiesten en la cumbre europea de Sofía su claro compromiso en favor de un apoyo más coherente y directo a las organizaciones de la sociedad civil en todos los niveles. También debería promoverse un respaldo público más directo a los medios de comunicación independientes.

1.6. El CESE anima a los jefes de Estado a asumir en la cumbre europea de Sofía un papel proactivo en las disputas bilaterales, promoviendo una cooperación específica con la OSCE y el Consejo de Europa y apoyando el papel de la sociedad civil en la resolución de dichas disputas bilaterales.

1.7. El CESE manifiesta también su convencimiento de que la ampliación efectiva de la Unión Europea y el fomento de sus valores en los países de los Balcanes Occidentales garantizarán la seguridad y la estabilidad, mejorarán el desarrollo social y económico y la prosperidad, consolidarán la democracia y el Estado de Derecho, facilitarán la libre circulación de personas y bienes, estimularán las políticas de inversión y promoverán la movilidad.

1.8. El CESE considera que el respeto del Estado de Derecho y los derechos de las minorías reviste una importancia fundamental para el desarrollo democrático, económico y social de los países de los Balcanes Occidentales.

1.9. El CESE opina asimismo que el papel de la educación y de unos medios de comunicación libres e independientes reviste una gran importancia para superar las tensiones del pasado y reforzar los valores democráticos.

1.10. El CESE observa que el proceso de adhesión a la UE sigue siendo una motivación clave para que los países de los Balcanes Occidentales acometan reformas. Señala la falta de atención prestada a los efectos económicos y sociales de las reformas realizadas, dadas las grandes diferencias en el nivel de seguridad económica y social de las personas en los Estados miembros de la UE y en los países candidatos a la adhesión. Por tanto, recomienda que cuando se evalúe el cumplimiento de los criterios de adhesión se tenga en cuenta la cohesión social, económica y territorial.

1.11. El CESE considera que las cuestiones relacionadas con las infraestructuras, el transporte y la energía deben ser una prioridad en las negociaciones con los países de los Balcanes Occidentales. Asimismo, el CESE considera que la creación de una sociedad digital y el desarrollo de las capacidades digitales en todos los países de los Balcanes Occidentales deberían redundar en beneficio tanto del sector público como del privado. La UE puede y debe contribuir a mejorar las infraestructuras y a desplegar una red de banda ancha en estos países, que en algunos casos están muy por debajo de la media europea.

1.12. El CESE propone que las instituciones de la UE estudien la posibilidad de contar con un diálogo social y civil operativo a escala nacional como uno de los criterios de adhesión a la UE.

1.13. La UE debería elaborar una hoja de ruta específica para las negociaciones con los países de los Balcanes Occidentales, con un calendario preciso y compromisos tangibles para cada uno de estos países. También sería necesario elaborar una estrategia de comunicación para los Estados miembros de la UE que ponga de relieve los beneficios de la política de ampliación de la UE en los países de los Balcanes Occidentales, especialmente en lo que se refiere a garantizar la paz, la estabilidad, la prosperidad y el desarrollo económico y social.

1.14. El CESE anima a la Comisión a incluir el respeto de los derechos de las minorías y la igualdad de género entre las principales prioridades de estas negociaciones de adhesión.

1.15. El CESE acoge con satisfacción la nueva estrategia de la Comisión para los Balcanes Occidentales «Una perspectiva creíble de ampliación y un mayor compromiso de la UE con los Balcanes Occidentales»⁽³⁾, publicada el 6 de febrero de 2018, y sus seis iniciativas emblemáticas que cubren el fortalecimiento del Estado de Derecho, el refuerzo de la cooperación en materia de seguridad e inmigración por medio de equipos conjuntos de investigación, la Guardia Europea de Fronteras y Costas, la ampliación de la Unión de la Energía a los Balcanes Occidentales, la reducción de las tarifas de itinerancia y el despliegue de la banda ancha en la región.

1.16. El CESE manifiesta su disposición a colaborar con la sociedad civil de los Balcanes Occidentales a fin de contribuir a tomar medidas concretas en los ámbitos del Estado de Derecho, seguridad y migración, desarrollo socioeconómico, conectividad, agenda digital y reconciliación y relaciones de buena vecindad, tal como se establece en el Plan de Acción en favor de la transformación de los Balcanes Occidentales para el período 2018-2020.

⁽³⁾ COM(2018) 65 final de 6.2.2018.

1.17. El CESE se muestra convencido de que la Comisión podría desarrollar unos programas específicos que permitieran a los países de los Balcanes Occidentales alcanzar una convergencia social más rápidamente. El progreso lento y desigual a la hora de abordar estas cuestiones es claramente un factor de peso que contribuye a que su incorporación a la UE en general avance despacio. Se necesita urgentemente un nuevo impulso para la europeización.

1.18. Los interlocutores sociales y demás organizaciones de la sociedad civil, tanto a nivel de la UE como nacional, deben participar significativamente en todo el proceso de integración en la UE de los países de los Balcanes Occidentales. Es necesario reforzar las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil mediante un apoyo técnico y económico, facilitando su acceso a las fuentes de financiación europeas (Comisión, Banco Europeo de Inversiones, BERD, etc.) e informándoles acerca del proceso de negociaciones de adhesión de forma oportuna y pormenorizada.

1.19. El CESE anima a los interlocutores sociales y demás organizaciones de la sociedad civil de los países de los Balcanes Occidentales a que colaboren estrechamente durante el proceso de integración en la UE, tanto a nivel nacional como regional.

2. Situación política

2.1. Los Balcanes Occidentales siguen siendo una región políticamente inestable, pero también son una región de crecimiento con un gran potencial.

2.2. El CESE recomienda que la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo intensifiquen sus esfuerzos de comunicación para explicar los beneficios y retos de la política de ampliación a los ciudadanos europeos y considera que las organizaciones de la sociedad civil deben constituir un socio y transmisor de mensajes cercano en este proceso⁽⁴⁾.

2.3. Es sumamente importante que la integración de los Balcanes Occidentales siga siendo una prioridad para la UE en el futuro —no solo durante la Presidencia búlgara—, que la UE contribuya activamente a la estabilidad y la paz en esta región y que se brinde a los países de esta región una perspectiva de adhesión a las organizaciones euroatlánticas. Dichas incorporaciones también pueden contribuir a la estabilidad en la región, garantizando su seguridad y prosperidad, y ofrecen a las naciones la posibilidad de reunirse en una Europa sin fronteras.

2.4. El CESE acoge con satisfacción el anuncio de la cumbre de la UE que se celebrará en Sofía, y en la que participarán los líderes de los países de los Balcanes Occidentales, aunque considera que dicha cumbre debería otorgar también un papel más activo a los representantes de las organizaciones de la sociedad civil a escala de la UE.

2.5. El CESE acoge con satisfacción el programa de trabajo, anunciado recientemente, «Proceso de Berlín Plus»⁽⁵⁾, que aporta fondos especiales para el desarrollo de empresas, la formación profesional, la infraestructura y la tecnología, así como para proyectos entre los que se incluyen enlaces de transporte entre los países menos conectados de la región. Se espera que este «Plan Marshall» acelere la unión aduanera y el mercado común en los Balcanes. No obstante, esta cooperación regional no debe provocar un retraso del proceso de ampliación, ni ser considerada como su sustituta.

2.6. El CESE observa que en los países de los Balcanes Occidentales existe el deseo y una buena disposición de cara a las reformas que conllevaría la integración en la Unión Europea, pero señala que el éxito sigue dependiendo de la medida en que las instituciones estatales sean capaces de aplicar y ejecutar dichas reformas eficazmente, así como del grado alcanzado de apropiación del proceso por las organizaciones de la sociedad civil y la población en general. Una hoja de ruta específica para las negociaciones de adhesión a la UE con un calendario preciso y compromisos tangibles para cada país de los Balcanes Occidentales podría motivar a estos países a aplicar las reformas necesarias más rápidamente.

2.7. El CESE subraya que ha desarrollado muy buenas relaciones con las organizaciones de la sociedad civil de los países de los Balcanes Occidentales y que es plenamente consciente de la situación en estos países. El CESE está convencido de que los comités consultivos mixtos (CCM) de la sociedad civil deben intentar cubrir los «huecos» que no tratan otros organismos en las negociaciones y centrarse en ciertos ámbitos en concreto. En este sentido, el CESE pide un mejor intercambio de información entre los CCM y la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo. El CESE aboga por reforzar el papel de estos CCM⁽⁶⁾.

⁽⁴⁾ DO C 133 de 14.4.2016, p. 31

⁽⁵⁾ <http://shtetiweb.org/berlin-process/>

⁽⁶⁾ DO C 133 de 14.4.2016, p. 31

2.8. La corrupción, los efectos de la delincuencia organizada, la debilidad generalizada de las instituciones estatales y del Estado de Derecho, los conflictos bilaterales y la discriminación contra los grupos minoritarios constituyen también importantes y prolongados obstáculos tanto para la participación como para la integración.

2.9. Los criterios de Copenhague son las normas que determinan si un país cumple los requisitos para adherirse a la Unión Europea⁽⁷⁾. Estos criterios exigen que un Estado disponga de las instituciones para garantizar la gobernanza democrática y el Estado de Derecho, respete los derechos humanos, tenga una economía de mercado viable y acepte las obligaciones y la misión de la UE.

2.10. Todos los países de los Balcanes Occidentales no pueden ingresar en la UE al mismo tiempo. El CESE celebra que Serbia y Montenegro sean actualmente los mejor situados en el proceso de integración. Manifiesta también la esperanza de que la Antigua República Yugoslava de Macedonia y Albania comiencen las negociaciones con la UE lo antes posible. Acoge con satisfacción que Bosnia y Herzegovina presentara sus respuestas al cuestionario de la Comisión y que esta evalúe actualmente la posibilidad de concederle el estatuto de país candidato a la UE.

2.11. Los países de los Balcanes Occidentales siguen viéndose afectados por las heridas de las guerras y enfrentamientos, el odio étnico, las ideas irredentistas y los conflictos congelados que pueden volver a estallar. Es necesario alentar fuertemente la resolución de las cuestiones bilaterales más apremiantes antes de su adhesión a la UE, aunque insistir en soluciones a todas las cuestiones pendientes podría retrasar el proceso.

2.12. Asimismo, el CESE considera que la sociedad civil puede desempeñar un importante papel reuniendo a las generaciones jóvenes de diferentes países y entablando un diálogo público sobre una serie de cuestiones que son fundamentales para la región. El desarrollo económico, la mejora de las condiciones de vida, el empleo y la seguridad social permitirán conducir a una convivencia regional pacífica.

2.13. Con vistas a hacer más transparente el proceso de integración en la UE y divulgarlo más ampliamente⁽⁸⁾, los países de los Balcanes Occidentales podrían establecer consejos nacionales para la integración europea que reunirían de forma periódica a entes políticos de alto nivel y organizaciones fundamentales de la sociedad civil.

2.14. El CESE ya ha determinado el papel de la sociedad civil durante el proceso de adhesión y ha indicado muy claramente que la participación de la sociedad civil en el proceso de adhesión consiste en: 1) la participación directa en las negociaciones mismas (es decir, análisis, preparación de las posiciones nacionales, supervisión de los progresos realizados), 2) el diálogo social y civil en relación con la formulación de las políticas y la armonización legislativa con el acervo de la UE, 3) la participación en la programación de los fondos de preadhesión, y 4) la evaluación independiente de los avances y la incidencia social de los procesos de reforma. Para asumir estas funciones se precisa un respaldo financiero adecuado procedente de los gobiernos nacionales y los fondos de preadhesión de la UE⁽⁹⁾.

2.15. El CESE observa que la UE manifiesta menos interés por integrar rápida y eficazmente a los países de los Balcanes Occidentales en la UE, debido a otras prioridades políticas y a la ausencia de una estrategia europea en el ámbito de la ampliación, así como a los diferentes enfoques políticos de los Estados miembros. En los últimos años, debido a las expectativas defraudadas, el euroescepticismo ha crecido en los países de los Balcanes Occidentales. Ello ha debilitado el impacto de los criterios de adhesión y ha frenado las reformas, y queda especialmente patente en los ámbitos de la garantía del Estado de Derecho, la libertad de los medios de comunicación y la prevención de la corrupción.

2.16. Los países de los Balcanes Occidentales están realizando reformas, pero a ritmos muy diferentes. Queda mucho por hacer para combatir la corrupción generalizada, la delincuencia organizada y el blanqueo de capitales. La independencia del poder judicial es también fundamental para una democracia sana.

2.17. El CESE considera necesario reforzar la lucha contra el terrorismo en los países de los Balcanes Occidentales y respalda firmemente la iniciativa antiterrorista de los Balcanes Occidentales (WBCTi, por sus siglas en inglés)⁽¹⁰⁾.

⁽⁷⁾ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria_en

⁽⁸⁾ DO C 133 de 14.4.2016, p. 31

⁽⁹⁾ DO C 133 de 14.4.2016, p. 31

⁽¹⁰⁾ <http://wbcti.wb-iisg.com/>, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/ipa_ii_2016_039-858.13_mc_pcve.pdf

2.18. El CESE considera que debería seguir ampliándose la cooperación entre los países de los Balcanes Occidentales y la UE y sus agencias competentes (como Europol), a fin de acelerar el proceso de ampliación. Esta medida es especialmente urgente en ámbitos como la seguridad y la migración.

3. Estabilidad económica y prosperidad

3.1. Las economías de los Balcanes Occidentales continúan creciendo, y se espera que el crecimiento del PIB real en la región alcance el 2,6 % en 2017. Se prevé que ese porcentaje aumente al 3 % en 2018, impulsado por el consumo privado y la inversión, así como una recuperación gradual del crédito, las remesas y grandes proyectos de infraestructura. En comparación con la situación en 1995, el nivel de vida ha aumentado considerablemente en los seis Estados de los Balcanes Occidentales. A pesar de ello, los seis países siguen estando entre los más pobres de Europa. Además, la convergencia económica de los Estados de los Balcanes Occidentales ha perdido impulso desde la crisis, y se encuentra rezagada respecto a la convergencia de los nuevos Estados miembros de Europa Central, Oriental y Sudoriental.

3.2. El proceso de convergencia económica en los Balcanes Occidentales es extremadamente largo. Por lo tanto, es imperativo crear un entorno que permita o acelere la inversión extranjera, así como adoptar reformas económicas apropiadas, aumentar la competitividad y crear empleos de alta calidad.

3.3. El CESE acoge con satisfacción los progresos realizados por los Estados de los Balcanes Occidentales en términos de integración económica, ya que los líderes de la región se han comprometido a estrechar los lazos y a trabajar conjuntamente con miras a ingresar en la Unión Europea. Por otra parte, pide que los interlocutores sociales y otras organizaciones de la sociedad civil participen en mayor medida en la elaboración de los programas de reforma económica y de las conclusiones conjuntas, con recomendaciones específicas para cada país de la región ⁽¹¹⁾.

3.4. El CESE se muestra convencido de que los países candidatos necesitan mayores incentivos para las reformas. En especial, es necesario fomentar una cooperación regional más estrecha a fin de facilitar el cumplimiento de los criterios de adhesión a la UE.

3.5. El CESE considera que se deben aprovechar los nuevos flujos de inversión extranjera directa en los sectores manufactureros, apoyando las cadenas de suministro locales y mejorando las cualificaciones y la capacidad tecnológica de las pymes.

3.6. La energía y el transporte deberían ser factores de desarrollo e interconectividad en la región. Con ello se garantizaría que los ciudadanos de los países de los Balcanes Occidentales tuvieran una idea clara de las ventajas sociales, económicas y medioambientales que aporta la adhesión a la UE. Por ejemplo, la eficiencia energética y el ahorro de energía son factores que generan actividad para las empresas y crean empleo ecológico pero también tradicional.

3.7. El CESE apoya el Tratado de la Comunidad del Transporte firmado por la UE y los países de los Balcanes Occidentales el 12 de julio de 2017, y anima a las partes a seguir desarrollándolo. A este respecto, la Comisión Europea, el Banco Europeo de Inversiones y los países de los Balcanes Occidentales deberían concentrar sus inversiones en conectar la red básica de la RTE-T de la UE con las infraestructuras de los Balcanes Occidentales. Por ello, es necesario contar ahora con un programa compartido que determine los fondos disponibles y defina un calendario común.

3.8. La mejora de la infraestructura reducirá los costes de transporte y energía y facilitará grandes inversiones en la zona. Además, fomentar la modernización digital de los Balcanes Occidentales contribuirá al desarrollo empresarial, al aumento de la productividad y a la mejora de la calidad de vida.

3.9. El CESE también considera que la inversión en enfoques complementarios de las políticas económicas tradicionales (economía circular, economía social, integración de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS)) permitirá garantizar el crecimiento global y el empleo.

3.10. El CESE señala que en todos los países de los Balcanes Occidentales el Estado aún detenta un papel sobredimensionado, mientras que el sector privado es de menor envergadura que en las siete pequeñas economías en transición de Europa ⁽¹²⁾.

⁽¹¹⁾ Declaración final con motivo del 6.º Foro de la Sociedad Civil de los Balcanes Occidentales.

⁽¹²⁾ Grupo del Banco Mundial, *The Western Balkans: Revving up the Engines of Growth and Prosperity* (Balcanes Occidentales: acelerar los motores del crecimiento y la prosperidad), 2017.

3.11. El CESE considera que el Estado debe convertirse en un proveedor de servicios públicos más eficiente y fiable y garantizar un entorno favorable para las empresas privadas.

3.12. El CESE estima que las pequeñas y medianas empresas, que representan la mayoría de las empresas, podrían convertirse en motores del crecimiento económico en los seis países de los Balcanes Occidentales. Para lograr este objetivo es necesario reducir la burocracia, contar con una administración pública más transparente, luchar contra la corrupción y tener un poder judicial totalmente independiente.

3.13. El CESE apoya las conclusiones del 6.º Foro de la Sociedad Civil de los Balcanes Occidentales y expresa su profunda preocupación ante la reducción del espacio de acción para la sociedad civil en un número cada vez mayor de países de los Balcanes Occidentales. Señala que la UE y sus Estados miembros se han comprometido a fomentar el espacio para la sociedad civil y a intensificar su apoyo a la creación de capacidades de estas organizaciones, a fin de fortalecer su voz en el proceso de desarrollo y hacer avanzar el diálogo político, social y económico.

3.14. El CESE señala que las organizaciones de la sociedad civil deben tener una participación real en el proceso de reforma económica, social, pública y legislativa en todos los países de los Balcanes Occidentales. Es necesario reforzar sus capacidades, mediante un apoyo técnico y financiero, facilitando su acceso a las fuentes de financiación europeas e informándoles oportunamente acerca del proceso de adhesión.

4. Estabilidad social — desempleo — emigración

4.1. Desde la crisis económica, los ingresos y, en especial, la convergencia social entre los países más pobres y más ricos de la UE se han ralentizado y, en algunos casos, se han invertido. Esto está minando las propias ambiciones de la UE y está cuestionando su atractivo para futuros miembros. La pobreza, el elevado desempleo, la economía informal, los bajos salarios, la corrupción, las actividades ilícitas, la emigración de trabajadores cualificados, la discriminación de las minorías y la fuga de cerebros afectan a todos los países de los Balcanes Occidentales.

4.2. A pesar de que los países de los Balcanes Occidentales muestran una convergencia hacia los niveles de la Europa de los Veintiocho, su ritmo es bastante lento y van a la zaga de la UE. Los datos muestran que podrían tardar hasta cuarenta años en alcanzar la convergencia plena con los niveles de vida de la UE.

4.3. No hay convergencia salarial en los países de los Balcanes Occidentales. En algunos países, la brecha salarial con respecto a la UE ha aumentado incluso, lo cual afecta a la seguridad económica y social de los ciudadanos de los países de los Balcanes Occidentales. La mayoría de los países de los Balcanes Occidentales no han experimentado un aumento de los salarios reales desde la crisis. Si bien es cierto que en todos los países de los Balcanes Occidentales existen salarios mínimos por ley, en muchos casos estos no cubren un nivel de subsistencia mínimo para las familias.

4.4. El CESE señala también que, como consecuencia del elevado desempleo, la migración laboral procedente de los seis países de los Balcanes Occidentales sigue siendo una cuestión preponderante. Se calcula que un cuarto de la población de los seis países de los Balcanes Occidentales se ha mudado al extranjero. Aunque las remesas de los trabajadores migrantes son una importante fuente de ingresos y contribuyen a la economía doméstica a corto plazo, la migración masiva y la pérdida de población tienen graves consecuencias a largo plazo para el potencial de desarrollo económico de estos países⁽¹³⁾.

4.5. A excepción de Montenegro, en la región de los Balcanes Occidentales los jóvenes de baja cualificación y las mujeres fueron los más afectados por los descensos de los niveles de empleo. Otro dato crucial es que en el año 2015 más del 70 % de los desempleados en los seis países de los Balcanes Occidentales estuvieron desocupados más de un año en promedio⁽¹⁴⁾.

⁽¹³⁾ El desempleo en la región de los Balcanes Occidentales es considerablemente más elevado que la media de la Europa de los Veintiocho, a pesar de que se han registrado algunas mejoras en los últimos años. En especial, Bosnia y Herzegovina, la Antigua República Yugoslava de Macedonia y Montenegro sufren un desempleo que se mantiene elevado, pero incluso la tasa actual de desempleo de Serbia, del 13,5 %, la mejor de la región tras las recientes mejoras, es demasiado elevada en comparación con las de los Estados miembros de la UE. A pesar de los elevadísimos niveles de desempleo, se crearon en la región alrededor de 230 000 empleos en los doce meses anteriores a junio de 2017 (lo que representa un aumento del 3,8 %), más de la mitad de los cuales en el sector privado. Por consiguiente, el empleo (entendido como la cifra de puestos de trabajo, no de horas trabajadas) regresó a los niveles anteriores a 2008 en todos los países de los Balcanes Occidentales, a excepción de Bosnia y Herzegovina, Grupo del Banco Mundial, Informe económico periódico de los Balcanes Occidentales n.º 12, otoño de 2017.

⁽¹⁴⁾ Grupo del Banco Mundial, *Western Balkans Labor Market Trends 2017* (Tendencias del mercado laboral en los Balcanes Occidentales 2017).

4.6. El CESE considera que la UE y los países de los Balcanes Occidentales deberían prestar más atención a la calidad de vida y la seguridad social de los ciudadanos de estos Estados. Sugiere que se considere la posibilidad de aplicar los principios del pilar europeo de los derechos sociales cuando se evalúe el cumplimiento de las condiciones para la adhesión a la UE. La Comisión también podría desarrollar unos programas específicos que permitieran a los países de los Balcanes Occidentales alcanzar una convergencia social más rápidamente.

4.7. El CESE también prevé que será necesario reforzar más la competitividad y las reformas estructurales en los seis países de los Balcanes Occidentales, a fin de fortalecer el mercado laboral y ralentizar la emigración. Las organizaciones de la sociedad civil deben ser consultadas realmente a la hora de desarrollar las reformas estructurales ⁽¹⁵⁾.

4.8. El CESE subraya que las tendencias del mercado laboral en la región revelan unas tasas elevadas de inactividad de las mujeres e insta a los gobiernos a que apoyen la consecución de mayores niveles de empleo femenino. El CESE también anima a la Comisión a incluir la igualdad de género entre las principales prioridades de estas negociaciones de adhesión.

4.9. El CESE está convencido de que el respeto de los derechos de las minorías y de su cultura es fundamental para desarrollar una sociedad civil democrática en todos los países de los Balcanes Occidentales.

4.10. Para el CESE, el papel de la educación, incluida la igualdad de acceso a los sistemas educativos, en todos los países de los Balcanes Occidentales es esencial para promover los valores europeos, cultivar la tolerancia hacia las minorías, luchar contra los prejuicios y reforzar la cohesión social.

4.11. Asimismo, el CESE considera que una «agenda de cohesión social» permitirá subsanar las carencias y los desajustes en materia de cualificaciones, mejorando la eficiencia y eficacia de los sistemas educativos. Un aumento de la ayuda financiera para programas de formación profesional permitiría abordar la inadecuación de las capacidades en el mercado de trabajo y reducir los elevados niveles de desempleo existentes.

4.12. El CESE acoge favorablemente las iniciativas emprendidas por las instituciones educativas y culturales estatales, el sector académico y las organizaciones de la sociedad civil en favor de la reconciliación, las relaciones de buena vecindad y un enfoque crítico del pasado.

Bruselas, 19 de abril de 2018.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

⁽¹⁵⁾ Como se indica en el dictamen del CESE «Estrategia de ampliación de la UE» (DO C 133 de 14.4.2016, p. 31) y en la declaración final del 6.º Foro de la Sociedad Civil de los Balcanes Occidentales celebrado en Sarajevo, el 10 y 11 de julio de 2017.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Conclusión del programa de mejora de la legislación: mejores soluciones y mejores resultados»

[COM(2017) 651 final]

(Dictamen de iniciativa)

(2018/C 262/04)

Ponente: **Bernd DITTMANN**

Decisión del Pleno	15.2.2018
Fundamento jurídico	Artículo 29, apartado 2, del Reglamento interno
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	9.3.2018
Aprobación en el pleno	19.4.2018
Pleno n.º	534
Resultado de la votación	185/0/0
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE opina que la iniciativa «Legislar mejor» debería convertirse en un programa permanente destinado a garantizar una legislación europea de alta calidad, sin socavar los principales objetivos políticos ni ejercer presiones desreguladoras. Tras su entrada en funciones en 2019, la nueva Comisión deberá mantener, desarrollar y mejorar este programa.

1.2. El CESE pide a la Comisión que presente una hoja de ruta detallada de la próxima evaluación del programa de mejora de la legislación y que aclare la forma de participación prevista para el Comité y las partes interesadas.

2. Comunicación de la Comisión sobre la mejora de la legislación

2.1. El 24 de octubre de 2017, la Comisión publicó la Comunicación titulada *Conclusión del programa de mejora de la legislación: mejores soluciones y mejores resultados* ⁽¹⁾ (en lo sucesivo, «la Comunicación»).

2.2. En esta Comunicación, la Comisión hace un balance de los avances realizados en la aplicación del programa de mejora de la legislación (en lo sucesivo, «el programa») desde su adopción en mayo de 2015.

2.3. En 2018, la Comisión evaluará el sistema de mejora de la legislación en su conjunto. El presente dictamen sirve a la vez de respuesta a dicha Comunicación y de contribución a los preparativos de esta próxima evaluación.

3. Observaciones generales

3.1. El CESE celebra el compromiso constante de la Comisión con la mejora de la legislación y sus esfuerzos en curso para alcanzar los objetivos fijados en el programa en mayo de 2015, tal como se señala en la Comunicación. La mejora de la legislación es un proceso sujeto a continuas actualizaciones y exige el compromiso y la contribución de todos los agentes interesados.

⁽¹⁾ COM(2017) 651 final.

3.2. La mejora de la legislación debe ayudar a desarrollar procesos de elaboración de políticas responsables, participativos y transparentes que generen normas sencillas, claras, coherentes, adecuadas y fáciles de aplicar, lo que constituye una condición indispensable para garantizar la confianza de los ciudadanos en la UE y sus instituciones. Asimismo, debe ayudar a crear unos marcos normativos eficaces y coherentes que faciliten la innovación y el crecimiento sostenible y contribuyan a la realización y al buen funcionamiento del mercado único.

3.3. La mejora de la legislación no debe dar lugar a una burocratización excesiva del proceso de elaboración de políticas de la UE. Las decisiones políticas no deben sustituirse por procedimientos técnicos.

3.4. En un dictamen anterior ⁽²⁾, el CESE señaló en relación con la mejora de la legislación que «no se trata de “más” o “menos” legislación en la UE, de desregular ámbitos políticos concretos o de atender antes otras prioridades y cuestionar así los valores en los que se basa la UE: la protección social, la protección del medio ambiente y los derechos fundamentales ⁽³⁾. El programa “Legislar mejor” es ante todo una herramienta para asegurar que los objetivos políticos se materialicen de forma comprobable y a la luz de los valores antes mencionados, sin limitar la protección del medio ambiente, los derechos de los consumidores ni los niveles de protección social, y sin que la creación de nuevos órganos produzca un desplazamiento de competencias en la estructura de las instituciones. El programa “Legislar mejor” no puede y no debe sustituir a las decisiones políticas».

3.5. El CESE valora los avances realizados hasta la fecha en la aplicación del programa. Celebra, en particular, la utilización más metódica de las evaluaciones de impacto y *ex post*; la consulta más sistemática de las partes interesadas; la revisión de las directrices y de la caja de herramientas para la mejora de la legislación; el programa REFIT y la Plataforma REFIT, así como el nombramiento de los miembros del Comité de Control Reglamentario.

3.6. El CESE participa activamente en la mejora de la legislación, en concreto mediante su participación en la Plataforma REFIT y en la elaboración de evaluaciones *ex post*. Se remite a sus numerosos dictámenes a este respecto ⁽⁴⁾. Sin embargo, el Comité no se menciona en el programa ni en la Comunicación y tampoco forma parte del Acuerdo interinstitucional sobre la mejora de la legislación, lo que pone de manifiesto que la Comisión y los legisladores siguen sin tener debidamente en cuenta el cometido y las funciones del Comité que se consagran en los Tratados ni los conocimientos y experiencia de sus miembros y de la sociedad civil a la que representan.

3.7. La participación en el programa de mejora de la legislación y en sus respectivos instrumentos y procedimientos exige unos recursos humanos y financieros de los que no todas las organizaciones de la sociedad civil disponen (por ejemplo, la generación de datos, la participación en consultas públicas, etc.), y lo mismo ocurre con las pequeñas empresas. El CESE pide a la Comisión que garantice que el programa de mejora de la legislación permanezca abierto y accesible a todas las organizaciones y partes interesadas, con independencia de su tamaño y de sus recursos humanos y financieros.

4. Observaciones específicas

4.1. El CESE es la voz institucional de la sociedad civil organizada europea y actúa de intermediario entre los legisladores de la UE, por un lado, y las organizaciones de la sociedad civil y los interlocutores sociales, por otro. El CESE ha adquirido una experiencia y unos conocimientos especializados notables en lo concerniente a todas las cuestiones relacionadas con la mejora de la legislación. Desea recordar aquí a la Comisión algunas de sus recomendaciones específicas sobre los aspectos abordados en la Comunicación, así como sobre otros aspectos que considera necesario destacar.

4.2. El CESE estima que, si bien la Comunicación ofrece una buena visión general de los avances realizados en la aplicación del programa en los correspondientes ámbitos de mejora de la legislación, no especifica claramente las medidas concretas que la Comisión tiene previsto adoptar para seguir desarrollándolo. Además, la Comunicación no menciona ni describe la próxima evaluación del programa de mejora de la legislación en 2018, sus principales ámbitos de interés ni la forma de participación prevista para el CESE y las partes interesadas.

⁽²⁾ DO C 13 de 15.1.2016, p. 192.

⁽³⁾ COM(2015) 215 final.

⁽⁴⁾ Véanse, entre otros: el Grupo *ad hoc* «Control de la aplicación de la legislación de la UE»; DO C 487 de 28.12.2016, p. 51; DO C 303 de 19.8.2016, p. 45; DO C 13 de 15.1.2016, p. 192; DO C 345 de 13.10.2017, p. 67; DO C 13 de 15.1.2016, p. 145; DO C 434 de 15.12.2017, p. 11; DO C 291 de 4.9.2015, p. 29; DO C 230 de 14.7.2015, p. 66; DO C 43 de 15.2.2012, p. 14; DO C 248 de 25.8.2011, p. 87; DO C 18 de 19.1.2011, p. 95; DO C 128 de 18.5.2010, p. 103; DO C 277 de 17.11.2009, p. 6; DO C 100 de 30.4.2009, p. 28; DO C 204 de 9.8.2008, p. 9.

4.3. Proporcionalidad y subsidiariedad

4.3.1 El CESE se felicita de que la Comisión se centre en las prioridades clave y en «ser grande en las cosas grandes». Reitera que la Unión solo debe intervenir cuando se respeten los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y cuando la acción en común aporte un valor añadido para todos.

4.3.2 Tal como señaló en otro dictamen ⁽⁵⁾, el CESE «está a favor de la aclaración de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, que a veces son esgrimidos como argumento por parte de quienes se oponen a las iniciativas legislativas sin ofrecer una justificación suficiente del razonamiento subyacente».

4.3.3 El CESE toma nota de la constitución de un **Grupo Operativo sobre Subsidiariedad y Proporcionalidad** ⁽⁶⁾. Pide a dicho Grupo Operativo que tenga debidamente en cuenta los dictámenes y las recomendaciones del Comité sobre esta cuestión.

4.3.4 El CESE solicita que se mejore el seguimiento de la subsidiariedad y proporcionalidad y que se refuerce la participación de los Estados miembros y sus parlamentos en las evaluaciones *ex post*.

4.3.5 El CESE pide a la Comisión que promueva en mayor medida la herramienta n.º 5 de la caja de herramientas para la mejora de la legislación («base jurídica, subsidiariedad y proporcionalidad») en todos sus servicios (tanto en sentido horizontal como vertical) con el fin de mejorar el respeto de esta herramienta en el contexto de la elaboración de las evaluaciones de impacto.

4.4. Evaluaciones de impacto

4.4.1 El CESE se remite a las sugerencias formuladas en su anterior dictamen ⁽⁷⁾ sobre la manera de mejorar el ecosistema europeo en materia de evaluación de impacto.

4.4.2 Las evaluaciones de impacto deben constituir el procedimiento ordinario aplicable a todas las nuevas propuestas legislativas, incluidos los actos delegados y de ejecución. Cuando las propuestas no vayan acompañadas de una evaluación de impacto, la Comisión deberá explicar en detalle los motivos y proporcionar todos los datos y documentación que hayan dado lugar a la propuesta o la justifiquen.

4.4.3 Las directrices para la mejora de la legislación mencionan explícitamente que las evaluaciones de impacto pueden y deben llevarse a cabo tanto para las iniciativas legislativas como para los actos delegados y de ejecución. Por tanto, el CESE anima a la Comisión a que analice más a fondo, implicando en mayor medida a las partes interesadas y el Comité, la necesidad de efectuar una evaluación de impacto para estos actos. El hecho de haber llevado a cabo una evaluación de impacto del texto legislativo del que emanan los actos delegados y de ejecución no basta para justificar la no realización de una evaluación de impacto de los actos derivados. Cada acto individual debe evaluarse en función de su importancia, sobre todo habida cuenta de que los actos delegados y de ejecución pueden acarrear importantes repercusiones para las partes interesadas y la sociedad civil en su conjunto.

4.4.4 Las **directrices y la caja de herramientas para la mejora de la legislación** ⁽⁸⁾ conforman la guía básica para los servicios de la Comisión en cuanto a la realización de evaluaciones de impacto. Sin embargo, el CESE señala que las directrices y la caja de herramientas se han elaborado fundamentalmente para uso específico de los servicios de la UE y sus especificaciones no brindan a las partes interesadas la posibilidad de aprender a utilizar correctamente las herramientas necesarias para el análisis de impacto. Por consiguiente, el CESE pide a la Comisión que ponga a disposición del público en general una versión operativa de estas herramientas.

4.4.5 Por otro lado, el CESE observa una falta de cumplimiento de estas directrices que se traduce en evaluaciones de impacto deficientes. Este extremo se ha visto confirmado y corroborado por el informe anual de 2016 del **Comité de Control Reglamentario** (en lo sucesivo, «CCR») ⁽⁹⁾. Así pues, el CESE anima a la Comisión a que promueva de manera más enérgica los principios de mejora de la legislación entre sus servicios, por ejemplo a través de programas obligatorios de formación periódica dirigidos al personal.

⁽⁵⁾ DO C 487 de 28.12.2016, p. 51.

⁽⁶⁾ C(2017) 7810.

⁽⁷⁾ DO C 434 de 15.12.2017, p. 11.

⁽⁸⁾ SWD(2017) 350 y https://ec.europa.eu/info/better-regulation-toolbox_es.

⁽⁹⁾ Informe anual de 2016 del Comité de Control Reglamentario, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2016-rsb-report_en.pdf (véanse, en particular, los apartados 13 y 15).

4.4.6 El informe anual de 2016 del CCR revela que los servicios de la Comisión aplican solo parcialmente las recomendaciones del CCR tras obtener un primer dictamen desfavorable. El CESE propone, por tanto, que el CCR tenga derecho de **veto suspensivo** en aquellos casos en los que emita un segundo dictamen desfavorable que obligue al servicio de la Comisión de que se trate a revisar su evaluación de impacto hasta satisfacer los requisitos de calidad pertinentes. El CCR no debe tener ningún derecho de veto sobre las decisiones políticas.

4.4.7 El CESE respalda el **principio de «pensar primero a pequeña escala»** y anima a la Comisión a que preste mayor atención a las pymes, en particular las microempresas y las empresas muy pequeñas, en sus evaluaciones de impacto.

4.5. *Transparencia, legitimidad y rendición de cuentas*

4.5.1 Por lo que respecta al **Registro de transparencia**, el CESE acoge con satisfacción la propuesta de Acuerdo interinstitucional jurídicamente vinculante sobre un Registro de transparencia obligatorio aplicable a la Comisión, al Parlamento Europeo y también al Consejo, presentada por la Comisión en 2016.

4.5.2 El CESE se congratula de que la consulta pública de las iniciativas importantes estará ahora disponible en todas las lenguas oficiales, mientras que para todas las demás iniciativas se dispondrá al menos de consultas en inglés, francés y alemán. El CESE recuerda a la Comisión la necesidad de proporcionar traducciones de los resúmenes de las evaluaciones de impacto en todas las lenguas oficiales ⁽¹⁰⁾.

4.5.3 En cuanto a la **participación de las partes interesadas**, el CESE se remite a su dictamen a este respecto ⁽¹¹⁾ y al dictamen de la Plataforma REFIT ⁽¹²⁾ que ayudaron a redactar los representantes del Comité en dicha Plataforma. El CESE celebra los esfuerzos realizados por la Comisión para mejorar sus mecanismos de consulta de las partes interesadas, pero considera que se precisan mayores esfuerzos para aumentar la participación, la apertura y la rendición de cuentas, así como la eficacia y la coherencia de dichas consultas. A tal efecto, el CESE anima a la Comisión a que analice y aplique plenamente las sugerencias formuladas en los dos dictámenes anteriormente mencionados.

4.5.4 Dada su función representativa, el CESE está capacitado para ayudar a determinar las partes interesadas más afectadas por una medida estratégica propuesta y a ayudar a reunir la experiencia ya adquirida en relación con la legislación en vigor. La Comisión debe consultar en mayor medida al CESE a la hora de desarrollar estrategias de consulta y determinar los grupos destinatarios pertinentes, tanto *a priori* como *a posteriori*.

4.6. *Simplificar la legislación y abordar los costes innecesarios*

4.6.1 En su dictamen correspondiente ⁽¹³⁾, el CESE sostiene que «[l]a normativa europea es un factor de integración clave que no constituye una carga o un coste que se debe reducir. Al contrario, si es proporcionada, ejerce una importante función de protección, promoción y seguridad jurídica para todos los agentes y ciudadanos europeos».

4.6.2 Al mismo tiempo, el CESE señala en otro dictamen ⁽¹⁴⁾ que «[e]s imperativo evitar costes normativos innecesarios. Los costes de la reglamentación han de ser proporcionales a los beneficios que generan».

4.6.3 El CESE apoya firmemente el **principio de «evaluar primero»**. Como ya sostuvo en un dictamen anterior ⁽¹⁵⁾, el CESE considera que puede «desempeñar un papel útil como intermediario entre los legisladores y los usuarios de la legislación de la UE. [...] El CESE adapta de forma permanente sus métodos de trabajo para apreciar la calidad de la aplicación del Derecho de la UE. Así, recientemente ha decidido participar de forma activa en la evaluación del ciclo legislativo realizando sus propias evaluaciones *a posteriori* del acervo de la Unión».

⁽¹⁰⁾ DO C 434 de 15.12.2017, p. 11, punto 4.3.1.

⁽¹¹⁾ DO C 383 de 17.11.2015, p. 57.

⁽¹²⁾ Dictamen de la Plataforma REFIT sobre las aportaciones XXII.4.a, presentada por la Confederación Alemana de Cámaras de Comercio e Industria (DIHK, por sus siglas en alemán), y XXII.4.b, presentada por un ciudadano, sobre los mecanismos de consulta de las partes interesadas. Fecha de la aprobación: 7.6.2017.

⁽¹³⁾ DO C 303 de 19.8.2016, p. 45.

⁽¹⁴⁾ DO C 487 de 28.12.2016, p. 51.

⁽¹⁵⁾ Análisis panorámico del comité *ad hoc* del Tribunal de Cuentas Europeo sobre la puesta en práctica del Derecho de la UE. Grupo *ad hoc* sobre el Control de la Aplicación de la Legislación de la UE (DO C 81 de 2.3.2018, p. 81).

4.6.4 Tal como señaló en otro dictamen a este respecto ⁽¹⁶⁾, el Comité «aboga por un **planteamiento cualitativo** que funcione en pie de igualdad con la evaluación cuantitativa y tenga en cuenta la búsqueda de los beneficios esperados de la legislación». Cuando proceda, aparte de los costes de la reglamentación, también se deben cuantificar sus **beneficios**, en particular los netos, que han de tenerse en cuenta en las evaluaciones de impacto de la Comisión de manera más sistemática.

4.6.5 El CESE opina que algunos costes son indispensables para alcanzar los objetivos políticos, por lo que solo se deben reducir costes cuando se demuestre que no son necesarios a tal efecto. El CESE coincide con la Comisión en que la reducción de costes innecesarios debe basarse en datos procedentes de una evaluación caso por caso y no en objetivos meramente cuantitativos, de forma que se preserven en su totalidad los fines perseguidos por la legislación.

4.6.6 Por lo que se refiere al programa **REFIT**, el CESE se remite a sus dictámenes pertinentes ⁽¹⁷⁾. El CESE interviene en dicho programa mediante su participación en la **Plataforma REFIT**, a cuyas reuniones asisten, por turnos, tres miembros de sus tres Grupos. Los miembros colaboran estrechamente para identificar prioridades políticas para el CESE y elaborar posiciones comunes con vistas a las reuniones de la Plataforma a partir de las posiciones acordadas y expuestas en dictámenes anteriores.

4.6.7 El CESE reitera que la labor de la Plataforma REFIT se centra en las evaluaciones *ex post*. La Plataforma se encarga de examinar las sugerencias presentadas a través del sitio web «Aligerar la carga» y formula recomendaciones sobre maneras de simplificar la legislación vigente de la UE. La Plataforma no debe utilizarse para proponer nuevos actos legislativos.

4.6.8 El CESE observa que los intereses específicos de las pymes no están representados de forma expresa en la Plataforma REFIT. Pide, por tanto, a la Comisión que invite a un representante adecuado a participar en el Grupo de reflexión de las partes interesadas de la Plataforma REFIT.

4.7. Evaluación de métodos alternativos para la simplificación y la reducción de los costes

4.7.1 Con respecto a los **objetivos de reducción de las cargas** normativas en el ámbito de la mejora de la legislación, el CESE considera que tales objetivos deben fijarse *a posteriori* en el contexto del programa REFIT y sobre la base de una valoración exhaustiva que incluya un diálogo con la sociedad civil y con las partes interesadas.

4.7.2 Habida cuenta de la dificultad de obtener los datos necesarios para establecer unos cálculos de referencia científicamente fundados que permitan fijar *a priori* los objetivos de reducción de las cargas normativas, el CESE **no es partidario** de aplicar este método ni para la economía en su conjunto ni para sectores concretos. Lo mismo ocurre con los objetivos cuantitativos fijados a nivel político, como el principio «*one-in, one out*» (si se introduce una normativa nueva debe derogarse otra).

4.8. Aplicación y cumplimiento del Derecho de la Unión

4.8.1 En lo concerniente a la aplicación y el cumplimiento del Derecho de la Unión, el CESE se remite a sus numerosos dictámenes a este respecto ⁽¹⁸⁾.

4.8.2 La **aplicabilidad** de la legislación de la Unión se ha de tener en cuenta en las primeras etapas del proceso de elaboración de las políticas, en el marco de la evaluación de impacto. El CESE insta a los servicios de la Comisión a que se atengan estrictamente a las directrices sobre la evaluación de impacto previstas en el capítulo IV de la caja de herramientas para la mejora de la legislación («Aplicación, transposición y preparación de propuestas»). Es necesario prestar especial atención a las particularidades de los diferentes sistemas políticos y jurídicos nacionales y a los distintos niveles de recursos y capacidades de que disponen los Estados miembros para transponer y aplicar el Derecho europeo.

⁽¹⁶⁾ DO C 434 de 15.12.2017, p. 11.

⁽¹⁷⁾ DO C 230 de 14.7.2015, p. 66; DO C 303 de 19.8.2016, p. 45.

⁽¹⁸⁾ Grupo *ad hoc*; DO C 303 de 19.8.2016, p. 45; DO C 291 de 4.9.2015, p. 29; DO C 18 de 19.1.2011, p. 95; DO C 175 de 28.7.2009, p. 26; DO C 204 de 9.8.2008, p. 9; DO C 325 de 30.12.2006, p. 3; DO C 24 de 31.1.2006, p. 52; DO C 24 de 31.1.2006, p. 39.

4.8.3 La mayor parte de las cargas normativas se generan a escala nacional a raíz de la transposición y aplicación del Derecho de la Unión por las autoridades de los Estados miembros (sobre-regulación). En sus dictámenes a este respecto ⁽¹⁹⁾, el CESE sostiene que la mayoría de los problemas de mala aplicación o ejecución del Derecho de la Unión procede de defectos en la transposición de las directivas. Por consiguiente, el Comité recomienda recurrir a reglamentos en lugar de directivas con el fin de evitar la existencia de marcos normativos incoherentes en la UE ⁽²⁰⁾, sin perjuicio del nivel de protección otorgado a los ciudadanos, los consumidores, los trabajadores y el medio ambiente en cada Estado miembro.

4.8.4 El CESE considera que la correcta aplicación de la legislación de la Unión requiere un **esfuerzo conjunto y coordinado** por parte de los agentes principales, a saber, la Comisión, el Parlamento Europeo, el Consejo y los Estados miembros, haciendo partícipes en la medida de lo posible a los entes locales y regionales, así como a la sociedad civil y las partes interesadas. El CESE opina que la Comisión es el agente que encabeza la coordinación de este esfuerzo y, tal como señaló en otro dictamen ⁽²¹⁾, la promoción de «la confianza entre las autoridades responsables de la aplicación de las leyes – fomentando redes de autoridades públicas y evaluando sistemáticamente sus resultados– y la determinación y difusión de las mejores prácticas».

4.8.5 La Comisión propone en su Comunicación diversas medidas para mejorar la aplicación de la legislación de la Unión. Se trata, entre otras cosas, de conferir un carácter más sistemático a las actividades de seguimiento y evaluación de la aplicación de la legislación en el contexto del Acuerdo interinstitucional sobre la mejora de la legislación; ayudar a los Estados miembros mediante la facilitación de planes de aplicación, y elaborar informes por país que describan los puntos fuertes y débiles a escala nacional en lo que se refiere a la aplicación de las normas. El CESE acoge favorablemente la especial atención que presta la Comisión a este asunto y las medidas propuestas, pero lamenta que ninguna de ellas contemple la participación del Comité.

4.8.6 Tal como pidió en un dictamen anterior ⁽²²⁾, «[e]n el caso de la transposición de determinadas directivas, el Comité desea contribuir de manera específica al informe de iniciativa del Parlamento Europeo sobre el informe anual relativo a la aplicación de la legislación de la UE por parte de los Estados miembros centrándose en los elementos añadidos por estos durante el proceso de transposición».

4.8.7 Por último, el CESE acoge con satisfacción el enfoque estratégico que ha adoptado la Comisión para su **política en materia de infracciones** en la Comunicación titulada «Derecho de la UE: mejores resultados gracias a una mejor aplicación» ⁽²³⁾. Anima a la Comisión a que actúe **con mayor rapidez y rigor** cuando los Estados miembros no transpongan correctamente o en modo alguno la legislación de la UE.

4.9. Colaboración con las demás instituciones

4.9.1 El CESE representa a los usuarios finales organizados del Derecho de la Unión y, como tal, el Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión han de considerarlo un socio y un recurso con vistas a evaluar la viabilidad de los proyectos legislativos desde un punto de vista práctico y empírico.

4.9.2 Habida cuenta del papel activo que el CESE desempeña en la mejora de la reglamentación y la legislación, tal como se ha expuesto en el presente dictamen, el Comité insta encarecidamente a la Comisión, al Parlamento Europeo y al Consejo a que lo incluyan formalmente en el Acuerdo interinstitucional sobre la mejora de la legislación.

Bruselas, 19 de abril de 2018.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

⁽¹⁹⁾ Grupo *ad hoc*; DO C 13 de 15.1.2016, p. 192.

⁽²⁰⁾ DO C 18 de 19.1.2011, p. 95.

⁽²¹⁾ DO C 24 de 31.1.2006, p. 52.

⁽²²⁾ DO C 303 de 19.8.2016, p. 45.

⁽²³⁾ C(2016) 8600 (DO C 18 de 19.1.2017, p. 10).

III

(Actos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

534.º PLENO DEL CESE — SESIÓN DE RENOVACIÓN, 18.4.2018 – 19.4.2018

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo y al Banco Central Europeo — Nuevos pasos hacia la plena realización de la unión económica y monetaria europea: una hoja de ruta»

[COM(2017) 821 final]

«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo y al Banco Central Europeo — Nuevos instrumentos presupuestarios para una zona del euro estable dentro del marco de la Unión»

[COM(2017) 822 final]

«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo y al Banco Central Europeo — Un ministro europeo de Economía y Finanzas»

[COM(2017) 823 final]

«Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establecen disposiciones para reforzar la responsabilidad fiscal y la orientación presupuestaria a medio plazo en los Estados miembros»

[COM(2017) 824 final — 2017/0335 (CNS)]

«Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la creación del Fondo Monetario Europeo»

[COM(2017) 827 final — 2017/0333 (APP)]

(2018/C 262/05)

Ponente: **Mihai IVAȘCU**Coponente: **Stefano PALMIERI**

Consulta	Comisión Europea, 12.2.2018 y 28.2.2018
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	26.3.2018
Aprobado en el pleno	19.4.2018
Pleno n.º	534

Resultado de la votación 152/3/2
(a favor/en contra/abstenciones)

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE valora positivamente la hoja de ruta propuesta para la realización de la Unión Económica y Monetaria (UEM) europea, aunque su apoyo no es pleno ni entusiasta puesto que no se han tenido en cuenta diversas cuestiones sociales, políticas y económicas que se pusieron de relieve en nuestro dictámenes precedentes. La culminación de la UEM exige, en primer lugar, un firme compromiso político, una gobernanza eficiente y un mejor uso de los fondos disponibles con el fin de hacer frente tanto a la reducción de riesgos como al reparto de estos entre los Estados miembros. Por estas razones, el CESE subraya que los principios de responsabilidad y solidaridad a escala de la UE deben ir de la mano.

1.2. El CESE lamenta profundamente que la Comunicación haya hecho caso omiso de los dos comités consultivos institucionales de la UE —el CESE y el CDR— y que el papel del Parlamento Europeo siga siendo bastante limitado. Además, tampoco hace ninguna mención de una mayor participación de los interlocutores sociales y de la sociedad civil organizada en la evaluación del Semestre Europeo.

1.3. El CESE ha alegado en reiteradas ocasiones que existe una clara falta de visión estratégica para el futuro y de una capacidad para responder adecuadamente a las crisis económicas y financieras. El paquete de la UEM ha de evaluarse y aplicarse teniendo presente que los europeos necesitan más y mejor Europa.

1.4. Contrariamente a lo que propugna el CESE, la unión social no figura en la lista de uniones que componen la UEM, mientras que tampoco se vislumbra ningún compromiso por integrar el pilar europeo de derechos sociales.

1.5. El CESE se ve obligado a advertir, una vez más, que cuanto más tiempo se prolongue la actual política orientada hacia el ahorro sin un plan de inversión eficaz, mayor será el riesgo para la prosperidad de Europa.

1.6. Es vital «arreglar el tejado cuando hace bueno», y hacerlo rápidamente, tras una evaluación actualizada de los motivos por los que «se hundió ese tejado» y de las responsabilidades que se deriven de ello. El CESE destaca la necesidad de desarrollar nuevos instrumentos financieros para prevenir crisis y luchar contra las medidas procíclicas.

1.7. La realización de la Unión Bancaria y de la Unión de Mercados de Capitales debe seguir siendo una máxima prioridad en la agenda. La propuesta actual no dice absolutamente nada sobre el Sistema Europeo de Garantía de Depósitos, aun cuando el CESE ya ha emitido un dictamen al respecto⁽¹⁾. Por otra parte, se deben tomar medidas para abordar de manera inmediata y eficaz el problema de los préstamos dudosos.

1.8. Fondo Monetario Europeo (FME)

1.8.1. La tarea propuesta del nuevo FME —proporcionar un mecanismo de protección común para el Fondo Único de Resolución— es extremadamente importante y cuenta con un pleno respaldo. No obstante, el CESE subraya la necesidad de garantizar que esta medida no actúe como un paracaídas dorado, alentando a los bancos a asumir riesgos innecesarios y peligrosos.

1.8.2. Es sumamente importante que el FME desempeñe un papel más activo en el contexto de la UE, similar al del Fondo Monetario Internacional en el plano internacional, apoyando el desarrollo económico y absorbiendo los choques, y no solo evitando las crisis bancarias.

⁽¹⁾ Sistema Europeo de Garantía de Depósitos, DO C 177 de 18.5.2016, p. 21

1.9. *Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (TECG)*

1.9.1. El TECG debería incorporarse a la legislación de la UE —y el MEDE transformarse en el FME— sin prácticas selectivas por parte de los Estados miembros.

1.9.2. Aun reconociendo la interpretación flexible del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, el CESE considera que no es suficiente y recomienda que se entablen debates en la UE sobre la exclusión de la inversión pública estratégica con valor añadido del ámbito de aplicación de este Pacto. Esto no debe entenderse como un coste, sino más bien como una fuente de futuros ingresos, que permita un ciclo económico sin problemas y garantice tanto la creación de empleo de calidad como la reducción de las desigualdades, de acuerdo con los llamamientos recogidos en dictámenes precedentes del CESE ⁽²⁾ y con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de Naciones Unidas ⁽³⁾.

1.9.3. La inversión pública —incluida la inversión social— no solo supondría un aumento efectivo de la demanda a corto plazo, sino que también incrementaría el potencial de crecimiento a largo plazo, abordando así la cuestión de la sostenibilidad de la deuda pública.

1.10. *Nuevos instrumentos presupuestarios*

1.10.1. El CESE respalda plenamente la propuesta de introducir un mecanismo de convergencia específico para los Estados miembros en vías de incorporarse al euro. El apoyo técnico debe centrarse en la obtención de una convergencia real.

1.10.2. Para reducir la divergencia existente entre las economías de la UE, es especialmente importante la función de estabilización macroeconómica, dado que los Estados miembros disponen cada vez de menos margen para actuar con independencia, debido a las restricciones de la UEM.

1.11. *Un ministro de Economía y Hacienda*

1.11.1. El CESE apoya la creación del cargo de ministro de Economía y Hacienda de la UEM como primer paso para aumentar la coherencia de las políticas que actualmente están fragmentadas. Dicha persona debe representar a la zona del euro en los organismos internacionales, gestionar con plena transparencia el presupuesto específico de la zona del euro y determinar la orientación presupuestaria agregada de la zona del euro que se defiende y el modo de realizarla.

1.11.2. Sin embargo, la propuesta de la Comisión entraña el riesgo de una consolidación excesiva del poder ejecutivo en manos de una sola persona. Por lo tanto, el CESE pide que se siga reflexionando al respecto y se mejore la rendición de cuentas democrática del ministro propuesto.

2. **Introducción y observaciones generales**

2.1. El CESE, tras años de gestión de la crisis en los que se dio preferencia al método intergubernamental para superar las deficiencias institucionales de una unión económica y monetaria (UEM) incompleta, acoge favorablemente este enfoque renovado, consistente en utilizar el método comunitario, el único capaz de garantizar la legitimidad democrática del proceso de toma de decisiones a nivel de la UE y profundizar la integración de la UE. En este contexto, la realización de la UEM requiere un compromiso político firme, una gobernanza eficiente y un mejor uso de los recursos financieros disponibles.

2.2. El CESE reconoce que la hoja de ruta propuesta es ambiciosa por su alcance y tiempo, y que avanza en la buena dirección, como ya indicó en sus dictámenes anteriores ⁽⁴⁾. No obstante, su respaldo no es pleno y entusiasta, dado que en este paquete no se tuvo en cuenta una serie de cuestiones sociales, políticas y económicas, también destacadas en dictámenes previos.

⁽²⁾ 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.

⁽³⁾ Los objetivos de desarrollo sostenible.

⁽⁴⁾ Instrumento de convergencia y competitividad/Grandes reformas de la política económica, DO C 271 de 19.9.2013, p. 45, Completar la UEM — la próxima legislatura europea, DO C 451 de 16.12.2014, p. 10 y Completar la UEM: el pilar político, DO C 332 de 8.10.2015, p. 8.

2.3. En primer lugar, el papel del Parlamento Europeo (PE) sigue estando muy limitado, y se omiten los dos comités consultivos institucionales de la UE: el CESE y el CDR. No se hace alusión alguna a la mejora del diálogo social y civil en el Semestre Europeo mediante una participación más activa de los interlocutores sociales y la sociedad civil. El CESE sugería en un dictamen anterior que «por motivos de rendición de cuentas democrática y apropiación, el proceso del Semestre Europeo debería involucrar al Parlamento Europeo, a los Parlamentos nacionales, a los interlocutores sociales y a la sociedad civil. La dimensión social debe incluirse en las mismas condiciones que la dimensión económica»⁽⁵⁾.

2.4. La culminación rápida y eficaz de la Unión Bancaria reviste una importancia capital para garantizar un entorno empresarial europeo competitivo y crear una verdadera moneda única europea.

2.5. Además, la unión social, como propugna el CESE, no está incluida en la lista de uniones que constituyen la UEM. No hay ningún compromiso para integrar el pilar europeo de derechos sociales, anunciado en noviembre de 2017 en Gotemburgo⁽⁶⁾, en la gobernanza de la zona euro. Los derechos sociales deberían gozar del mismo nivel de importancia que las libertades económicas, a fin de aplicar el concepto de «economía social de mercado» consagrado en el Tratado.

2.6. Además, la Comisión parece mostrarse reticente o temerosa de emplear el término «unión política», sustituyéndolo por términos menos fuertes y explícitos, como «rendición de cuentas democrática» y «gobernanza reforzada». Esto no está justificado si se explica claramente que la «unión política» no tiene por qué referirse a una única entidad política, sino a una serie de pequeños pasos que reconocen la necesidad de una gobernanza política común a nivel de la UE en ciertos ámbitos. El CESE ha explicado este concepto claramente en sus dictámenes⁽⁷⁾.

2.7. El paquete de la unión económica y monetaria debe ser evaluado y aplicado teniendo en cuenta que los europeos necesitan más y mejor Europa. El CESE ha alegado en reiteradas ocasiones que existe una falta de visión estratégica para el futuro y de una capacidad para responder adecuadamente a la crisis económica y financiera. El principio básico de la gobernanza económica de la UE debe ser el logro de un valor añadido mayor a nivel de la UE que a través de los Estados miembros que actúen de forma individual⁽⁸⁾.

2.8. A pesar de la recuperación en curso, los efectos de la crisis económica siguen presentes en nuestra vida cotidiana y en las políticas actuales de los Estados miembros. El CESE ha avisado de que cuanto más tiempo se aplique la actual política de ahorro (cuyo objetivo principal consiste en recortar gastos) sin que haya un plan de inversión eficaz que permita generar ingresos a través del crecimiento, la cohesión social y la solidaridad, se hará cada vez más evidente que el aumento de las desigualdades sociales pone en peligro la integración económica y la prosperidad de Europa⁽⁹⁾.

2.9. Además, los mercados de capitales no están en absoluto integrados y aún no son capaces de absorber los choques simétricos y asimétricos, como fue el caso de los Estados Unidos. Dada la evolución de las negociaciones del *brexit* y la inminente retirada del mercado único europeo de uno de los mayores mercados de capitales del mundo, se espera una mayor fragmentación. Se deben tomar medidas para contrarrestar todo ello.

3. Creación del Fondo Monetario Europeo (FME)

3.1. El CESE acoge con satisfacción la transformación del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) en el FME, y considera que el anclaje institucional propuesto aumentará más la confianza en la capacidad de la UE para responder a futuras crisis financieras y económicas.

3.2. El CESE destaca la necesidad de desarrollar nuevos instrumentos financieros para prevenir las crisis y fomentar las medidas anticíclicas. La metáfora de «reparar el tejado cuando hace bueno», es decir, tratar un problema cuando las condiciones aún son favorables, se aplica en este caso, como se aplica al paquete entero. A medida que el FME sustituya al

⁽⁵⁾ La profundización de la UEM de aquí a 2025, punto 1.5, DO C 81 de 2.3.2018, p. 124.

⁽⁶⁾ Pilar europeo de derechos sociales

⁽⁷⁾ Completar la UEM: el pilar político, DO C 332 de 8.10.2015 p. 8 y La profundización de la UEM de aquí a 2025, DO C 81 de 2.3.2018, p. 124.

⁽⁸⁾ Las finanzas de la UE de aquí a 2025, puntos 1.2 y 1.3, DO C 81 de 2.3.2018, p. 131.

⁽⁹⁾ El método comunitario para una UEM democrática y social, punto 1.2, DO C 13 de 15.1.2016, p. 33

MEDE, con sus estructuras institucionales y financieras, es muy importante desarrollar sus habilidades y capacidades, bajo supervisión directa de la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo, y en estrecha colaboración con el Banco Central Europeo.

3.3. Una nueva característica muy importante de la propuesta de la Comisión es la capacidad del FME de proporcionar un mecanismo de protección común para el Fondo Único de Resolución, como acordaron los Estados miembros en 2013. El CESE, al tiempo que reconoce que el mecanismo de protección aportará una mayor credibilidad al sector bancario, subraya la necesidad de garantizar que la medida propuesta no actúe como un paracaídas dorado, alentando a los bancos a asumir riesgos innecesarios y peligrosos.

3.4. La UE no necesita reforzar el control financiero sobre los Estados miembros, sino hacer que los instrumentos financieros existentes sean más eficaces y sostenibles. El nuevo FME debe tener un papel más activo en el contexto de la UE, similar al del Fondo Monetario Internacional a nivel mundial, apoyando el desarrollo económico en la UE y absorbiendo los choques simétricos y asimétricos, no solo evitando las crisis bancarias.

3.5. En especial, el FME debe ser capaz de intervenir rápidamente y contrarrestar cualquier choque asimétrico que no pueda ser tratado a nivel del Estado miembro y que podría extenderse potencialmente a otros países de la UE, poniendo de este modo en peligro la integridad de la zona del euro y el mercado único. Los Estados miembros cuya divisa no sea el euro, pero que formen parte de la unión bancaria, deben poder beneficiarse también del FME, en función de su suscripción y contribución al capital autorizado.

3.6. Los crecientes niveles de préstamos dudosos siguen pesando en los balances de los bancos y representan una enorme carga para la futura financiación de la economía de la UE. Contraen la oferta de crédito, distorsionan la asignación de crédito, empeoran la confianza en los mercados y ralentizan el crecimiento económico. Para reducir la cuantía de estos créditos dudosos se necesitan medidas con carácter inmediato, que deberían seguir siendo una prioridad absoluta en la agenda de las instituciones europeas.

3.7. La necesidad de impulsar la credibilidad del nuevo FME debe ir acompañada de medidas para evitar las crisis y proteger a los contribuyentes de la responsabilidad de las deudas de bancos insolventes.

3.8. El FME debe actuar en colaboración con el Banco Central Europeo (BCE), ya que el primero podría ayudar a prevenir ataques especulativos en los Estados miembros, mientras que el segundo puede activar únicamente recursos financieros para eludir ataques sobre grandes sistemas económicos. El CESE lamenta, en este sentido, que la Comisión no haya propuesto en el paquete la apertura de un debate sobre la mejora de los estatutos del BCE, a fin de introducir el crecimiento y el pleno empleo como un segundo objetivo de la política monetaria, además de la estabilidad de los precios.

3.9. El CESE respalda la función consultiva otorgada al Parlamento Europeo en lo relativo al proceso de nombramiento del director gerente del FME y la obligación de presentar informes anuales ante el Parlamento, el Consejo y la Comisión.

3.10. La propuesta actual no contiene referencia alguna a un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos —la Comisión sí elaboró una propuesta al respecto en noviembre de 2015, pero hasta la fecha los legisladores no han sido capaces de llegar a un acuerdo sobre esta cuestión, a pesar de que el CESE ya ha presentado su dictamen⁽¹⁰⁾—.

4. Integración del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (TECG) en el marco jurídico de la UE

4.1. El CESE cree firmemente que el TECG y el MEDE fueron creados en el punto álgido de la crisis como soluciones intergubernamentales que encarnan ampliamente los principios de responsabilidad y solidaridad a nivel de la UE. En opinión del Comité, estos principios van de la mano y no se puede avanzar en uno sin el otro. Por ello, han de ser incorporados conjuntamente y poseer el mismo estatus en el marco del Derecho de la UE, sin prácticas selectivas por parte de los Estados miembros. La responsabilidad y la solidaridad deben integrarse en un paquete.

4.2. Mientras que la Directiva propuesta para integrar el TECG en el Derecho de la UE tiene en cuenta la flexibilidad de interpretación otorgada por la Comisión a las normas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), el CESE ya ha aducido que esta flexibilidad no es suficiente, y que se debe abrir un debate a nivel de la UE acerca de una norma de pleno derecho que excluya la inversión pública que aporta valor añadido del ámbito de aplicación del PEC, que se suele denominar «regla de oro».

⁽¹⁰⁾ Sistema Europeo de Garantía de Depósitos, DO C 177 de 18.5.2016, p. 21

4.3. Por tanto, el CESE considera problemática la propuesta de que el TCEG, y especialmente el Pacto Presupuestario, se integren en el marco jurídico de la UE sin una flexibilidad adicional, especialmente en lo relativo a la inversión pública o las consideraciones sociales. Cuando proceda, este tipo de inversión debe dirigirse a la mejora de la productividad y la competitividad mediante la financiación de proyectos relacionados con la investigación y el desarrollo, la infraestructura física y social, la digitalización de la economía y el desarrollo permanente de capacidades para afrontar las transformaciones tecnológicas y la apertura a nivel mundial.

4.4. Los equilibrios presupuestarios que no permiten la inversión pública financiada mediante endeudamiento repercutirán negativamente sobre el desarrollo económico (mediante aumentos de los impuestos y recortes en el gasto público). La inversión pública, que se encuentra en el nivel más bajo en la UE de los últimos veinte años, no debe ser vista como un coste, y por ello ser considerada parte de los déficits públicos, sino que debe entenderse como una fuente de ingresos futuros, a fin de dar lugar a un buen ciclo económico y garantizar el crecimiento y la creación de empleo.

4.5. El CESE apoya el informe del Grupo de trabajo de Alto Nivel presidido por Romano Prodi y Christian Sautter sobre el fomento de las inversiones en infraestructuras sociales en Europa, con el fin de acelerar la creación de empleo y mejorar el bienestar, la salud, la vivienda y las cualificaciones de las personas ⁽¹¹⁾.

4.6. Si se logra un acuerdo para que la inversión pública productiva orientada al futuro reciba un trato más favorable, la integración del TCEG con el FME en el marco jurídico de la UE tendrá el potencial para reforzar nuestros instrumentos fiscales y promover una gobernanza de la UEM más eficaz, legítima y democrática.

5. Nuevos instrumentos presupuestarios para una zona del euro estable

5.1. La función de estabilización macroeconómica es especialmente importante, ya que su ausencia fue una de las causas de la crisis estratégica de la UE. Aunque, por una parte, los Estados miembros disponen de un margen de maniobra y de una autonomía más restringidos para influir en el mercado laboral y en el sistema de protección social, por otra aún no se han creado a escala europea unas redes de protección social que permitan a todos los ciudadanos beneficiarse del crecimiento y de la competencia mundial ⁽¹²⁾.

5.2. El CESE respalda plenamente la propuesta de introducir un mecanismo de convergencia específico para los Estados miembros en vías de unirse a la zona del euro. Esto reforzaría el papel de la zona del euro a nivel internacional y aumentaría el uso del euro como divisa. El apoyo técnico debe dirigirse a la obtención de una convergencia real, a fin de contrarrestar y mitigar cualquier amenaza al bienestar general de los ciudadanos y las economías de los países candidatos a la zona del euro.

5.3. Las políticas presupuestarias sólidas y el gasto orientado a la inversión deben marcar el camino que debe seguirse, teniendo en cuenta que las elevadas proporciones entre la deuda pública y el PIB son a menudo el fruto de la crisis económica y la recesión. El CESE pide, por tanto, un mecanismo simple que pueda ser activado rápidamente en caso de contracción, y considera que el ratio propuesto del 1 % del PIB es adecuado.

5.4. El CESE es favorable a la creación de un presupuesto para la zona del euro como parte del presupuesto de la UE. Ello evitaría establecer nuevas instituciones que podrían provocar una brecha política entre los países de la zona del euro y los países no pertenecientes a esta. En cualquier caso, se necesita una reforma importante del presupuesto de la UE.

5.5. Un presupuesto autónomo y sustancial de la zona del euro, con sus propios ingresos fiscales específicos, proporcionaría una transferencia de recursos temporal pero significativa en caso de perturbaciones regionales, contrarrestaría recesiones graves en toda la zona y garantizaría la estabilidad financiera necesaria, con una función de estabilización macroeconómica para proteger las inversiones y luchar contra el desempleo y la precariedad del empleo, como ya ha defendido el CESE ⁽¹³⁾.

⁽¹¹⁾ L. Fransen, G. del Bufalo y E. Reviglio, *Boosting Investment in Social Infrastructure in Europe. Report of the High-Level Task Force on Investing in Social Infrastructure in Europe, European Economy Discussion Paper*, n.º 74, enero de 2018.

⁽¹²⁾ Las finanzas de la UE de aquí a 2025, punto 3.3.1, DO C 81 de 2.3.2018, p. 131.

⁽¹³⁾ Las finanzas de la UE de aquí a 2025, punto 3.3, DO C 81 de 2.3.2018, p. 131.

6. Un ministro europeo de Economía y Hacienda

6.1. El CESE ha defendido ⁽¹⁴⁾ reiteradamente la necesidad de un ministro de Economía y Hacienda de la UEM como un primer paso para aumentar la coherencia de las políticas que actualmente están fragmentadas debido al número de instituciones implicadas diferentes. Dicha persona debe representar a la UEM en los organismos internacionales. Debería administrar su propio presupuesto específico, con arreglo a los principios de simplicidad, transparencia, equidad y responsabilidad democrática. El ministro también debería encargarse de determinar la orientación presupuestaria agregada de la zona del euro que se defiende y el modo de realizarla.

6.2. Las funciones y atributos descritos en la Comunicación de la Comisión se ajustan más a los de un ministro de Hacienda de la zona del euro que a los de un ministro para toda la UE. Pero en la propuesta de la Comisión, el cargo no es el de un ministro de Hacienda real y efectivo, y esta denominación poco apropiada podría generar expectativas erróneas y confusión.

6.3. El CESE considera que la fusión de un puesto a cargo de la representación de la zona del euro a nivel de la UE con el de presidente del Eurogrupo, presidente del Consejo de Gobernadores del nuevo FME y vicepresidente de la Comisión Europea constituiría una consolidación excesiva del poder ejecutivo en manos de una sola persona. El CESE considera además que es antidemocrático proponer que el presidente del Eurogrupo reciba automáticamente dos mandatos para sincronizar su mandato del Eurogrupo con el de la Comisión Europea.

6.4. El CESE teme que, en su forma actual, la estructura propuesta confunda el papel de la Comisión con el del Consejo, lo que perjudicaría el buen equilibrio entre los intereses comunitarios y los intereses nacionales sobre el cual se asienta la UE. Por lo tanto, el CESE pide que se siga reflexionando al respecto y se mejore la rendición de cuentas democrática del ministro propuesto.

6.5. Tampoco queda claro en la Comunicación si se crearán más cargos ministeriales o si se trata de un caso individual. Este puesto solo tendrá sentido cuando la UE tenga su propio presupuesto y sus propios ingresos procedentes de la tributación, junto con instrumentos y políticas para gestionar el presupuesto, y de este modo sea capaz de promover el crecimiento económico y la igualdad social.

Bruselas, 19 de abril de 2018.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

⁽¹⁴⁾ Reactivar el crecimiento, punto 3.2, DO C 143 de 22.5.2012, p. 10; Completar la UEM: el pilar político, puntos 4.3.1 y 4.3.4, DO C 332 de 8.10.2015, p. 8; Política económica de la zona del euro, punto 3.5, DO C 177 de 18.5.2016, p. 41; Política económica de la zona del euro (2017), punto 1.13, DO C 173 de 31.5.2017, p. 33, y La profundización de la UEM de aquí a 2025, punto 1.11, DO C 81 de 2.3.2018, p. 124.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los requisitos prudenciales de las empresas de servicios de inversión, y por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 575/2013, (UE) n.º 600/2014 y (UE) n.º 1093/2010»

[COM(2017) 790 final — 2017/0359 (COD)]

«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la supervisión prudencial de las empresas de servicios de inversión y por la que se modifican la Directiva 2013/36/UE y la Directiva 2014/65/UE»

[COM(2017) 791 final — 2017/0358 (COD)]

(2018/C 262/06)

Ponente: **Jarosław MULEWICZ**

Consulta	Parlamento Europeo: COM(2017) 790 final: 18.1.2018 y COM(2017) 791 final: 18.1.2018 Consejo de la Unión Europea: COM(2017) 790 final: 14.2.2018 y COM(2017) 791 final: 14.2.2018
Fundamento jurídico	Artículos 114 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Sección de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en sección	26.3.2018
Aprobado en el pleno	19.4.2018
Pleno n.º	534
Resultado de la votación	193/2/3
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge con satisfacción las propuestas de la Comisión y espera que contribuyan de forma eficaz a la consecución de los objetivos establecidos por la Comisión.

1.1.1. La UE necesita unos mercados de capitales más fuertes para promover la inversión, aprovechar al máximo las fuentes de financiación existentes y abrir nuevas fuentes de financiación para las empresas, ofrecer mejores oportunidades financieras a los hogares y reforzar la unión económica y monetaria. La Comisión se ha comprometido a hacer realidad todos los elementos para completar la Unión de los Mercados de Capitales (UMC) de aquí a 2019.

1.1.2. El segundo objetivo guarda relación con la retirada del Reino Unido de la UE y la necesidad de atraer a las empresas de servicios de inversión hacia la UE. Debido a la decisión del Reino Unido de retirarse de la Unión Europea, el marco normativo de la UE debe actualizarse para hacer que sea más atractiva para las empresas financieras. El Reino Unido, importante eje de los mercados de capitales y las actividades de inversión, posee el mayor número de empresas de servicios de inversión del Espacio Económico Europeo (EEE). Aproximadamente la mitad de estas empresas tienen también su sede en el Reino Unido, seguido por Alemania, Francia, los Países Bajos y España. La mayoría de las empresas de servicios de inversión del EEE son pequeñas o medianas. La Autoridad Bancaria Europea (ABE) calcula que ocho empresas de servicios de inversión con sede en el Reino Unido controlan aproximadamente el 80 % del total de activos de todas las empresas de servicios de inversión presentes en el EEE.

1.1.3. El tercer objetivo consiste en crear un marco normativo específico para las empresas de servicios de inversión. El actual marco prudencial se dirige sobre todo a las entidades de crédito y a los riesgos asociados a tales entidades. Las empresas de servicios de inversión no aceptan depósitos ni conceden préstamos. Esto supone que están mucho menos expuestas al riesgo de crédito y al riesgo de que los depositantes retiren sus fondos en un plazo breve. Sus servicios se centran en los instrumentos financieros, que, contrariamente a los depósitos, no son pagaderos a la par sino que fluctúan en

función de los movimientos del mercado. No obstante, estas empresas compiten con las entidades de crédito en la prestación de servicios de inversión, que las entidades de crédito pueden ofrecer a sus clientes con arreglo a su autorización bancaria. Las entidades de crédito y las empresas de servicios de inversión son, por lo tanto, dos tipos de entidad cualitativamente diferentes. Sin embargo, las empresas de servicios de inversión de importancia sistémica no quedan fuera del ámbito de aplicación del Reglamento y la Directiva sobre requisitos de capital (RRC/DRC IV) ⁽¹⁾ y son tratadas como entidades financieras. Esas empresas, al convertirse en entidades de crédito, deben seguir aplicando el Reglamento (UE) n.º 575/2013 y la Directiva 2013/36/UE y estar sujetas a supervisión por las autoridades competentes encargadas de las entidades de crédito, incluido el BCE en el marco del Mecanismo Único de Supervisión.

1.1.4. El cuarto objetivo perseguido por la Comisión es el establecimiento de un marco prudencial aplicable a las empresas de servicios de inversión armonizado e integrado a nivel europeo. Debido a los diferentes tipos de perfiles de actividad de las empresas de servicios de inversión, existen numerosas exenciones jurídicas en función de su Estado de establecimiento, lo que conlleva una complejidad normativa para muchas empresas, sobre todo aquellas que operan en muchos países. Esto entraña riesgos adicionales. La aplicación por parte de los Estados miembros del actual marco normativo da lugar a fragmentación en el panorama normativo general para las empresas de servicios de inversión, con margen para un arbitraje regulador perjudicial. Esto podría suponer una amenaza para la integridad y el funcionamiento del mercado único. Las normas prudenciales para las empresas de servicios de inversión propuestas por la Comisión son aplicables a la mayoría de las empresas de servicios de inversión pequeñas y medianas en todos los Estados miembros de la UE.

1.2. El CESE señala que la actividad de las empresas de servicios de inversión establecidas en el Reino Unido se desplazaría, de una forma o de otra, a un Estado miembro dentro de la unión bancaria o de la zona del euro, particularmente a los centros financieros de los Estados de la zona del euro, como Alemania, Francia, Luxemburgo, los Países Bajos e Irlanda. Los Estados miembros de la UE que no forman parte de la zona del euro no se tendrían en cuenta.

1.3. El CESE acoge con satisfacción que se espere que las pymes estén entre los principales beneficiarios de la Directiva y del Reglamento. Un marco prudencial más proporcionado y apropiado para ellas debería ayudarlas a mejorar las condiciones para su actividad empresarial y reducir las barreras de entrada. Esto se aplica especialmente a los requisitos de capital y a la carga administrativa. El CESE señala que estas normas permitirían ofrecer un nuevo impulso a las empresas innovadoras que persiguen crecer por medios digitales. Esto engloba también la simplificación del acceso a la financiación para las pymes que no son bancos o empresas de servicios de inversión. Un marco prudencial más adecuado también podría ser útil para liberar capital inmovilizado debido a procedimientos normativos improductivos y permitir a las pequeñas empresas de servicios de inversión ofrecer mejores servicios a sus clientes, entre los que se incluyen otras pymes. Esto también debería permitir que las empresas de servicios de inversión actúen como intermediarias en la movilización de los depósitos de los ahorradores en toda la UE, facilitando así el acceso de las empresas europeas a fuentes de financiación alternativas fuera del sector bancario.

1.4. La Directiva y el Reglamento propuestos sobre los requisitos prudenciales y la supervisión de las empresas de servicios de inversión contienen las normas y requisitos necesarios en relación con el capital inicial y el capital existente, los poderes de supervisión prudencial, los requisitos de publicación y las remuneraciones. De esta forma se reduce el riesgo inherente a las actividades financieras de las empresas de servicios de inversión. La cuestión sigue siendo en qué medida el riesgo asumido por las empresas de servicios de inversión se transfiere a sus clientes (los inversores particulares y empresas). Si las empresas de servicios de inversión realizan exclusivamente actividades de intermediación para sus clientes, y se limitan al asesoramiento en materia de inversión y a la gestión de carteras, el riesgo asociado a los instrumentos financieros es asumido principalmente por el cliente.

1.5. Queda por ver si la introducción unilateral por parte de la Unión de un marco normativo específico para las empresas de servicios de inversión que operan en la UE, sin tener en cuenta los mercados de los Estados Unidos, Japón, China e India en términos de globalización y comercio electrónico no dará lugar a una fuga de inversores en Europa. El marco jurídico enormemente complejo de la MiFID II y la obligación de registro de los productos financieros han dado lugar a que dejen de ofrecerse entre el 20 y el 50 % de los productos. Por este motivo, las nuevas normas en un marco jurídico específico para las empresas de servicios de inversión deben supervisarse y modificarse de forma flexible en el caso de una reacción negativa de los mercados financieros. El CESE se suma a la opinión de que las transacciones financieras, que alcanzan el 54 % del PIB mundial, representan un riesgo importante. No obstante, ofrecen una gran oportunidad para

⁽¹⁾ Reglamento (UE) n.º 575/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre los requisitos prudenciales de las entidades de crédito y las empresas de inversión, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 648/2012 (DO L 176 de 27.6.2013, p. 1). Este Reglamento constituye, junto a la Directiva 2013/36/UE (Directiva sobre requisitos de capital o DRC IV) (DO L 176 de 27.6.2013, p. 338), el actual marco prudencial aplicable a las empresas de servicios de inversión.

financiar el desarrollo. Si el marco jurídico no se modifica de forma flexible, las empresas de servicios de inversión del Reino Unido, a pesar de las buenas intenciones, no emigrarán a la UE, sino a los Estados Unidos.

2. Antecedentes

2.1. En la UE existen muchos tipos diferentes de empresas de servicios de inversión, que prestan diversos servicios a diferentes clientes. Según datos de la ABE, a finales de 2015 había 6 051 empresas de servicios de inversión en el EEE. Mayoritariamente se trata de pymes. Según la ABE, unas ocho empresas de servicios de inversión que tienen su sede en el Reino Unido controlan aproximadamente el 80 % del total de activos de todas las empresas de servicios de inversión presentes en el EEE. Según la información de la ABE, en torno al 40 % de las empresas de servicios de inversión del EEE ofrecen exclusivamente asesoramiento en materia de inversión. El 80 % de las empresas de servicios de inversión del EEE mantienen una actividad limitada a ofrecer asesoramiento en materia de inversión, recibir y transmitir órdenes, gestionar carteras y ejecutar órdenes. Cerca del 20 % de estas empresas están autorizadas a negociar por cuenta propia o asegurar emisiones. Estos servicios están sujetos actualmente a los requisitos prudenciales más exigentes.

2.2. El Reino Unido, importante eje de los mercados de capitales y las actividades de inversión, posee el mayor número de empresas de servicios de inversión del EEE con aproximadamente la mitad del total, seguido por Alemania, Francia, los Países Bajos y España. La mayoría de las empresas de servicios de inversión del EEE son pequeñas o medianas. Por lo general, las empresas de servicios de inversión identificadas con importancia sistémica son actualmente filiales de grupos bancarios o sociedades de valores y bolsa con sede en los Estados Unidos, Suiza o Japón.

2.3. La ABE distingue hasta ahora once categorías de empresas de servicios de inversión, en primer lugar en función de los servicios de inversión que pueden ofrecer conforme a la Directiva relativa a los mercados de instrumentos financieros⁽²⁾, y si conservan fondos o valores de sus clientes. Las empresas de servicios de inversión, que ofrecen una amplia variedad de servicios, están sujetas a los mismos requisitos aplicables a las entidades de crédito en lo relativo a requisitos de capital para créditos, riesgos de mercado y operacionales, liquidez potencial, remuneración y normas en materia de gobernanza. Por el contrario, las empresas con autorizaciones limitadas (que por lo general se consideran de menor riesgo, como el asesoramiento en materia de inversión y la recepción y transmisión de órdenes) están exentas de la mayor parte de estos requisitos. La ABE propone una nueva clasificación de las empresas de servicios de inversión con tres categorías, en lugar de once. Según las recomendaciones originales, las empresas de servicios de inversión de importancia sistémica conforman la clase 1 y seguirían estando sujetas al marco del RRC y la DRC IV. En la clase 2 se incluyen las empresas que cumplen uno de los criterios siguientes: negocian por cuenta propia y asumen un riesgo de mercado o de contraparte; administran o custodian activos de sus clientes; tienen en depósito fondos de clientes o exceden determinados umbrales (administran activos tanto en el marco de la gestión discrecional de carteras como de servicios no discrecionales de asesoramiento por valor de más de 1 200 millones EUR; tramitan órdenes diarias de clientes con valor mínimo de 100 millones EUR en el caso de las operaciones al contado, o de 1 000 millones EUR en el caso de los derivados; disponen de activos que en total superan los 100 millones EUR; alcanzan ingresos brutos totales superiores a 30 millones EUR). Estas empresas deben calcular sus requisitos de capital sobre la base de los nuevos parámetros de riesgo (factores K). A la clase 3 pertenecen las empresas que no realizan ninguna de las actividades mencionadas y que se mantienen por debajo de los umbrales mencionados. Estas empresas no deben satisfacer los requisitos de capital conforme a los factores K.

2.4. El marco normativo de la UE para las empresas de servicios de inversión está formado por dos componentes fundamentales: en primer lugar, la Directiva relativa a los mercados de instrumentos financieros (MiFID), y, desde enero de 2018, la MiFID II y el MiFIR⁽³⁾, que establecen las condiciones para la autorización y las normas para las organizaciones y empresas. En segundo lugar, al igual que las entidades de crédito, están sujetas al marco prudencial con arreglo al RRC y la DRC IV, puesto que en la prestación de servicios de inversión pueden competir con las entidades de crédito, que pueden ofrecer a sus clientes tales servicios gracias a su autorización bancaria. En cambio, las entidades de crédito están sujetas a las

⁽²⁾ Directiva relativa a los mercados de instrumentos financieros (MiFID): Directiva 2004/39/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, relativa a los mercados de instrumentos financieros, por la que se modifican las Directivas 85/611/CEE y 93/6/CEE del Consejo y la Directiva 2000/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y se deroga la Directiva 93/22/CEE del Consejo (DO L 145 de 30.4.2004, p. 1).

⁽³⁾ Directiva 2014/65/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativa a los mercados de instrumentos financieros y por la que se modifican la Directiva 2002/92/CE y la Directiva 2011/61/UE (DO L 173 de 12.6.2014, p. 349) y Reglamento (UE) n.º 600/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativo a los mercados de instrumentos financieros y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 648/2012 (DO L 173 de 12.6.2014, p. 84).

normas centrales de la MiFID, que armoniza las condiciones para la prestación de servicios de inversión para las empresas de servicios de inversión y las entidades de crédito, tanto en lo relativo a la protección de los inversores y los requisitos de conducta con arreglo a la MiFID como en lo relativo a los requisitos prudenciales centrales del RRC y la DRC IV.

2.5. Según lo previsto en las disposiciones del RRC, se ha realizado una revisión del marco prudencial aplicable a las empresas de servicios de inversión en consulta con la ABE, la Autoridad Europea de Valores y Mercados (AEVM) y las autoridades nacionales competentes. Después de que la Comisión solicitase un dictamen en diciembre de 2014, la ABE presentó en diciembre de 2015 un informe sobre el marco prudencial vigente para las empresas de servicios de inversión, en el que reclamaba modificar el enfoque actual. Tras una segunda solicitud de dictamen presentada por la Comisión en junio de 2016, la ABE publicó un documento de debate en noviembre de 2016 sobre la posibilidad de un nuevo régimen prudencial para la gran mayoría de las empresas de servicios de inversión. El documento estuvo abierto a posibles observaciones durante tres meses. Teniendo en cuenta las observaciones y la información adicional recabada de las empresas de servicios de inversión junto a las autoridades nacionales competentes, la ABE presentó sus recomendaciones finales en septiembre de 2017 y pidió a las partes interesadas que se pronunciasen al respecto. La calibración precisa de las recomendaciones de nuevos requisitos de capital se apoya en un detallado ejercicio de recopilación de datos, llevado a cabo en nombre de la ABE por las autoridades nacionales competentes, en dos etapas en 2016 y 2017, y en el que han participado las empresas de servicios de inversión.

2.6. El informe de la ABE constituye un análisis exhaustivo y accesible al público de la situación actual, con datos sobre el número y los tipos de empresas de servicios de inversión en los Estados miembros. En el informe también se propone un nuevo régimen para la mayoría de las empresas de servicios de inversión extrayéndolas totalmente del marco constituido por el RRC y la DRC IV y dejando integradas en su ámbito de aplicación únicamente a las empresas de servicios de inversión de importancia sistémica, con arreglo al enfoque revisado para identificarlas que contiene la presente propuesta. La propuesta es asimismo coherente con la MiFID, la MiFID II y el MiFIR. Al establecer requisitos prudenciales adaptados a la actividad y a los riesgos de las empresas de servicios de inversión, aclara cuándo y por qué se aplican esos requisitos. En este sentido, se superaría una aplicación a veces arbitraria de los requisitos prudenciales que se debe a que los requisitos se fijan en relación con los servicios de inversión de los bancos enumerados en la MiFID, en lugar de aplicarse en función de los volúmenes de la actividad que realizan las empresas de servicios de inversión.

2.7. Los resultados de la revisión de la ABE⁽⁴⁾ fueron debatidos con los Estados miembros en el Comité de Servicios Financieros en marzo y octubre de 2017, y en el seno del Grupo de Expertos en Banca, Pagos y Seguros en junio y septiembre de 2017. También se tuvo en cuenta la información recibida de las partes interesadas sobre la evaluación de impacto preliminar de la Comisión, publicada en marzo de 2017. Por último, la Comisión también tomó en consideración la información recibida previamente en la convocatoria de datos sobre la eficiencia, la conformidad y la coherencia globales del marco normativo general de la UE para los servicios financieros. Habida cuenta de la consulta pública detallada y la recopilación de datos llevadas a cabo por la ABE, la Comisión no consideró necesario realizar una consulta pública general en paralelo. En su lugar, los servicios de la Comisión llevaron a cabo consultas específicas a las partes interesadas. Estas consultas incluían los siguientes elementos:

- una mesa redonda con las partes interesadas del sector (empresas de servicios de inversión, inversores, bufetes de abogados, consultores) el 27 de enero de 2017, sobre el proyecto de propuestas elaborado por la ABE en relación con un nuevo régimen;
- un taller sobre los costes del régimen actual el 30 de mayo de 2017; y
- un taller sobre el proyecto de recomendaciones finales de la ABE el 17 de julio de 2017.

2.8. La ABE considera que las nuevas normas darían lugar a un aumento de los requisitos de capital, de manera agregada para todas las empresas de servicios de inversión de la UE sin importancia sistémica, de un 10 % en comparación con los requisitos actuales, y a una reducción de un 16 % en comparación con los requisitos totales aplicados como resultado de las adiciones del pilar 1. La manera en que esos efectos se distribuirían entre las empresas de servicios de inversión depende de su tamaño, de los servicios de inversión que presten y de la manera en que les resulten de aplicación los nuevos requisitos de capital. En lo que respecta a los fondos propios disponibles, la ABE opina que solo unas pocas empresas dejarían de disponer del capital suficiente para cumplir los nuevos requisitos: únicamente un pequeño número de asesores en materia

⁽⁴⁾ Informe de la ABE sobre empresas de servicios de inversión, en respuesta a la solicitud de dictamen de la Comisión de diciembre de 2014 (EBA/Op/2015/20). Con arreglo a lo establecido en los artículos pertinentes del RRC, esta revisión fue realizada en consulta con la ABE, la AEVM y las autoridades nacionales competentes representadas en estas autoridades europeas de supervisión.

de inversión, empresas dedicadas a la negociación y empresas multiservicios. No obstante, podría aplicarse un límite durante una serie de años a las empresas de este grupo cuyos incrementos supusieran más del doble de los requisitos actuales.

2.9. Con arreglo al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea se confiere a la UE la competencia para adoptar las normas adecuadas sobre el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior (artículo 114 del TFUE). Se adoptarán directivas a fin de facilitar el acceso a las actividades comerciales y su ejercicio dentro de la UE (artículo 53 del TFUE). Esto se extiende a la legislación relativa a la supervisión prudencial de los proveedores de servicios financieros, en este caso las empresas de servicios de inversión. Las disposiciones de la Directiva propuesta sustituyen a las de la DRC IV, también basadas en el artículo 53 del TFUE, en la medida en que se refieren a las empresas de servicios de inversión. Las disposiciones del Reglamento al que hace referencia esta propuesta sustituyen a las del Reglamento (UE) n.º 575/2013, también basadas en el artículo 114 del TFUE, en la medida en que se refieren a las empresas de servicios de inversión.

2.10. Las nuevas normas no tendrán repercusiones financieras en el presupuesto de la UE.

3. Observaciones y comentarios

3.1. El CESE acoge con satisfacción que la propuesta establezca los requisitos para la designación de las autoridades de supervisión prudencial, el capital inicial y el capital existente de las empresas de servicios de inversión, la liquidez, el riesgo de concentración, los poderes e instrumentos para la supervisión prudencial de las empresas de servicios de inversión por parte de las autoridades competentes y los requisitos de publicación e información, revisión y evaluación supervisoras, gobernanza y remuneración. Por lo tanto, la Directiva contiene normas para la supervisión y control de las empresas de servicios de inversión y da lugar a una reducción de todos los tipos de riesgo que pueden surgir de la actividad de estas empresas. La Directiva es aplicable a todas las empresas de servicios de inversión reguladas a partir de enero de 2018 por la MiFID II.

3.2. El CESE señala que en la propuesta se prevé que los Estados miembros designen a una autoridad encargada de ejercer los poderes de supervisión prudencial en virtud de la presente Directiva. Los Estados miembros pueden o bien conceder dichos poderes a una autoridad existente con los poderes otorgados en virtud de la DRC IV o conferirlos a una autoridad de nueva creación. Las autoridades competentes deben tener poderes para revisar y evaluar la situación prudencial de las empresas de servicios de inversión y exigir, en su caso, cambios en ámbitos tales como la gobernanza y los controles internos o los procesos y procedimientos de gestión de riesgos y, en su caso, fijar requisitos adicionales, en particular en materia de capital y liquidez.

3.3. En opinión del CESE, es importante que las autoridades competentes cooperen estrechamente con las autoridades u organismos públicos responsables de la supervisión de las entidades de crédito y las entidades financieras en su Estado miembro. Los Estados miembros deberán garantizar que las autoridades competentes, como partes en el Sistema Europeo de Supervisión Financiera (SESF), cooperen, en particular para garantizar el flujo de información apropiada y fiable entre ellas y otras partes del SESF. En particular, las autoridades deberían garantizar el intercambio de información en los ámbitos siguientes: gestión y estructura de propiedad de la empresa de servicios de inversión, cumplimiento de los requisitos de capital, riesgo de concentración y liquidez de la empresa de servicios de inversión, procedimientos administrativos y contables y mecanismos de control interno de la empresa, así como cualquier otro factor pertinente que pueda influir en el riesgo que entrañe la empresa de servicios de inversión. El CESE opina que, de este modo, se conseguirá que el mercado de inversiones europeo sea más transparente.

3.4. Las autoridades competentes podrán facilitar información confidencial a la ABE, a la AEVM, a la Junta Europea de Riesgo Sistémico (JERS), a los bancos centrales de los Estados miembros, al Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) y al BCE en su calidad de autoridades monetarias y, en su caso, a las autoridades públicas responsables de la vigilancia de los sistemas de pago y liquidación, cuando dicha información sea necesaria para el desempeño de sus tareas. En opinión del CESE, así se crearía un sistema europeo de información sobre las empresas de servicios de inversión que haría teóricamente imposible que las empresas desleales realicen transacciones financieras.

3.5. El capital inicial exigido a las empresas de servicios de inversión, especialmente en el caso de pymes, que no tengan en depósito dinero de clientes o valores pertenecientes a clientes, asciende ligeramente de 50 000 a 75 000 EUR. Los requisitos de capital inicial de las empresas de servicios de inversión de importancia sistémica se rigen con arreglo al RRC y la DRC IV. El CESE vuelve a señalar que la propuesta de Directiva relativa a la supervisión prudencial de las empresas de servicios de inversión representa una oportunidad para las pymes, sobre todo para aquellas que crecen a través de medios digitales.

3.6. De los datos de más de 1 200 empresas se desprende que el 80 % de las empresas cumplen los requisitos de liquidez propuestos. Cerca del 70 % de las empresas disponen de más del triple del importe requerido. Por ello, el CESE opina que las nuevas normas no darán lugar a que desaparezca del mercado la inmensa mayoría de las empresas de servicios de inversión que existen en este momento.

3.7. La política de remuneración de las empresas de servicios de inversión debe ser transparente y ajustarse a los riesgos y beneficios perseguidos. Las autoridades de supervisión deben controlar y aprobar los sistemas de remuneración. Los Estados miembros exigirán a las empresas de servicios de inversión la publicación de su política de remuneración y garantizarán que estas empresas faciliten a las autoridades competentes, cuando se les solicite, información sobre el número de personas físicas que reciben remuneraciones de 1 millón EUR o más por ejercicio. En tales casos, también deberán proporcionar a las autoridades información sobre sus responsabilidades laborales, el área de negocio correspondiente y los principales elementos de salario, incentivos, primas a largo plazo y contribución a la pensión. Esa información se transmitirá a la ABE, que la publicará. El CESE opina que este modo de proceder, cuyo objetivo es ajustar los salarios a los resultados económicos de las empresas de servicios de inversión, está plenamente justificado.

3.8. El CESE acoge con satisfacción que se controle a las sucursales de las empresas de servicios de inversión extranjeras y que se les exija revelar anualmente información sobre el nombre, la naturaleza de las actividades y la ubicación de todas las filiales y sucursales, el volumen de negocios, el número de empleados en cifras equivalentes a tiempo completo, el resultado bruto antes de impuestos, los impuestos sobre el resultado y las subvenciones públicas recibidas.

3.9. Asimismo, el CESE apoya que, con arreglo al artículo 33 de la propuesta de Directiva, las autoridades competentes adopten las medidas apropiadas cuando la revisión y la evaluación a que se refiere la letra e) del apartado 1 muestren que el valor económico del patrimonio neto de una empresa de servicios de inversión ha disminuido en más de un 15 % de su capital de nivel 1. Generalmente esto también es aplicable a las empresas de servicios de inversión que aumenten su patrimonio neto.

4. Observaciones específicas

4.1. El CESE señala que con la extensión de la MiFID a todos los mercados de derivados en 2007 algunas empresas especializadas en el comercio de derivados sobre materias primas quedaron excluidas completamente de la MiFID y de las normas prudenciales. La actividad económica de muchas de estas empresas, que trabajan con instrumentos financieros, tiende a intentar asegurar los riesgos de sus empresas matrices en relación con la producción física, la transferencia, el almacenamiento o la adquisición de las materias primas físicas subyacentes. En función del sector (por ejemplo, energía o agricultura), las medidas de cobertura pueden alcanzar un volumen considerable, lo que conforme al marco jurídico actual tiene grandes repercusiones en los requisitos de capital. Estas empresas ahora quedan cubiertas por la propuesta de Directiva relativa a la supervisión prudencial de las empresas de servicios de inversión.

4.2. En opinión del CESE, es importante que la propuesta de Directiva y la propuesta de Reglamento introducen ahora nuevos parámetros de riesgo (factores K) y ofrecen la posibilidad de introducir paulatinamente requisitos más elevados y de limitarlos. Los factores K reflejan los riesgos para el cliente (RtC), y, en el caso de las empresas que negocian por cuenta propia y ejecutan órdenes de clientes en su propio nombre, los riesgos para el mercado (RtM) y los riesgos para la empresa (RtF).

4.3. El CESE señala que, en sus dictámenes «Reforma bancaria — Modificación de los requisitos de capital y del marco de resolución» (ECO/424) ⁽⁵⁾ y «MiFID/MiFIR» (INT/790) ⁽⁶⁾, así como en anteriores dictámenes sobre el RRC y la DRC IV, siempre se ha pronunciado a favor de las normas prudenciales para los mercados de capitales de la UE.

Bruselas, 19 de abril de 2018.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

⁽⁵⁾ DO C 209 de 30.6.2017, p. 36.

⁽⁶⁾ DO C 303 de 19.8.2016, p. 91.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Recomendación del Consejo relativa al Marco Europeo para una Formación de Aprendices de Calidad y Eficaz

[COM(2017) 563 final — 2017/0244 (NLE)]

(2018/C 262/07)

Ponente: **Imse SPRAGG NILSSON**

Coponente: **Vladimíra DRBALOVÁ**

Consulta	Comisión Europea, 17.11.2017
Fundamento jurídico	Artículo 29, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Decisión del Pleno	17.10.2017
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en sección	27.3.2018
Aprobación en el pleno	19.4.2018
Pleno n.º	534
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	194/0/4

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE valora la oportunidad de la Recomendación sometida a examen, ya que se están llevando a cabo reformas significativas en la formación de aprendices en la mayoría de los Estados miembros, y se congratula de que la Comisión Europea haya expresado su deseo de establecer en toda Europa un entendimiento común de lo que constituye una formación de aprendices de calidad y eficaz.

1.2 El Comité conviene en que el instrumento jurídico elegido por la Comisión Europea fomenta la coordinación de un esfuerzo común para mejorar la calidad y la eficacia de la formación de aprendices. Además, prevé un margen de flexibilidad a nivel nacional.

1.3 El CESE toma nota de que la definición y los criterios establecidos por la Comisión Europea en la propuesta de Recomendación del Consejo respetan la diversidad de los sistemas nacionales en el ámbito de la formación de aprendices.

1.4 El CESE se congratula de que la propuesta de Recomendación invite a los Estados miembros a promover la participación activa de los interlocutores sociales en el diseño, la gobernanza y la aplicación de los sistemas de formación de aprendices, en consonancia con los sistemas nacionales de relaciones laborales y con las prácticas nacionales de educación y formación.

1.5 El Comité considera que en el diseño, la gobernanza y la aplicación de los sistemas de formación de aprendices también deben participar activamente aquellos que tradicionalmente no han gozado de la consideración de partes interesadas naturales en este ámbito, pero que son igualmente relevantes para el proceso, como las organizaciones juveniles y de padres, los sindicatos de estudiantes y los propios aprendices.

1.6 El CESE reconoce el papel positivo que puede desempeñar la formación de aprendices al incrementar las capacidades y la empleabilidad, especialmente de los jóvenes, pero destaca que el desempleo es un fenómeno complejo que requiere un enfoque holístico para abordar sus causas profundas más allá de la cuestión de la inadecuación de las capacidades.

1.7 El CESE considera que la propuesta de Recomendación debe poner mayor énfasis en las maneras en que los aprendices pueden sentirse más en control del diseño y la gobernanza de sus itinerarios de formación. Si los aprendices pudieran influir en su experiencia de aprendizaje, estas experiencias serían más productivas, lo que también beneficiaría al proveedor de las prácticas.

1.8 El Comité pide que se creen vínculos claros y una coordinación y sinergias eficaces con las iniciativas ya emprendidas por la red EQAVET⁽¹⁾ y relacionadas con EURES⁽²⁾.

1.9 El CESE pide que se adopten iniciativas que exploren el potencial de movilidad transnacional de los aprendices en la UE. Estas iniciativas deberían tener en cuenta los progresos realizados en los Estados miembros, en particular en lo que se refiere a los retos que plantea la creación de las condiciones necesarias para apoyar la movilidad de los aprendices.

1.10 El CESE acoge con satisfacción la intención de supervisar la aplicación de la Recomendación con el apoyo del Comité Consultivo de Formación Profesional (CCFP), así como a través del Semestre Europeo, y propone el desarrollo de indicadores para evaluar el impacto a nivel nacional. El Comité está dispuesto a evaluar la aplicación de la Recomendación en los Estados miembros desde la perspectiva de la sociedad civil organizada.

2. Contexto de la propuesta de Recomendación del Consejo

2.1 La propuesta de un Marco Europeo para una Formación de Aprendices de Calidad y Eficaz es una continuación de la Nueva Agenda de Capacidades para Europa de 2016⁽³⁾ y contribuye a poner en práctica la prioridad de la Unión en materia de empleo, crecimiento e inversión. La propuesta complementa los principios consagrados en el pilar europeo de derechos sociales y respalda su aplicación a nivel nacional. Una formación de aprendices de calidad y eficaz también es fundamental para el éxito de la Garantía Juvenil, y la propuesta es una respuesta a la necesidad, cada vez más apremiante, de garantizar prácticas de formación de mejor calidad en el marco de la Garantía Juvenil.

2.2 En el marco del programa de diálogo social europeo de los proyectos integrados 2014-2016, los interlocutores sociales europeos realizaron distintos proyectos sobre la formación de aprendices: el CES se centró en la calidad de la formación, y BusinessEurope, UEAPME y CEEP, se centraron en la rentabilidad. Su labor culminó en una declaración conjunta, «Hacia una visión compartida de los períodos de prácticas»⁽⁴⁾, que destaca la importancia tanto de la calidad como de la rentabilidad de la formación de aprendices.

2.3 En julio de 2013 se creó la Alianza Europea para la Formación de Aprendices, una plataforma única que reúne a gobiernos y partes interesadas (empresas, interlocutores sociales, cámaras, proveedores de formación profesional, regiones, representantes de la juventud y grupos de reflexión) con el fin de reforzar la calidad, la oferta y el atractivo de la formación de aprendices en Europa⁽⁵⁾.

2.4 El instrumento propuesto, una Recomendación del Consejo, respeta los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Como instrumento jurídico, señala el compromiso de los Estados miembros con las medidas establecidas en la Recomendación y ofrece una base política sólida para la cooperación a nivel europeo en este campo. Dado que la formación de aprendices suele estar respaldada por un contrato laboral u otro tipo de relación contractual, los aprendices se consideran tanto alumnos en prácticas como trabajadores. Por consiguiente, el fundamento jurídico de esta iniciativa reside en los artículos 153, 166 y 292 del TFUE.

2.5 El objetivo global de la Recomendación es «aumentar la empleabilidad y el desarrollo personal de los aprendices y contribuir al desarrollo de una mano de obra altamente capacitada y cualificada, que responda a las necesidades del mercado laboral»⁽⁶⁾. El objetivo específico es «proporcionar un marco coherente para la formación de aprendices basado en un entendimiento común de lo que significan calidad y eficacia, teniendo en cuenta la diversidad de sistemas de educación y formación profesionales (EFP) de los Estados miembros».

⁽¹⁾ EQAVET — Marco de Referencia Europeo de Garantía de la Calidad en la Educación y Formación Profesionales.

⁽²⁾ EURES — Portal europeo de la movilidad profesional.

⁽³⁾ COM(2016) 381 final.

⁽⁴⁾ Interlocutores sociales europeos, declaración conjunta: Hacia una visión compartida de los períodos de prácticas, 30 de mayo de 2016.

⁽⁵⁾ Alianza Europea para la Formación de Aprendices.

⁽⁶⁾ COM(2017) 563 final.

2.6 A los efectos de la Recomendación, se entiende por formación de aprendices *«un sistema formal de educación y formación profesionales que combina un aprendizaje sustancial basado en el trabajo en empresas y otros lugares de trabajo con el aprendizaje en instituciones de educación o de formación, y que conduce a la obtención de cualificaciones reconocidas a nivel nacional. Se caracteriza por una relación contractual entre el aprendiz, el empleador y/o la institución de educación y formación profesionales, conforme a la cual el aprendiz percibe una remuneración o una compensación por su trabajo»*.

2.7 A fin de garantizar que los sistemas de formación de aprendices respondan a las necesidades del mercado laboral y beneficien tanto a los alumnos como a los empleadores, la propuesta establece y recomienda criterios para proporcionar una formación de aprendices de calidad y eficaz en dos ámbitos complementarios. En el primer ámbito, «las condiciones de aprendizaje y de trabajo», los criterios específicos son los siguientes: contrato por escrito, resultados del aprendizaje, apoyo pedagógico, componente relativo al lugar de trabajo, remuneración o compensación, protección social y condiciones de trabajo, salud y seguridad. En el segundo ámbito, «las condiciones marco», los criterios específicos son los siguientes: marco reglamentario, participación de los interlocutores sociales, apoyo para las empresas, itinerarios flexibles y movilidad, orientación profesional y concienciación, transparencia, aseguramiento de la calidad y seguimiento de los titulados.

3. Observaciones generales

3.1 El CESE acoge favorablemente y apoya la Recomendación propuesta, que se deriva de —y completa— recientes iniciativas a todos los niveles que tienen por objeto relanzar la formación de aprendices de calidad y eficaz en la Unión Europea.

3.2 En la Declaración de Roma de 2017, los Jefes de Estado y de Gobierno europeos se comprometieron a trabajar para conseguir una *«Unión en la que los jóvenes reciban la mejor educación y formación y puedan estudiar y encontrar trabajo en todo el continente»*. Una parte esencial del compromiso consistió en dotar a los jóvenes de las capacidades necesarias para facilitar su acceso al mercado de trabajo. Una manera eficaz de hacerlo es mediante la formación de aprendices.

3.3 Es evidente que la formación de aprendices no puede ser la solución al desempleo. La formación de aprendices puede resultar útil para mejorar las capacidades o reciclar a los desempleados de todas las edades con vistas a su reinserción en el mercado laboral. La formación de aprendices también debería ofrecerse a personas de origen migrante, pues es un planteamiento eficaz a la hora de promover la inclusión social y la integración de la mano de obra. Al mismo tiempo, debería evitarse que la formación de aprendices se oriente a puestos de trabajo de poca capacitación y a una formación pobre que pueda dañar la reputación de este tipo de formación.

3.4 Como forma de aprendizaje basado en el trabajo, la formación de aprendices permite que las personas adquieran cualificaciones formales y competencias profesionales que respondan a las necesidades del mercado de trabajo, mejorando así su empleabilidad y perspectivas de empleo ⁽⁷⁾. La experiencia de aprendizaje debería permitir desarrollar capacidades y competencias resilientes que pudieran utilizarse más allá de la formación de aprendices de que se trate. Es una manera de apoyar el desarrollo personal de las personas y ayudarles a adquirir capacidades técnicas, digitales, interpersonales y sociales de manera integrada.

3.5 Puede ser una herramienta especialmente eficaz para facilitar la transición de la educación y la formación al trabajo ⁽⁸⁾. Este período de transición es cada vez más largo para muchos jóvenes, por lo que se debe prestar mayor atención a la necesidad de acortarlo. Por lo tanto, las oportunidades de formación, como la formación de aprendices, deben gozar de una mayor relevancia si cabe, estableciendo normas de calidad e introduciendo sistemas eficaces.

3.6 Aunque la mayoría de los aprendices son jóvenes, el Comité desea hacer hincapié en que los sistemas de formación de aprendices deberían estar concebidos para resultar atractivos para los adultos. La formación de aprendices para los alumnos de más edad ofrece la posibilidad de adquirir cualificaciones que aumentan su empleabilidad y crear nuevas oportunidades para el desarrollo profesional.

⁽⁷⁾ Dictamen del CESE sobre «Mejorar los resultados de los sistemas nacionales de formación dual» (DO C 13 de 15.1.2016, p. 57).

⁽⁸⁾ Los datos demuestran que entre un 60 % y un 70 % de los aprendices encuentra un trabajo directamente tras su formación y, en algunos casos, esta cifra aumenta al 90 %. (Página de la Comisión Europea sobre la formación de aprendices).

3.7 Los empleadores se enfrentan a una creciente escasez de trabajadores con las capacidades pertinentes para cubrir sus necesidades y seguir siendo competitivos. La formación de aprendices puede dotar a los aprendices de capacidades que aumentan su empleabilidad y que, al mismo tiempo, son necesarias para el mercado laboral. Si las capacidades que necesitan los aprendices se corresponden con las que requieren los empleadores, los sistemas de este tipo de formación pueden ser atractivos para ambas partes. Por otra parte, la formación de aprendices permite a los empresarios formar e invertir en personas y, con el tiempo, mantener en el empleo a trabajadores cualificados y motivados⁽⁹⁾.

3.8 El CESE reconoce que las empresas están analizando cómo pueden participar en sistemas de formación de aprendices para hacerlos más atractivos y beneficiosos para ellas. Asimismo, el Comité subraya que la eficacia de la formación de aprendices es un concepto multidimensional y no solo un análisis de rentabilidad. Por un lado, la eficacia consiste en reconocer que los proveedores de formación de aprendices invierten en la creación de una experiencia de aprendizaje y esperan una rentabilidad con el tiempo en términos de un mejor ajuste de capacidades, lo cual estimula y promueve la oferta de plazas de formación de aprendices⁽¹⁰⁾. Por otro lado, consiste en promover con eficacia una inserción cualitativa de las personas en el mercado de trabajo.

4. Diseño y aplicación de los sistemas de formación de aprendices: un enfoque asociativo

4.1 En muchos países es necesario mejorar los actuales sistemas de formación de aprendices y su capacidad de atracción. Entre los retos, cabe destacar la percepción negativa por parte de la opinión pública de la formación de aprendices, el valor pedagógico, la falta de atractivo para los empleadores y la escasa o nula colaboración con la sociedad civil organizada en el diseño, la aplicación y la evaluación de los sistemas.

4.2 La formación de aprendices es, ante todo, una oportunidad educativa y debe, por tanto, basarse en un planteamiento centrado en el alumno y formularse de acuerdo con los mejores intereses de los alumnos, sus capacidades y posibilidades, teniendo en cuenta al mismo tiempo las necesidades del mercado de trabajo. Esto significa garantizar que los aprendices alcanzan su pleno potencial y logran sus objetivos didácticos, lo cual también beneficia a los empleadores.

4.3 Las opiniones de los aprendices deben tomarse en consideración en las decisiones que puedan incidir directamente en ellos y sus derechos antes, durante y después de sus prácticas de formación. Deberían poder pronunciarse sobre los objetivos didácticos de su práctica de formación y dar su opinión sobre la calidad y la eficacia de esta. La falta de estructuras representativas limita su oportunidad de ser escuchados.

4.4 La formación de aprendices tiene el potencial de ayudar a los jóvenes, así como a los adultos, a ser plenamente competentes y capaces en un determinado puesto u oficio y de aumentar su empleabilidad. No obstante, en muchos casos, dicho potencial no se aprovecha, debido a que la formación carece de calidad, no se otorga prioridad a su valor pedagógico y no se respetan suficientemente los derechos de los aprendices.

4.5 Además, el CESE considera que un mercado de trabajo dinámico necesita competencias más que capacidades. Por consiguiente, los resultados del aprendizaje deben centrarse en competencias fuertes, en lugar de capacidades a corto plazo.

4.6 La formación de aprendices debe recoger una fuerte dimensión basada en el trabajo, donde al menos la mitad del tiempo educativo se destine a aprender de manera práctica las particularidades del oficio, y debe combinarse, en la medida de lo posible, con una experiencia internacional.

4.7 Los formadores, tutores o supervisores de formación de aprendices deberían estar debidamente acreditados y contar con las capacidades necesarias, tanto pedagógicas como profesionales, para formar a los aprendices. Además, se les debería ofrecer acceso a la formación continua de acuerdo con el principio de aprendizaje permanente.

4.8 La sinergia entre la calidad, la eficacia y el atractivo de la formación de aprendices solo puede garantizarse a través de la cooperación estrecha entre todas las partes interesadas pertinentes, a saber, proveedores de formación, interlocutores sociales y demás organizaciones de la sociedad civil, así como aprendices, a nivel nacional, regional y local.

4.9 Deben crearse estructuras en todos los niveles de gobierno, con la participación de todas las partes interesadas socioeconómicas pertinentes (por ejemplo, proveedores de formación de aprendices, organizaciones de empleadores, sindicatos, cámaras, organizaciones juveniles, asociaciones de estudiantes y aprendices), con procesos y funciones claros destinados a influir y participar en las decisiones relacionadas con el diseño, la aplicación y la supervisión de los sistemas de formación de aprendices.

⁽⁹⁾ Cedefop, 2015, Nota informativa — Aprendizaje profesional en las pequeñas y medianas empresas.

⁽¹⁰⁾ Dictamen del CCFP sobre «Una visión común sobre una formación de aprendices y un aprendizaje en el trabajo de calidad y eficaces», aprobado el 2 de diciembre de 2016.

5. Promover la formación de aprendices

5.1 Para contrarrestar el hecho de que la formación de aprendices se percibe como un itinerario educativo menos atractivo o menos prestigioso, en particular para los jóvenes, es necesario promover la formación de aprendices como una elección valiosa y como una oportunidad de aprendizaje de calidad idéntica en vez de como un instrumento activo del mercado laboral.

5.2 La promoción de la formación de aprendices debe ir acompañada de los esfuerzos necesarios para hacer frente a los estereotipos de género basados en los papeles sociales tradicionales, los cuales siguen afectando negativamente a las prácticas, la adopción, la promoción y la publicidad de esta formación.

5.3 Todas las partes interesadas pertinentes, desde los responsables políticos hasta los interlocutores sociales, pasando por las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones educativas, son de crucial importancia a la hora de aumentar el atractivo de la formación de aprendices y deben trabajar conjuntamente. La promoción de un relato más positivo sobre la formación de aprendices debe ir acompañada de la mejora de la calidad y la eficacia de los sistemas y estar supeditada a esta.

5.4 Las autoridades públicas deben invertir más recursos en la aplicación de medidas para promocionar la formación de aprendices a nivel local entre los posibles aprendices y animar a los empleadores a ofrecer oportunidades de formación de aprendices.

5.5 El CESE considera que existe la posibilidad de utilizar el Fondo Social Europeo para contribuir a crear o seguir desarrollando sistemas de formación de aprendices de calidad y eficaces en los Estados miembros que precisan más apoyo financiero o técnico para alcanzar los objetivos del marco.

5.6 Es fundamental prestar a los empleadores, y en particular a las pymes y a las microempresas, el apoyo financiero y no financiero que necesitan para crear prácticas y sistemas de formación de aprendices de calidad y eficaces.

5.7 El proceso de creación de una nueva imagen de la formación de aprendices debe basarse en un enfoque justo, integrador, no discriminatorio e innovador. Las personas más desfavorecidas de nuestra sociedad deben tener acceso al mejor apoyo y orientación hacia una educación y aprendizaje basado en el trabajo de calidad que se adecue a sus intereses y aspiraciones. Deben adoptarse medidas a todos los niveles para luchar contra la discriminación basada en la condición de migrante, el origen socioeconómico, el origen étnico, la religión, la edad, el género y otras condiciones, que obstaculizan la igualdad de acceso a las oportunidades de formación de aprendices.

6. Condiciones de aprendizaje y de trabajo

6.1 El CESE considera que la formación de aprendices debe basarse en un documento escrito y jurídicamente vinculante, ya sea un convenio de aprendizaje o un contrato escrito, firmado por el empleador, el aprendiz y la institución educativa o formativa. Dicho documento debe determinar claramente los derechos y las obligaciones de todas las partes y recoger una descripción de los objetivos didácticos, las tareas y cualquier otra información relevante sobre la formación (entre otros aspectos, la duración, las horas de trabajo, la remuneración, etc.).

6.2 El CESE cree firmemente que los aprendices tienen derecho a una remuneración o compensación digna, que será negociada a través de los convenios colectivos o de conformidad con los requisitos nacionales o sectoriales. Una remuneración o compensación adecuada puede aumentar el número de personas que se forman como aprendices, especialmente aquellos que proceden de entornos de bajos ingresos, y puede ayudar a evitar el uso indebido de la formación de aprendices como empleo no remunerado excesivamente flexible.

6.3 El CESE reitera la importancia de garantizar que los aprendices se informen de manera adecuada y diligente sobre cualquier riesgo para la salud y la seguridad que se les presente durante su formación, así como que estén completamente amparados por la normativa de salud y seguridad.

7. Supervisar y evaluar los sistemas de formación de aprendices

7.1 Todos los proveedores de formación de aprendices deben ajustarse a las normas de calidad. Los aprendices deberán contar siempre con la tutoría de un supervisor responsable antes, durante y después de su formación, con el fin de garantizar la consecución de los objetivos didácticos, el respeto de los derechos del aprendiz y la calidad.

7.2 Debe establecerse un sistema de supervisión para observar el progreso de los aprendices en la consecución de sus objetivos didácticos, así como la calidad y la eficacia de la experiencia de aprendizaje. Los resultados de dicho proceso de evaluación deben ser compartidos con los aprendices y los proveedores de la formación para que puedan realizar mejoras si es necesario. En la medida de lo posible, este sistema de seguimiento podría utilizarse como método para medir el número de formaciones de aprendizaje gracias a las cuales los aprendices lograron obtener un puesto de trabajo.

8. Reconocer las cualificaciones

8.1 Las cualificaciones de los sistemas de formación de aprendices deben ser oficiales, reconocidas a nivel nacional, europeo e internacional, de acuerdo con el Marco Europeo de Cualificaciones. Las cualificaciones reconocidas reforzarían la empleabilidad y la movilidad de los aprendices en el país de que se trate y dentro de la UE. Estas deben ofrecer permeabilidad y permitir que los aprendices accedan a la enseñanza superior una vez concluida su formación.

Bruselas, 19 de abril de 2018.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1073/2009, relativo a las normas comunes de acceso al mercado internacional de los servicios de autocares y autobuses»

[COM(2017) 647 final — 2017/0288 (COD)]

(2018/C 262/08)

Ponente: **Raymond HENCKS**

Consulta	Parlamento Europeo, 29.11.2017 Consejo, 22.11.2017
Fundamento jurídico	Artículo 91, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Decisión de la Mesa del Comité	17.10.2017
Sección competente	Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	5.4.2018
Aprobado en el pleno	19.4.2018
Pleno n.º	534
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	200/0/4

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE suscribe los objetivos de la Comisión de mejorar la movilidad de los ciudadanos que se desplazan largas distancias en autocar o autobús, favorecer el uso de modos de transporte sostenibles y hacer posible una oferta de servicios más acordes con las necesidades de la población, en particular para las personas con las rentas más bajas.

1.2. No obstante, la ampliación propuesta del ámbito de aplicación de las normas comunes de acceso al mercado internacional de los servicios de autocares y autobuses a todos los servicios regulares por cuenta ajena, incluidos los servicios nacionales prestados por un transportista no residente, se considera problemática en algunos Estados miembros.

1.3. La aplicación a los servicios de transporte urbano y suburbano de las nuevas normas de acceso al mercado de un servicio de transporte regular internacional y nacional por autocar y autobús en distancias inferiores a 100 o 120 kilómetros en línea recta puede, según dichos Estados miembros, perjudicar seriamente el desempeño de la misión y las obligaciones de servicio público de un servicio de interés económico general (SIEG).

1.4. La propuesta de Reglamento no tiene en cuenta las considerables diferencias que existen entre Estados miembros en cuanto a la organización de sus servicios de transporte por autocar y autobús y su tarificación, en particular de los servicios urbanos o suburbanos, que a menudo son gratuitos u ofrecen reducciones de tarifas generales o reservadas a determinadas categorías de viajeros, en respuesta a necesidades o limitaciones sociales y medioambientales que requieren una reglamentación específica y variada. No obstante, algunos Estados miembros cuentan con un acceso más desregulado a los mercados del transporte público.

1.5. La disposición según la cual, para los servicios de transporte internacional y nacional (incluido el transporte urbano y suburbano) en distancias inferiores a 100 kilómetros en línea recta, solo se puede denegar el acceso al mercado si se ve comprometida la estabilidad económica de un contrato de servicios público, podría ser, en algunos casos, difícilmente conciliable con un servicio de interés general, que debe ser financieramente asequible y de una calidad adecuada para todos. Dentro del respeto de la legislación sobre la competencia leal, el mercado no puede sino ofrecer un precio fijado en función de los costes. No obstante, algunos Estados miembros cuentan con un mercado total o parcialmente desregulado, con resultados bastante positivos. En tales casos, la propuesta podría suponer un retroceso.

1.6. El CESE se pregunta si la propuesta de Reglamento es conforme con el artículo 5, apartado 3, del Tratado de la Unión Europea (TUE) sobre el principio de subsidiariedad, en la medida en que el Protocolo n.º 26 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) concede amplia capacidad de discreción a las autoridades nacionales, regionales y locales para prestar, encargar y organizar los SIEG, a fin de garantizar un alto nivel de calidad, seguridad y accesibilidad económica, la igualdad de trato y la promoción del acceso universal y de los derechos de los usuarios. Sin embargo, como los servicios nacionales de autobuses y autocares de larga distancia de más de 100 km ya se han liberalizado en algunos Estados miembros, no se ha podido poner en cuestión el libre acceso al mercado de los servicios de autobuses como tal.

1.7. El CESE señala que, si ateniéndose a esta aplicación del principio de subsidiariedad, se deja los Estados miembros la amplia capacidad de discreción que les concede el Tratado para organizar sus servicios de interés general de forma acorde con las necesidades de la población, ello significará que, naturalmente, también los Estados miembros con mercados desregulados de autobuses y autocares podrán continuar, y que la Comisión no alcanzará el objetivo de un mercado único para estos servicios.

1.8. Por último, destaca que la apertura de nuevas rutas por autocar y autobús podría afectar negativamente a los servicios públicos que utilizan modos de transporte más sostenibles. El CESE considera, por tanto, razonable que las autoridades puedan garantizar que los servicios están utilizando vehículos eficientes con bajas emisiones de carbono y que no aumentan las emisiones, en particular los servicios ferroviarios. Por consiguiente, el CESE insta a la Comisión a que vincule la liberalización del mercado del transporte por carretera a una utilización más clara del principio de que quien contamina paga en todos los modos de transporte.

2. Introducción

2.1. De conformidad con el artículo 4, apartado 2, letra g) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Unión dispondrá de competencia compartida con los Estados miembros en el ámbito de los transportes y, con arreglo al artículo 91 del TFUE, establecerá, entre otras cosas:

- a) *normas comunes aplicables a los transportes internacionales efectuados desde el territorio de un Estado miembro o con destino al mismo o a través del territorio de uno o varios Estados miembros;*
- b) condiciones con arreglo a las cuales los transportistas no residentes podrán prestar servicios de transportes en un Estado miembro. [...]

2. *Cuando se adopten [tales] medidas [...], se tendrán en cuenta los casos en que su aplicación pueda afectar gravemente al nivel de vida y al empleo de ciertas regiones, así como a la explotación del material de transporte.*

2.2. Con la modificación del Reglamento (CE) n.º 1073/2009 relativo al acceso al mercado internacional de los servicios de autocares y autobuses, la Comisión pretende, según aduce, mejorar la movilidad de los ciudadanos que se desplazan largas distancias y favorecer el uso de modos de transporte sostenibles, así como hacer posible la oferta de servicios más acordes con las necesidades de la población, en particular para las personas con las rentas más bajas.

2.3. En algunas lenguas europeas no se distingue entre «autocar» y «autobús». La distancia es a menudo uno de los principales criterios para regular los servicios de autocares de larga distancia. Por ejemplo, la distancia ha de ser superior a 50 millas en el Reino Unido, o 100 kilómetros en Francia y Suecia.

2.4. En algunos Estados miembros, el mercado de servicios de larga distancia por autocar está ya liberalizado, al menos en parte. Así, a modo de ejemplo, la liberalización del mercado alemán impone dos condiciones: las líneas deben recorrer al menos 50 kilómetros de distancia y no competir con el ferrocarril. En Francia, la ley Macron autoriza a cualquier operador a ofrecer servicios regulares para tramos superiores a 100 kilómetros.

3. Las normas comunitarias actualmente en vigor

3.1. El Reglamento (CE) n.º 1073/2009, de 21 de octubre de 2009, se aplica al transporte de más de nueve personas en autocar y autobús en el marco de los servicios regulares de transporte internacional de viajeros, así como, en determinadas condiciones y de forma temporal, a la admisión de transportistas no residentes en el transporte nacional de viajeros por carretera en un Estado miembro.

3.2. El transporte entre Estados miembros y terceros países está regulado en gran parte en acuerdos bilaterales entre unos y otros. Las normas comunitarias se aplican no obstante al territorio de los Estados miembros que se cruzan en tránsito.

3.3. Las normas comunes no se aplican a los servicios urbanos y suburbanos de autocares y autobuses. Se autoriza el transporte de cabotaje por transportistas no residentes en un Estado miembro de acogida, a excepción de los servicios de transporte que respondan a las necesidades de un centro urbano o aglomeración o a las necesidades de transporte entre dicho centro o aglomeración y los barrios periféricos. El transporte de cabotaje no puede efectuarse independientemente de un servicio internacional.

3.4. En cambio, las disposiciones relativas al desplazamiento de los trabajadores en el marco de una prestación de servicio se aplican a las empresas de autobuses y autocares que presten servicios de cabotaje.

3.5. Cada año, los Estados miembros deberán informar a la Comisión Europea sobre el número de transportistas titulares de la licencia comunitaria a 31 de diciembre del año anterior y sobre el número de copias auténticas correspondientes a los vehículos en circulación en dicha fecha. El 31 de diciembre de 2016, la Unión contaba con 34 390 licencias para el transporte por carretera de pasajeros y 300 155 autobuses y autocares, de los cuales unos 46 000 se utilizaban principalmente para el transporte de viajeros a larga distancia.

4. Nuevas medidas propuestas por la Comisión

4.1. El ámbito de aplicación se amplía en gran medida y ahora engloba todas las operaciones de transporte regular (internacional y nacional) por autocar y autobús en toda la Unión, realizadas en el marco de servicios regulares por un transportista no residente.

4.2. La normativa actual, que define los servicios de cabotaje como los servicios nacionales de transporte de viajeros por carretera por cuenta ajena efectuados con carácter temporal por un transportista en un Estado miembro de acogida, se modifica con la supresión del término «temporal». De este modo, las actividades de cabotaje pasan a formar parte de los servicios regulares.

4.3. Los servicios de cabotaje regulares están admitidos a partir de ahora siempre y cuando posean una licencia comunitaria. Los transportes de cabotaje de carácter temporal solo se autorizarán a condición de que estén amparados por un contrato celebrado entre el organizador y el transportista y se trate de servicios discrecionales.

4.4. Por lo que respecta a los servicios regulares, el nuevo Reglamento establece una diferencia entre, por una parte, el transporte internacional y nacional de viajeros en distancias inferiores a 100 kilómetros en línea recta y, por otra, dicho transporte en distancias de 100 kilómetros o más en línea recta.

4.5. Para los servicios regulares de transporte internacional de viajeros y los servicios regulares nacionales en distancias de 100 kilómetros o más en línea recta, el acceso al mercado queda totalmente liberalizado.

4.6. Para los servicios regulares de transporte internacional y nacional (incluido el transporte urbano y suburbano) en distancias inferiores a 100 kilómetros en línea recta, el acceso al mercado puede denegarse si el servicio ofrecido puede afectar a la estabilidad económica de un contrato de servicio público. La distancia inferior a 100 kilómetros puede ampliarse a 120 kilómetros si el servicio regular se presta entre un punto de partida y un punto de destino que ya son objeto de más de un contrato de servicio público.

4.7. Los servicios urgentes, es decir, los servicios que realizan el transporte de viajeros con una frecuencia y un trayecto determinados sin paradas intermedias, se consideran ahora «servicios regulares» del mismo modo que los servicios de transporte que recogen y depositan viajeros en paradas previamente fijadas.

4.8. Se crea, para el sector del transporte de viajeros por autocar y autobús, un organismo regulador independiente, encargado de:

- efectuar análisis económicos para determinar si un nuevo servicio propuesto afectaría a la estabilidad económica de un contrato de servicio público; Las conclusiones de este organismo son vinculantes para las autoridades competentes en materia de derecho de acceso al mercado internacional y nacional. Las decisiones del organismo regulador pueden ser objeto de un control judicial;
- recabar y facilitar información sobre el acceso a las terminales;
- resolver los recursos contra las decisiones de los operadores de terminales.

4.9. Las adaptaciones técnicas relativas a las licencias comunitarias, las autorizaciones de acceso al mercado y otros certificados se realizarán mediante actos delegados de la Comisión.

4.10. Los transportistas gozarán de un derecho de acceso a los lugares de estacionamiento utilizados por los autocares y los autobuses (terminales) en condiciones equitativas, transparentes y no discriminatorias.

5. Observaciones generales

5.1. La ampliación del ámbito de aplicación del Reglamento examinado a todos los servicios regulares por cuenta ajena realizados por transportistas no residentes implica que estos últimos podrán explotar servicios regulares nacionales en las mismas condiciones que los transportistas residentes y que la actividad de cabotaje, cuando sea continuada y permanente, será considerada un servicio regular. Por consiguiente, el Reglamento objeto de examen se aplica a todas las operaciones de servicios de transporte regular internacional y nacional por autocar y autobús.

5.2. Para los mercados de servicios de transporte internacional y nacional a distancias iguales o superiores a 100 kilómetros en línea recta, el mercado queda, pues, totalmente liberalizado y ya no pueden tomarse en consideración posibles contratos de servicio público para denegar el acceso al mismo.

5.3. El acceso al mercado de un servicio de transporte regular internacional y nacional por autocar y autobús a distancias inferiores a 100 o 120 kilómetros en línea recta puede denegarse si resulta afectada la estabilidad económica de un contrato de servicio público y si el órgano regulador independiente encargado de realizar el análisis económico correspondiente se muestra de acuerdo.

5.4. A diferencia del Reglamento en vigor, la nueva propuesta de la Comisión ya no excluye de forma explícita los servicios de transporte por autocar o autobús urbanos y suburbanos, por lo que se les aplicará la nueva normativa.

5.5. Además, las autoridades competentes para decidir sobre el acceso al mercado no podrán rechazar una solicitud por el solo motivo de que el transportista ofrezca precios inferiores a los que proponen otros transportistas. Ahora bien, es un hecho sabido que algunos transportistas del sector privado, no sujetos a las obligaciones de servicios público, ofrecen precios (por ejemplo: un euro por un trayecto de larga distancia) que constituyen manifiestamente prácticas de *dumping*. La formulación general de la disposición considerada, en la que no se incluye ninguna restricción, puede considerarse un cheque en blanco para la competencia desleal.

5.6. La propuesta de Reglamento no tiene en cuenta las considerables diferencias que existen entre Estados miembros en cuanto a la organización de sus servicios de transporte por autocar y autobús y su tarificación, en particular de los servicios urbanos o suburbanos, que a menudo son gratuitos u ofrecen reducciones de tarifas generales o reservadas a determinadas categorías de viajeros, en respuesta a necesidades o limitaciones sociales y medioambientales que requieren una reglamentación específica y variada. No obstante, algunos Estados miembros cuentan con un acceso más desregulado a los mercados del transporte público.

5.7. El CESE se pregunta si la propuesta de Reglamento es conforme con el artículo 5, apartado 3, del Tratado de la Unión Europea (TUE), sobre el principio de subsidiariedad, y considera que los argumentos expuestos en la exposición de motivos (prevista en el artículo 2 del Protocolo n.º 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad) no son totalmente convincentes. Sin embargo, como los servicios nacionales de autobuses y autocares de larga distancia de más de 100 km ya se han liberalizado en algunos Estados miembros, no se ha podido poner en cuestión el libre acceso al mercado de los servicios de autobuses como tal.

5.8. Sin embargo, el transporte de personas también es un servicio de interés económico general, previsto por el Tratado y, como tal, sujeto al artículo 106, apartado 2, del TFUE, según el cual «*las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general o que tengan el carácter de monopolio fiscal quedarán sometidas a las normas de los Tratados, en especial a las normas sobre competencia, en la medida en que la aplicación de dichas normas no impida, de hecho o de derecho, el cumplimiento de la misión específica a ellas confiada.*».

5.9. En este artículo se otorga la primacía al correcto cumplimiento de la misión, que no debe estar supeditada a un enfoque basado en la estabilidad económica.

5.10. Los valores comunes aplicables a las misiones de los servicios de interés económico general que se recogen en el Protocolo n.º 26 sobre los servicios de interés general (SIG, en referencia al artículo 14 del TFUE) son, entre otros: el papel esencial y la amplia capacidad de discreción de las autoridades nacionales, regionales y locales para prestar, encargar y organizar los SIEG, un alto nivel de calidad, seguridad y accesibilidad económica, la igualdad de trato y la promoción del acceso universal y de los derechos de los usuarios.

5.11. De ello se deduce que la estabilidad económica no forma parte de los valores a los que deben responder necesariamente los SIEG. En algunos casos, además, la estabilidad económica puede resultar difícilmente conciliable con un servicio que debe ser financieramente asequible para todos. El mercado no puede sino ofrecer un precio fijado en función de los costes, lo cual no puede garantizar el acceso de todos a un servicio a un precio asequible. No obstante, cabe asimismo señalar que algunos Estados miembros cuentan con un mercado total o parcialmente desregulado, con resultados bastante positivos. En tales casos, la propuesta podría suponer un retroceso.

5.12. Así pues, el órgano regulador creado por el Reglamento sometido examen podría apreciar solamente si se reúnen o no las condiciones del artículo 106, apartado 2, del TFUE y las condiciones del Protocolo n.º 26, un poder (constatación de un error manifiesto) que hasta ahora solo pertenecía a la Comisión, sin perjuicio de un recurso ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

5.13. A diferencia de la nueva propuesta de la Comisión, la disposición del actual Reglamento (CE) n.º 1073/2009, en particular su artículo 8, apartado 4, letra d) (que la Comisión propone suprimir) se atiene al Tratado cuando dispone que la autorización se concederá salvo que *un Estado miembro, sobre la base de un análisis detallado, decida que el servicio en cuestión puede afectar seriamente la viabilidad de un servicio comparable prestado en virtud de uno o varios contratos de servicio público con arreglo a la legislación comunitaria vigente sobre los tramos directos afectados.*

5.14. El CESE estima, por tanto, que no procede modificar la disposición citada del artículo 8, sino dejar a los Estados miembros, conforme al principio de subsidiariedad, la amplia capacidad de discreción que les concede el Tratado para organizar sus servicios de interés general con arreglo a sus necesidades, salvo error manifiesto observado por la Comisión.

5.15. Destaca que la apertura de nuevas rutas por autocar y autobús podría afectar negativamente a los servicios públicos que utilizan modos de transporte más sostenibles, en particular los servicios ferroviarios. De este modo, no podrá abandonarse por razones exclusivamente económicas, en un mismo tramo, un servicio ferroviario.

5.16. El CESE recuerda en este contexto que el objetivo de la regulación del espacio ferroviario europeo único es crear un espacio ferroviario europeo capaz de competir, de forma sostenible, con los demás medios de transporte.

5.17. Ahora bien, es preciso señalar que la competencia entre el ferrocarril y la carretera sigue siendo en gran medida desleal debido a que los cánones que deben pagar los operadores ferroviarios y sus costes de explotación son aproximadamente tres veces superiores a los costes que soportan los operadores de servicios de transporte por autocar. De momento, el anuncio de la Comisión de *«medidas destinadas a internalizar los costes externos del transporte de forma coordinada y equilibrada para todos los modos de transporte, a fin de que los cánones reflejen el nivel de estos costes para la sociedad en general»* ha tenido pocas consecuencias notables.

5.18. Por consiguiente, el CESE insta a la Comisión a que vincule la liberalización del mercado del transporte por carretera a una utilización más clara del principio de que quien contamina paga en todos los modos de transporte.

Bruselas, 19 de abril de 2018.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

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 92/106/CEE relativa al establecimiento de normas comunes para determinados transportes combinados de mercancías entre Estados miembros

[COM(2017) 648 final/2 — 2017/0290 (COD)]

(2018/C 262/09)

Ponente: **Stefan BACK**

Consulta	Parlamento Europeo, 29.11.2017 Consejo Europeo, 4.12.2017
Fundamento jurídico	Artículo 91, apartado 1, del TFUE
Sección competente	Sección de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	5.4.2018
Aprobación en el pleno	19.4.2018
Pleno n.º	534
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	159/1/3

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE apoya la iniciativa de actualizar la Directiva 92/106/CEE (en lo sucesivo, «Directiva») para que el concepto de transportes combinados sea más eficiente y atractivo y para reforzar la sostenibilidad del transporte de acuerdo con los objetivos fijados en el Libro Blanco de 2011 sobre la política de transportes y los compromisos contraídos en virtud del Acuerdo de París.

1.2 El CESE es partidario de ampliar el ámbito de aplicación de la Directiva a las operaciones nacionales para seguir reduciendo el transporte por carretera.

1.3 El CESE también acoge favorablemente los esfuerzos encaminados a simplificar la Directiva para hacer más atractivo el concepto y reforzar la seguridad jurídica.

1.4 El CESE considera de especial utilidad la simplificación de la delimitación de los trayectos de transporte efectuados por carretera, incluida la opción de flexibilidad otorgada a los Estados miembros que permite la adaptación a las condiciones locales. No obstante, el CESE señala que el límite del 20 % de la distancia entre el punto de carga inicial y el punto de descarga final podría dar lugar a distancias de transporte por carretera muy superiores al límite de 300 km a partir del cual el Libro Blanco de 2011 sobre transporte preconiza un cambio modal que permita abandonar gradualmente el transporte por carretera.

1.5 Al objeto de facilitar tanto el acceso a la información sobre la aplicación de la Directiva en cada Estado miembro como la planificación de las operaciones de transporte combinado, el CESE propone imponer a los Estados miembros la obligación de publicar en un sitio web específico toda la información pertinente sobre la aplicación de la Directiva.

1.6 El CESE celebra la aclaración y simplificación que proporcionan, por un lado, la enumeración exhaustiva de los documentos que deben aportarse en los controles de conformidad y, por otro, la disposición que permite la presentación electrónica de dichos documentos. El CESE sugiere que entre la documentación que ha de presentarse deberían figurar también, en su caso, las decisiones nacionales por las que se haya autorizado un trayecto por carretera más largo.

1.7 El CESE valora positivamente la propuesta de exigir a los Estados miembros medidas de apoyo a la inversión en terminales de transbordo y, en particular, la obligación de coordinar las inversiones con los Estados miembros vecinos. Sin embargo, el CESE duda que el objetivo fijado de una distancia máxima de 150 km de cualquier punto en la UE a la terminal más próxima sea realista, habida cuenta de la situación de las zonas con baja densidad de población y redes ferroviarias y portuarias dispersas, por lo que sugiere que se ofrezca una clara opción de flexibilidad.

1.8 El CESE cree que, en aras de una mayor seguridad y para agilizar los efectos de los incentivos a esta modalidad de transporte, las medidas de apoyo a los transportes combinados deberán considerarse compatibles con el mercado interior y estar exentas de la obligación de notificación conforme a las normas sobre ayudas estatales, siempre y cuando dicho apoyo no exceda un límite máximo predefinido.

1.9 El CESE pone en tela de juicio la utilidad de la disposición propuesta en el artículo 1, apartado 2, párrafo segundo, que tiene por objeto excluir de las operaciones de transporte combinado determinados trayectos efectuados por vías navegables interiores o transporte marítimo. El CESE considera que esta propuesta es poco clara y susceptible de interpretaciones divergentes, y cuestiona asimismo su utilidad en el sentido de que no se ha estimado necesario introducir criterios de selección similares, basados claramente en la idea de excluir opciones que no precisan aliento, con respecto al transporte ferroviario.

1.10 Al CESE también le cuesta entender por qué no se ha modificado la denominada «exención de cabotaje» prevista en el artículo 4 de la Directiva. A este respecto, puesto que se trata de una cuestión relacionada con la política de transportes, el CESE se remite en primer lugar a las propuestas pendientes sobre el acceso al mercado en el sector del transporte internacional de mercancías por carretera en relación con el cabotaje y al debate en curso sobre acceso al mercado y competencia, que comprende los aspectos sociales. El CESE señala asimismo el principio general de que la prestación de servicios en un país distinto de aquel en el que se encuentre establecido el prestador de servicios debe ser de carácter temporal. A juicio del CESE, no hay nada que impida introducir una disposición por la que los trayectos de transporte de mercancías efectuados por carretera en el marco de una operación de transporte combinado se consideren operaciones de transporte independientes —salvo en el caso de que el conjunto de la operación de transporte se lleve a cabo con un solo camión o conjunto de vehículos que incluya la unidad tractora— y el Reglamento (CE) n.º 1072/2009 se aplique a todas las operaciones. El artículo 4 de la Directiva debe modificarse en consecuencia.

1.11 El CESE expresa su asombro ante el hecho de que las propuestas de modificación de la Directiva no incluyan la disposición del artículo 2 de la Directiva que obliga a los Estados miembros a liberar a los transportes combinados contemplados en el artículo 1 de todo régimen de contingentación y de autorización, a más tardar el 1 de julio de 1993. En su formulación actual y habida cuenta de la ampliación del ámbito de aplicación de la Directiva, cabría interpretar que este artículo tiene un efecto mayor del probablemente pretendido, en particular en lo referente al acceso al mercado. El CESE propone, por tanto, la reformulación o supresión del mismo.

1.12 El CESE toma nota de que la propuesta de modificación de la Directiva no se pronuncia acerca de la aplicabilidad de la Directiva 96/71/CE sobre el desplazamiento de trabajadores a los transportes combinados. El CESE presupone que dicha Directiva también se aplicará a las operaciones de transporte combinado, al igual que las normas específicas propuestas por la Comisión sobre el desplazamiento de los conductores en el sector del transporte por carretera [COM(2017) 278].

1.13 El CESE desea destacar asimismo las grandes posibilidades de facilitación y promoción del transporte combinado que brinda la digitalización. Ya se han mencionado anteriormente algunos ejemplos de posibles maneras de avanzar en este ámbito, que presenta un importante potencial de desarrollo para todo el sector del transporte, incluido el transporte combinado.

1.14 El CESE recomienda, en lo que respecta a Chipre y Malta, que la Comisión estudie también una posible solución para los costes de transporte, similar a la prevista en el Reglamento (CE) n.º 1405/2006 del Consejo.

2. Antecedentes

2.1 El 8 de noviembre de 2017 la Comisión Europea presentó la segunda parte de su paquete de movilidad encabezado por la Comunicación principal titulada «Hacia la consecución de una movilidad de bajas emisiones» [COM(2017) 675].

2.2 La segunda parte del paquete consta de los siguientes elementos:

— una propuesta de nuevas normas sobre las emisiones de CO₂ de turismos y furgonetas en el período posterior a 2020, acompañada de una propuesta de revisión del Reglamento (CE) n.º 715/2007 con normas de emisión mejoradas;

- una propuesta de revisión de la Directiva 2009/33/CE sobre vehículos limpios, con objeto de reforzar las disposiciones que promueven la contratación pública de dichos vehículos;
- una propuesta de modificación de la Directiva 92/106/CEE sobre los transportes combinados, con el fin de seguir fomentando esta modalidad de transporte y, de este modo, alentar conceptos de transporte que reduzcan el transporte por carretera;
- una propuesta de modificación del Reglamento (CE) n.º 1073/2009, por el que se establecen normas comunes de acceso al mercado internacional de los servicios de autocares y autobuses, al objeto de proseguir con la apertura de este mercado y promover así un transporte público más económico en autobús, que permita reducir los desplazamientos en automóvil;
- un plan de acción sobre la infraestructura para los combustibles alternativos, dirigido a estimular la inversión en el desarrollo de la misma y facilitar así la movilidad transfronteriza en la UE utilizando dichos combustibles.

2.3 El paquete contiene un conjunto de medidas orientadas a la oferta y a la demanda, que tienen por objeto situar a Europa en la senda hacia la movilidad de bajas emisiones y reforzar la competitividad del ecosistema automovilístico y de la movilidad europeo. Su finalidad última es proporcionar una mayor seguridad política y normativa y crear unas condiciones de competencia equitativas.

2.4 La propuesta sometida a examen en el presente dictamen modifica la Directiva 92/106/CEE relativa al establecimiento de normas comunes para determinados transportes combinados de mercancías entre Estados miembros (en lo sucesivo, «Directiva») [COM(2017) 648] (en lo sucesivo, «propuesta»). Consta de los siguientes aspectos fundamentales:

- Los transportes combinados ya no tienen por qué ser de carácter transfronterizo. La Comisión considera que existe un gran potencial de desarrollo en relación con las operaciones nacionales de transporte combinado en los Estados miembros.
- Se suprime el requisito de distancia mínima para los trayectos no efectuados por carretera. Por otro lado, se introduce una nueva disposición que estipula que el transporte marítimo o por vías navegables interiores no se tendrá en cuenta cuando no existan otras alternativas.
- En una operación de transporte combinado se podrá utilizar toda unidad de carga que cumpla los criterios establecidos en las normas ISO 6346 y EN 13044 o un vehículo de carretera transportado por ferrocarril, vías navegables interiores o transporte marítimo.
- Se modifica la norma vigente por la que se limita el transporte por carretera, de forma que el trayecto inicial o final de transporte efectuado por carretera dentro de la UE no podrá superar los 150 km de distancia en línea recta o el 20 % de la distancia en línea recta entre el primer punto de carga y el último punto de descarga. Esta limitación no se aplica al transporte de una unidad de carga vacía ni al transporte al punto de recogida o a partir del punto de entrega de las mercancías.
- Los Estados miembros podrán autorizar trayectos de distancias superiores a las especificadas en el punto anterior con el fin de que se pueda alcanzar la terminal más próxima que disponga de la capacidad y el equipo necesarios.
- Para que un transporte por carretera sea admitido dentro de una operación de transporte combinado, el transportista deberá demostrar que dicho transporte forma parte de una operación de ese tipo. La propuesta establece que se debe aportar información sobre la operación de transporte en su conjunto y sobre las distintas partes que la componen. No se podrá solicitar información adicional. La información se podrá facilitar mediante diferentes documentos de transporte, también en formato electrónico, y deberá ser posible presentarla a los efectos de un control en carretera.
- Se permitirán desviaciones justificadas de la ruta prevista.
- Los Estados miembros tienen la obligación de adoptar las medidas oportunas de apoyo a las inversiones necesarias en terminales de recarga, en coordinación con los Estados miembros limítrofes.
- Cada Estado miembro deberá designar una o varias autoridades responsables de la aplicación de la Directiva, que servirán de puntos de contacto para cuestiones relacionadas con dicha aplicación.
- Según la propuesta, los Estados miembros también deberán presentar un informe sobre el desarrollo del transporte combinado.

- La actual exención de las normas de cabotaje permanece vigente en relación con las operaciones de transporte por carretera (trayectos efectuados por carretera) que formen parte de una operación transfronteriza de transporte entre Estados miembros, pero se desarrollen enteramente en el territorio de un Estado miembro. La Comisión justifica dicha exención sobre la base de que las consultas celebradas han revelado que tal disposición contribuye a aumentar el atractivo de las soluciones de transporte combinado. La Comisión menciona, asimismo, la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto 2/84 (Comisión/Italia), en la que se sostiene que el transporte combinado debe considerarse una sola operación internacional de transporte interconectado.
- Por otro lado, en la exposición de motivos de la propuesta, la Comisión señala que las normas relativas al desplazamiento de trabajadores se aplicarán al transporte combinado de ámbito nacional, al igual que se aplican al cabotaje. Sin embargo, no se adopta una posición clara en cuanto a la aplicabilidad de dichas normas a las operaciones internacionales de transporte combinado.

3. Observaciones generales

3.1 El CESE apoya la iniciativa de actualizar la Directiva sobre los transportes combinados para que este concepto de transporte sea más eficiente y atractivo. Este planteamiento mejorará la sostenibilidad del transporte, reducirá el transporte por carretera y las emisiones de gases de efecto invernadero y contribuirá tanto a la consecución de los objetivos fijados en el Libro Blanco de 2011 sobre la política transportes como al cumplimiento de los compromisos contraídos por la UE y sus Estados miembros en virtud del Acuerdo de París.

3.2 El CESE celebra la propuesta de ampliar el ámbito de aplicación de la Directiva mediante la inclusión de las operaciones nacionales que encierran un potencial todavía sin aprovechar para desarrollar el transporte combinado y, por ende, reducir el transporte por carretera.

3.3 El CESE también acoge favorablemente la simplificación del marco normativo del transporte combinado, con el fin de hacer más accesible este concepto y mejorar la seguridad jurídica, lo que debería aumentar su atractivo.

3.4 En este contexto, resulta de especial utilidad la mayor precisión de los criterios que describen la delimitación de los trayectos de transporte efectuados por carretera: los criterios son sencillos, claros y no parecen dar pie a interpretaciones divergentes. El CESE concluye, no obstante, que el límite del 20 % de la distancia en línea recta entre el punto de carga inicial y el punto de descarga final podría dar lugar a distancias de transporte por carretera superiores al límite de 300 km a partir del cual el Libro Blanco de 2011 sobre transporte preconiza un cambio modal que permita abandonar el transporte por carretera, en especial en las regiones con redes dispersas o largas distancias entre terminales. Sin embargo, el CESE considera que prevalecen el interés general de acrecentar el atractivo que despierta el concepto de transporte combinado entre los usuarios y el valor añadido que aporta una definición clara y sencilla, por lo que acoge favorablemente la solución propuesta.

3.5 El CESE también valora positivamente el margen de flexibilidad concedido a los Estados miembros para ampliar los trayectos de transporte efectuados por carretera en la medida necesaria para poder alcanzar la terminal de transporte geográficamente más próxima que tenga la capacidad operativa necesaria de carga o descarga en lo referente al equipo de transbordo, la capacidad de la terminal y los servicios adecuados de transporte ferroviario de mercancías.

3.5.1 El CESE toma nota de que, al parecer, la propuesta deja a los Estados miembros decidir si esta autorización debe concederse mediante una disposición de aplicación general o en función de cada caso. El CESE subraya la importancia de la transparencia y considera, por tanto, que las disposiciones nacionales en la materia, así como, en su caso, las decisiones adoptadas en asuntos concretos, deberían publicarse en un sitio web específico, con arreglo a lo dispuesto en el párrafo segundo del nuevo artículo 9 bis, mencionado en el artículo 1, párrafo primero, punto 7, de la propuesta.

3.6 Al objeto de facilitar la planificación de las operaciones de transporte combinado y dotar este concepto de mayor atractivo, el CESE propone que toda la información pertinente relativa a la aplicación de la Directiva en cada Estado miembro se publique en un sitio web específico en cada uno de ellos y que se introduzca una disposición a tal efecto en el artículo 9 bis, párrafo segundo, de la propuesta.

3.7 El CESE celebra la aclaración efectuada en el artículo 3 de la propuesta con respecto a los documentos que deben aportarse a los efectos de los controles de conformidad, así como la prohibición de exigir documentación adicional y la posibilidad de presentar los documentos solicitados en formato electrónico. Esta disposición facilita las operaciones y mejora la seguridad jurídica. Sin embargo, el CESE se pregunta si no se debería aportar también una copia de la decisión adoptada en aquellos casos en los que un Estado miembro haya autorizado un trayecto por carretera más largo en virtud del artículo 1, apartado 3, párrafo tercero, y haya adoptado una decisión específica a tal efecto.

3.8 El CESE valora positivamente la importancia otorgada a las inversiones en terminales de transbordo y la obligación de coordinarlas con los Estados miembros vecinos y con la Comisión a fin de asegurar una distribución geográfica equilibrada y suficiente, en particular en la RTE-T, y de dar prioridad a garantizar que ningún punto de la UE se encuentre a más de 150 km de una terminal. El CESE duda, sin embargo, que este objetivo sea realista en las zonas con baja densidad de población y una red ferroviaria y portuaria dispersa.

3.9 El apoyo a los transportes combinados debe ser notificado a la Comisión Europea y tiene que ser autorizado con arreglo a las normas sobre ayudas estatales antes de su desembolso. Debido a lo extenso de los procedimientos, el beneficiario de las ayudas las percibe, por lo general, transcurridos tres años desde la adopción de la decisión pertinente por parte de la autoridad nacional y, en ocasiones, cuando se hace necesario modificar los regímenes, el beneficiario corre el riesgo de perder todas las prestaciones. Para reducir la inseguridad y agilizar el proceso, el CESE cree que las ayudas por debajo de un determinado límite máximo, por ejemplo el 35 % del coste total, deberían considerarse automáticamente conformes al Tratado y ser eximidas de la notificación.

3.10 El CESE también llama la atención sobre las posibilidades de seguir desarrollando el transporte combinado a través de la digitalización. La propuesta da un paso adelante en este sentido al permitir la utilización de documentos electrónicos y la creación de sitios web específicos en todos los Estados miembros.

4. Observaciones específicas

4.1 El CESE toma nota de que el artículo 1, apartado 2, párrafo segundo, de la propuesta excluye del concepto de transporte combinado aquellos trayectos efectuados por vías navegables interiores o transporte marítimo para los que no exista transporte por carretera alternativo equivalente o que sean inevitables en una operación de transporte viable desde el punto de vista comercial. Al parecer, esta disposición está relacionada con la supresión del requisito de distancia mínima con respecto a las vías navegables interiores y el transporte marítimo y concuerda con la afirmación recogida en el considerando 9 del preámbulo de que «por lo tanto, sería útil eliminar dicha distancia mínima, manteniendo al mismo tiempo la exclusión de determinadas operaciones como el transporte por alta mar o las travesías en transbordador a corta distancia». El CESE tiene dudas acerca del fondo y la forma de dicha disposición.

4.1.1 De la formulación actual de la Directiva se desprende que uno de los efectos del requisito de 100 km en cuanto a las vías navegables interiores y el transporte marítimo es la exclusión del transporte en transbordador a corta distancia y la navegación por alta mar, en contraposición con la navegación de corta distancia. Esto obedece al hecho de que el requisito de 100 km se aplica al transporte efectuado dentro de la UE. La propuesta formulada en el artículo 1, apartado 2, párrafo segundo, pretende indudablemente producir ese mismo efecto.

4.1.2 No obstante, parece probable que la disposición que se propone incluir genere incertidumbre en cuanto a su aplicación, posiblemente hasta el punto de crear un obstáculo normativo a la ejecución de proyectos de transporte combinado.

Así, el criterio de «ausencia de transporte alternativo equivalente» no especifica si la equivalencia debe determinarse en función del tiempo que requiere el trayecto, la distancia en kilómetros o el coste que supone. Del mismo modo, el criterio «inevitable en una operación de transporte viable desde el punto de vista comercial» deja un amplio margen de interpretación.

4.1.3 El CESE cuestiona, por tanto, la utilidad de la disposición propuesta, en particular teniendo en cuenta que no se ha estimado necesario introducir criterios de selección similares, basados claramente en la idea de excluir opciones que no precisan aliento, con respecto al transporte ferroviario.

4.2 Al CESE también le cuesta entender por qué no se ha modificado la denominada «exención de cabotaje» prevista en el artículo 4 de la Directiva. En este sentido, puesto que se trata de una cuestión relacionada con la política de transportes, el CESE se remitiría en primer lugar a las propuestas pendientes sobre el acceso al mercado en el sector del transporte internacional de mercancías por carretera en relación con el cabotaje y al actual planteamiento centrado en el acceso al mercado y la competencia, que comprende los aspectos sociales. El CESE recuerda asimismo el principio general de que la prestación de servicios en un país distinto de aquel en el que se encuentre establecido el prestador de servicios debe tener carácter temporal.

4.2.1 El CESE toma nota de los dos argumentos esgrimidos por la Comisión en favor de la solución elegida, a saber, que las respuestas proporcionadas por las empresas durante las consultas realizadas revelan la percepción de que la solución actual mejora el atractivo del transporte combinado, y que, según la definición que figura en el texto vigente de la Directiva, una operación de transporte combinado debe considerarse una sola operación internacional de transporte. Para respaldar este último argumento, la Comisión se remite a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en concreto al asunto 2/84 (Comisión/Italia).

4.2.2 El CESE opina que el argumento basado en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se fundamenta sencillamente en el hecho de que el Tribunal estaba obligado por la decisión del legislador a definir el transporte combinado de forma que pudiera ser considerado una única operación o viaje. Por consiguiente, solo depende de que el legislador decida considerar la operación de transporte combinado en su conjunto o como una serie de operaciones diferentes desarrolladas en el marco de un concepto de transporte. En cualquier caso, el CESE señala que cuando se adoptó la Directiva, el legislador estimó necesario otorgar libre acceso al mercado a los transportistas con respecto a los «trayectos por carretera iniciales y finales que formen parte integrante del transporte combinado, y que supongan o no el cruce de una frontera».

4.2.3 A juicio del CESE, no hay nada que impida introducir una disposición por la que los trayectos de transporte de mercancías efectuados por carretera en el marco de una operación de transporte combinado se consideren operaciones de transporte independientes y el Reglamento (CE) n.º 1072/2009 se aplique a todas las operaciones de transporte por carretera. El artículo 4 de la Directiva debe modificarse en consecuencia.

4.3 En este contexto, resulta asimismo sorprendente que la propuesta no incluya la disposición contenida en el artículo 2 de la Directiva que obliga a los Estados miembros a liberar de todo régimen de contingentación y de autorización, a más tardar el 1 de julio de 1993, los transportes combinados contemplados en el artículo 1, sobre todo teniendo en cuenta que se prevé ampliar el ámbito de aplicación de la Directiva a las operaciones nacionales de transporte combinado.

4.3.1 Al ampliarse el ámbito de aplicación de la Directiva a las operaciones nacionales de transporte combinado, dicha disposición también será aplicable a estas últimas. La disposición se encuentra redactada en términos bastante amplios y cabría interpretar que el transporte combinado queda exento de las normas de acceso a la profesión que establece el Reglamento (CE) n.º 1071/2009, así como de todas las restricciones de acceso al mercado en lo referente al transporte combinado.

4.3.2 El CESE presupone que tales efectos no estaban previstos y, por tanto, sugeriría, o bien, la supresión de este artículo, o bien, su reformulación de modo que quede claro que la exención de todo régimen de contingentación y de autorización es aplicable sin perjuicio de las normas de acceso a la profesión o al mercado, por lo que respecta a cada uno de los modos de transporte implicados.

4.4 El CESE observa asimismo que la propuesta no hace mención alguna de la aplicabilidad de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores a las operaciones de transporte combinado, salvo la referencia que se hace en la exposición de motivos a la aplicabilidad de las normas específicas propuestas en relación con el desplazamiento de los conductores en el sector del transporte por carretera. Esto significaría que las normas sobre el desplazamiento de trabajadores que establece la Directiva 96/71/CE serían aplicables al transporte por carretera en el contexto de las operaciones nacionales de transporte combinado.

4.4.1 El CESE presupone que las normas sobre el desplazamiento de trabajadores también se aplican a todo desplazamiento efectuado en el marco de una operación de transporte combinado que cumpla los criterios establecidos en el artículo 1 de la Directiva 96/71/CE y en las normas específicas propuestas, en el supuesto de que se aprueben.

4.5 El CESE toma nota de la preocupación que suscita el coste de los enlaces marítimos de larga distancia en islas periféricas como Chipre y Malta, así como de la pertinencia, a este respecto, del régimen de ayuda establecido por el Reglamento (CE) n.º 1405/2006 del Consejo para compensar los costes de transporte de los productos agrícolas procedentes de algunas de las islas menores del mar Egeo, conforme a lo expuesto por el CESE. El CESE sugiere que la Comisión también estudie una posible solución similar para Chipre y Malta.

Bruselas, 19 de abril de 2018.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

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 2009/33/CE, relativa a la promoción de vehículos de transporte por carretera limpios y energéticamente eficientes»

[COM(2017) 653 final-2017/0291 (COD)]

(2018/C 262/10)

Ponente: **Ulrich SAMM**

Consulta	Parlamento Europeo, 30.11.2017 Consejo de la Unión Europea, 4.12.2017
Fundamento jurídico	Artículo 192 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	5.4.2018
Aprobado en el pleno	19.4.2018
Pleno n.º	534
Resultado de la votación	206/0/2
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge favorablemente el principio que alimenta la Directiva sobre vehículos limpios —en el marco del paquete de medidas para una movilidad limpia—, si bien solo tendrá un impacto limitado respecto de los esfuerzos generales necesarios para cumplir los objetivos climáticos de la UE, en particular la descarbonización del transporte, ya que se limita a la **contratación pública**. La Directiva tiene por objeto fomentar determinadas categorías de vehículos (cero emisiones del tubo de escape) que utilizan las tecnologías más limpias (y no meramente limpias) mediante unos exigentes objetivos mínimos para la contratación pública de vehículos.

1.2. El CESE critica la falta de claridad de la Directiva, en particular la **dispersión de la información**, que ofrece diferentes definiciones, y los complicados métodos de cómputo de los «vehículos limpios» en dos períodos de tiempo distintos, durante los cuales es muy probable que los umbrales de emisiones vuelvan a cambiar. Esta complejidad suscitará serias **incertidumbres** entre las partes interesadas.

1.3. A la vista de estas incertidumbres, el CESE duda de que el **período transitorio** hasta 2025 contribuya realmente a colmar la brecha tecnológica para conseguir las cero emisiones del tubo de escape y considera que esta situación tenderá a irritar más a los responsables que deciden sobre la contratación pública. Como consecuencia de ello, los contratos públicos podrían retrasarse considerablemente o, por el contrario, acelerarse para proporcionar tecnología antigua, lo que bloquearía las posibles inversiones futuras en la nueva tecnología de cero emisiones.

1.4. Para los **vehículos pesados**, las incertidumbres son enormes. No existen normas de emisión disponibles para el período transitorio y la tecnología de cero emisiones del tubo de escape tiene un menor grado de madurez en comparación con los vehículos ligeros. En la primera fase del período transitorio se acepta el gas natural con adiciones de biometano pero con un factor de ponderación reducido, mientras que en la fase siguiente no se dan en absoluto umbrales o definiciones ni se proporciona información sobre cómo obtener los nuevos umbrales de emisiones. El CESE concluye de todo esto que la Directiva resulta **prematura** en lo que se refiere a los vehículos pesados y recomienda separar esta parte de la propuesta actual y tratarla en una fase posterior.

1.5. El CESE acoge con satisfacción el enfoque general de **neutralidad tecnológica**, abierto a nuevos avances, que cabe esperar en vista de los continuos y decididos esfuerzos de I+D que reciben apoyo por parte de la UE. No obstante, el CESE desea señalar que la Directiva no sigue plenamente este enfoque. Las tecnologías de propulsión diferentes de los vehículos eléctricos con batería encierran, asimismo, un gran potencial para la movilidad limpia. El CESE lamenta que la Directiva no conceda el suficiente reconocimiento a este hecho, por ejemplo, fomentando los combustibles que no contienen ninguna materia fósil o quizás, en el futuro, los combustibles sintéticos producidos a partir de residuos o CO₂ mediante electricidad excedentaria.

1.6. Teniendo en cuenta la evolución actual de las tecnologías modernas de transporte, el CESE recomienda, para los próximos años, adoptar un **enfoque más flexible** en lugar de fijar umbrales de emisiones y objetivos de contratación pública. Por ejemplo, debería realizarse, al menos, una revisión intermedia de los objetivos mínimos para permitir una adaptación de los valores en una fase posterior.

1.7. Una parte importante de la contratación pública está relacionada con los organismos **locales de transporte público**, que están en manos de las ciudades y municipios y cuya capacidad financiera es bastante limitada. El CESE desea manifestar su gran preocupación por la **proporcionalidad** de este enfoque, ya que no refleja en absoluto la carga financiera adicional para estos organismos públicos ni compara la propuesta con otras opciones de política industrial. Por lo tanto, no es evidente que una carga adicional en la contratación pública, sobre todo para las ciudades y los municipios, sea la forma más eficaz de impulsar las actividades industriales y la evolución del mercado.

1.8. El CESE insiste en que cualquier coste adicional puede suponer una importante **carga para los ciudadanos** debido al aumento del precio de los billetes, el incremento de los impuestos locales o, incluso, la reducción de la oferta de transporte público. Por otra parte, es preciso reconocer los grandes esfuerzos ya realizados por las ciudades y los municipios para lograr un aire limpio —entre los que se cuenta la ampliación del uso del transporte público— y tales esfuerzos no deben verse obstaculizados por nuevas normas de contratación pública que exijan objetivos mínimos para todos los Estados miembros pero que sean difíciles de cumplir y controlar por parte de los municipios, que tienen una gran variedad de organismos de transporte público grandes y pequeños.

1.9. Dado que la subcontratación también entra en el ámbito de aplicación de la propuesta de la Comisión, el CESE expresa su preocupación por las consecuencias que la propuesta pueda tener para las **pequeñas y medianas empresas**; de hecho, muchas pequeñas empresas de autobuses locales contribuyen a la prestación de servicios de transporte en grandes zonas urbanas como subcontratistas de los operadores locales de transporte público; es posible que estas empresas no dispongan de los vehículos solicitados por esta Directiva y que, por consiguiente, ya no puedan ser consideradas como subcontratistas.

1.10. El CESE concluye que el principal obstáculo para la modernización del transporte público y la contratación pública de vehículos limpios es la **falta de apoyo financiero** e insta a la Comisión a que reconsidere esta propuesta y se centre en la financiación, en particular teniendo en cuenta los instrumentos actuales. La ayuda financiera específica debe tener en cuenta la diversidad de países, ciudades y regiones en términos de fortaleza económica y proporción de la población que habita en las zonas urbanas, con el objetivo global de armonizar la adquisición de vehículos limpios en todos los Estados miembros.

1.11. El CESE señala que, además de la necesidad de disponer de vehículos más limpios en el transporte público, también es esencial convencer a un mayor número de ciudadanos para que utilicen este transporte, procurando que resulte mucho más atractivo (conexiones, comodidad) en lugar de centrarse en abaratar los precios.

2. Introducción

2.1. La UE se ha comprometido con un **sistema energético descarbonizado**, descrito en el **paquete sobre la «energía limpia»**, cuyo objetivo es acelerar, transformar y consolidar la transición de la economía de la UE hacia una energía limpia, de conformidad con los compromisos de la UE relativos a la COP21, sin dejar de lado por ello los importantes objetivos de crecimiento económico y creación de empleo.

2.2. La UE ya ha realizado importantes esfuerzos. Las **emisiones de gases de efecto invernadero** en la UE se redujeron un 23 % entre 1990 y 2016, mientras que la economía creció un 53 % a lo largo del mismo período. Este éxito se ha logrado en numerosos sectores exceptuando el del **transporte**, un sector que contribuye aproximadamente con un 24 % de las emisiones de gases de efecto invernadero de Europa (en 2015) y cuyas emisiones incluso han experimentado un crecimiento a medida que continúa la recuperación económica en Europa. Asimismo, el carácter urgente de limitar la contaminación atmosférica en las ciudades aumenta la presión sobre la necesidad de un transporte limpio.

2.3. Por consiguiente, el CESE apoyó la **Estrategia europea para la movilidad con bajas emisiones** ⁽¹⁾ ⁽²⁾, incluidos sus objetivos y métodos, en consonancia con el **Libro Blanco sobre la política de transportes de la UE** ⁽³⁾ de 2011. Asimismo, el paquete **«Energía limpia para todos los europeos»**, de noviembre de 2016, y la estrategia **«Europa en movimiento»** (2017) incluían acciones con las que acelerar el despliegue de vehículos limpios, lo cual ha sido acogido favorablemente por parte del CESE ⁽⁴⁾, ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ COM(2016) 501 final.

⁽²⁾ DO C 173 de 31.5.2017, p. 55.

⁽³⁾ COM(2011) 144 final.

⁽⁴⁾ DO C 246 de 28.7.2017, p. 64.

⁽⁵⁾ DO C 81 de 2.3.2018, pp. 195.

2.4. El reciente **paquete sobre movilidad limpia** ⁽⁶⁾ pasa a incluir iniciativas jurídicas específicas, como la **Directiva sobre los vehículos limpios** (objeto del presente dictamen), nuevas normas para vehículos sobre emisiones de CO₂, un plan de acción para el despliegue transeuropeo de la infraestructura para los combustibles alternativos, la revisión de la Directiva del transporte combinado, el Reglamento sobre los servicios de transporte de pasajeros en autocar y una iniciativa sobre las baterías como importante estrategia para la política industrial integrada de la UE.

2.5. Entre los numerosos instrumentos para descarbonizar el transporte, la **contratación pública** de vehículos limpios como estímulo de la demanda puede desempeñar un importante papel. La contratación pública puede suponer un estímulo para el desarrollo del mercado, entre otros, en el segmento de los autobuses urbanos. La adquisición de vehículos limpios por parte de la flota pública también podría influir en la compra privada de vehículos limpios.

3. Deficiencias de la (antigua) Directiva vigente

3.1. A fin de fomentar la contratación pública de vehículos limpios, la Comisión introdujo en 2009 la **Directiva 2009/33/CE** relativa a la promoción de vehículos de transporte por carretera limpios y energéticamente eficientes, que contó con una acogida favorable por parte del CESE ⁽⁷⁾ ⁽⁸⁾.

3.2. Los organismos públicos de Europa, sin embargo, han adquirido un volumen más bien reducido de vehículos de bajas emisiones y de emisión cero, así como de otros vehículos que usan combustibles alternativos con arreglo al ámbito de aplicación de la Directiva sobre los vehículos limpios. Por ejemplo, en el período 2009-2015, tan solo una media aproximada del 1,7 % de todos los autobuses nuevos eran vehículos eléctricos con acumuladores o con pilas de combustible, o vehículos híbridos conectables a la red o de gas natural.

3.3. Algunos Estados miembros o regiones o ciudades concretas ya han instaurado marcos ambiciosos para la contratación pública en los que se establecen unos requisitos mínimos para la contratación de vehículos limpios, esto es, vehículos de bajas emisiones y de emisión cero u otros vehículos que usan combustibles alternativos. No obstante, esto no basta para introducir suficientes incentivos y estímulos para el mercado dentro del conjunto de la Unión.

3.4. Una evaluación *a posteriori* realizada en 2015 detectó importantes deficiencias en la Directiva. Esta ejerció poco impacto en la aceptación de los vehículos limpios por el mercado en la UE ya que, por el momento, no ha estimulado la contratación pública de vehículos limpios. Las principales deficiencias detectadas son las siguientes:

— La Directiva no define claramente «vehículos limpios».

— La Directiva no se aplica a prácticas distintas de la compra directa por parte de los organismos públicos ni aborda el alquiler, el arrendamiento financiero o el alquiler con opción de compra de vehículos, ni tampoco los contratos de servicios de transporte público distintos de los de transporte de viajeros.

— La metodología de cuantificación económica descrita en la Directiva apenas ha sido utilizada por los organismos públicos por resultar demasiado compleja.

3.5. Como parte de la evaluación del impacto, en 2016 y 2017 se consultó a las partes interesadas acerca de diversas opciones propuestas para mejorar la Directiva. Como resultado, se han propuesto una serie de modificaciones para facilitar una definición de vehículos limpios y unos objetivos mínimos de contratación pública de vehículos ligeros, así como pesados. Aún no se han implantado tales criterios armonizados aplicados a escala de la UE.

4. Propuesta de Directiva revisada

4.1. La revisión garantiza que la nueva Directiva proporcione una definición de vehículos limpios y pase a cubrir todas las prácticas de contratación pública pertinentes con unos procedimientos más simplificados y eficaces. Los nuevos elementos más importantes son los siguientes:

— definición de vehículos limpios basada en un enfoque de cero emisiones del tubo de escape para vehículos ligeros y en combustibles alternativos para vehículos pesados;

⁽⁶⁾ COM(2017) 675 final.

⁽⁷⁾ DO C 51 de 17.2.2011, p. 37.

⁽⁸⁾ DO C 424 de 26.11.2014, p. 58.

- un período de transición hasta 2025 durante el cual los vehículos de bajas emisiones también están considerados como vehículos limpios, si bien son contabilizados únicamente con un factor de ponderación del 0,5;
- disposición para adoptar un acto delegado con arreglo a la Directiva sometida a examen para aplicar el mismo enfoque a los vehículos pesados que a los vehículos ligeros después de que se adopte en el futuro la legislación relativa a las normas sobre las emisiones de estos vehículos a escala de la UE;
- extensión a formas de contratación pública distintas de la compra, como el arrendamiento financiero, los contratos de servicio público para los servicios de transporte por la vía pública, el transporte no regular de pasajeros y el alquiler de autobuses y autocares con conductor;
- definición de unos objetivos mínimos para la contratación pública a nivel de los Estados miembros, desglosados por Estado miembro y por categorías de segmentos de vehículos;
- descarte de la metodología para la cuantificación económica de los efectos externos;
- introducción de un sistema de notificación por parte de los Estados miembros sobre la aplicación de la Directiva cada tres años, empezando con un informe intermedio en 2023 y un informe completo en 2026 sobre la aplicación del objetivo para 2025.

5. Observaciones específicas

5.1. El CESE acoge favorablemente el principio que alimenta la Directiva sobre vehículos limpios, si bien solo tendrá un impacto limitado respecto de los esfuerzos generales necesarios para cumplir los objetivos climáticos de la UE, ya que la Directiva tiene por único objeto la contratación pública y no la adquisición privada o comercial de vehículos. No obstante, la Directiva puede desempeñar un importante papel, puesto que las inversiones públicas pueden servir como modelo y ayudar a desarrollar las infraestructuras, las cuales pueden ser utilizadas asimismo por el sector privado, y así estimular también las inversiones privadas. La inversión pública en vehículos limpios puede tener, además, un impacto inmediato en el aire limpio para los ciudadanos, especialmente en el centro de las ciudades (por ejemplo, en las proximidades de terminales de autobuses).

5.2. El CESE critica la **falta de claridad** de la Directiva⁽⁹⁾, en particular la dispersión de la información, que ofrece diferentes definiciones, y los complicados métodos de cómputo de los «vehículos limpios» en dos períodos de tiempo distintos (hasta 2025 y 2025-2030), durante los cuales es muy probable que los umbrales de emisiones vuelvan a cambiar. Esta complejidad suscitará serias incertidumbres entre las partes interesadas.

5.3. La única regla sencilla de la Directiva es la definición y el cómputo de vehículos con **cero emisiones del tubo de escape**, lo que se refiere principalmente a vehículos impulsados solo por electricidad. Sin embargo, también permite una desviación de este principio al aceptar vehículos pesados alimentados con gas como «limpios», siempre que este gas sea únicamente biometano. Todas las demás normas son más complejas, como el cómputo de determinados vehículos solo como medio vehículo y la variedad de tipos de combustible en función de la categoría del vehículo y las normas de emisión, que están sujetas a cambios en un futuro próximo.

5.4. Durante un **período de transición** (hasta 2025), los **vehículos ligeros** por debajo de un umbral determinado de emisiones del tubo de escape están considerados, asimismo, como «vehículos limpios», pero solo se contabilizan con un factor de ponderación del 0,5. Los umbrales son 40 gramos de CO₂ por kilómetro para las furgonetas y 25 gramos de CO₂ por kilómetro para las furgonetas de pasajeros, algo que en la actualidad solo puede alcanzarse mediante vehículos híbridos enchufables. Estos umbrales se modificarán tan pronto como se aplique el nuevo procedimiento de ensayo de vehículos ligeros armonizado a escala mundial (WLTP, por sus siglas en inglés), lo que ocurrirá mucho antes de 2025. Así pues, el período de transición se divide en dos partes. Las consecuencias de este cambio son impredecibles para las partes interesadas sobre la base de la información que proporciona la Directiva. A la vista de estas incertidumbres, el CESE duda de que el período transitorio hasta 2025 contribuya realmente a colmar la brecha tecnológica para conseguir las cero emisiones del tubo de escape y considera que esta situación tenderá a irritar más a los responsables que deciden sobre la contratación pública. Como consecuencia de ello, los contratos públicos podrían retrasarse considerablemente o, por el contrario, acelerarse para proporcionar tecnología antigua, lo que bloquearía las posibles inversiones futuras en la nueva tecnología de cero emisiones.

⁽⁹⁾ COM(2017) 653 final, anexo 1.

5.5. Para los **vehículos pesados**, las incertidumbres son aún mayores. No existen normas de emisión disponibles para el período transitorio y la tecnología de cero emisiones del tubo de escape tiene un menor grado de madurez en comparación con los vehículos ligeros. En la primera fase del período transitorio se acepta el gas natural con adiciones de biometano pero con un factor de ponderación reducido, mientras que en la fase siguiente no se dan en absoluto umbrales o definiciones. La Comisión desea aplicar estos umbrales mediante un acto delegado una vez que se hayan definido, pero no se ha facilitado información sobre los criterios que se usarán para obtener estos nuevos umbrales de emisiones. El CESE concluye de todo esto que la Directiva resulta **prematura** en lo que se refiere a los vehículos pesados y recomienda separar esta parte de la propuesta actual y tratarla en una fase posterior.

5.6. El CESE acoge con satisfacción el enfoque general de **neutralidad tecnológica**, abierto a nuevos avances, que cabe esperar en vista de los continuos y decididos esfuerzos de I+D que reciben apoyo por parte de la UE. No obstante, el CESE desea señalar que la Directiva no sigue plenamente este enfoque, ya que, por ejemplo, se excluyen los combustibles líquidos que no contienen materias fósiles.

5.7. En numerosos países de todo el mundo se están fomentando con firmeza los **vehículos eléctricos** alimentados por batería, y un número creciente de fabricantes de automóviles se une a esta tendencia. No obstante, el refuerzo del mercado de vehículos eléctricos depende de muchos factores, en los que la industria de la automoción solo puede influir hasta cierto punto, como los costes de las baterías, el reciclaje de baterías, las infraestructuras para la recarga, los precios del combustible y la contratación pública, promovida por esta Directiva.

5.8. Las tecnologías de propulsión diferentes de los vehículos eléctricos con batería encierran, asimismo, un gran potencial para la movilidad limpia. El CESE lamenta que la Directiva no conceda el suficiente reconocimiento a este hecho. Por ejemplo, **los combustibles que no contienen ninguna materia fósil** (como el biodiésel HVO100, muy extendido en Suecia y otros países) o quizás, en el futuro, **los combustibles sintéticos** producidos a partir de residuos o CO₂ mediante electricidad excedentaria, disponible en cantidades cada vez mayores gracias a la continua ampliación de las fuentes de energía renovable variable.

5.9. Teniendo en cuenta la evolución actual de las tecnologías modernas de transporte, el CESE recomienda, para los próximos años, adoptar un **enfoque más flexible** en lugar de fijar umbrales de emisiones y objetivos de contratación pública. Por ejemplo, debería realizarse, al menos, una revisión intermedia de los objetivos mínimos para permitir una adaptación de los valores en una fase posterior.

6. Protección del clima o política industrial

6.1. Es obvio que esta Directiva —a pesar de su título— no se centra principalmente en los vehículos limpios, la protección del clima y el aire limpio, sino más bien en la contratación pública y la política industrial, con vistas a promover la adquisición de determinadas categorías de vehículos que utilizan las tecnologías más limpias (y no meramente limpias). Un análisis más detallado de los distintos tipos de «vehículos limpios» y los combustibles alternativos, tal como se definen en esta Directiva, pone de manifiesto esta discrepancia. Ciertos tipos de combustible pueden ayudar a mejorar la calidad del aire en las ciudades, pero no son beneficiosos para el clima, por ejemplo, en caso de que la electricidad o el hidrógeno para los vehículos eléctricos provengan de centrales de carbón. Por el contrario, los vehículos de bajas emisiones con gas natural de biometano, si bien son favorables para el clima, pueden, no obstante, contribuir a la contaminación atmosférica local. En el horizonte temporal de la Directiva, que llega hasta 2030, los biocarburantes que no contienen ninguna materia fósil desempeñarán un papel crucial en el cumplimiento de los objetivos climáticos de la UE, aunque no se vean incluidos en la Directiva. Además, el enfoque de cero emisiones del tubo de escape no refleja en absoluto la huella de carbono de un vehículo a lo largo de toda su vida útil.

6.2. La Directiva se centra principalmente en la **política industrial, utilizando la contratación pública** de vehículos limpios como estímulo de la demanda para impulsar el desarrollo del mercado, por ejemplo, en el segmento de mercado correspondiente a los autobuses urbanos. La Comisión supone que la contratación pública de flotas de vehículos limpios puede influir, asimismo, en la adquisición privada de vehículos limpios, puesto que los consumidores se verán influidos por un aumento de la confianza ciudadana en la madurez y fiabilidad de las tecnologías y, lo que es más importante, por una infraestructura pública mejorada para la recarga y el repostaje disponible para los usuarios privados, en especial para las personas sin garaje privado.

6.3. No obstante, el CESE desea expresar su profunda preocupación por la **proporcionalidad de este enfoque**. La propuesta dice ajustarse al principio de proporcionalidad. Sin embargo, no refleja en absoluto la carga financiera adicional para estos organismos públicos ni compara la propuesta con otras opciones de política industrial. Por lo tanto, no es evidente que una carga adicional en la contratación pública, sobre todo para las ciudades y los municipios, sea la forma más eficaz de impulsar las actividades industriales y la evolución del mercado. Las organizaciones del transporte público local,

así como los representantes de ciudades y municipios, han expresado una honda preocupación. Las principales cuestiones planteadas por estas partes interesadas son:

- se necesita una cantidad significativa de dinero adicional para las inversiones, algo que está muy por encima de sus capacidades,
- muchas ciudades ya han hecho mucho por un transporte limpio, pero la Directiva ignora todos estos esfuerzos,
- no se tienen en cuenta los modernos autobuses diésel Euro VI, aunque se fijaron como nuevo estándar en 2011 ⁽¹⁰⁾ y pueden aportar reducciones rentables de las emisiones del transporte público,
- no se aceptarán híbridos enchufables después de 2025,
- la infraestructura para la carga eléctrica de autobuses y camiones es muy distinta de la infraestructura para la carga de vehículos ligeros, como los turismos, por lo que la sinergia es muy limitada,
- deben hacerse excepciones para los vehículos de bomberos y policía y para las ambulancias,
- en algunos municipios, la contratación pública atañe a un número bastante reducido de vehículos (menos de diez), por lo que es poco probable que se cumplan los objetivos mínimos,
- el sistema de notificación propuesto solo podrá llevarse a cabo con esfuerzos administrativos aceptables cuando se introduzca una categoría de «vehículos limpios» en los registros oficiales de automóviles.

6.4. Una parte importante de la contratación pública está relacionada con los organismos **locales de transporte público**, que están en manos de las ciudades y municipios y cuya capacidad financiera es bastante limitada. Cualquier inversión adicional en la tecnología más avanzada que conlleve mayores costes (y riesgos) puede suponer una importante carga para los ciudadanos debido al aumento del precio de los billetes, el incremento de los impuestos locales o, incluso, la reducción de la oferta de transporte público. Por otra parte, es preciso reconocer los grandes esfuerzos ya realizados por las ciudades y los municipios para lograr un aire limpio —entre los que se cuenta la ampliación del uso del transporte público — y tales esfuerzos no deben verse obstaculizados por nuevas normas de contratación pública que exijan objetivos mínimos para todos los Estados miembros pero que sean difíciles de cumplir y controlar por parte de los municipios, que tienen una gran variedad de organismos de transporte público grandes y pequeños.

6.5. Dado que la subcontratación también entra en el ámbito de aplicación de la propuesta de la Comisión, el CESE expresa su preocupación por las consecuencias que la propuesta pueda tener para las **pequeñas y medianas empresas**; de hecho, muchas pequeñas empresas de autobuses locales contribuyen a la prestación de servicios de transporte en grandes zonas urbanas como subcontratistas de los operadores locales de transporte público; es posible que estas empresas no dispongan de los vehículos solicitados por esta Directiva y que, por consiguiente, ya no puedan ser consideradas como subcontratistas.

6.6. El CESE concluye que el principal obstáculo para la modernización del transporte público y la contratación pública de vehículos limpios es la **falta de apoyo financiero** e insta a la Comisión a que reconsidere la propuesta actual, se centre en la financiación, en particular teniendo en cuenta los instrumentos actuales —como los fondos estratégicos y estructurales (FEIE, Fondos EIE) y el Mecanismo «Conectar Europa» (MCE)—, y, lo que es más importante, defina las prioridades adecuadas para el próximo MFP. Esta ayuda financiera específica debe tener en cuenta la diversidad de países, ciudades y regiones en términos de fortaleza económica y proporción de la población que habita en las zonas urbanas, con el objetivo global de armonizar la adquisición de vehículos limpios en todos los Estados miembros. Asimismo, el CESE señala que, además de que es necesario disponer de vehículos más limpios en el transporte público, también es esencial convencer a un mayor número de ciudadanos para que utilicen este transporte, procurando que resulte mucho más atractivo (conexiones, comodidad) en lugar de centrarse en abaratar los precios.

Bruselas, 19 de abril de 2018.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

⁽¹⁰⁾ Reglamento (UE) n.º 582/2011 de la Comisión.

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 2009/73/CE, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural»

[COM(2017) 660 final — 2017/0294 (COD)]

(2018/C 262/11)

Ponente: **Baiba MILTOVIČA**

Consultas	Parlamento Europeo, 29.11.2017 Consejo de la Unión Europea, 22.11.2017
Fundamento jurídico	Artículo 194 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Sección de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	5.4.2018
Aprobación en el pleno	19.4.2018
Pleno n.º	534
Resultado de la votación	149/1/3
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. La sociedad civil en su conjunto únicamente puede prosperar dentro de un Estado de Derecho uniforme. Por tanto, el Comité Económico y Social Europeo, si bien señala algunos puntos divergentes con respecto a la Comisión y lamenta el descuido inicial que dio lugar al vacío legal que esta Directiva pretende subsanar, apoya el objetivo de las modificaciones propuestas de la Directiva sobre el gas de 2009 que, como se espera, conducirá a una mejor integración del mercado y seguridad del abastecimiento.

1.2. La propuesta de modificar la Directiva sobre el gas ⁽¹⁾ ha generado un extenso debate y discrepancias en los Estados miembros. El Comité considera que existen diversas cuestiones de principio y solidaridad que han de abordarse de forma inequívoca.

1.3. Es preciso reconocer plenamente los asuntos políticos y económicos de carácter sensible —algo que no se ha hecho hasta ahora— y la UE deberá decidir igualmente si el objetivo de lograr un mercado de la energía coherente, sostenible y equitativo para todos los Estados miembros es viable dado el clima político actual. Lo que está en juego a corto plazo plantea a algunos Estados miembros el desafío de renunciar a lo que estos consideran sus intereses nacionales en favor de brindar apoyo a unos principios reglamentarios claros y coherentes aplicados, en el contexto del suministro energético y la seguridad, al mercado único. A largo plazo, el desafío es diferente y existe el riesgo de encerrarse en costosas infraestructuras para combustibles fósiles que, al facilitar una dependencia cada vez mayor, podrían reducir la capacidad de la UE de cumplir sus compromisos climáticos.

1.4. El Comité señala que eliminar la dependencia externa es un programa a largo plazo que requiere un mayor desarrollo de la interconectividad del suministro de gas entre los Estados miembros mejorando la capacidad de almacenamiento y añadiendo capacidad para opciones alternativas de suministro, tales como el gas natural licuado (GNL), y reconociendo el papel cada vez más importante de la energía renovable.

1.5. El Comité considera que un ámbito de inseguridad reglamentaria (en relación con los futuros programas de construcción, debido a la falta de claridad sobre el proceso de excepción propuesto) puede suponer un riesgo para la seguridad de las inversiones y bloquear la libre competencia de mercado entre las autoridades nacionales y regionales para atraer inversión. Esta situación debe evaluarse junto a las mejoras significativas en el mercado del gas obtenidas gracias a los procesos reglamentarios que se han establecido en las dos últimas décadas.

⁽¹⁾ DO L 211 de 14.8.2009, p. 94.

1.6. Las opiniones previamente expresadas por el Comité en los últimos años en numerosos dictámenes sobre la política energética y climática ⁽²⁾ pusieron de relieve que estas cuestiones sensibles relativas al suministro energético solo pueden resolverse mediante una gobernanza clara y eficaz, así como un grado considerable de buena voluntad y pragmatismo políticos. Esta propuesta de la Comisión está en consonancia con dichos puntos de vista y debería avanzar rápidamente.

1.7. Sin embargo, el Comité señala que las modificaciones podrían tener que afrontar una serie de dificultades jurídicas y que existirán sin duda importantes desacuerdos políticos así como preocupaciones comerciales procedentes de algunas partes interesadas del sector. Por lo tanto, cabe lamentar la falta de una evaluación de impacto en estas circunstancias.

1.8. El Comité apoya la propuesta de modificación de la Directiva sobre el gas, cuyo objetivo consiste en garantizar que, dentro de la jurisdicción de la UE, se apliquen a los interconectores de gas de la UE con terceros países los principios fundamentales de la legislación de la Unión en materia de energía, como el acceso de terceros, la regulación de las tarifas, la separación de la propiedad y la transparencia. En este sentido, el Comité considera que las necesarias modificaciones de la Directiva sobre el gas deberían aprobarse sin demora y eliminar cualquier incertidumbre jurídica en lo que respecta a la plena aplicabilidad de la legislación de la UE a los interconectores actuales y futuros.

1.9. El Comité considera que cualquier posibilidad de exención de la aplicación de las principales disposiciones de la Directiva debería limitarse y restringirse estrictamente en el tiempo (por ejemplo, un máximo de diez años) y concederse solo en casos excepcionales, tras una evaluación exhaustiva por parte de la Comisión, para garantizar que las exenciones no contradigan los objetivos de la Unión de la Energía y afecten negativamente a la competencia y al funcionamiento eficiente del mercado interior del gas de la Unión ni a la seguridad del suministro de gas en la UE.

2. Introducción

2.1. El gas sigue siendo una de las principales fuentes de energía primaria para la UE y el funcionamiento eficiente del mercado interior del gas cumple un importante cometido en la seguridad tanto económica como energética de numerosos Estados miembros de la UE. Es cierto asimismo que la dependencia por parte de la UE de las importaciones energéticas de todo tipo ha aumentado de manera continuada a lo largo de los últimos veinticinco años, desde un 44 % en 1990 hasta un 53 % en 2015. Es necesario importar cerca de un 70 % del gas natural empleado en la UE, el 90 % del cual llega desde terceros países a través de gasoductos. El principal proveedor es Rusia, responsable de en torno a un 40 % del total, aunque en algunos países de Europa Oriental este porcentaje es considerablemente mayor.

2.2. Reconociendo que esta dependencia puede acarrear también vulnerabilidad, uno de los principales aspectos de la Directiva sobre el gas ha sido mejorar la interconectividad del suministro de gas entre Estados miembros, mejorar la capacidad de almacenamiento y añadir capacidad para opciones alternativas de suministro, como el GNL. El objetivo continuado de la Unión de la Energía es incrementar la resiliencia interna, al tiempo que se reconoce que la eliminación de la dependencia externa forma parte de un programa a largo plazo.

2.3. La Directiva sobre el gas estableció normas comunes para el transporte, distribución, suministro y almacenamiento del gas natural entre los Estados miembros de la UE, pero no se aplica a los gasoductos que conectan los Estados miembros con terceros países. Al proponer una serie de modificaciones, esta Directiva pretende extender los principios de la Directiva sobre el gas a los gasoductos existentes y futuros hasta las fronteras de la UE. Algunos de tales gasoductos, por ejemplo los que proceden del territorio perteneciente a la Comunidad de la Energía, ya están sujetos a la Directiva sobre el gas, si bien actualmente existen gasoductos que se verán afectados por esta propuesta que acceden a la UE desde Noruega, Argelia, Libia, Túnez, Marruecos y Rusia; además, la propuesta también podría afectar, tras el *Brexit*, a los gasoductos que conectan el Reino Unido con los Estados miembros de la UE.

2.4. La legislación de la UE, evidentemente, se aplica solo en las jurisdicciones de la UE y no en terceros países, pero estas modificaciones garantizarán que se aplique a todos los acuerdos jurídicos y contractuales celebrados entre un Estado miembro y un tercer país en el momento en que un gasoducto entre en la jurisdicción de la UE. No obstante, los Estados miembros que celebren tales acuerdos a título individual con terceros países proveedores podrían aplicar excepciones a muchos de los principios clave de la Directiva sobre el gas en el caso de los gasoductos existentes. Los gasoductos nuevos, previstos o en fase de construcción en el momento en que esta Directiva entre en vigor, quedarían sujetos a todos los requisitos del mercado interior del gas natural. En caso de que las autoridades nacionales y la Comisión consideren que una solicitud de excepción está justificada, podría concederse, no obstante, un marco reglamentario específico para el proyecto.

⁽²⁾ DO C 487 de 28.12.2016, p. 70; DO C 487 de 28.12.2016, p. 81; DO C 246 de 28.7.2017, p. 34.

En efecto, esto otorgaría a la Comisión Europea una función significativa, si no determinante, respecto de las condiciones reglamentarias y de acceso al mercado de cualquier acuerdo relativo a un nuevo gasoducto. Tales competencias pueden considerarse un mecanismo de conformidad esencial a la hora de configurar el mercado del suministro energético en general y de mantener el equilibrio entre asequibilidad, seguridad y sostenibilidad. El Comité reconoce que este enfoque es coherente con el marco de gobernanza de la Unión de la Energía y sus objetivos generales.

3. Síntesis de la propuesta de la Comisión

3.1. Se considera que la extensión de los principios de la Directiva sobre el gas reviste importancia porque el proceso de creación de un mercado interior del gas natural para la UE debe lidiar con la realidad de que las redes de transporte del gas son similares a un monopolio natural. La enorme inversión necesaria para establecer empresas de infraestructuras tan masivas crea una barrera de acceso excepcionalmente elevada para otros operadores del mercado. Existe, por tanto, la necesidad de medidas que garanticen la obligación del acceso de terceras partes, la separación entre las actividades de producción y suministro de gas y las actividades de transporte del gas mediante la desagregación de los gestores de redes de transporte, así como la obligación de que las autoridades reguladoras nacionales establezcan o aprueben tarifas no discriminatorias que reflejen los costes por el uso de las redes de transporte.

3.2. La propuesta expone una serie de modificaciones de la Directiva sobre el gas que pueden incluirse en cuatro grandes apartados:

- **especificar un ámbito de aplicación más amplio:** la definición de «interconector» se extiende a los gasoductos con destino y procedencia en terceros países;
- **normas de separación:** se facilitan modelos de separación alternativos;
- **requisitos de consulta:** las autoridades reguladoras de la UE deben consultar a las autoridades pertinentes de terceros países la aplicación de la Directiva sobre el gas hasta las fronteras de la UE;
- **excepción:** un Estado miembro puede conceder una excepción a las disposiciones de algunos de los artículos de la Directiva sobre el gas en el caso de gasoductos existentes con destino y procedencia en terceros países.

4. Observaciones generales

4.1. Es importante señalar que, si bien el objetivo principal de la propuesta es mejorar la eficacia a medio y largo plazo del mercado interior de la energía, se puede sostener que, en la práctica, tales modificaciones podrían introducir cierto grado de inseguridad reglamentaria a corto plazo. Esto se debe a que los Estados miembros podrían optar por acogerse a una serie de excepciones a ciertos requisitos de la Directiva sobre el gas en el caso de los gasoductos existentes. No obstante, cabe señalar que dicha incertidumbre se resolvería en última instancia aplicando de forma plena y coherente los requisitos de la Directiva sobre el gas, incluidos los principios fundamentales de esta Directiva, es decir, la separación patrimonial, el acceso de terceros y la aplicación de tarifas basadas en todos los costes de construcción y funcionamiento.

4.2. Asimismo, una serie de nuevos gasoductos está en fase de desarrollo; en particular, el proyecto Nord Stream 2 es el que ha suscitado una significativa oposición entre algunos Estados miembros de la UE. Este nuevo elemento de inseguridad reglamentaria podría afectar a los programas de construcción y provocar retrasos. También se sostiene que las modificaciones bloquearían la libre competencia de los mercados entre las autoridades nacionales y regionales para atraer inversión extranjera. Sin embargo, en el desarrollo del mercado único ha habido muchos casos de renuncia al control nacional en interés del conjunto de los ciudadanos de la UE, reconociendo que una actuación solidaria genera inmensos beneficios.

4.3. Los gasoductos de larga distancia y alta presión son infraestructuras complejas y costosas cuyos costes han de amortizarse a lo largo de muchos años. A pesar de que podrían utilizarse dichos activos para el suministro innovador de gas de bajas emisiones (biogás/hidrógeno), existe el riesgo de encerrarse en costosas infraestructuras para combustibles fósiles que, al facilitar una dependencia cada vez mayor, podrían reducir la capacidad de la UE de cumplir sus compromisos climáticos.

4.4. Es posible que algunos Estados miembros consideren que las modificaciones limitan su soberanía en cierta medida. Esto se debe a que un Estado miembro no podrá eludir la legislación de la UE por medio de un acuerdo intergubernamental negociado bilateralmente dentro del ámbito cubierto por la Directiva sobre el gas, un ámbito que anteriormente no estaba regulado por la UE. El Comité coincide en que resulta lógico y adecuado colmar este vacío legal.

4.5. Por lo que respecta a los puntos expuestos anteriormente, el Comité manifiesta su preocupación por que la Comisión considerara que no era necesario realizar una evaluación del impacto. Es evidente que, en este ámbito políticamente sensible, cuando entran en juego factores económicos deben presentarse pruebas para sustentar los argumentos de las modificaciones propuestas. Cabe señalar que algunas de estas pruebas se recogen en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión o en el análisis en profundidad realizados por la Comisión, como la evaluación de impacto de la Directiva sobre el gas.

4.6. También es precisa una mayor claridad por parte de la Comisión sobre cómo se ve beneficiado el mercado interior. Persisten ciertos vacíos en la aplicación del tercer paquete energético en varios Estados miembros, pero no resulta evidente de qué modo estas modificaciones afectarán a la aplicación.

4.7. No obstante, también está claro que la propuesta pretende ofrecer la posibilidad de una intervención significativa, cuando sea necesario y a un nivel político de la UE consensuado, que podría restringir el aumento de la dependencia del gas ruso y, por lo tanto, fomentar la diversificación del suministro. El Comité está convencido de que se trata de un objetivo que redundará en interés de la UE.

5. Observaciones específicas

5.1. Esta propuesta debería entenderse como parte del programa para reforzar la coherencia, la solidaridad, la seguridad, la competitividad y la regularidad del mercado en la política energética de la UE, como así lo representa la Unión de la Energía. En este contexto existe el objetivo a medio plazo de reducir la dependencia de un proveedor de gas dominante por medio de una mayor utilización de las fuentes de gas autóctonas del EEE y de los terminales de GNL, la mejora de la eficiencia energética y un mayor protagonismo de las energías renovables. A corto plazo, existe una modesta oportunidad para sustituir el gas natural en algunas zonas de generación de electricidad, como ciertas plantas de cogeneración. Esto es especialmente significativo para las redes de calefacción urbana. Las centrales eléctricas de gas y las centrales de cogeneración que pueden controlarse rápidamente también se utilizan para amortiguar las fluctuaciones naturales de la energía renovable, contribuyendo sustancialmente a la seguridad del suministro en el sector de la electricidad y garantizando la seguridad del suministro en el sector de la calefacción. Existe poco margen de maniobra para la sustitución del gas natural en el sector residencial y comercial, pues no es realista que el sector mantenga instalaciones o infraestructuras alternativas.

5.2. Cabe señalar asimismo que los gobiernos de los Estados miembros han anunciado en repetidas ocasiones que la «interconectividad» (la integración con los vecinos, el establecimiento de un mercado común del gas natural, el desarrollo de infraestructuras regionales para el gas natural como el Baltic Connector, etc.) garantizará las condiciones previas para una competencia justa entre los proveedores de gas, una mejor calidad del servicio y una oferta más amplia para todos los consumidores de gas natural. En los mercados en los que el consumo de gas natural disminuye cada año, tan solo unos pocos proveedores están interesados en prestar un servicio a los hogares que lo consumen.

5.3. En el debate en curso sobre los suministros de gas natural para la UE, la expresión «seguridad energética» se interpreta de dos maneras diferentes. Por un lado, se afirma que el notable aumento de la capacidad de los gasoductos que transportan gas a Europa reforzará la resiliencia energética al permitir que el suministro de gas natural adicional cubra toda carencia ocasionada por el descenso sostenido de la producción de todo tipo de combustibles fósiles en Europa (carbón, petróleo y gas). También puede desempeñar un papel a la hora de suplir la escasez provocada por la intermitencia del suministro de electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables y puede cumplir un importante cometido en la transición energética. El gas natural, al ser el combustible fósil con la huella de carbono más reducida, es claramente una opción prioritaria cuando las energías renovables o la energía nuclear no son adecuadas o no están disponibles.

5.4. Por otro lado, se sostiene que la vulnerabilidad de Europa podría incrementarse si el aumento de la capacidad del gas natural fomenta la dependencia del suministro procedente de un país (Rusia) cuyos intereses podrían divergir de forma significativa de los de la UE y que podría utilizar el suministro de gas como moneda de cambio en las negociaciones sobre política económica y exterior. Los intereses económicos y políticos de los Estados miembros están en cierta medida en conflicto respecto a este punto, y es difícil prever cómo pueden reconciliarse ambas interpretaciones a corto y medio plazo.

5.5. Teniendo en cuenta todos los factores, la opinión del Comité, expresada en numerosos dictámenes de los últimos años y en particular en aquellos pertenecientes al establecimiento y funcionamiento de la Unión de la Energía, es que solo a través de un mecanismo de gobernanza eficaz y consensuado se lograrán los objetivos acordados en la UE en materia de clima y seguridad energética. Esto incluye mitigar el riesgo de una excesiva dependencia de un único proveedor de energía.

5.6. Esta Directiva pretende lidiar con una zona gris de la legislación y velar por que las normas y principios del mercado único se apliquen y por que dentro del ámbito de aplicación de la legislación de la UE se incluya un sector no regulado, con una mayor participación de la Comisión Europea en el examen de las cuestiones de interés común.

5.7. El objetivo de la modificación de la Directiva sobre el gas consiste en garantizar que, dentro de la jurisdicción de la UE, se apliquen a los interconectores de gas de la UE con terceros países los principios fundamentales de la legislación de la Unión en materia de energía, como el acceso de terceros, la regulación de las tarifas, la separación de la propiedad y la transparencia. En este sentido, el Comité considera que las necesarias modificaciones de la Directiva sobre el gas deberían aprobarse sin demora y eliminar cualquier incertidumbre jurídica en lo que respecta a la plena aplicabilidad de la legislación de la UE a los interconectores actuales y futuros.

5.8. El Comité considera que cualquier posibilidad de exención de la aplicación de las principales disposiciones de la Directiva debería limitarse y restringirse estrictamente en el tiempo (por ejemplo, un máximo de diez años) y concederse solo en casos excepcionales, tras una evaluación exhaustiva por parte de la Comisión, para garantizar que las exenciones no contradigan los objetivos de la Unión de la Energía y afecten negativamente a la competencia y al funcionamiento eficiente del mercado interior del gas de la Unión ni a la seguridad del suministro de gas en la UE.

Bruselas, 19 de abril de 2018.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

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 — Hacia el mayor uso posible de los combustibles alternativos — Plan de acción sobre la infraestructura para los combustibles alternativos, de conformidad con el artículo 10, apartado 6, de la Directiva 2014/94/UE, incluida una evaluación de los marcos de acción nacionales, de conformidad con el artículo 10, apartado 2, de la Directiva 2014/94/UE»

[COM(2017) 652 final]

(2018/C 262/12)

Ponente: **Séamus BOLAND**

Consulta	Comisión Europea, 18.1.2018
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	5.4.2018
Aprobación en el pleno	19.4.2018
Pleno n.º	534
Resultado de la votación	170/1/3
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El presente dictamen se refiere esencialmente a la implantación en la UE de una infraestructura para los combustibles alternativos, a la luz de los compromisos contraídos por la Unión en virtud del Acuerdo de París. Por lo tanto, viene a completar los numerosos dictámenes anteriores del CESE sobre transportes. El CESE recomienda encarecidamente que la UE y todas las partes interesadas den prioridad a la aplicación del plan de acción sobre la infraestructura para los combustibles alternativos.

1.2. El CESE acoge con gran satisfacción las iniciativas de la Comisión Europea para descarbonizar el sector del transporte, en particular su determinación de acelerar el suministro de una infraestructura para los combustibles alternativos con el fin de que haya emisiones cero de gases de efecto invernadero y de contaminantes atmosféricos para 2050.

1.3. Sin embargo, el CESE manifiesta su preocupación por que los marcos de acción nacionales acordados por cada Estado miembro como instrumentos para alcanzar la descarbonización actualmente se sitúan notablemente por debajo de las metas y objetivos establecidos. Por ello, es probable que fracase el plan de acción sobre la infraestructura para los combustibles alternativos. El CESE recomienda encarecidamente que la Comisión y los Estados miembros reconozcan la urgencia de la cuestión.

1.4. Por tanto, el CESE aconseja que la Comisión revise urgentemente los marcos de acción nacionales con el fin de garantizar que cumplirán los objetivos establecidos.

1.5. El CESE recomienda que los Estados miembros identifiquen y eliminen cualquier obstáculo, incluida la pérdida de ingresos fiscales procedentes de los combustibles fósiles.

1.6. El CESE señala el importante compromiso financiero adquirido por la UE para el suministro de una infraestructura para los combustibles alternativos. No obstante, le preocupa que las estimaciones de la financiación necesaria sean demasiado bajas y que la movilización de fondos del sector privado se esté quedando rezagada. El CESE recomienda una revisión urgente de la financiación que se prevé recaudar y que, en caso necesario, se lleven a cabo medidas adecuadas para corregir una situación en la que no se cumplan los objetivos financieros necesarios.

1.7. El CESE toma nota de los compromisos de la industria del transporte marítimo y la aviación para cumplir los objetivos de la descarbonización acordados por todas las partes interesadas. Sin embargo, recomienda que se intensifique a corto plazo el diálogo necesario entre la Comisión, los Estados miembros y estos dos sectores.

1.8. El CESE muestra su enorme preocupación por el bajo grado de participación e interacción de los consumidores con las partes interesadas pertinentes. Por tanto, recomienda encarecidamente que los consumidores tengan un papel mucho más notorio en todos los aspectos del despliegue de los combustibles alternativos.

1.9. El CESE recomienda que se realice una investigación para identificar nuevas fuentes de tierras raras. Asimismo, recomienda que la Comisión, en colaboración con los Estados miembros, mantenga actualizada la información sobre las últimas tecnologías para el transporte.

1.10. Si bien el CESE acoge con satisfacción la priorización de las medidas en las zonas urbanas, considera que es necesario elaborar programas que también sean adecuados para el transporte rural. Por lo tanto, el CESE recomienda que dichos programas puedan incluir el establecimiento de infraestructuras basadas en el uso de biocombustibles, procedentes esencialmente de residuos agrícolas pero también de otras fuentes, y la utilización de la tecnología de biodigestión. Estos programas podrían incluir la creación de infraestructuras basadas en el uso de biocombustibles avanzados procedentes de la agricultura, la silvicultura u otras fuentes de residuos.

2. Introducción

2.1. El presente dictamen se centra en el plan de acción sobre la infraestructura para los combustibles alternativos en la UE. El CESE ya ha aprobado dictámenes sobre el paquete más amplio de movilidad, así como sobre otros aspectos del transporte. Por consiguiente, este dictamen no examinará el ámbito más amplio del transporte en términos de cambio climático. En consonancia con la estrategia de la Comisión Europea para lograr el cumplimiento del Acuerdo de París, no debe subestimarse la importancia de proporcionar una infraestructura que facilite la transición de los combustibles convencionales a los combustibles sostenibles.

2.2. En noviembre de 2017, la Comisión dio pasos decisivos para la aplicación de los compromisos de la UE en virtud del Acuerdo de París, que estipuló una reducción interna vinculante de CO₂ de al menos un 40 % para 2030. El «Paquete de Movilidad Limpia» incluía un plan de acción y soluciones de inversión para la implantación transeuropea de una infraestructura para los combustibles alternativos. El objetivo es respaldar los marcos de acción nacionales a través del apoyo a las inversiones en la red de transportes (red transeuropea de transporte o RTE-T) en las zonas urbanas. Esto garantizará la disponibilidad de la infraestructura de los combustibles alternativos para los usuarios de las carreteras.

2.3. El plan de acción también ordena a los Estados miembros que incluyan objetivos para reducir las emisiones causadas por el transporte marítimo y la aviación.

2.4. El CESE —en al menos quince dictámenes recientes sobre el transporte en términos de descarbonización, COP21 y muchos otros aspectos de sostenibilidad medioambiental— ha apoyado en todo momento la mejora del acceso público a la infraestructura para los combustibles alternativos.

2.5. Como parte de la ambición declarada de la UE de convertirse en un líder mundial en el ámbito de la descarbonización, la Comisión Europea ha presentado propuestas para lograr una rápida transición de los combustibles de altas emisiones en el sector del transporte a los combustibles de bajas emisiones o emisiones cero para 2025.

2.6. El plan de acción sobre la infraestructura para los combustibles alternativos es un paquete de propuestas diseñado para reducir de manera uniforme y por completo las emisiones en el sector del transporte siguiendo un calendario orientado en torno a los años 2020, 2025 y 2030.

2.7. Según las estimaciones actuales de la UE, el 95 % de los vehículos de carretera y barcos utilizan combustibles convencionales. Esto sucede a pesar de la disponibilidad de una serie de instrumentos de financiación de la UE (para los combustibles fósiles o los biocarburantes) que no están cubiertos por el plan de acción.

2.8. Sin embargo, debido a la disponibilidad de financiación de la UE, se han logrado algunos progresos en el suministro de una infraestructura para los combustibles alternativos. El Observatorio Europeo para los Combustibles Alternativos ha registrado 118 000 puntos de recarga para vehículos eléctricos accesibles al público. Existen 3 458 puntos de repostaje para gas natural comprimido y, a finales de septiembre de 2017, había 82 puntos para vehículos con motor de hidrógeno. Sin embargo, solo dos Estados miembros ofrecen más de cien puntos de recarga para vehículos eléctricos por cada 100 000 habitantes en las ciudades.

2.9. Todos los Estados miembros debían informar sobre el progreso hasta finales de 2017. Dos países no lo hicieron (Malta y Rumanía). Una gran mayoría de los restantes Estados miembros han demostrado que se están quedando atrás en relación con sus objetivos y, según las previsiones actuales, los incumplirán por completo.

3. Marcos de acción nacionales

3.1. Con arreglo a la Directiva 2014/94/UE, los Estados miembros han establecido marcos de acción nacionales que deben proporcionar una cobertura mínima de infraestructura para 2020, 2025 y 2030, dependiendo del combustible de que se trate. Cada marco de acción nacional establece metas y objetivos, respecto de los que los Estados miembros debían informar a la Comisión en 2017.

3.2. La Directiva se centró en los combustibles en los que los fallos de coordinación de mercado son significativos, como la electricidad, el hidrógeno y el gas natural (GNL y GNC). Los biocombustibles también se consideran una alternativa importante y es probable que representen la mayoría de los combustibles alternativos en el mercado a corto y medio plazo. Los principales componentes necesarios para construir una infraestructura que proteja el uso de los biocarburantes ya existen.

3.3. Los marcos de acción nacionales están diseñados para proporcionar una cobertura mínima de infraestructuras para los combustibles alternativos para 2020, 2025 y 2030 en cada Estado miembro. Los principales elementos de esta infraestructura son la electricidad, el gas natural comprimido (GNC), el gas natural licuado (GNL) y el hidrógeno.

Según las estimaciones de las necesidades de inversión en infraestructuras por parte de los Estados miembros de conformidad con la Directiva 2014/94/UE, se alcanzan las siguientes cifras:

- *Electricidad*: hasta 904 millones EUR para 2020 (los marcos de acción nacionales solo establecen objetivos para 2020).
- *GNC*: hasta 357 millones EUR para 2020 y hasta 600 millones EUR para 2025 para los vehículos de carretera de GNC [sobre la base del coste total de los 937 (para 2020) y 1 575 (para 2025) nuevos puntos de repostaje de GNC previstos de conformidad con los marcos de acción nacionales].
- *GNL*: hasta 257 millones EUR para 2025 para los vehículos de carretera de GNL. Para el GNL utilizado en el transporte por mar o vías navegables, hasta 945 millones EUR en los puertos del corredor de la red básica de la RTE-T para 2025, y hasta 1 000 millones EUR en los puertos fluviales del corredor de la red básica de la RTE-T para 2030.
- *Hidrógeno*: hasta 707 millones EUR para 2025 (véase COM(2017) 652 final).

3.4. Solo ocho de los veinticinco Estados miembros cumplieron plenamente sus objetivos, y dos Estados miembros no habían presentado sus informes en noviembre de 2017. La evaluación de la Comisión es extremadamente crítica con el progreso realizado, y particularmente con el nivel de ambición, como se demuestra en una serie de políticas contradictorias en diferentes países, lo que socava sus compromisos de alcanzar sus propios objetivos de proporcionar infraestructuras para los combustibles alternativos.

3.4.1. El CESE señala que algunos de estos países han mejorado sus esfuerzos desde que se publicaron las cifras.

3.5. La conclusión general de la Comisión es que los marcos de acción nacionales no han logrado en absoluto demostrar un progreso real en términos de implantación significativa de la infraestructura para los combustibles alternativos.

3.6. El contenido muy negativo de la evaluación, y el hincapié que se hace en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre el impacto limitado de los marcos de acción nacionales, indicaría que los objetivos distarán de ser cumplidos y que, al menos, se requiere una revisión urgente.

4. Antecedentes y síntesis de la Comunicación de la Comisión

4.1. El plan de acción tiene por objeto ayudar a los marcos de acción nacionales para contribuir a crear una «infraestructura europea troncal interoperable para 2025». El objetivo consiste en crear corredores básicos de transporte que puedan utilizarse para largas distancias y entre fronteras, siempre que haya un acuerdo entre todas las partes interesadas.

4.2. La UE desea acelerar la implantación en dos áreas. En primer lugar, en la red básica y global de la RTE-T. En segundo lugar, la prioridad es satisfacer mejor las necesidades de infraestructura en las zonas urbanas y suburbanas.

4.3. Las medidas pretenden beneficiar a los consumidores, las industrias y las autoridades públicas sobre la base de que la responsabilidad se comparte entre las autoridades públicas y la industria. Debería haber un nivel sostenible de vehículos y barcos disponibles para garantizar la continuidad en la oferta y la demanda.

4.4. La electricidad como infraestructura para los combustibles alternativos se ha convertido en la principal prioridad de toda la UE. Sin embargo, el progreso en la implantación de la infraestructura necesaria para los vehículos eléctricos para 2020 es escaso; las cuotas estimadas para 2020 oscilan entre el 0,1 % y el 9,2 % del número total de vehículos en diferentes Estados miembros (SWD (2017) 365 final).

4.5. La Comunicación deja claro que es necesario un enfoque integrado en términos de un marco estratégico común en toda la UE para vehículos, redes eléctricas, incentivos económicos y servicios digitales. De lo contrario, el logro de una transición hacia una movilidad de bajas emisiones o emisiones cero será desigual y creará un enfoque de múltiples velocidades entre los Estados miembros.

4.6. El plan subraya la necesidad de inyectar una significativa inversión pública y privada. Defiende la «combinación de subvenciones a fondo perdido con la financiación de deuda reembolsable» como forma de alcanzar el alto nivel de financiación requerido.

4.7. La Comisión ha establecido dos foros independientes —el Foro de Transporte Sostenible y el Foro Europeo de Navegación Sostenible— con funciones similares, destinados a lograr la participación de los Estados miembros, la sociedad civil y otras partes interesadas.

5. Desafíos para el suministro de una infraestructura alternativa

5.1. El CESE señala una serie de retos que plantea el suministro de infraestructuras para los combustibles alternativos y lamenta la falta de urgencia mostrada por todas las partes interesadas a la hora de abordarlos.

5.2. Existe una grave falta de infraestructura de carga necesaria para la recarga y el repostaje de vehículos y barcos en toda la UE. El CESE considera que uno de los principales factores que contribuye a ello es el desarrollo insuficiente de redes inteligentes, lo que crea una situación en la que los consumidores no pueden participar en la transición.

5.3. Habida cuenta de la lentitud con que todas las partes avanzan en la aplicación de las medidas, el CESE llega a la conclusión de que el compromiso en favor de la infraestructura para los combustibles alternativos varía de un Estado miembro a otro, como confirman las evaluaciones de la Comisión. A juicio del CESE, este es un gran obstáculo para alcanzar los objetivos de sostenibilidad de la UE. A pesar de ello, se ha avanzado considerablemente en el desarrollo de los biocarburantes (no cubiertos por la Directiva de 2014) en la UE, sobre todo en algunos Estados miembros.

5.4. Persiste cierta incertidumbre con respecto a la tecnología de la infraestructura para los combustibles alternativos, en particular, respecto de la fabricación de las baterías necesarias para los automóviles eléctricos, debido al creciente coste de la extracción de las materias primas vírgenes necesarias. Debería fomentarse el uso de materias primas secundarias recuperadas, conforme a los principios de la economía circular. Del mismo modo, los consumidores carecen de información sobre la seguridad del gas comprimido y el uso y la disponibilidad del hidrógeno. Es preciso abordar esta cuestión.

5.5. Las incertidumbres percibidas entre los consumidores en torno a la tecnología, además de la falta de información inmediata sobre las comparaciones de precios, constituyen un desafío importante para la adopción por parte de los propios consumidores. (Estudio de la UE sobre la aplicación del artículo 7, apartado 3, de la «Directiva relativa a la implantación de una infraestructura para los combustibles alternativos», enero de 2017). También ven limitaciones reales para los viajes largos, especialmente en zonas rurales. Ello constituye un importante obstáculo para tener éxito.

5.6. El alto coste de la transición en las zonas rurales es un factor prohibitivo significativo para lograr el despliegue de la infraestructura para los combustibles alternativos. Del mismo modo, debe reconocerse como una cuestión urgente el hecho de que las partes interesadas no promuevan de manera proactiva el suministro de infraestructuras para los combustibles alternativos que se adecúen a las diversas necesidades de la agricultura y la conducción de largas distancias en las zonas que cuentan con asentamientos rurales dispersos.

5.7. El deseo de mezclar los mecanismos de financiación públicos y privados dependerá de la satisfacción de las diversas necesidades de los inversores públicos y privados. La conciliación de estas necesidades, especialmente cuando existen expectativas divergentes entre las fuentes públicas y privadas, podría retrasar los avances.

5.8. El plan de acción se centra principalmente en lograr la transición en los principales centros urbanos de población. Esto se debe en parte a que la tecnología para recargar aún es limitada, y dado que los viajes rurales tienden a ser más largos, los puntos de recarga tienen que estar más disponibles. Asimismo, el CESE señala que la instalación de las infraestructuras necesarias en las zonas rurales requiere mucha más atención.

5.9. El plan de acción depende del alto nivel de compromiso de cada Estado miembro para garantizar que sus respectivos marcos de acción nacionales se apliquen de manera oportuna y eficiente.

5.10. Para fomentar esto, la Comisión ha establecido un Foro de Transporte Sostenible que reúne a representantes de los Estados miembros, el sector del transporte y la sociedad civil, con el objetivo de lograr una aplicación efectiva de las políticas hacia una infraestructura para los combustibles alternativos.

6. Observaciones del CESE

6.1. Al CESE le preocupa la clara falta de ambición de los marcos de acción nacionales y la ausencia de progresos significativos en el despliegue de la infraestructura para los combustibles alternativos. El temor, fundado, a que con toda probabilidad no se alcance ninguno de los objetivos muestra que es urgente revisar esta estrategia y proponer recomendaciones sobre un modelo que permita obtener resultados positivos. Sin embargo, hay que tener en cuenta la diversidad de opiniones sobre los distintos combustibles en los Estados miembros y mercados. Por ejemplo, en los países nórdicos el GNL y el GNC no se consideran una opción razonable para la nueva infraestructura, mientras que los biocombustibles tienen mucho éxito y se promueven. En otras partes de la UE se prefieren otros combustibles.

6.2. También debe tenerse en cuenta la madurez técnica. El hidrógeno, por ejemplo, se encuentra todavía en las primeras fases de prueba en la mayoría de los mercados. Lo mismo ocurre con la propulsión por batería eléctrica para los vehículos pesados en distancias más largas, como los corredores de la RTE-T. La carga de la batería de estos vehículos es probablemente menos viable a medio plazo. Sin embargo, también se están realizando pruebas en varios Estados miembros para la propulsión eléctrica de vehículos pesados mediante catenarias o raíles en la superficie de las carreteras (e-autopistas, etc.). Esta infraestructura no se menciona en absoluto en el plan de acción, a pesar de que hoy en día debe considerarse más madura desde el punto de vista tecnológico que los combustibles de hidrógeno.

6.3. Las estimaciones de las necesidades de inversión con el fin de proporcionar una infraestructura para los combustibles alternativos accesibles al público en 2020 varían entre 5 200 millones y 6 000 millones EUR. De cara a 2025, se prevé que esta cifra alcance un mínimo de 22 000 millones EUR. A pesar de estas estimaciones, existen pocas pruebas de que esto sea suficiente para garantizar el éxito en el cumplimiento de los objetivos necesarios.

6.4. Es posible que estas estimaciones sean demasiado conservadoras y deban revisarse para tener en cuenta la tecnología cambiante. Por tanto, el CESE acoge con satisfacción el deseo de la Comisión de trabajar más estrechamente con la industria automovilística para diseñar diversos instrumentos financieros que fomenten la inversión privada.

6.5. El CESE señala, no obstante, que dichos instrumentos tienen que garantizar que la implantación de la infraestructura aporta un amplio beneficio al público en términos de acceso y asequibilidad. El acceso en zonas rurales y aisladas es particularmente preocupante.

6.6. El CESE observa que los impuestos sobre los combustibles son actualmente una fuente importante de ingresos nacionales en todos los Estados miembros de la UE. Sin duda, una reducción de los ingresos debida a la consecución de objetivos medioambientales plantearía desafíos a las políticas tributarias de cada Estado miembro. Cabe señalar, sin embargo, que la propuesta de la Comisión en el paquete de movilidad relativo a la tarificación vial (Euroviñeta, véase TEN/640) incluye una serie de nuevas opciones destinadas a internalizar los costes externos mediante tasas por el uso de la infraestructura.

6.7. El CESE observa que el sector del transporte marítimo se considera difícil de regular, principalmente debido al contexto internacional en el que se elaboran las normas y leyes. Si bien el transporte marítimo debe ser proactivo en su cooperación con la infraestructura para los combustibles alternativos, es evidente que existe el potencial, a escala local, para suministrar combustibles alternativos (por ejemplo, metanol y GNL), especialmente para el transporte marítimo de corta distancia y los transbordadores. También cabe mencionar la infraestructura eléctrica para el funcionamiento en los muelles, etc.

6.8. Del mismo modo, se espera que el transporte aéreo —aunque está menos directamente relacionado con el plan de acción— aumente exponencialmente hasta 2050. El cumplimiento de los objetivos de descarbonización requerirá una incorporación significativa de combustibles alternativos con un alto potencial de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero. Se debe tener en cuenta el uso de biocombustibles en este ámbito y se debe realizar la inversión necesaria como resultado de un diálogo fructífero con todas las partes interesadas relevantes y la Comisión Europea.

6.9. Es necesario optimizar la inversión pública y privada en la infraestructura para los combustibles alternativos. Por tanto, el CESE acoge con satisfacción la propuesta de la Comisión de reforzar la coordinación de los instrumentos de financiación de la UE y de buscar sinergias para que las medidas a escala nacional y local puedan aumentar el impacto de la financiación de la UE.

6.10. La sensibilización del consumidor es primordial para una implantación exitosa de la infraestructura. Esto incluye información sobre comparaciones de precios, beneficios ambientales y de salud, e intervenciones específicas que ayuden a las familias con niveles de ingresos más bajos.

Bruselas, 19 de abril de 2018.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

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 — “Hacia la consecución de una movilidad de bajas emisiones. Una Unión Europea que proteja el planeta, empodere a sus consumidores y defienda a su industria y sus trabajadores”»

[COM(2017) 675 final]

(2018/C 262/13)

Ponente: **Ulrich SAMM**

Consulta	Comisión Europea, 18.1.2018
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	5.4.2018
Aprobación en el pleno	19.4.2018
Pleno n.º	534
Resultado de la votación	201/0/3
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El tema central de esta Comunicación sobre el transporte por carretera se basa en un sector que es **líder mundial** en la fabricación y la prestación de servicios. Esta posición fuerte debe mantenerse y usarse para acelerar, transformar y consolidar la transición de la economía de la UE hacia la energía limpia, con el objetivo importante de alcanzar también una posición de **liderazgo en nuevas tecnologías** en el mercado mundial.

1.2. El CESE acoge con satisfacción el enfoque **tecnológicamente neutro** en general, abierto a nuevos avances. Desea señalar, no obstante, que las iniciativas no se ajustan totalmente a dicho enfoque. No es en absoluto seguro que nuestra futura movilidad sea completamente eléctrica, y hay otras tecnologías de transporte, como el hidrógeno o los combustibles líquidos no fósiles, como el HVO100, que también ofrecen un gran potencial de movilidad no contaminante. El CESE lamenta que esto no se reconozca suficientemente.

1.3. El CESE acoge con satisfacción las iniciativas encaminadas a establecer la **confianza de los consumidores** en la industria del automóvil y en el sistema regulador mediante normas sobre emisiones realistas y procedimientos de ensayo adecuados. En este contexto, son indispensables el cuidado y la responsabilidad de la propia industria.

1.4. Observa que actualmente se introducen cada año 14 millones de vehículos nuevos que solo sustituyen en torno al 5 % del parque automovilístico total de 253 millones de vehículos en la UE. Con esta **tasa de sustitución** se reducirán las emisiones; sin embargo, esto no es suficiente, y el CESE acogería con satisfacción cualquier iniciativa que pudiera acelerar el ritmo de renovación del parque automovilístico existente en Europa, lo que contribuiría a reducir las emisiones con mayor rapidez. Sin embargo, debería señalarse a la Comisión que la retirada de vehículos de determinados mercados europeos no puede ir en detrimento de otros mercados en los que dichos vehículos vayan a seguir siendo utilizados (véase el punto 4.7).

1.5. Hemos de ser conscientes de que crear una cuota significativa de vehículos de bajas emisiones requiere un **período de transición**, cuya duración dependerá de los avances que haga la industria del automóvil, de la rapidez con la que los clientes acepten la nueva tecnología, de los costes correspondientes, así como de otros factores, como la infraestructura de carga. El CESE señala que el período de transición no constituye un motivo para permitir que los vehículos diésel sobrepasen los límites de emisiones y que la cuestión de si es posible retroadaptar los vehículos diésel y las responsabilidades correspondientes en cuanto a la cobertura de los costes deben resolverse rápidamente.

1.6. El CESE pide a la Comisión Europea que haga una distinción mejor y más clara entre la **protección del clima** y la mejora de la calidad del **aire local**. Esto es importante para atraer al público hacia la inversión pública y privada. Algunos tipos de combustible pueden ayudar a mejorar la calidad del aire en las ciudades pero no son beneficiosos para el clima, por ejemplo, si la electricidad o el hidrógeno para los vehículos eléctricos proviene de centrales de carbón. Por otra parte, los vehículos de bajas emisiones que utilizan gas natural (fundamentalmente, el metano procedente de todo tipo de fuentes, ya sean subterráneas, materiales orgánicos o procesos químicos de síntesis o una mezcla de todos estos) procedente del biometano, aunque son respetuosos con el clima, pueden contribuir no obstante a la contaminación del aire local.

1.7. El CESE insta a la Comisión a actuar con mayor rigor al facilitar el acceso de los consumidores a formas de movilidad nuevas y no contaminantes que sean asequibles, así como asegurar que los beneficios de estos nuevos servicios de movilidad estén al alcance de todos y se distribuyan de forma homogénea por toda la Unión. Algunos de los **instrumentos de financiación** propuestos para este fin pueden ser útiles para abordar este problema, pero el Comité no cree que sean suficientes.

1.8. El CESE acoge con satisfacción la importante función que desempeña la Comisión en la formación de una alianza paneuropea de industrias con vistas al establecimiento de una cadena de valor completa para el desarrollo y la fabricación de **baterías** avanzadas en la UE. Para nuestros puestos de trabajo es vital que haya una mayor cuota de producción a lo largo de la cadena de valor dentro de la UE, y la garantía de que las baterías fabricadas son «limpias» puede obtenerse mejor con arreglo a las normas y estándares medioambientales de la UE, como, por ejemplo, en el enfoque de la economía circular.

2. Introducción

2.1. La UE está decidida a crear un **sistema energético descarbonizado** según se describe en el **paquete sobre la «energía limpia»**, cuyo objetivo es acelerar, transformar y consolidar la transición de la economía de la UE hacia una energía limpia conforme a sus compromisos en el marco de la COP21, sin dejar de lado por ello los importantes objetivos de crecimiento económico y creación de empleo.

2.2. La UE ha tomado muchas medidas hasta ahora. Sus **emisiones de gases de efecto invernadero** disminuyeron un 23 % entre 1990 y 2016, a pesar de que la economía creció un 53 % durante el mismo período. Este éxito se ha obtenido en muchos sectores, excepto en el **transporte**, un sector que representa cerca del 24 % de las emisiones de gases de efecto invernadero en Europa (datos de 2015) y que incluso ha experimentado un aumento de las emisiones durante el proceso de recuperación económica en Europa. La **Estrategia europea a favor de la movilidad de bajas emisiones** ⁽¹⁾, abordará este problema.

2.3. El CESE señala que la UE ya ha logrado avances considerables hacia una movilidad no contaminante: en 2009, los valores medios de **emisiones de CO₂** para nuevos turismos y vehículos comerciales ligeros se establecieron en 130 g CO₂/km para 2015 y 95 g CO₂/km para 2020, algo fundamental para alcanzar los objetivos climáticos de la UE. Desde la introducción de la **norma Euro** en 1992, los legisladores han disminuido un 97 % los límites de óxidos de nitrógeno para turismos entre la Euro 1 y la Euro 6, y un 98 % los límites de partículas, lo que representa una mejora considerable para la contaminación atmosférica local en las ciudades.

2.4. No obstante, estas medidas para el transporte por carretera no son suficientes con respecto a los compromisos adoptados en el marco de la COP21 y la necesidad urgente de aire limpio en las ciudades. Aunque estén disminuyendo las emisiones medias por vehículo y por kilómetro, no disminuye el total de emisiones procedentes del transporte por carretera, debido al aumento total del tráfico y a la velocidad limitada con la que se renueva el parque automovilístico en la UE.

2.5. En consecuencia, la respuesta de la Comisión Europea ha sido poner en marcha la iniciativa **«Europa en movimiento»**, que contiene una serie de iniciativas legales que se llevarán a cabo en tres paquetes. El **primer paquete**, presentado en 2017, reflejó la aspiración de Europa de avanzar con rapidez para que de aquí a 2025 se establezca un sistema de movilidad limpia, competitiva y conectada que integre todos los medios de transporte y que abarque toda la Unión. El CESE ⁽²⁾ ⁽³⁾ acogió con satisfacción este paquete, considerado fundamental para un **espacio único europeo de transporte** que funcione correctamente con un marco normativo adecuado.

⁽¹⁾ COM(2016) 501 final.

⁽²⁾ DO C 246 de 28.7.2017, p. 64.

⁽³⁾ DO C 81 de 2.3.2018, p. 195.

2.6. La Comunicación ⁽⁴⁾ sobre el **segundo paquete** de la estrategia «Europa en movimiento», de la que trata el presente dictamen, se centra más en instrumentos para reducir las emisiones procedentes del transporte por carretera, como la Directiva sobre vehículos limpios ⁽⁵⁾, las nuevas normas sobre las emisiones de CO₂ de los vehículos ⁽⁶⁾, un plan de acción para el despliegue transeuropeo de una infraestructura para los combustibles alternativos ⁽⁷⁾, la revisión de la Directiva sobre el transporte combinado ⁽⁸⁾, el Reglamento sobre los servicios de transporte de viajeros en autobús y autocar ⁽⁹⁾ y una iniciativa sobre las baterías. Las propuestas concretas se abordan con detalle en distintos dictámenes del Comité. El **tercer paquete**, que se centrará más en cuestiones de seguridad, se presentará durante el primer semestre de 2018.

3. Síntesis de la Comunicación

3.1. El segundo paquete contiene varias iniciativas legales para establecer normas claras, realistas y aplicables a fin de contribuir a garantizar la igualdad de condiciones para los agentes del sector que operan en Europa. Se animará a los consumidores a dar el paso hacia los vehículos limpios y otras opciones de movilidad no contaminantes mejorando la infraestructura para los combustibles alternativos y la oferta de servicios interoperables entre los Estados.

3.2. Se propone un nuevo **Reglamento sobre las emisiones de CO₂** de los turismos y vehículos comerciales ligeros para el período posterior a 2020. Según esta propuesta, los fabricantes de turismos y vehículos comerciales ligeros deben reducir las emisiones de CO₂ de su nuevo parque automovilístico en la UE un 15 % hasta 2025 y un 30 % hasta 2030. Estos objetivos de reducción relativa se sustituirán por valores absolutos de emisiones de CO₂ en cuanto estén disponibles los datos del nuevo procedimiento de ensayo de vehículos ligeros armonizado a nivel mundial (no previstos hasta después de 2020).

3.3. La introducción del procedimiento de ensayo de vehículos ligeros armonizado a nivel mundial, como un marco sólido y realista de ensayo para la homologación de tipo de los vehículos, será fundamental para superar la grave crisis de confianza de los consumidores y recuperar esta confianza. También se introducirán ensayos de emisiones en condiciones reales de conducción que se realizarán en carretera, en lugar de en un banco de pruebas.

3.4. Se propone un plan de actuación destinado al fomento de la inversión en la **infraestructura para los combustibles alternativos** y el desarrollo de una red de puntos de recarga y repostaje rápidos e interoperables en toda la Unión. Participan varios mecanismos de financiación, como el Mecanismo Europeo para los Transportes Limpios, el Mecanismo «Conectar Europa», el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

3.5. Se revisa la **Directiva sobre el transporte combinado** para promover el uso combinado de diferentes modos para el transporte de mercancías (por ejemplo, camiones y trenes).

3.6. La **Directiva sobre el servicio de transporte de viajeros en autobús y autocar** fomentará el desarrollo de conexiones de autobús y autocar nacionales de larga distancia en toda Europa, brindará más posibilidades de elección de transporte para todos los ciudadanos, y ofrecerá opciones alternativas al uso del automóvil privado.

3.7. La **Directiva sobre los vehículos limpios** fomentará métodos de movilidad no contaminantes en las licitaciones públicas como estímulo de la demanda en la industria del automóvil.

3.8. La **iniciativa sobre las baterías** contribuye a crear una alianza de industrias europeas para llegar a ser más independientes y aumentar la participación en la cadena de valor de la producción de vehículos eléctricos. Asimismo, la Comisión Europea asignará directamente, en el marco de Horizonte 2020 (programa de trabajo para 2018-2020), 200 millones EUR para la investigación e innovación en el ámbito de las baterías, que se suman a los 150 millones EUR ya asignados.

⁽⁴⁾ COM(2017) 675 final.

⁽⁵⁾ TEN/652 — Vehículos limpios y energéticamente eficientes; ponente: Ulrich Samm. (véase la página 58 del DO).

⁽⁶⁾ INT/835 — Revisión de los Reglamentos sobre las emisiones de CO₂ de los turismos y vehículos ligeros; ponente: Dirk Bergrath (no publicado aún en el Diario Oficial).

⁽⁷⁾ TEN/654 — Plan de acción sobre la infraestructura para los combustibles alternativos (Comunicación); ponente: Boland (véase la página 69 del DO).

⁽⁸⁾ TEN/651 — Transporte combinado de mercancías; ponente: Back (véase la página 52 del DO).

⁽⁹⁾ TEN/650 — Acceso al mercado internacional de los servicios de autocares y autobuses; ponente: Hencks (véase la página 47 del DO).

4. Observaciones generales

4.1. El tema central de esta Comunicación sobre el transporte por carretera se basa en un sector que es **líder mundial** en la fabricación y la prestación de servicios. La parte de este sector dedicada a la producción emplea al 11 % del total de los trabajadores de la industria manufacturera de la UE y genera el 7 % del PIB de la UE. Esta posición fuerte debe mantenerse y usarse para acelerar, transformar y consolidar la transición de la economía de la UE hacia la energía limpia, con el objetivo importante de alcanzar también una posición de **liderazgo en nuevas tecnologías** en el mercado mundial.

4.2. El CESE acoge con satisfacción el enfoque tecnológicamente neutro en general, abierto a nuevos avances, algo que cabe esperar en vista de los continuos esfuerzos de I+D que reciben apoyo por parte de la UE. Desea señalar, no obstante, que las iniciativas no se ajustan totalmente a dicho enfoque. En función de los progresos tecnológicos, no es en absoluto seguro que nuestra movilidad futura vaya a ser totalmente eléctrica. Hay otras tecnologías de propulsión que también ofrecen un gran potencial para la movilidad limpia. En vista de la rápida evolución de la tecnología moderna de los transportes en los próximos años, el CESE recomienda que se adopte un **enfoque más flexible** en lugar de, por ejemplo, establecer límites de emisiones fijos u objetivos en materia de contratación pública. A modo de ejemplo, una revisión intermedia de los límites de emisión y unos objetivos mínimos es en principio lo mínimo que puede hacerse para permitir la adaptación en una fase posterior.

4.3. El CESE acoge con satisfacción las iniciativas tendentes a restaurar la **confianza de los consumidores** en la industria automovilística y en el sistema normativo. Es fundamental recuperar la confianza mediante normas realistas en materia de emisiones y nuevos procedimientos de ensayo. El CESE señala que unos valores de emisiones más realistas no solo dependerán de la tecnología del vehículo, sino también en gran medida del comportamiento del conductor y de las condiciones meteorológicas y de la carretera. Por consiguiente, los consumidores se verán frente a una gran variación de datos incluso para un único tipo de vehículo.

4.4. Cada año se introducen 14 millones de vehículos nuevos que solo sustituyen en torno al 5 % del parque total de 253 millones de vehículos en la UE. Incluso solo con este **índice de renovación**, y sobre la base de las normas vigentes en materia de emisiones, las emisiones de CO₂ se reducirán más de un 30 % de aquí a 2030 con respecto a 2005 (Informe de la Asociación de la Industria del Automóvil de Alemania). El CESE acogería con satisfacción cualquier iniciativa que permitiese acelerar la tasa de renovación y, con ello, reducir aún más las emisiones. En particular en países con una tradición menos arraigada en el sector del automóvil, la necesidad de nuevas soluciones de producción brinda oportunidades de innovación y un auge potencial de la competitividad del sector en el área del desarrollo de una movilidad de bajas emisiones.

4.5. El CESE desearía señalar que la Comisión, además de centrarse en las nuevas tecnologías, como los vehículos eléctricos, también debería considerar el gran potencial de mejora que tiene el **parque automovilístico existente**. Por ejemplo, una reducción de 1 g en las emisiones de CO₂ conseguida gracias al uso de biocombustibles o combustibles no fósiles en todo el parque automovilístico sería tan eficaz como una mejora de 20 g en el parque de vehículos nuevos (Informe de la Asociación de la Industria del Automóvil de Alemania).

4.6. Debemos ser conscientes de que alcanzar una cuota considerable de vehículos de bajas emisiones requiere un **período de transición** cuya duración es impredecible. Depende de los avances que realice la industria automovilística, de cómo acepten los consumidores la nueva tecnología y de los costes que esta implique, así como de otros factores como la infraestructura de recarga, el precio de los combustibles y la contratación pública.

No obstante, este período de transición no puede considerarse como un pretexto para dar rienda suelta a continuar sobrepasando los límites para los vehículos diésel y evitar retroadaptarlos con un sistema de reducción catalítica selectiva (RCS) a fin de cumplir con la norma Euro 6. La Comisión debe velar por que los poderes legislativos nacionales de los Estados miembros asuman la retroadaptación a la norma Euro 6 tan pronto como sea posible, y que se clarifiquen las obligaciones y la responsabilidad por los costes.

4.7. El CESE insta a que la industria del automóvil utilice el período de transición de tal modo que se mejore la **cohesión** en la UE tomando decisiones adecuadas sobre la ubicación de zonas industriales y que las oportunidades de disponer de vehículos limpios sean las mismas en todos los Estados miembros. Sería inaceptable, por ejemplo, que se prohibiesen los vehículos diésel más antiguos en algunos Estados miembros y que, a continuación, se vendiesen a Estados miembros con una economía más débil. Asimismo, los acontecimientos que tengan lugar fuera de la UE desempeñan un papel importante, puesto que la industria automovilística europea trabaja en gran medida para el **mercado mundial**. Es extremadamente importante que la política de la UE proteja los acuerdos internacionales que sean justos para la industria automovilística europea en comparación con sus competidores en los Estados Unidos o Asia.

4.8. De **la investigación y el desarrollo** dependerá que alcancemos un gran avance tecnológico en el futuro, por ejemplo en el rendimiento de las baterías. Tal avance podría lograrse no solo en los vehículos con baterías, sino también en el ámbito de los combustibles utilizados en motores de combustión interna o en pilas de combustible. Mientras que los combustibles respetuosos con el clima y no fósiles, como el HVO100, ya se utilizan ampliamente en algunos países (como Suecia), también podrían ponerse en uso **nuevos tipos de combustible**, como el combustible sintético o el hidrógeno, que podrían producirse con costes aceptables con el exceso de electricidad disponible en cantidades cada vez mayores gracias a la continua expansión de las fuentes renovables de energía fluctuantes.

4.9. El CESE pide a la Comisión Europea que establezca una distinción clara entre los diferentes objetivos que persigue la introducción de vehículos limpios. Hay dos objetivos: proteger el clima y mejorar la calidad del aire local. Es importante señalar que algunos tipos de combustible pueden ayudar a mejorar la calidad del aire en las ciudades pero no son beneficiosos para el clima, por ejemplo, cuando la electricidad o el hidrógeno para los vehículos eléctricos proviene de centrales de carbón. Por otra parte, los vehículos de bajas emisiones que utilizan gas natural procedente del biometano, aunque son respetuosos con el clima, pueden contribuir no obstante a la contaminación del aire local. La reducción de la contaminación del aire local en las ciudades es un asunto de suma urgencia y requiere actuar a nivel regional y local, mientras que la protección del clima es una cuestión global y los cambios solo pueden conseguirse (y observarse) a lo largo de décadas. Es importante hacer una clara distinción entre estos objetivos para lograr la aceptación del público en favor de la inversión pública y privada.

4.10. El CESE insta a la Comisión a actuar con mayor rigor al facilitar el acceso de los consumidores a formas de movilidad nuevas y no contaminantes que sean asequibles, así como asegurar que los beneficios de estos nuevos servicios de movilidad estén al alcance de todos y se distribuyan de forma homogénea por toda la Unión. Los posibles problemas, en particular los **costes adicionales para los consumidores**, son un motivo de preocupación. Algunos de los instrumentos de financiación propuestos para abordar este problema pueden ser útiles, pero el Comité no cree que sean suficientes. En relación con esto, el CESE acoge favorablemente la iniciativa de la Comisión de mejorar la capacidad de los consumidores de tomar decisiones mejor fundadas al adquirir o utilizar un vehículo ofreciendo una mayor transparencia y una metodología para comparar los costes.

4.11. El CESE acoge con satisfacción la importante función que desempeña la Comisión en la formación de una alianza paneuropea de industrias con vistas al establecimiento de una cadena de valor completa para el desarrollo y la fabricación de **baterías** avanzadas en la UE. Existen varias razones que justifican este objetivo: lograr mayor independencia frente a los fabricantes de baterías procedentes de fuera de la UE tiene una importancia estratégica, para nuestro empleo es fundamental contar en la UE con una mayor participación en la fabricación a lo largo de toda la cadena de valor, y las normas medioambientales de la UE son la mejor garantía de que se fabriquen baterías «limpias», como por ejemplo en el enfoque de la economía circular. Para alcanzar este objetivo es esencial que las industrias realicen inversiones a gran escala, mientras que el papel de la Comisión es establecer condiciones límite adecuadas, como son las normas técnicas.

4.12. El CESE respalda el enfoque centrado en las emisiones del tubo de escape para definir los «vehículos limpios» en razón de su simplicidad. Sin embargo, desearía destacar también que este enfoque no refleja la **huella de carbono** de un vehículo durante todo su ciclo de vida. Con el fin de evitar cualquier tratamiento injustificado de ciertos tipos de vehículos, es necesario dedicar más esfuerzos en el ámbito de la legislación para ir más allá del enfoque centrado en las emisiones del tubo de escape y tener en cuenta también cuestiones relacionadas con la fabricación o el suministro de energía limpia.

4.13. El CESE llega a la conclusión de que el principal obstáculo para la modernización del **transporte público** es la falta de financiación, e insta a la Comisión a que reconsidere la revisión de la Directiva sobre contratación pública prestando especial atención a la financiación. El CESE señala que, además de la necesidad de disponer de vehículos más limpios en el transporte público, es esencial convencer a más ciudadanos para utilizar este transporte, procurando que resulte mucho más atractivo (conexiones, comodidad) en lugar de centrarse en abaratar los precios.

Bruselas, 19 de abril de 2018.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

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 — Reforzar las redes energéticas de Europa

[COM(2017) 718 final]

(2018/C 262/14)

Ponente: **Andrés BARCELÓ DELGADO**

Consulta	Comisión Europea, 12/02/2018
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobación en sección	5.4.2018
Aprobado en el pleno	19.4.2018
Pleno n.º	534
Resultado de la votación	157/1/2
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

EL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO,

1.1. **comparte** la visión de que una red de energía europea adecuadamente interconectada es imprescindible para alcanzar el objetivo de la Unión de la Energía: garantizar una energía asequible, segura y sostenible que posibilite de una manera competitiva el proceso de transición energética hacia una economía hipocarbónica;

1.2. **reafirma** que todos los objetivos climáticos y de seguridad energética de la UE están vinculados entre sí de modo indisociable, por lo que ninguno de ellos debería de ser considerado secundario respecto a los demás, a pesar de que algunos no sean vinculantes para los Estados miembros;

1.3. **considera** que las inversiones en la infraestructura de redes deben desarrollarse con la misma intensidad que el resto de las inversiones energéticas, y especialmente de manera coordinada con la expansión de las renovables, por lo que insta a la Comisión y a los Estados miembros a velar por el adecuado desarrollo tanto de las redes transnacionales como de las redes nacionales de energía, con el fin de posibilitar un desarrollo conjunto que permita el cumplimiento de los objetivos de la Unión;

1.4. **exhorta** a la Comisión y a los Estados miembros a elaborar informes de seguimiento bienales sobre el cumplimiento tanto de los objetivos de desarrollo de renovable como de las redes nacionales y transnacionales, con el fin de garantizar una implantación coordinada de renovables y redes, prestando especial atención a la detección de aquellos cuellos de botella que dificulten el transporte de la energía renovable;

1.5. **comprueba** que el objetivo del 10 % de interconexión fijado para 2020 no se podrá cumplir en varios Estados miembros, y las dificultades inherentes al desarrollo de estos proyectos (trámites administrativos complejos, implicaciones políticas, financiación, rechazo social) ponen en riesgo que se alcancen los objetivos de 2030, dificultando la consecución del conjunto de las políticas climáticas de la UE;

1.6. **sugiere** que una participación activa de la sociedad civil organizada en las fases de diseño de los proyectos de interconexión puede contribuir a mitigar el rechazo social a algunos proyectos;

1.7. **solicita** que se avance en el Reglamento de Gobernanza de la Unión, posibilitando la implantación de las medidas necesarias para facilitar el desarrollo de las interconexiones en las zonas que actualmente acumulan un mayor déficit frente al objetivo del 10 %;

1.8. **recomienda** añadir al indicador de porcentaje de interconexión por país, el seguimiento de ratios por zonas geográficas (ejemplo: península ibérica), así como incorporar indicadores de seguimiento de diferencias de precio entre mercados mayoristas, con el fin de priorizar la aplicación de los PIC en aquellas zonas con mayores diferencias;

1.9. **reconoce** que el apoyo financiero obtenido mediante el Mecanismo Conectando Europa (MCE), dotado con 5 350 millones EUR para infraestructuras energéticas hasta 2020, conjuntamente con otras líneas de ayuda y el trabajo de los Grupos Regionales, ha permitido el desarrollo de un número creciente de proyectos que acercan a la UE a la consecución del mercado interior de la energía;

1.10. **insta** a que se revise el presupuesto de apoyo disponible para los proyectos de interconexión, ya que las actuales dotaciones podrían resultar insuficientes para alcanzar el cumplimiento de los objetivos planteados;

1.11. **requiere** a los Estados miembros y a la Comisión que refuercen los mecanismos de solidaridad y seguridad compartida, de modo que se posibilite la consecución de la transición energética y de los objetivos de seguridad de suministro con una buena relación de coste-beneficio que redunde en la competitividad de la industria y los ciudadanos europeos, y

1.12. **recomienda** a la Comisión y a los Estados miembros que promuevan instrumentos de gestión (software) que aumenten la eficiencia en la operación de las interconexiones.

2. La política de redes transeuropeas de energía

2.1. Para cumplir con sus objetivos de cambio climático, competitividad y seguridad energética, la Unión Europea se ha marcado unos objetivos de desarrollo de las redes de transporte de energía que posibiliten el proceso de transición energética hacia una economía baja en carbono.

En concreto, para 2020 se fijó el reto de que los Estados miembros alcancen un 10 % de interconexión con sus países vecinos. Adicionalmente, con el fin de que el desarrollo de los objetivos de generación renovable se acompañe con un adecuado desarrollo de las interconexiones, el Consejo Europeo acordó elevar al 15 % el objetivo de interconexión eléctrica para 2030.

2.2. Para garantizar el cumplimiento del 10 % de interconexión, la UE adoptó en 2013 el Reglamento de las Redes Transeuropeas de Energía (Reglamento RTE-E) y lanzó el Mecanismo Conectar Europa (MCE), sentando las bases para identificar, apoyar y priorizar la ejecución de los «proyectos de interés común» (PIC), necesarios para lograr una red energética transeuropea resiliente.

2.3. Las inversiones en redes europeas de energía se cifran, hasta 2030, en 180 000 millones EUR, y se espera que, una vez completadas, estas generen ahorros anuales entre los 40 000 y los 70 000 millones EUR, gracias a los costes de generación evitados y a unos precios mayoristas de gas más competitivos que aminoran los costes de la transición energética.

La tercera lista de PIC, aún pendiente de aprobación por el Parlamento Europeo, identifica 173 proyectos para contribuir al cumplimiento de los objetivos de interconexión para 2020 y 2030.

Pese a la ambición de la lista y a las medidas de apoyo existentes, tanto las dificultades técnicas inherentes a los proyectos como las implicaciones políticas y administrativas y el rechazo social hacen que menos del 30 % de los 173 proyectos incluidos en la tercera revisión de los PCI efectuada en 2017 estará finalizado en 2020.

A este retraso ha contribuido el hecho de que la aplicación de las normas RTE-E en los niveles nacionales no se ha desarrollado completamente.

2.4. Para avanzar hacia la consecución de los objetivos, la Comisión estableció cuatro grupos de alto nivel con el fin de acelerar el desarrollo de las infraestructuras en cuatro regiones específicas.

2.4.1. *Plan de interconexión del mercado báltico de la energía*

La prioridad política es la sincronización de la red eléctrica de los países bálticos con la red continental europea, así como acabar con el aislamiento —y la dependencia de una única fuente de gas— de los países bálticos y Finlandia en sus redes de gas.

El CESE apoya plenamente que se alcance un acuerdo político para impulsar la finalización de los PIC de gas en 2021, tanto la interconexión Estonia- Finlandia como la de Polonia-Lituania.

2.4.2. *Península Ibérica (Declaración de Madrid)*

Lamentablemente, y a pesar de la aprobación de la línea del golfo de Vizcaya, las interconexiones de la Península Ibérica con el resto de Europa están lejos de alcanzar los objetivos establecidos para 2020, y muy lejos de los planteados para 2030.

El nivel de interconexión existente entre España y Portugal no soluciona el problema de fondo de la falta de conexiones entre la Península Ibérica y Francia, puesto que la única manera de que la Península se interconecte con Europa y se integre en el mercado interior es a través de Francia, situándose las interconexiones con este país en torno al 2,8 %.

Este pequeño porcentaje de interconexión contribuye a que los precios de la electricidad de la Península Ibérica sean de los más elevados de Europa y a que el coste para el sistema de integrar renovables sea también muy alto, al ser necesarias grandes capacidades de potencia de respaldo y la aplicación de procedimientos que permitan gestionar una alta volatilidad en la combinación de generación energética. Las recientes declaraciones del presidente Macron suponen un respaldo político imprescindible para las dos interconexiones pirenaicas que se encuentran —todavía— en estado embrionario.

2.4.3. *Conectividad energética en Europa Central y Sudoriental*

Esta región es vulnerable a las interrupciones de suministro y paga un precio del gas más elevado que el resto de la UE, a pesar de su proximidad geográfica al proveedor de gas.

Los principales objetivos son el lanzamiento del interconector Bulgaria-Serbia, el inicio de la inversión en la terminal de gas natural licuado (GNL) de Krk (en el primer semestre de 2018) y el inicio de la construcción del corredor Bulgaria-Austria en su parte rumana.

2.4.4. *Cooperación energética en el Mar del Norte*

El objetivo principal se ha centrado en la combinación de generación y transporte a partir de energías renovables, así como en la creación de un marco jurídico y reglamentario propicio para este tipo de proyectos en un área que cuenta con un potencial de generación eólica que se situará entre el 4 % y el 12 % del consumo de la UE en 2030.

3. **Reorientar la política de infraestructuras a más largo plazo**

3.1. Aunque la Comisión y los Estados miembros han hecho un esfuerzo considerable con la impulsión de los PIC, la realidad es que, tanto por dificultades técnicas como por condicionantes burocráticos y limitaciones financieras, solo un número reducido de ellos estará plenamente ejecutado en 2020, por lo que es urgente una revisión del calendario de implementación previsto para los PIC, dando prioridad a las zonas más alejadas del cumplimiento de los objetivos de interconexión.

3.2. El CESE considera que se deben incluir criterios de ciberseguridad en los PIC, de forma que se limite el riesgo para los ciudadanos europeos.

La digitalización va a suponer que la proporción de sistemas sea cada vez más importante en los nuevos proyectos de inversión.

3.3. En las interconexiones de gas debe concederse prioridad a aquellos PIC que contribuyan de manera sustancial a garantizar la seguridad de suministro de los Estados miembros, tanto frente a riesgos derivados de actuaciones de terceros países como por limitaciones técnicas.

3.4. Los objetivos de interconexión eléctrica tienen el defecto de considerar a cada Estado miembro por separado. Se estima necesario repetir el ejercicio por zonas geográficas, con las necesarias agrupaciones de Estados miembros, para evitar los cuellos de botella en las interconexiones de redes. Esto es especialmente necesario en los casos en los que un Estado solo puede interconectarse con el resto de Europa a través de otro Estado, como el caso de la península ibérica, Chipre, Malta e Irlanda.

3.5. Las interconexiones de los Estados miembros con un mayor déficit de conexión como, entre otros, los países pertenecientes a la península ibérica, la Europa Sudoriental, Polonia e Irlanda deben ser prioritarias, y el CESE insta a la Comisión y a los Estados miembros a que articulen las medidas necesarias para su ejecución sin dilaciones indebidas.

3.6. El objetivo del 10 % de interconexión eléctrica no se alcanzará en 2020 en Chipre, España, Italia, Polonia ni el Reino Unido, y la inclusión de Irlanda y Portugal en la lista de «conseguidos» es muy cuestionable.

A la vista de los datos de la propia Comisión, el objetivo del 15 % de interconexiones eléctricas en 2030 parece difícilmente alcanzable, máxime si se realiza un análisis correcto por «cuellos de botella geográficos» y no solo por Estados miembros.

3.7. Los nuevos umbrales que se han definido para medir las necesidades de interconexión y de integración en el mercado único, de cara al cumplimiento de los objetivos 2030, son:

- un umbral de una diferencia de 2 EUR/MWh entre los mercados mayoristas de cada Estado miembro, región o zonas de oferta, con el objetivo de avanzar en la armonización de mercados;
- el suministro eléctrico debe garantizarse por una combinación de la capacidad de cada Estado miembro y las importaciones de energía. Cuando la capacidad nominal de los interconectores sea inferior al 30 % de la carga máxima deben abordarse nuevas interconexiones, y
- el tercer umbral se refiere a la utilización óptima de la energía renovable: cuando la capacidad de interconexión (exportación) sea inferior al 30 % de la capacidad instalada de renovables, deberán afrontarse nuevas interconexiones.

Estos tres umbrales relacionan de una manera directa los objetivos de desarrollo de las renovables y la integración en el mercado interior con los objetivos de interconexión, avanzando de manera positiva en la consecución conjunta de todos ellos.

3.8. Considerando los nuevos umbrales establecidos y la limitación que supone el análisis por Estado miembro, hay seis países que no cumplen ninguno de los tres umbrales: Chipre, España, Grecia, Irlanda, Italia y el Reino Unido. Habría que sumar a ellos a Portugal y Malta, que cumplen dos de los umbrales, pero mediante conexión exclusiva a España e Italia, respectivamente.

Tanto los países bálticos como Alemania, Bulgaria, Polonia y Rumanía cumplen dos de los tres umbrales, mientras que los demás Estados miembros pueden considerarse plenamente integrados al cumplir los tres umbrales.

3.9. Tanto con los análisis del porcentaje de interconexión de cada Estado como con el análisis de los tres nuevos umbrales queda patente que en varios Estados será muy difícil alcanzar los objetivos definidos para 2030. Uno de los principales problemas es que el objetivo de interconexión no es vinculante para los Estados miembros, hecho que, unido a los retrasos inherentes a este tipo de proyectos (consenso político, necesidades de financiación, retorno económico, rechazo social), dificulta su consecución. Todos los objetivos climáticos y de seguridad energética de la UE están vinculados entre sí de modo indisoluble, por lo que ninguno de ellos debería de ser considerado secundario respecto a los demás.

3.10. La UE debe seguir impulsando la tramitación y aprobación de su Reglamento de Gobernanza, adoptando un enfoque ambicioso que considere en pie de igualdad el objetivo de interconexiones y el objetivo de renovables, con el fin de asegurar que los Estados miembros y la Comisión movilicen con urgencia todos los esfuerzos para alcanzar cuanto antes el objetivo de interconexión del 10 % que permita el acceso al mercado interior de energía de la Unión.

Adicionalmente, para aquellos proyectos que incrementen de forma significativa la actual capacidad de interconexión en puntos que estén por debajo del objetivo del 10 %, se deben aplicar todos los instrumentos financieros disponibles, como el MCE, los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos y el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas. Estos proyectos deberían ser objeto de un trato regulatorio específico, con un refuerzo de las medidas de gobernanza europea para los proyectos que acelere su puesta en marcha.

3.11. Los grupos regionales, conjuntamente con la Comisión, deben mantener una evaluación continua, caso a caso, priorizando la realización de estos PIC, incluyendo la adopción de aquellas medidas que sean requeridas para facilitar su ejecución — entre otras, la simplificación de los trámites administrativos— y propiciar el acuerdo entre los Estados miembros mediante la celebración de reuniones al máximo nivel.

Se necesita una actuación concertada de todas las partes implicadas, incluidos los Estados miembros, los gestores de las redes de transporte, los promotores y los reguladores. Iniciativas como el Foro de Infraestructuras Energéticas celebrado anualmente en Copenhague, en el que se posibilita la participación activa de todos estos agentes, son muy positivas para tratar de encontrar soluciones a los problemas de desarrollo de los proyectos de interconexión.

4. Seguridad de suministro

4.1. Con una gran dependencia energética del exterior en todos sus Estados miembros, potenciar la seguridad de suministro es uno de los objetivos primordiales de la UE. A este respecto, en los últimos años se han realizado avances significativos, en especial en las redes e interconexiones de gas natural; aun así, debe continuar priorizándose el desarrollo de aquellos PIC necesarios para lograr que el sistema gasista de cada país cumpla con el criterio N-1 definido por el Reglamento (UE) n.º 994/2010 y, posteriormente, logre disponer cuanto antes de tres fuentes alternativas de suministro de gas.

4.2. Debe prestarse una especial atención a las contribuciones que se precisan para acabar con las deficiencias que todavía muestran algunos territorios de la Unión, como las islas y las zonas periféricas. Es importante recordar las conclusiones del Consejo Europeo del 4 de febrero de 2011, donde se acordó que ningún Estado miembro debería permanecer aislado de las redes europeas de gas y electricidad después de 2015, ni ver su seguridad energética condicionada por la falta de interconexiones adecuadas. A tal efecto, y a pesar del retraso, los avances que ha introducido la cobertura del MCE en 2017, con el impulso a proyectos que permitirán finalizar el aislamiento de islas como Chipre y Malta, y los PIC que están en estudio —como el gasoducto EastMed—, permiten ser optimistas a medio plazo.

4.3. Es necesario poner en práctica mecanismos de solidaridad entre Estados que posibiliten la actuación conjunta para la solución de los posibles riesgos de suministro de un determinado Estado en situaciones de emergencia.

5. Requisitos para la transición energética

5.1. El avance hacia una economía hipocarbónica y los objetivos definidos para 2030 (27 % de renovables) y 2050 (reducción del CO₂ de un 80 %) impulsarán la electrificación del transporte y del sector doméstico, disparando las necesidades de energías renovables e introduciendo nuevos usos de las mismas mediante proyectos «Power to Gas».

5.2. Para alcanzar los objetivos de 2050, las necesidades de inversión en las redes de transporte y distribución deben situarse anualmente entre 40 000 y 62 000 millones EUR⁽¹⁾, frente a la cifra actual de 35 000 millones EUR.

5.3. Hay un riesgo evidente de que los objetivos de interconexión 2030-2050 no se cumplan por las dificultades que presenta el desarrollo de estos proyectos, hecho que pondría en riesgo los objetivos europeos en materia de lucha contra el cambio climático, disparando los costes de respaldo a las inversiones en energías renovables.

⁽¹⁾ Estudio Parlamento Europeo (Comité ITRE)-European Energy Industry Investments 2017, IP/A/ITRE/2013-46 — PE595.356.

5.4. El desarrollo de renovables tiene que ir acompañado de un adecuado desarrollo de las redes energéticas, tanto transnacionales como nacionales.

6. El avance hacia un auténtico mercado interior de la energía

6.1. El CESE siempre ha manifestado que la Unión de la Energía es un factor clave en la construcción de la Unión Europea, siendo las interconexiones un elemento indispensable para poder alcanzar un auténtico mercado interior de la energía, ya que en ausencia de ellas, se producirán situaciones anómalas con muchas ineficiencias.

En ausencia de interconexiones, la política de fomento de las energías renovables conllevará una gran volatilidad en los precios, una necesidad de mayores inversiones en «tecnologías de respaldo» y un desperdicio de la producción de energías renovables en momentos en los que se produzca un aumento de la generación con una disminución del consumo.

6.2. La Agencia de Cooperación de los Reguladores de la Energía (ACER) estima que solo el 31 % de la capacidad de interconexión existente en los países de la Europa continental se ofrece al mercado. Por ello, con el fin de avanzar en la consecución del mercado interior, se recomienda la adopción de medidas que maximicen la capacidad ofertada a los mercados, lo que generará una mayor competencia, una mayor eficiencia y un mejor uso de los recursos disponibles.

6.3. Para reducir los costes de operación es preciso avanzar en el acoplamiento de los mercados intradiarios y en los mercados transfronterizos de balance, impulsando las medidas del Reglamento (UE) 2017/2195 de Balance Eléctrico, requiriendo a los Estados miembros la cooperación regional para el desarrollo de zonas de balance en las interconexiones que contribuyan a la resolución de congestiones, a la optimización de energías de reserva entre los Estados miembros y al aumento de la competitividad de los mercados ⁽²⁾.

7. Optimización económica

7.1. El CESE considera que se deben impulsar medidas que permitan garantizar que los fondos europeos disponibles se destinan prioritariamente a aquellos proyectos más necesarios desde el punto de vista de seguridad de suministro y a los que garanticen un mayor retorno económico o posibiliten un mayor avance hacia los objetivos climáticos de la Unión.

7.2. El umbral 1 (diferencial de precios) debe ser determinante, desde el ámbito económico, en la asignación de proyectos.

7.3. Los proyectos de almacenamiento (bombeo, entre otros) que contribuyan a minimizar las necesidades del parque de generación deben tener asignada una prioridad por delante de otros proyectos que no cuentan, a día de hoy, con respaldo tecnológico suficiente y cuya financiación debe hacerse con cargo a los programas de investigación e innovación; este es, por ejemplo, el caso de algunos proyectos relacionados con el transporte de CO₂. Sin embargo, la regulación no debe ir por delante de la tecnología.

Bruselas, 19 de abril de 2018.

*El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER*

⁽²⁾ DO L 312 de 28.11.2017, p. 6.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones — Tercer Informe sobre el estado de la Unión de la Energía»

[COM(2017) 688 final]

(2018/C 262/15)

Ponente: **Toni VIDAN**

Coponente: **Christophe QUAREZ**

Consulta	Comisión Europea, 18.1.2018
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	5.4.2018
Aprobado en el pleno	19.4.2018
Pleno n.º	534
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	159/5/5

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge con satisfacción el Tercer Informe sobre el estado de la Unión de la Energía, respalda los objetivos del proyecto de la Unión de la Energía y celebra que se haga hincapié en el compromiso y la movilización de la sociedad de la UE para que haga plenamente suya la Unión de la Energía. Reitera su propuesta de entablar un diálogo efectivo en materia de energía con la sociedad civil organizada a escala local, regional, nacional y de la UE.

1.2. El CESE siempre ha considerado que la idea de la Unión de la Energía reviste suma importancia para el éxito de la Unión Europea. Comparte la opinión de la Comisión de que la Unión de la Energía no se limita solo a los ámbitos de la energía y el clima. El CESE considera que la transición energética brinda la oportunidad de construir una Europa más democrática, más cohesionada, más competitiva y más justa. El esfuerzo conjunto encaminado a crear una Unión de la Energía también debe reforzar la sostenibilidad medioambiental, política, económica y social de la Unión Europea, de acuerdo con sus valores fundamentales.

1.3. El CESE valora positivamente el paquete de medidas «Energía Limpia», que constituye un paso en la dirección correcta, pero lamenta que el Tercer Informe sobre el estado de la Unión de la Energía no haga mención del carácter insuficiente de los objetivos fijados en el paquete. El CESE respalda las iniciativas emprendidas por el Parlamento Europeo para reforzar el marco jurídico, y expresa su preocupación por los intentos del Consejo de desvirtuar las disposiciones futuras. El CESE pide a la UE que intensifique sus acciones para acercar a Europa y al mundo al objetivo de un balance neutral de carbono, consagrado en el Acuerdo de París y ratificado por todos los Estados miembros.

1.4. El CESE lamenta que el Tercer Informe sobre el estado de la Unión de la Energía no desarrolle la perspectiva a largo plazo de la Unión de la Energía, y pide a la Comisión Europea que incluya plenamente la perspectiva de 2050 en la Unión de la Energía y que presente una propuesta de actualización de la Hoja de ruta para 2050 con arreglo al Acuerdo de París. Esto estaría en consonancia con la Resolución del Parlamento Europeo en la que pide que se elabore, de aquí a 2018, una estrategia de la UE de cero emisiones para mediados de siglo [2017/2620(RSP)].

1.5. El CESE destaca, a este respecto, la fundamental importancia que reviste la gobernanza de la Unión de la Energía. De acuerdo con lo expuesto en su dictamen sobre el tema «Gobernanza de la Unión de la Energía»⁽¹⁾, el CESE considera esencial garantizar que la gobernanza anime a los responsables políticos, a todos los niveles, a elaborar planes a largo plazo más allá de 2030, a tener en cuenta los intereses y puntos de vista de todas las partes interesadas de la sociedad, en particular los grupos vulnerables, a llevar a cabo una adaptación al cambio normativo y tecnológico, y a permitir que los ciudadanos exijan responsabilidades a los responsables políticos.

1.6. El CESE observa que la transición energética ya ha comenzado en Europa: las tecnologías eficientes y la preferencia de los ciudadanos por la energía limpia están haciendo que disminuya el consumo energético y que aumente al mismo tiempo la producción de energías renovables. No obstante, en determinados aspectos, el Tercer Informe sobre el estado de la Unión de la Energía hace una evaluación excesivamente optimista de los avances realizados. El CESE acoge con satisfacción las conclusiones de dicho Informe en relación con la importancia del Diálogo de Talanoa de 2018 sobre el clima y hace hincapié en que es necesario realizar un mayor esfuerzo en términos de innovación, inversión, cooperación y comercio mundiales para que la UE pueda convertirse en el líder mundial que aspira a ser.

1.7. El CESE lamenta que el Tercer Informe sobre el estado de la Unión de la Energía se concentre principalmente en los obstáculos a la infraestructura técnica. En el futuro se debe dedicar mucha más atención a otras barreras de mercado e institucionales que impiden al público en general, consumidores, comunidades y pymes participar y beneficiarse de la transición a la energía limpia y los mecanismos de apoyo conexos de la UE. Entre los ejemplos de obstáculos no considerados, cabe mencionar las diferencias en el coste de capital para la inversión en energías renovables en la UE, la escasa aplicación del Estado de Derecho, la corrupción, la capacidad administrativa insuficiente, las dificultades de acceso a la red y la falta de digitalización y democratización en el sistema energético.

1.8. El CESE se congratula de que el Tercer Informe sobre el estado de la Unión de la Energía tome nota de la disminución del coste de las energías renovables y de otras tecnologías de energía limpia. Pide a la Comisión que incorpore estos avances en sus instrumentos futuros de política e inversión y que garantice que la perspectiva social sea el eje central de la Hoja de ruta para 2050 actualizada.

2. Antecedentes y reflexión sobre las recomendaciones anteriores del CESE

2.1. Existe un respaldo firme y creciente entre el público de la UE a los objetivos de la Unión de la Energía y a unas políticas climáticas y energéticas más ambiciosas. Según la última encuesta Eurobarómetro sobre el cambio climático⁽²⁾, realizada en marzo de 2017, el 74 % de los encuestados consideró el cambio climático como un problema muy grave, el 79 % opinó que la lucha contra el cambio climático y un uso más eficiente de la energía podrían impulsar la economía y la creación de empleo en la UE, y el 77 % estimó que el fomento de la experiencia de la UE en materia de nuevas tecnologías limpias en terceros países puede beneficiar económicamente a la UE, mientras que un 65 % coincidió en que una disminución de las importaciones de combustibles fósiles procedentes de terceros países puede reportar beneficios económicos a la UE. Del mismo modo, una gran mayoría de los encuestados se mostró de acuerdo en que se ha de reforzar el apoyo financiero público a la transición hacia energías limpias, aunque ello implique reducir las subvenciones a los combustibles fósiles (79 %), y que la reducción de las importaciones de combustibles fósiles puede aumentar la seguridad del suministro energético de la UE (64 %).

2.2. Existe también un apoyo creciente a los objetivos de la Unión de la Energía entre la comunidad empresarial europea, tanto dentro como fuera del sector energético. Un buen ejemplo de este apoyo es la nueva visión de la asociación europea de la industria eléctrica, Eurelectric⁽³⁾. Eurelectric afirma que, en vista del Acuerdo de París y la urgencia de abordar el cambio climático, la contaminación atmosférica y el agotamiento de los recursos naturales, se compromete a invertir en la generación de energía limpia y en soluciones que faciliten la transición, a reducir las emisiones y proseguir de forma activa los esfuerzos para alcanzar la neutralidad de carbono mucho antes de mediados de siglo, a promover el tan necesario cambio de una economía europea basada en los recursos a una basada en la tecnología, a facilitar la sostenibilidad social y medioambiental, a incorporar la sostenibilidad en todos los componentes de la cadena de valor y a tomar medidas para respaldar la transformación de los activos existentes en una sociedad sin emisiones de carbono.

⁽¹⁾ DO C 246 de 28.7.2017, p. 34.

⁽²⁾ https://ec.europa.eu/clima/news/eu-citizens-increasingly-concerned-about-climate-change-and-see-economic-benefits-taking-action_es

⁽³⁾ <https://cdn.eurelectric.org/media/2189/vision-of-the-european-electricity-industry-02-08-2018-h-864A4394.pdf>

2.3. Existe un número creciente de conclusiones técnicas y científicas que confirman que el sector de la electricidad y energía de la UE puede beneficiarse considerablemente de la rápida caída de los precios de las tecnologías de energía fotovoltaica, energía eólica y equilibrado de la red. En un informe publicado recientemente ⁽⁴⁾ por la Agencia Internacional de Energías Renovables (IRENA) se concluye que la UE podría aumentar la cuota de energías renovables de su combinación energética hasta un 34 % de aquí a 2030, lo que representaría el doble que en 2016, con una incidencia económica neta positiva. Este incremento se traduciría en un ahorro anual de entre 44 000 millones EUR y 113 000 millones EUR hasta 2030, al contabilizarse el ahorro relacionado con el coste de la energía y los costes ambientales y sanitarios evitados. Según otras investigaciones recientes ⁽⁵⁾, publicadas por *Energy Union Choices*, la hipótesis más rentable para la combinación de electricidad de la UE consiste en una cuota de energías renovables mucho más elevada para la electricidad que la prevista por la Comisión Europea, a saber, el 61 % en lugar del 49 % de aquí a 2030. Con esta hipótesis, la UE no solo evitaría 265 millones de toneladas adicionales de emisiones de CO₂ y 600 millones EUR en costes anuales del sistema energético de aquí a 2030, sino que crearía 90 000 puestos de trabajo adicionales (netos).

2.4. Se han emprendido iniciativas importantes, en particular, la declaración de Malta de mayo de 2017, para acelerar la transición a la energía limpia en las islas, incluidas las regiones ultraperiféricas de Europa, el Foro de competitividad industrial de las energías limpias, la Comunicación sobre una estrategia industrial para Europa y los esfuerzos para crear una «Alianza de las Baterías de la UE». Todos estos esfuerzos son esenciales para impulsar una política industrial integrada que pueda respaldar la transición energética y potenciar al mismo tiempo la creación de empleos de calidad, y deben considerarse como una oportunidad para el sector de demostrar la capacidad de Europa para desarrollar soluciones adecuadas para los desafíos actuales.

2.5. El CESE ha afirmado en reiteradas ocasiones que la Unión de la Energía ha de crear un entorno estable y favorable para las empresas europeas, con vistas a facilitarlas y animarlas a invertir y crear puestos de trabajo, prestando especial atención al potencial de las pymes. Para ello, debe establecerse conjuntamente un buen sistema de gobernanza de la Unión de la Energía, lo que pasa necesariamente por una modificación profunda del Reglamento relativo a la gobernanza de la Unión de la Energía propuesto por la Comisión Europea.

2.6. El CESE siempre ha considerado que la disponibilidad de una energía asequible y el acceso físico a la misma son fundamentales para evitar la pobreza energética, un problema que también impide a los ciudadanos pasar a soluciones hipocarbónicas. Acoge, por consiguiente, el lanzamiento del Observatorio de la Pobreza Energética, que constituye un primer paso hacia el desarrollo de una acción europea de mayor alcance, dirigida a la erradicación de la pobreza energética en Europa.

2.7. El CESE ha pedido que se incluya la dimensión social entre los criterios de evaluación del próximo Informe sobre el estado de la Unión de la Energía. Por ello, acoge con gran satisfacción las iniciativas sociales emprendidas por la Comisión Europea, como las relacionadas con las regiones que hacen un uso intensivo del carbono y con la pobreza energética, y celebra asimismo la creación de un subapartado específico en el Informe sobre el estado de la Unión de la Energía, dedicado a la dimensión social de dicha Unión. Este excelente primer paso ha de seguir siendo respaldado en el futuro, por ejemplo mediante la elaboración conjunta de un pacto social para una transición energética liderada por los ciudadanos.

2.8. El CESE señala que la transición energética no requiere unas cantidades de inversión considerablemente diferentes en comparación con las cantidades necesarias para mantener el sistema energético actual basado principalmente en combustibles fósiles importados. No obstante, sí que requiere tipos de inversión diferentes, entre los que se incluye la inversión dirigida a la descarbonización, la digitalización, la democratización y la descentralización. El principal desafío consiste en reasignar el capital, de los activos e infraestructuras con altas emisiones de carbono a los hipocarbónicos. Dicha reasignación debe emplear los fondos públicos nacionales y de la UE de forma eficaz, por ejemplo, suprimiendo progresivamente las subvenciones a los combustibles fósiles, incluidas las ayudas públicas de la UE a los gasoductos, sin obrar en detrimento de la competitividad industrial y el empleo, y sin distorsionar el mercado único.

2.9. A fin de ayudar a los inversores privados a realizar estas reasignaciones de capital, las autoridades públicas deben garantizar que los precios del carbono sean eficaces y predecibles para todas las actividades económicas. Entre los posibles elementos, cabe mencionar un precio base del carbono para el RCDE, junto con la armonización de los impuestos sobre la energía. Para ello, será necesario simplificar los instrumentos políticos de la UE y evitar los instrumentos que se solapan y

⁽⁴⁾ <http://irena.org/newsroom/pressreleases/2018/Feb/EU-Doubling-Renewables-by-2030-Positive-for-Economy>

⁽⁵⁾ <http://www.energyunionchoices.eu/cleanersmartercheaper/>

distorsionan las señales de inversión. El CESE ha pedido también a la Comisión que haga todo lo posible para implantar un sistema mundial de tarificación del carbono, lo que permitiría establecer condiciones equitativas para las empresas europeas en los mercados de exportación y en relación con los bienes importados.

3. Observaciones sobre el Tercer Informe sobre el estado de la Unión de la Energía y medidas de seguimiento

3.1. *Crear una gobernanza fuerte y democrática para la transición energética europea*

3.1.1. El CESE considera que la UE y la mayoría de sus Estados miembros deben democratizar aún más su formulación de políticas en materia de energía, por ejemplo, mediante el fomento de un uso eficaz de instrumentos como las encuestas deliberativas y las iniciativas ciudadanas europeas, y garantizando el compromiso sistémico y los recursos necesarios para que la sociedad civil organizada participe en la elaboración y aplicación de los planes nacionales de energía y clima.

3.1.2. El CESE reconoce que una gobernanza firme y democrática de la Unión de la Energía exige la creación de un servicio europeo de información energética, dentro de la Agencia Europea de Medio Ambiente, que sea capaz de garantizar la calidad de la información proporcionada por los Estados miembros, desarrollar un punto de entrada para todos los conjuntos de datos necesarios para evaluar el progreso de la Unión de la Energía, desarrollar, junto con las partes interesadas, los supuestos para los diversos escenarios, proporcionar modelos de fuente abierta que permitan verificar los diferentes supuestos y comprobar la coherencia entre diferentes previsiones. Su labor debería ser de libre acceso para todos los responsables de la toma de decisiones, las empresas y el público en general.

3.1.3. A fin de facilitar un entorno empresarial estable y favorable para las empresas europeas, en particular las pymes, la UE y los Estados miembros deben elaborar planes energéticos a largo plazo para alcanzar el objetivo de la neutralidad de carbono con el que se comprometieron en el Acuerdo de París. Dichos planes han de ser elaborados de la forma más inclusiva posible y alimentar los planes para 2030 y a largo plazo, previstos en el Reglamento relativo a la gobernanza de la Unión de la Energía. Asimismo, es preciso elaborar estrategias relativas al sector y a la descarbonización regional para detectar las oportunidades empresariales y locales y anticipar las futuras ganancias y pérdidas laborales con el objetivo de garantizar una transición fluida.

3.1.4. El CESE acoge con satisfacción las iniciativas dirigidas a asistir en su transición energética a las regiones e islas que hacen un uso intensivo del carbono. Solicita a la Comisión Europea que continúe respaldando los planteamientos regionales para la transición energética. En este sentido, la Comisión Europea debe implicar a todos los Estados miembros y regiones participantes en la tarea de inventariar los puntos fuertes y débiles de cada región europea con respecto a la transición energética. Este proceso de inventariado debe integrarse en sus estrategias industriales y ayudarles a anticipar los resultados posibles en materia de creación, pérdidas y redefinición de empleos como consecuencia de la transición.

3.1.5. El CESE pide también a la Comisión que siga desarrollando indicadores para supervisar las consecuencias de la transición energética para las industrias relacionadas con la energía y su desarrollo, mejorando los indicadores sociales e incluyendo la recopilación de datos más precisos y nuevos indicadores relacionados con el público en general y la sociedad civil, de conformidad con los dictámenes del CESE relativos a estas cuestiones ⁽⁶⁾.

3.2. *Elaboración conjunta de un pacto social para una transición energética liderada por los ciudadanos*

3.2.1. El CESE considera que Europa necesita un pacto social para una transición energética liderada por los ciudadanos, que deberán acordar la UE, los Estados miembros, las regiones, las ciudades, los interlocutores sociales y la sociedad civil organizada, a fin de garantizar que la transición no excluya a nadie. El pacto debe convertirse en la sexta dimensión de la Unión de la Energía e incluir todos los aspectos sociales, incluida la creación de empleos de calidad, la formación profesional, la educación y formación de los consumidores, la protección social, la elaboración de planes específicos para las regiones en transición cuando se pierden puestos de trabajo, la salud y la pobreza energética.

3.2.2. El CESE considera que la Unión de la Energía requiere un fondo europeo de ajuste a la transición energética para atender a los trabajadores en riesgo de perder su puesto de trabajo como consecuencia de la transición energética. Esto pondría de manifiesto la voluntad de Europa de garantizar que la transición energética no excluya a nadie.

⁽⁶⁾ DO C 264 de 20.7.2016, p. 117, DO C 288 de 31.8.2017, p. 100.

3.2.3. El CESE considera que la transición energética es una oportunidad para erradicar la pobreza energética en Europa y mejorar la calidad de vida, la creación de empleo y la inclusión social. Sobre la base de las conclusiones del Observatorio de la Pobreza Energética, se debe elaborar un plan de acción europeo para erradicar la pobreza energética, en colaboración con las partes interesadas, incluidas las organizaciones de consumidores, para garantizar que la acción pública se dirija cada vez más a las causas fundamentales de la pobreza energética. El CESE recuerda que en su dictamen relativo al «Paquete sobre la energía limpia para todos los europeos»⁽⁷⁾ concluyó que la pobreza energética tiene que ver con la inversión y que existen obstáculos que impiden sobre todo a los hogares vulnerables acceder a la financiación, por lo que destaca la necesidad de pasar progresivamente de medidas paliativas a medidas preventivas, como la renovación para transformar edificios antiguos en edificios de consumo de energía casi nulo. En este sentido, las tarifas sociales solo pueden ser un alivio temporal que ha de ser sustituido paulatinamente por mecanismos como los cheques energéticos o subvenciones a las grandes renovaciones de edificios y la adquisición de automóviles eléctricos.

3.2.4. A fin de garantizar una transición energética impulsada por los ciudadanos y ofrecer el mayor número posible de ventajas sociales y económicas a la sociedad en general, resulta esencial reconocer y respaldar un sentimiento de apropiación entre los ciudadanos y las comunidades en lo relativo a los recursos energéticos renovables locales. Todos los mecanismos de apoyo y las reformas del mercado energético deben permitir a las comunidades locales participar activamente en la producción energética y gozar de un acceso equitativo al mercado de la energía. Se ha de ayudar activamente a los Estados miembros que carecen de la capacidad institucional para garantizar dicha participación pública activa en la transición energética, en concreto la capacidad institucional para proporcionar apoyo y proyectos comunitarios para acceder a los mecanismos financieros de la UE.

3.2.5. El CESE considera que la Comisión Europea debe elaborar un «programa Erasmus Pro ecológico», basándose en su proyecto piloto Erasmus Pro, así como otros proyectos que puedan atraer a un mayor número de jóvenes hacia los sectores emergentes de la transición energética, mejorando la imagen y las condiciones laborales de estos empleos.

3.2.6. El CESE acoge con satisfacción la intención de la Comisión Europea de reducir en un 50 %, de aquí a 2030, el número de muertes prematuras provocadas por la contaminación atmosférica (en 2015 se produjeron 400 000 muertes prematuras en Europa). El CESE estima que la UE y sus Estados miembros deben convertir la lucha contra la contaminación atmosférica en una prioridad política de alto nivel. Es preciso reforzar las medidas normativas dirigidas a la reducción de los contaminantes atmosféricos emitidos por vehículos y centrales eléctricas y adoptar medidas para eliminar progresivamente el uso de combustibles fósiles en el transporte y la generación de electricidad.

3.2.7. El CESE acoge con satisfacción las mejoras del Tercer Informe sobre el estado de la Unión de la Energía en lo que respecta a la información sobre el uso de los instrumentos de inversión de la UE y su impacto en el público en general, las comunidades y las pymes, pero destaca la necesidad de mejorar los medios para que los ciudadanos y los proyectos comunitarios accedan a estos recursos (por ejemplo, mediante el apoyo a las plataformas financieras, en particular en los Estados miembros que carecen de entidades de este tipo).

3.2.8. El CESE destaca las conclusiones y los resultados del Estudio sobre prosumidores residenciales en la Unión Europea de la Energía, que forma parte de los documentos que acompañan al Tercer Informe sobre el estado de la Unión de la Energía y, en concreto, la conclusión en el sentido de que no se dispone de un marco normativo armonizado para los prosumidores residenciales en la UE y que los Estados miembros adoptan planteamientos divergentes, así como la recomendación de que una definición común y exhaustiva de los prosumidores residenciales podría ser un catalizador para el desarrollo de una política de la UE clara y firme y un marco normativo que respaldara la autogeneración por parte de los consumidores⁽⁸⁾.

3.3. Transporte

3.3.1. La dimensión de electrificación de la transición energética requiere una mayor coherencia política y legal entre segmentos tradicionalmente separados del sector energético. Ya existe una mayor interacción entre los sectores eléctrico y del transporte, y el CESE acoge favorablemente los esfuerzos destinados a garantizar la coherencia entre los paquetes legislativos «Energía limpia para todos los europeos» y «Movilidad limpia».

⁽⁷⁾ DO C 246 de 28.7.2017, p. 64.

⁽⁸⁾ Estudio JUST/2015/CONS/FW/COO6/0127.

3.3.2. El CESE toma nota de que el Tercer Informe sobre el estado de la Unión de la Energía no contempla la eliminación progresiva de los combustibles fósiles en la venta o la utilización de turismos, anunciada recientemente por diversos Estados miembros y ciudades, como los Países Bajos y París. Los incidentes en torno al escándalo de las emisiones de los vehículos y las consecuencias para el cambio climático, la contaminación atmosférica, la salud y el medio ambiente apuntan a la necesidad urgente de actuar. El CESE considera que la UE debe proporcionar un marco coordinado para la eliminación progresiva del gasóleo y la gasolina para los turismos, con vistas a evitar que las decisiones descoordinadas e imprevisibles adoptadas a nivel nacional y subnacional tengan un impacto adverso en la competitividad industrial y el empleo y distorsionen el mercado único.

3.3.3. A fin de evitar que los usuarios de bajos ingresos queden rezagados por poseer vehículos contaminantes con un acceso cada vez más limitado a numerosas zonas urbanas, es preciso introducir incentivos legislativos y financieros a nivel de la UE para facilitar las renovaciones o transformaciones de bajo coste de los sistemas de tracción de los vehículos existentes, pasando de combustibles fósiles a tecnologías de cero emisiones. Una medida de este tipo permitiría, asimismo, reducir al mínimo la utilización de recursos y el coste social de la transición de turismos que emplean combustibles fósiles a vehículos eléctricos, y podría contribuir a una transición con una mayor coherencia entre regiones y Estados miembros con niveles de ingresos inferiores y superiores.

3.3.4. El CESE se congratula de que el Tercer Informe sobre el estado de la Unión de la Energía reconozca que las baterías «son un elemento estratégico de las prioridades de innovación», y el hecho de que estas «serán una tecnología facilitadora esencial para alcanzar los objetivos de la Unión de la Energía». El CESE respalda las iniciativas encaminadas a garantizar «un apoyo substancial para la tecnología de baterías y acumuladores» y que la UE desempeñe un papel ambicioso en el mercado mundial.

3.4. *Infraestructura y desarrollo industrial para la transición energética*

3.4.1. La transición energética tiene consecuencias considerables para diversas industrias: en primer lugar, para los productores de energía, o el propio sector energético, en segundo lugar, para las industrias que emplean la energía como un factor de producción, en especial las industrias de gran consumo de energía, y en tercer lugar, para las industrias que ofrecen tecnologías y soluciones energéticas y climáticas. Esta transición implica riesgos y ventajas para las empresas, y resulta fundamental para la UE ayudar a las industrias a aprovechar las oportunidades y afrontar los desafíos.

3.4.2. El CESE toma nota de que el Tercer Informe sobre el estado de la Unión de la Energía no considera la anunciada retirada de los Estados Unidos del Acuerdo de París como una oportunidad histórica para que las empresas, los innovadores, los trabajadores y los inversores europeos asuman el liderazgo mundial en los mercados en auge de energía limpia. La UE debe ser más ambiciosa en todos los ámbitos de la energía limpia, desde la eficiencia energética a la electromovilidad, para proporcionar a las empresas europeas un mercado nacional sólido en el que la innovación pueda desarrollarse en un entorno seguro, así como una estrategia integrada dirigida a la exportación de soluciones de energía limpia al resto del mundo.

3.4.3. El CESE reitera su llamamiento a la Comisión para que lleve a cabo una evaluación exhaustiva de los actuales instrumentos de política hipocarbónica, a fin de garantizar que se utilicen las herramientas adecuadas para alcanzar los objetivos de la manera más eficiente en mercados bien regulados. Es preciso evitar que pesen cargas excesivas y otras dificultades, como la complejidad de las facturas, sobre los usuarios de energía como consecuencia de una falta de competencia y transparencia en el mercado.

3.4.4. La nueva lista de proyectos de interés común (PIC) que pueden optar a subvenciones públicas de la UE, adjunta al Tercer Informe sobre el estado de la Unión de la Energía, refleja una disminución de los proyectos de combustibles fósiles, hasta 53 proyectos de gas, en comparación con los 77 de la lista anterior. No obstante, algunos analistas afirman que esto no es más que el resultado del agrupamiento y la concentración de múltiples proyectos, y que la nueva lista incluye alrededor de 90 proyectos de gas, lo que representa realmente un aumento de los proyectos de gas. Estos proyectos y la atribución de la calificación de PIC deberían reevaluarse cuanto antes, habida cuenta de los importantes riesgos medioambientales y económicos que plantean los activos obsoletos a la hora de invertir en infraestructuras de combustibles fósiles.

3.5. *Seguridad energética y dimensión geopolítica de la Unión de la Energía*

3.5.1. Conforme a lo expuesto en su dictamen del año pasado, el CESE aboga por que la seguridad energética siga siendo un objetivo fundamental de la Unión de la Energía. Una economía eficiente desde el punto de vista energético, una generación de energía localizada sostenible y fiable, una infraestructura de transmisión y almacenamiento, mercados energéticos funcionales y relaciones comerciales que cumplan plenamente el acervo de la UE son factores clave que contribuyen a esta seguridad y que deben garantizarse. El objetivo de la seguridad energética debe definirse mejor, mirando más allá de los aspectos relacionados con las importaciones de energía y la producción nacional, para centrarse en el potencial de una mayor resiliencia en todo el sistema energético, la innovación social, el cambio de comportamiento y la ciberseguridad.

3.5.2. El CESE acoge con satisfacción la dimensión exterior de la Unión de la Energía, como se presenta en el Tercer Informe sobre el estado de la Unión de la Energía, y se muestra de acuerdo en que «la política exterior y la política de desarrollo son esenciales para respaldar la transición a una economía de energía limpia con bajo nivel de emisiones de carbono a escala mundial, y para reforzar la competitividad y la seguridad energética de la UE». Lamentablemente, existen cada vez más pruebas de que algunos Estados y empresas, activos en la importación de combustibles fósiles a la UE, llevan a cabo prácticas que resultan inapropiadas en las prácticas comerciales normales y, en ocasiones, intentan influir de manera agresiva en las políticas energéticas y climáticas de los Estados miembros y otras partes interesadas pertinentes. A fin de garantizar un entorno creíble y democrático para el debate político sobre la realización de la Unión de la Energía, es necesario efectuar un seguimiento sistemático de dichas actividades, divulgarlas públicamente y dar una respuesta energética.

3.5.3. Debido a la digitalización de los sistemas energéticos, es preciso construir una infraestructura digital avanzada, procurando que las medidas para mejorar la ciberseguridad sean una parte importante de los esfuerzos encaminados a garantizar la seguridad energética. Habida cuenta de la interacción entre las redes eléctricas inteligentes y los vehículos eléctricos, la infraestructura eléctrica se convertirá también en un elemento clave del sistema de transporte. En este sentido, la ciberseguridad de los sectores conectados de la energía y el transporte y sus infraestructuras digitales tendrán una importancia todavía mayor.

3.5.4. El éxito de la Unión Europea de la Energía depende de la capacidad para hacer cumplir la legislación europea y garantizar que los proyectos energéticos se lleven a cabo en Europa con arreglo a la legislación europea relativa al mercado. A este respecto, los proyectos de inversión que entran potencialmente —para muchos, claramente— en conflicto con los objetivos de la Unión de la Energía, son objeto de especial inquietud. Suscitan preocupaciones políticas y económicas en varios Estados miembros, lo que a su vez parece contribuir a la pérdida de confianza de las sociedades de estos países en los valores por los que se guiaron para adherirse a la Unión Europea. El incumplimiento del Estado de Derecho también es utilizado por políticos reacios a la integración europea como ejemplo para señalar las deficiencias de la integración de la Unión, lo cual redundará en perjuicio de la unidad y la integridad de la UE. Por tanto, el Comité recomienda encarecidamente que los proyectos como Nord Stream 2 o cualquier otro proyecto de importancia estratégica se desarrollen de conformidad con las normas de la Unión de la Energía.

4. Participación de la sociedad civil y contribución del CESE

4.1. El CESE está convencido de que garantizar el éxito de 2018 como «el año del compromiso» de la Unión de la Energía resulta fundamental no solo por razones democráticas, sino también en aras de la eficiencia de la propia transición energética. En efecto, la transformación del sistema energético europeo será más rápida, barata y democrática si es impulsada por personas cada vez más activas como consumidores, prosumidores, trabajadores y agentes de la externalización abierta (*crowdsourcers*) y de la financiación participativa (*crowdfunding*) de la transición energética. Los medios de microfinanciación, facilitados por ejemplo mediante préstamos locales, y la facilitación de la inversión resultan fundamentales para favorecer la democratización, la participación social amplia y la sostenibilidad social de la transición energética. La Unión Europea debe tratar de pasar de una situación en la que la política energética, incluso a nivel nacional, ha estado impulsada por las decisiones de unos pocos, a una política energética impulsada de forma eficaz por la actuación de todas las partes interesadas.

4.2. El CESE acoge con satisfacción el llamamiento del Tercer Informe sobre el estado de la Unión de la Energía a favor de la movilización de toda la sociedad. Sigue sin estar claro cómo garantizará la Comisión esta movilización, dada la ausencia de una propuesta concreta a tal fin, y el informe incluso da ejemplos sumamente problemáticos de «precursores» de la transición hacia la energía limpia. El CESE pide a la Comisión Europea que interactúe cada vez más con los responsables políticos y las partes interesadas y, en particular, que se reúna con los consejos económicos y sociales nacionales y regionales, así como con la sociedad civil organizada, para proporcionar de forma conjunta una energía limpia a todos los europeos.

4.3. El CESE manifiesta su preocupación por el nivel de participación pública de personas y comunidades en la elaboración de propuestas legislativas después de que se anunciara y se entablara un «amplio debate público» el año pasado. Propone que los próximos informes sobre el estado de la Unión de la Energía reflejen y presenten claramente las mejoras en las políticas y las prácticas de la Unión de la Energía, adoptadas sobre la base de los debates públicos y la participación de los ciudadanos.

4.4. En este contexto, el CESE respalda el informe, aprobado recientemente por el Parlamento Europeo, según el cual «Los Estados miembros deben establecer una plataforma permanente de diálogo energético multinivel que reúna a las autoridades locales, las organizaciones de la sociedad civil, la comunidad empresarial, los inversores y otras partes interesadas pertinentes para debatir sobre las diferentes opciones previstas para las políticas energéticas y climáticas», reiterando la importancia de contar con la participación de los sindicatos, las organizaciones de consumidores y las organizaciones de la sociedad civil medioambientales en estas plataformas, y de garantizar los recursos necesarios para una participación efectiva.

4.5. El CESE desea contribuir activamente a un mayor desarrollo de las sinergias y la colaboración entre las instituciones de la UE, la sociedad civil organizada y los entes locales y regionales y sus instituciones, en lo que se refiere a los objetivos de la Unión de la Energía. Los entes locales y regionales, gracias a su proximidad al público en general y su conocimiento de cada contexto local específico, son decisivos a la hora de adaptar y aplicar de forma eficaz las políticas relacionadas con la energía. Constituyen un nivel de toma de decisiones fundamental en sectores como el transporte, la planificación urbana, la construcción y el bienestar, razón por la cual son extremadamente importantes para la aplicación de las medidas coordinadas en favor de la eficiencia energética y las fuentes de energía renovables.

4.6. El CESE considera que las ciencias sociales y las humanidades (CSH) están llamadas a desempeñar un papel fundamental a la hora de facilitar a los responsables de las decisiones políticas y económicas, así como al público, los instrumentos adecuados para comprender las motivaciones de las decisiones energéticas de los usuarios finales, incluidas las pymes y los ciudadanos. La Unión de la Energía precisa, por tanto, un programa de investigación e innovación posterior a 2020 orientado a una misión, que integre plenamente las CSH, tal y como sugiere el informe de la Comisión Europea elaborado por el Grupo de Alto Nivel sobre maximización del impacto de los programas de investigación e innovación de la UE (Informe Lamy).

Bruselas, 19 de abril de 2018.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un marco para el control de las inversiones extranjeras directas en la Unión Europea»

[COM(2017) 487 final — 2017/0224 (COD)]

(2018/C 262/16)

Ponente: **Christian BÄUMLER**

Coponente: **Gintaras MORKIS**

Consulta	Consejo, 15.11.2017
Fundamento jurídico	Artículo 207 del TFUE
Sección competente	Relaciones Exteriores
Aprobado en sección	28.3.2018
Aprobado en el pleno	19.4.2018
Pleno n.º	534
Resultado de la votación	203/1/3
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) destaca que las inversiones extranjeras directas constituyen una fuente importante de crecimiento, empleo e innovación. Las inversiones extranjeras directas han representado desde siempre un factor esencial para un desarrollo económico y social positivo en la Unión Europea. El CESE respalda la existencia de un entorno abierto a la inversión y acoge con satisfacción las inversiones extranjeras directas.

1.2. El CESE señala que las inversiones extranjeras no solo pueden ser beneficiosas, sino que también entrañan riesgos y pueden poner en peligro la seguridad nacional y el orden público de uno o más Estados miembros.

1.3. El CESE pide que la apertura de la Unión a la inversión extranjera directa vaya acompañada de medidas políticas vigorosas y eficaces.

1.4. El CESE acoge con satisfacción la propuesta de la Comisión de un Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un marco para el control de las inversiones extranjeras directas en la Unión Europea, pero toma nota de que la magnitud del problema no se ha captado en toda su extensión, puesto que la Comisión no analizó los flujos de inversión y sus repercusiones al comienzo del procedimiento legislativo.

1.5. El control de las inversiones en empresas y propiedades de importancia estratégica para la seguridad nacional y el orden público de la UE es incompleto y carece de coordinación: algunos países disponen de un procedimiento de control, mientras que otros no, de tal forma que en ellos las inversiones no se controlan en absoluto. Un sistema a nivel de la UE debe solucionar estas carencias, eliminar las diferencias entre los Estados miembros y garantizar la protección de los intereses nacionales y europeos.

1.6. Debería garantizarse que tanto los Estados miembros en los que existen procedimientos de control de las inversiones extranjeras directas como los Estados en los que no existen tales procedimientos puedan transmitir y recibir igualmente datos fiables, especialmente en forma de informes anuales que se remitirán a la Comisión Europea si los Estados miembros o la Comisión determinan que una inversión extranjera directa prevista o ya realizada en un Estado miembro puede afectar a la seguridad o al orden público.

1.7. El CESE acoge con satisfacción que la propuesta de Reglamento establezca requisitos procedimentales básicos para los mecanismos de control, como la transparencia, la no discriminación entre terceros países y el control jurisdiccional, y aumente así la seguridad para los inversores y la seguridad jurídica.

1.8. El CESE señala que la Unión Europea dispone de competencia exclusiva en lo relativo a las inversiones extranjeras directas. En la medida en que existen sistemas nacionales de control en los Estados miembros de la UE, debe establecerse una base jurídica para estos sistemas, con el fin de evitar la inseguridad jurídica.

1.9. El CESE considera cuestionable que la Comisión se reserve el derecho de efectuar un control únicamente sobre las actividades de inversión que puedan afectar a proyectos o programas de interés para la Unión. En la medida en que las inversiones extranjeras directas tengan un impacto transfronterizo para toda la UE o para parte de la UE, esta debe ejercer su competencia de control de las inversiones.

1.10. El significado de los términos «seguridad» y «orden público» no queda suficientemente claro en la propuesta de la Comisión. El CESE señala que en los sectores económicos que pueden formar parte del control existe inseguridad sobre si estos conceptos incluyen sectores estratégicos y tecnologías esenciales. El CESE pide a la Comisión que dedique más esfuerzos a aclarar este problema.

1.11. El CESE respalda el establecimiento obligatorio de puntos de contacto en los Estados miembros y se muestra a favor de la creación de un grupo de coordinación en lo referente al control de la inversión en la UE. Sin embargo, no queda suficientemente clara la función de estos organismos, así como el nivel de representación y la relación entre ambos. La Comisión debería ofrecer una aclaración al respecto.

1.12. El CESE recomienda que se incluya a los interlocutores sociales y la sociedad civil de manera adecuada.

1.13. El CESE propone extender el control de las inversiones a ámbitos sensibles de las infraestructuras e instituciones que cumplen funciones sociales. Aquí se incluye el abastecimiento de agua y energía, el tráfico, la infraestructura digital, los servicios financieros, el mercado financiero y el sector de la sanidad.

1.14. El CESE apoya la extensión del control de las inversiones a las tecnologías esenciales, en la medida en que los inversores estén controlados por el gobierno de un tercer país o estrechamente vinculados a él. El CESE propone que el Reglamento prevea un procedimiento de control especial para las inversiones extranjeras directas de inversores públicos o cercanos al gobierno de terceros países.

1.15. El CESE está convencido de que el procedimiento de control es más eficaz si se aplica a inversiones extranjeras directas previstas y no solo a inversiones directas ya realizadas, y pide a la Comisión que incluya esta sugerencia en la propuesta de Reglamento. Ante todo, el Comité recomienda que se haga un seguimiento posterior a la inversión.

1.16. El CESE recomienda, por el bien de la seguridad de los inversores, que se establezcan plazos tanto para tomar la decisión de llevar a cabo un control a una inversión como para el propio control en conjunto.

1.17. El CESE señala que debe garantizarse la confidencialidad de la información de las empresas en los procedimientos de control, para no disuadir a los posibles inversores.

1.18. El CESE recomienda cooperar en el control de las inversiones con los Estados Unidos y otros socios comerciales, así como armonizar a nivel internacional las normas sobre el control de las inversiones extranjeras directas. Aquí podría servir de modelo el Comité de Inversión Extranjera de los Estados Unidos (CFIUS).

1.19. Aunque la cuestión de la reciprocidad no se aborda en la propuesta de Reglamento, el CESE pide a la Comisión que aplique el principio de reciprocidad en todos los casos en que la UE mantenga negociaciones con terceros países en materia de inversión extranjera directa, ya que son más los inversores de fuera de la UE que adquieren empresas y propiedades de la UE, mientras que los inversores de la UE a menudo se topan con obstáculos a la hora de invertir en otros países. Sobre todo, el Comité insta a que se aceleren las negociaciones sobre el acuerdo de inversión con China.

2. Observaciones generales

2.1. El CESE apoya en general los elementos centrales de la propuesta de Reglamento de la Comisión Europea por el que se establece un procedimiento de control de las inversiones extranjeras directas en la Unión Europea, según el cual la Unión Europea está abierta a las inversiones extranjeras y la inversión extranjera directa contribuye al crecimiento de la Unión mediante el fortalecimiento de su competitividad, la creación de empleo, la aportación de capital, tecnologías, innovación y conocimientos especializados, y la apertura de nuevos mercados para las exportaciones de la Unión.

2.2. No obstante, resulta preocupante que los inversores extranjeros, en particular empresas públicas, adquieran por motivos estratégicos empresas europeas que disponen de tecnologías esenciales y se apresten a absorber infraestructuras, tecnologías importantes para el futuro y otros activos que son importantes para garantizar la seguridad de los Estados miembros y del conjunto de la UE.

2.3. En los últimos diez años, las inversiones de terceros países en la UE han aumentado considerablemente. La Comunicación de la Comisión Europea titulada «Recibir favorablemente la inversión extranjera directa al tiempo que se protegen los intereses esenciales» contiene datos estadísticos según los cuales la mayoría de las inversiones proceden de los Estados Unidos, Canadá y Suiza, así como de Brasil, China y Rusia. Durante la crisis financiera de 2008, la inversión china en los Estados miembros de la UE aumentó diez veces. Se incrementó de 2 000 millones de euros en 2009 a casi 20 000 millones de euros en 2015. Solo en 2016, las inversiones chinas directas en la UE ascendieron a 35 000 millones de euros. Ello supuso un incremento de un 77 % con respecto a 2015 y de un 1 500 % con respecto a 2010. En cambio, las inversiones de empresas de la UE en China disminuyeron un 25 % en 2016.

2.4. En febrero de 2017, tres Estados miembros (Francia, Alemania e Italia) pidieron a la Comisión Europea que revisase las normas relativas a las inversiones extranjeras directas en la Unión Europea. Ello se debió a la preocupación por el flujo de conocimientos tecnológicos hacia el extranjero, puesto que cada vez más inversores de fuera de la UE adquieren tecnologías de la UE por intereses estratégicos de estos países, mientras que los inversores de la UE a menudo se enfrentan a obstáculos para invertir en otros países. Estos tres Estados miembros señalaron que debe aplicarse el principio de reciprocidad si los inversores de la UE solo obtienen un acceso limitado a los mercados de fuera de la UE. Los tres Estados miembros pidieron a la Comisión Europea que desarrollase un instrumento europeo para «evitar perjuicios en ámbitos sensibles en materia de seguridad o política industrial debidos a inversiones directas unilaterales y estratégicas realizadas por compradores extranjeros y garantizar la reciprocidad. Los instrumentos nacionales actualmente disponibles a nivel de los Estados miembros de la UE no son suficientes para garantizar tal nivel de protección».

2.5. En la Resolución del Parlamento Europeo de 5 de julio de 2017 se pedía a la Comisión y a los Estados miembros que llevasen a cabo un control de las inversiones extranjeras directas de terceros países en la industria estratégica, las infraestructuras y las futuras tecnologías esenciales de la UE.

2.6. La Comisión Europea ha presentado una propuesta de Reglamento con la que se propone un marco jurídico para el control de las inversiones extranjeras procedentes de terceros países.

2.7. La Comisión Europea ha decidido limitar esta propuesta a los ámbitos de la seguridad y el orden público, con el fin de alcanzar un acuerdo mínimo entre los Estados miembros. Según la explicación de la Comisión, en estos ámbitos se incluyen, por ejemplo, las comunicaciones electrónicas, la ciberseguridad, la protección de infraestructuras críticas y la competitividad industrial en los productos y servicios de ciberseguridad.

2.8. Ya simplemente el significado de los términos «seguridad» y «orden público» en el contexto proporcionado no está lo suficientemente claro para evitar problemas y diferentes interpretaciones. El CESE señala que en los sectores económicos que pueden formar parte del control existe inseguridad sobre si estos conceptos incluyen sectores estratégicos y tecnologías esenciales. El CESE pide a la Comisión que dedique más esfuerzos a aclarar este problema.

2.9. El CESE toma nota de que la Comisión Europea reconoce plenamente que los Estados miembros deben conservar la flexibilidad necesaria en el control de las inversiones extranjeras directas [véase COM(2017) 494]. Esto significaría que solo los Estados miembros podrían tomar decisiones sobre las inversiones extranjeras directas procedentes de terceros países.

2.10. El CESE siempre ha mantenido que la política comercial y de inversión de la Unión «debe ser coherente y compatible» con la política económica y las demás políticas de la UE, incluidas las políticas sobre «protección del medio ambiente, trabajo digno, salud y seguridad en el trabajo». Una estrategia eficaz de la UE en materia de inversión tiene un papel crucial que desempeñar a la hora de mantener la competitividad de la UE en unos momentos de rápido cambio económico e importantes desplazamientos del equilibrio del poder económico a nivel mundial.

2.11. El CESE señala que la UE es una de las economías más abiertas a la entrada de inversiones extranjeras directas. Las inversiones que recibe la UE no dejan de aumentar. Se centran cada vez más en determinados sectores y empresas que son superiores a la media desde el punto de vista estratégico, y proceden cada vez en mayor medida de empresas estatales o inversores con estrechos vínculos con los gobiernos.

2.12. En cambio, la Comisión estima que, desde 2016 y a escala mundial, aumentan las restricciones a la inversión extranjera directa. A menudo, los inversores de la UE en terceros países no gozan de los mismos derechos que los inversores en la UE. El CESE ya lamentó en 2011 que la Comisión, al elaborar su Comunicación «Hacia una política global europea en materia de inversión internacional», no se pronunciase sobre las adquisiciones de empresas y sociedades europeas de importancia estratégica, y reclamó que se reflexionase sobre la reciprocidad.

2.13. El CESE insiste en que los tres Estados miembros mencionados (que sugirieron la creación de un instrumento europeo para supervisar las inversiones) señalaron que debía respetarse el principio de reciprocidad en caso de que los inversores de la UE tengan un acceso limitado a los mercados de fuera de la UE. La propuesta de Reglamento no aborda la cuestión de la reciprocidad. Sin embargo, debería aplicarse el principio de reciprocidad en todos los casos en que la UE mantiene negociaciones con terceros países en materia de inversión extranjera directa.

2.14. La clave estratégica de las inversiones extranjeras en la UE se centra, además, en la adquisición de empresas europeas que desarrollan tecnologías o mantienen infraestructuras esenciales para llevar a cabo funciones fundamentales en la sociedad y la economía. La combinación de estos acontecimientos ha provocado la inquietud justificada de las empresas y los ciudadanos europeos, y de los Estados miembros. Estas preocupaciones requieren medidas adecuadas, tal como se anunciaba en el documento de reflexión de la Comisión titulado «El encauzamiento de la globalización», publicado el 10 de mayo de 2017, y en el **discurso sobre el estado de la Unión**, de 13 de septiembre de 2017.

2.15. El CESE pide que la apertura de la Unión a la inversión extranjera directa vaya acompañada de medidas políticas vigorosas y eficaces.

2.16. El CESE hace hincapié en que una parte de los Estados miembros ya reconoció hace tiempo que las inversiones extranjeras no solo pueden ser beneficiosas, sino que también entrañan riesgos y pueden poner en peligro la seguridad nacional y el orden público. Este es especialmente el caso de las inversiones que se dirigen a empresas y propiedades de importancia estratégica. Por ello, estos Estados miembros han establecido sistemas nacionales de control de las inversiones extranjeras.

2.17. El CESE señala que el control de las inversiones en empresas y propiedades de importancia estratégica para la seguridad nacional o la seguridad de la UE es incompleto y carece de coordinación: algunos países disponen de un procedimiento de control, mientras que otros no, de tal forma que en ellos las inversiones no se controlan en absoluto. Resulta evidente que, en estas circunstancias, debe garantizarse una protección tanto de los Estados miembros como de la propia UE frente a las inversiones orientadas a la adquisición de empresas y propiedades importantes cuando un tercer país, con fines políticos y económicos, actúa enfocado a la planificación de sus posibilidades de manipulación. El sistema que introduzca la UE debe eliminar las diferencias entre los Estados miembros y garantizar la protección de los intereses nacionales y europeos.

2.18. El control de las inversiones propuesto por la Comisión es, en opinión del CESE, un primer paso en la dirección adecuada, pero no satisface los requisitos mencionados. La propuesta ni siquiera obliga a los Estados miembros a establecer su propio control de las inversiones.

2.19. El CESE reconoce que, con el presente Reglamento, la Comisión busca garantizar la seguridad jurídica para los Estados miembros que han establecido mecanismos nacionales de control de las inversiones.

2.20. El CESE acoge con satisfacción que la propuesta de Reglamento establezca requisitos procedimentales básicos para los mecanismos de control, como la transparencia, la no discriminación entre terceros países y el control jurisdiccional, y aumente así la seguridad para los inversores.

2.21. Aunque el objetivo del Reglamento es reunir más información sobre las inversiones extranjeras directas en la UE y controlar el uso de mecanismos de selección por parte de los Estados miembros, en la práctica será muy difícil garantizar una aplicación armonizada a nivel de la UE. Debería garantizarse que tanto los Estados miembros en los que existen procedimientos de control de las inversiones extranjeras directas como los Estados en los que no existen tales procedimientos puedan transmitir y recibir del mismo modo datos fiables, especialmente en forma de informes anuales que deberán remitirse a la Comisión Europea si los Estados miembros o la Comisión determinan que una inversión extranjera directa prevista o ya realizada en un Estado miembro puede influir en la seguridad o el orden público.

2.22. El CESE apoya la propuesta de la Comisión de exigir a los Estados miembros el establecimiento de puntos de contacto y de crear un grupo de coordinación compuesto por representantes de los Estados miembros. Sin embargo, no queda suficientemente clara la función de estos organismos, así como el nivel de representación y la relación entre ambos. El Comité recomienda que se incluya a los interlocutores sociales y la sociedad civil de manera adecuada.

2.23. El CESE considera cuestionable que la Comisión se reserve únicamente el control sobre las actividades de inversión que puedan afectar a proyectos o programas de interés para la Unión. Si la responsabilidad de controlar las inversiones extranjeras directas recae mayormente en los Estados miembros, existe el peligro de que un inversor extranjero que tenga el objetivo de adquirir empresas y propiedades importantes opte por el país con menor protección ante este tipo de inversiones para introducir sus inversiones, con el fin de poder acceder, a través del mercado interior, a los países con mayor protección frente a las inversiones.

2.24. El CESE señala que la Unión Europea dispone de competencia exclusiva en lo relativo a las inversiones extranjeras directas, que está comprendida en la competencia exclusiva en el ámbito de la política comercial común establecida en el Tratado de Lisboa. Con arreglo al artículo 207 del TFUE, las inversiones extranjeras directas forman parte de la política comercial común de la UE. Conforme al artículo 206 del TFUE, la Unión contribuirá «a la supresión progresiva de las restricciones [a los intercambios internacionales y] a las inversiones extranjeras directas».

2.25. En opinión del CESE, la UE debe hacer uso de sus competencias en materia de inversión extranjera directa cuando la inversión tenga un impacto transfronterizo en toda la Unión o en parte de ella. Debe recaer sobre la Comisión tanto el control de las inversiones como la potestad de decidir si tales inversiones son admisibles. Los Estados miembros deben disponer de un derecho de consulta vinculante y deben ser incluidos en el proceso de decisión sobre las inversiones extranjeras directas a través del grupo de coordinación que deberá crearse.

2.26. El CESE señala que la UE, en las Directivas sobre infraestructuras críticas europeas (Directiva ICE) y sobre la seguridad de las redes y sistemas de información (Directiva SRI), ha definido ámbitos sensibles que afectan a intereses esenciales de la seguridad. En las infraestructuras «críticas», según se definen en la Directiva ICE, se incluyen instalaciones y sistemas que son esenciales para el mantenimiento de funciones sociales vitales, la salud, la seguridad y el bienestar social y económico. La Directiva SRI atañe a proveedores de servicios que crean las condiciones necesarias para actividades sociales y económicas «críticas». Aquí se incluye la energía, el transporte, los servicios financieros y el mercado financiero, así como la estructura sanitaria y el abastecimiento de agua.

2.27. Ya en 2011⁽¹⁾, el CESE destacó que socios comerciales como Canadá y los Estados Unidos disponen de mecanismos de control de las inversiones extranjeras directas y que las inversiones deben formar parte de una política exterior más amplia de la UE.

2.28. El CESE señala que en los Estados Unidos existe un conjunto de instrumentos aplicables muy flexibles para el control de las inversiones. El control de las inversiones extranjeras en los Estados Unidos se realiza a nivel federal mediante un comité interministerial llamado CFIUS, que puede suspender, prohibir o imponer condiciones a una transacción que haya rechazado. Su principal función consiste en determinar el riesgo para la seguridad nacional asociado a fusiones y adquisiciones que puedan dar lugar al control extranjero de una empresa estadounidense. El riesgo para la seguridad

⁽¹⁾ Dictamen del CESE sobre la política europea en materia de inversión internacional, ponente: Sr. PEEL (DO C 318 de 29.10.2011, p. 150).

nacional se define como el perjuicio a la seguridad de los Estados Unidos que provoca la adquisición de una tecnología crítica o de un elemento crítico de la infraestructura. El control lo establece el comité en sus propias normas, lo que le otorga la posibilidad de ajustar esta definición. Esta forma de control de las inversiones también podría ser interesante para la UE.

2.29. China aplica restricciones sectoriales a la inversión extranjera. En China, la Comisión de Desarrollo Nacional y Reformas (CDNR) y el Ministerio de Comercio (MOFCOM) han adoptado la versión de 2017 del catálogo para la gestión de las industrias de inversión extranjera. Contiene una lista negativa nacional en la que se enumeran sectores en los que las inversiones extranjeras están limitadas o prohibidas. «Limitadas» quiere decir que es necesaria una autorización del Ministerio de Comercio. La elaboración de esta lista ofrece al Gobierno la posibilidad de imponer sus limitaciones y condiciones. En esta lista negativa aparecen sectores sensibles a nivel político, como la prensa, así como toda la industria automovilística, para la que existe una norma especial sobre empresas conjuntas. Para los sectores exentos de limitaciones, el Gobierno solo exige el registro de los proyectos de inversión extranjera.

2.30. El CESE señala que los sectores clave enumerados por China en su iniciativa estratégica «Made in China 2025» son los siguientes: tecnologías de la información de nueva generación, tecnología de control numérico y robótica de vanguardia, equipamiento aeroespacial, equipamiento para la ingeniería náutica y la construcción de buques marítimos de alta tecnología, equipamiento de alta tecnología para el sistema ferroviario, vehículos de bajo consumo energético y vehículos con nuevas técnicas de propulsión, material eléctrico, maquinaria y equipamiento agrícola, nuevos materiales, biomedicina y dispositivos médicos de vanguardia. En estos sectores se refuerza la adquisición de empresas europeas.

2.31. El CESE señala que las reservas en torno a las inversiones extranjeras directas no solo atañen a China. Las inversiones de Rusia, especialmente en el sector energético, suscitan preocupaciones en los países afectados con respecto a las posibles dependencias en este importante sector estratégico.

2.32. El CESE considera que el ámbito de aplicación de la propuesta de control de las inversiones es muy limitado y propone extender el control de las inversiones a sectores estratégicos y, en particular, a tecnologías esenciales. A la hora de identificar estos sectores estratégicos debe tenerse en cuenta la iniciativa «Made in China 2025».

2.33. El CESE opina que un control de las inversiones de estas características, que también abarque tecnologías esenciales de importancia estratégica, es compatible con las normas de la OMC. La UE ha puesto en práctica el Acuerdo sobre subvenciones y medidas compensatorias ((Agreement on Subsidies and Countervailing Measures — ASCM). Por lo tanto, es posible rechazar la inversión extranjera directa cuando estén en juego intereses esenciales de seguridad, lo que ocurre, en opinión del CESE, cuando han de respetarse los valores de la sociedad. Por tanto, es posible una restricción continua de las inversiones extranjeras directas si los inversores están controlados por un gobierno o estrechamente vinculados a él.

2.34. El CESE comparte la opinión de la Comisión de que en el procedimiento de control debe tenerse en cuenta si el inversor extranjero está controlado por el gobierno de un tercer país, incluso mediante recursos financieros considerables. El CESE propone que el Reglamento prevea un procedimiento de control especial para las inversiones extranjeras directas de inversores públicos o cercanos al gobierno de terceros países.

2.35. El CESE está convencido de que el procedimiento de control es más eficaz si se aplica a inversiones extranjeras directas previstas y no solo a inversiones directas ya realizadas, y pide a la Comisión que incluya esta sugerencia en la propuesta de Reglamento. Ante todo, el Comité recomienda que se lleve a cabo un seguimiento posterior a la inversión.

2.36. El CESE acoge favorablemente la propuesta de Reglamento presentada por la Comisión, aunque es evidente que no se llega a captar la magnitud del problema en toda su extensión. La Comisión no analizó los flujos de inversión y sus repercusiones al comienzo del procedimiento legislativo, sino que inició más tarde un análisis de los flujos de inversión.

3. Observaciones específicas

3.1. El CESE recomienda una colaboración con los Estados Unidos y otros socios comerciales. La aproximación internacional de las normas sobre el control de la inversión extranjera directa limitaría los conflictos y fomentaría la seguridad de las inversiones. Como mínimo, es preciso aspirar a establecer un diálogo con países como China sobre su política de inversión interior y exterior. El objetivo debe ser alcanzar acuerdos comerciales y de protección de las inversiones que estén orientados hacia las normas de la UE y el principio de reciprocidad. Sobre todo, el Comité insta a que se aceleren las negociaciones sobre el acuerdo de inversión con China.

3.2. La duración del proceso de control podría llegar a ser un obstáculo importante para los posibles inversores y podría influir negativamente en la competitividad global del país. Con el fin de evitar repercusiones negativas, la duración del control de las inversiones de la UE no debería ser mayor que la duración establecida según los procedimientos nacionales.

3.3. Para evitar una mayor carga administrativa, debe revisarse si conviene establecer un importe mínimo a partir del cual es necesario llevar a cabo un control. A tal efecto es preciso tener en cuenta que la creación de una empresa puede tener una importancia considerable para una tecnología esencial.

3.4. Aunque el objetivo del Reglamento es reunir más información sobre las inversiones extranjeras directas en la UE y controlar el uso de mecanismos de control por parte de los Estados miembros, en la práctica será muy difícil garantizar una aplicación armonizada a nivel de la UE. Esto se debe a que existen diferencias entre los Estados miembros que disponen de mecanismos de control de las inversiones extranjeras directas y aquellos que no. El sistema no debe crear una desigualdad de derechos y obligaciones en relación con la cooperación entre los países y la Comisión Europea sobre el intercambio de información en los casos en que determinadas inversiones extranjeras previstas o ya realizadas puedan afectar a la seguridad o el orden público.

3.5. El Reglamento no obliga a los Estados miembros que reciban las observaciones de otros Estados miembros a tenerlas debidamente en cuenta. Lo mismo ocurre con los dictámenes de la Comisión dirigidos a un Estado miembro que no haya seguido necesariamente el dictamen de la Comisión. Estos casos requieren una explicación más detallada. No queda claro qué consecuencias (en caso de haberlas) cabe esperar si la Comisión considera que la explicación dada por un Estado miembro no es adecuada.

3.6. Para el desarrollo futuro del instrumento de control de las inversiones, también deberían tenerse en cuenta, como mínimo, otros factores que pueden influir en la seguridad y el orden público, como las prácticas que distorsionan el comercio justo, las limitaciones de la competitividad o la falta de transparencia de las inversiones. La política comercial y de inversión debe formar parte de la política industrial de la UE.

Bruselas, 19 de abril de 2018.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Plan de Acción de la UE 2017-2019 —
Abordar la brecha salarial entre hombres y mujeres»**

[COM(2017) 678 final]

(2018/C 262/17)

Ponente: **Anne DEMELENNE**

Coponente: **Vladimíra DRBALOVÁ**

Consulta	Comisión Europea, 13.12.2017
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en sección	27.3.2018
Aprobado en el pleno	19.4.2018
Pleno n.º	534
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	194/3/4

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. En términos generales, el CESE celebra los esfuerzos realizados por la Comisión Europea para corregir la persistente brecha salarial entre mujeres y hombres proponiendo un conjunto de actividades amplio y coherente en el plan de acción sometido a examen. No obstante, considera que cada una de las ocho líneas de acción merecería un desarrollo en profundidad.

1.2. El CESE recomienda centrarse en las raíces culturales y los estereotipos dentro de los sistemas educativos y de aprendizaje que influyen en la elección de carrera. Además, recomienda ahondar en las razones de la segregación en los mercados de trabajo e imponer medidas más enérgicas para combatirla.

1.3. El CESE comparte con la Comisión la propuesta relativa a la transparencia salarial y las auditorías salariales en sectores y empresas a fin de facilitar la recogida de datos (estadísticos) individualizados y la adopción de los planes de acción oportunos. El Semestre Europeo constituye un medio eficaz de alentar a los Estados miembros a que adopten con urgencia medidas adecuadas e implanten, en particular, una infraestructura sólida de centros de acogida de menores y de cuidado y asistencia de larga duración accesibles y asequibles.

1.4. El CESE recomienda proseguir los esfuerzos de la Estrategia Europa 2020 para alcanzar el objetivo de una tasa de empleo de mujeres y hombres del 75 %, preferiblemente a tiempo completo.

1.5. El CESE celebra que la Comisión reconozca el papel esencial que desempeñan los interlocutores sociales en el proceso como agentes clave del mercado de trabajo. Asimismo, hace hincapié en la contribución de las organizaciones de la sociedad civil y en los principios de asociación sobre la base de responsabilidades claramente definidas.

1.6. El CESE felicita a la Comisión por los medios financieros asignados a los distintos proyectos, pero insiste en la necesidad de captar otros —durante la elaboración del marco financiero plurianual— para llevar a la práctica todo el plan de acción, en especial por lo que respecta a la financiación de las infraestructuras de cuidado y asistencia, sin que ello penalice a los Estados miembros (es decir, respetando la «regla de oro» del equilibrio presupuestario).

2. Introducción

2.1. El principio de igualdad de retribución está consagrado en los Tratados de la UE desde 1957. Con la implantación de la igualdad salarial al tiempo que se promueven derechos para las mujeres todos salimos ganando: es avanzar hacia una sociedad justa y equitativa beneficiosa para todos ⁽¹⁾. La lucha por los derechos de la mujer ha puesto en el punto de mira las desigualdades de género, lo que ha conducido al legislador (en todos los niveles de poder) a adoptar medidas al respecto. Sin embargo, siguen existiendo desigualdades en las distintas relaciones sociales, en la familia, la escuela, la sociedad, la política y el mundo laboral.

2.2. Colmar la brecha salarial «no ajustada» entre géneros sigue siendo todo un desafío por superar. La UE, los Estados miembros y los interlocutores sociales, con la ayuda de la sociedad civil, deben coordinar su acción en el marco de enfoques específicos, combinando la aplicación de medidas legislativas y no legislativas encaminadas a atajar simultáneamente las múltiples causas de las desigualdades salariales entre mujeres y hombres, y ello, tanto a escala nacional como europea, en el marco de la aplicación de la Estrategia Europa 2020.

2.3. La brecha salarial de género es menor en los países en los que es mayor la igualdad global y en los países con una amplia cobertura de negociación colectiva. Según los cálculos, un aumento del 1 % de la «cobertura» del diálogo social reduce la brecha salarial entre hombres y mujeres en un 0,16 %, y cuanto mayor es el grado de coordinación en la formación de los salarios, más igualitario es el reparto de las remuneraciones ⁽²⁾.

3. El contexto en cifras

3.1. La brecha salarial de género significa que, en la UE, las mujeres siguen ganando en promedio un 16,3 % menos que los hombres. Comprender las causas y consecuencias de este fenómeno es el primer paso para colmar la brecha salarial. Todos los factores que describimos a continuación forman parte del problema, pero también de la solución.

3.2. La tasa de empleo: la Estrategia Europa 2020 ha fijado un objetivo del 75 % de mujeres y hombres empleados en 2020. No obstante, en 2014, la tasa de empleo global de la UE se situaba en el 64,9 %, y era especialmente baja para las mujeres (59,6 % frente a 70,1 % para los hombres con edades comprendidas entre 20 y 64 años). La participación de las mujeres es esencial, lo que exige llevar a cabo un ajuste drástico del mercado de trabajo para que sea accesible a estas. En su informe sobre la brecha de empleo entre hombres y mujeres, Eurofound calcula que cuesta a la Unión alrededor de 370 000 millones EUR al año, es decir, el 2,8 % de su PIB.

3.3. El tiempo parcial: en 2015, en torno a ocho de cada diez personas empleadas en la UE trabajaban a tiempo completo y dos de cada diez a tiempo parcial. De esos 44,7 millones de trabajadores a tiempo parcial, 10 millones se encontraban en situación de subempleo, es decir, deseaban incrementar su tiempo de trabajo, y ello representa más de una quinta parte (22,4 %) de todos los trabajadores a tiempo parcial y el 4,6 % del empleo total en la UE. Dos terceras partes de los trabajadores a tiempo parcial en situación de subempleo eran mujeres (66 %). Esta situación influye de forma negativa en las perspectivas de formación, la evolución profesional, las prestaciones de desempleo y los derechos de pensión.

3.4. El equilibrio entre hombres y mujeres en los puestos de dirección: según el Índice de Igualdad de Género de 2017, publicado por el muy eficaz Instituto Europeo de la Igualdad de Género (EIGE), de los ocho ámbitos evaluados por el índice, la representación de hombres y mujeres en la toma de decisiones políticas, sociales y económicas presenta la puntuación más baja en igualdad de género. No obstante, al concentrarse en particular en el ámbito económico, las ediciones de 2013 y 2017 del Índice, consideradas en su conjunto, indican un aumento progresivo del número de mujeres en los consejos de administración, del 9 % al 21 % entre 2003 y 2015. Así sucede en los Estados miembros que han adoptado una legislación vinculante, como Francia y los Países Bajos. Esta estimación solo se refiere a las grandes empresas que cotizan en bolsa.

3.5. Aunque las microempresas y las pequeñas y medianas empresas (pymes) representan la gran mayoría de empleadores del continente (en 2014, constituían el 99,8 % de todas las empresas de la Europa de los Veintiocho y empleaban a unos 90 millones de personas, lo que equivale al 67 % del empleo total), los indicadores y las medidas políticas se concentran en los grandes consejos de administración. Aunque las medidas legislativas introducidas en los últimos diez años han hecho posible un progreso interesante, todavía hay que realizar más esfuerzos. Los Estados miembros disponen de distintas herramientas: enfoques voluntarios, cuotas, sanciones, etc.

⁽¹⁾ Para una visión general, véase el Índice Global de Brecha de Género de 2017: <https://www.weforum.org/reports/the-global-gender-gap-report-2017>.

⁽²⁾ Resolución adoptada por el Comité Ejecutivo de la Confederación Europea de Sindicatos (CESE) en la reunión de los días 17 y 18 de junio de 2015: «La négociation collective — un outil puissant pour réduire l'écart de rémunération entre les hommes et les femmes (La negociación colectiva: una poderosa herramienta para reducir la brecha salarial de género)».

3.6. La crisis y, en determinados Estados miembros, las políticas de austeridad vinculadas a las reformas presupuestarias han reducido los medios y las inversiones en infraestructuras sociales y públicas. No se ha efectuado ninguna evaluación de impacto en función del género, y el acceso a estas se ha hecho más difícil. No obstante, existe un vínculo directo entre la pobreza de las madres y el riesgo de pobreza y exclusión social de los niños. Además, ahora se observa que la brecha entre hombres y mujeres en términos de pensión ascendía en 2015 al 38 % en la UE ⁽³⁾, lo que equivale a decir que muchas más mujeres corren riesgo de pobreza al llegar a una edad avanzada.

3.7. La segregación profesional y sectorial de género: según la Comisión, la segregación de género en los sectores de actividad es uno de los principales motores de la brecha salarial entre hombres y mujeres. Cierta número de sectores y empleos siguen estando dominados por hombres o por mujeres: menos mujeres eligen los sectores mejor remunerados como la construcción, la industria, los transportes, la ciencia y las TIC. «Atraer a más mujeres a los sectores de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas (CTIM) contribuiría a aumentar el PIB per cápita de la UE entre un 2,2 % y un 3 % en 2050» ⁽⁴⁾. La Comisión señala, por lo demás, que los hombres, por su parte, rara vez entran en sectores clave para el futuro de la sociedad y la economía europeas como la educación, la enfermería y las profesiones asistenciales del sector sanitario.

3.8. Según el plan de acción, las mujeres abandonan el mercado laboral para ocuparse de sus hijos y/o de familiares a su cargo y, cuando no abandonan el mercado laboral por completo, suelen aceptar puestos menos cualificados para atender sus obligaciones familiares tras su regreso ⁽⁵⁾. La repercusión negativa de la falta de establecimientos para el cuidado de los niños de calidad, asequibles y con un horario amplio de apertura en la participación de las mujeres en el mercado laboral se aborda en los objetivos de Barcelona que, no obstante, siguen lejos de alcanzarse.

3.9. La repercusión salarial en determinados grupos vulnerables (mujeres al frente de familias monoparentales, mujeres con bajos niveles de cualificación y aquellas que, además, son de origen inmigrante, tienen una discapacidad, etc.) debe ser objeto de especial atención.

4. Plan de acción propuesto

4.1. El plan de acción propuesto recientemente por la Comisión incluye un conjunto coherente de actividades para abordar la brecha salarial entre hombres y mujeres desde todos los ángulos posibles, en lugar de señalar un solo factor o causa. Esas actividades se reforzarán mutuamente. El CESE apoya el plan, pero recomienda a la Comisión que vele por la evaluación de las medidas actuales que ya se habían recomendado y que las aplique, si procede, a través del Semestre Europeo.

4.2. Se han señalado ocho líneas de acción principales:

1. mejorar la aplicación del principio de igualdad de retribución;
2. combatir la segregación profesional y sectorial (segregación horizontal);
3. romper el techo de cristal (segregación vertical);
4. abordar la penalización por cuidados;
5. dar mayor importancia a las capacidades, esfuerzos y responsabilidades de las mujeres;
6. visibilizar: sacar a la luz las desigualdades y los estereotipos;
7. alertar e informar sobre la brecha salarial entre hombres y mujeres, y
8. mejorar las asociaciones para corregir la brecha salarial entre hombres y mujeres.

Para que las acciones sean eficaces, será necesario establecer sinergias entre las medidas adoptadas por las partes interesadas principales a escala de la UE, nacional y empresarial.

⁽³⁾ Informe Conjunto sobre el Empleo 2017 (Joint Employment Report 2017).

⁽⁴⁾ COM(2017) 678 final.

⁽⁵⁾ DO C 129 de 11.4.2018, p. 44.

4.3. El CESE constata que la mayoría de las acciones propuestas en favor de la igualdad entre hombres y mujeres son adecuadas, y considera que este ambicioso plan de acción será eficaz si se apoya en una comprensión común de los factores que originan la diferencia salarial entre hombres y mujeres. A este respecto, un elemento importante es la recogida de estadísticas por parte de Eurostat, que debe basarse en datos individualizados y no en datos sobre los hogares, ya que ello contribuye a ocultar la pobreza de las mujeres. El plan debe basarse asimismo en la participación activa de todas las partes interesadas públicas y privadas de todos los niveles: entes locales, instituciones de la UE, Estados miembros, interlocutores sociales, empresas públicas y privadas, cuerpo docente, organizaciones de la sociedad civil, etc.

4.4. El CESE recuerda a los Estados miembros la necesidad de invertir en unos sistemas educativos no discriminatorios e inclusivos. Se debería fomentar una mayor diversidad de género en el acceso a los estudios en ámbitos con perspectivas de futuro, como las CTIM (ciencias, tecnologías — incluidas las TIC—, ingeniería y matemáticas) a fin de que las jóvenes puedan conseguir empleo en sectores más prometedores y mejor remunerados. Además, sería necesario que las mujeres pudieran beneficiarse de formaciones complementarias a lo largo de toda la carrera (a través de nuevas tecnologías como la formación a distancia), ya que es un excelente motivo de promoción y, por tanto, de aumento salarial. Además, para hacer frente a los retos demográficos sin penalizar a las mujeres, sería conveniente fomentar la misma diversidad de género en los sectores sociales donde están más representadas.

4.5. El CESE pide a la Comisión que sensibilice a las empresas sobre la problemática de la igualdad salarial entre mujeres y hombres, y ello en su propio interés, es decir, para mejorar el acceso a la mano de obra femenina habida cuenta de los retos de la evolución demográfica y la creciente escasez de competencias.

4.6. El CESE defiende la opinión de que las sociedades deberían hacer más por combatir las causas culturales y los estereotipos establecidos desde muy antiguo que contribuyen a la persistente brecha salarial. La Comisión debe ocuparse de evaluar qué se ha hecho y reforzar las medidas actuales.

5. El papel esencial de los interlocutores sociales y de las organizaciones de la sociedad civil

5.1. Los interlocutores sociales tienen un gran interés en la realización de la igualdad entre hombres y mujeres y en la resolución de los problemas conexos.

5.2. En el marco de acción por la igualdad de género de 2005 firmado por los interlocutores sociales europeos se muestra ya cómo abordar la cuestión de la disparidad salarial entre hombres y mujeres: utilizar herramientas prácticas existentes y elaborar estadísticas claras y actualizadas a escala sectorial/nacional para que los interlocutores sociales puedan analizar y comprender las complejas causas de la brecha salarial, velando por que los sistemas de remuneración, incluidos los sistemas de evaluación de los puestos de trabajo y de los salarios (salarios brutos y no por hora), sean transparentes y neutros desde el punto de vista del género, al mismo tiempo que se presta atención a sus posibles efectos discriminatorios.

5.3. A fin de responder al temor de los empleadores de que ello represente una carga administrativa adicional, conviene prever medidas de acompañamiento adecuadas para las empresas. La igualdad salarial es responsabilidad tanto de los sindicatos como de la patronal. Por supuesto, deben emprenderse iniciativas para promover la igualdad en el ámbito de la educación, el mercado laboral, las estructuras de acogida de menores, etc. Sin embargo, la transparencia salarial es también una solución, ya que la transparencia y las auditorías salariales desempeñan un papel muy relevante en el proceso. Las empresas empiezan a comprometerse a combatir todas las formas de discriminación en el lugar de trabajo y atajan ya esos problemas a fin de garantizar sistemas de retribución neutros desde el punto de vista del género, de acuerdo con la diversidad de sistemas de relaciones laborales nacionales. Es importante que todas las partes interesadas cumplan su cometido de cerrar la brecha salarial entre hombres y mujeres y expliquen sus causas reales, que propicien un enfoque más coherente basado en hechos y aclaren posibles concepciones falsas.

5.4. Por su parte, los sindicatos reconocen que la existencia de un marco jurídico favorable a la igualdad de género puede ser un importante incentivo para las negociaciones, en especial para convencer a los empresarios de la importancia económica y social de las negociaciones en materia de igualdad. A este respecto, en una encuesta realizada por la Confederación Europea de Sindicatos (CESE) se comprueba que los acuerdos salariales tendentes a reducir las desigualdades salariales entre hombres y mujeres más frecuentes son los que se centran en los salarios mínimos y en el aumento del salario de los trabajadores con remuneraciones bajas. Según la misma encuesta, solo un 20 % de los sindicatos han negociado acuerdos para luchar contra la segregación profesional concediendo aumentos salariales mayores a los trabajadores con salarios bajos de los sectores predominantemente femeninos.

5.5. A pesar del número de trabajadoras afiliadas, la participación de las mujeres en los comités ejecutivos sindicales avanza muy lentamente. Los equipos sindicales deben tender hacia una mayor diversidad de género para la elaboración de planes de acción de género representativos. Se observa una situación similar en los órganos decisorios de las organizaciones patronales (públicas y privadas) y las organizaciones de la sociedad civil, que también deberían perseguir una mayor diversidad al desarrollar una estrategia de género.

6. Perspectivas

6.1. El Estudio Prospectivo Anual ⁽⁶⁾ sobre el Crecimiento 2018 tiene por objetivo sacar partido del impulso favorable generado por la actual expansión económica. El Estudio hace hincapié en las reformas tendentes a estimular la inversión — de conformidad con la «regla de oro» del equilibrio presupuestario—, en particular en capital humano y en los sectores sociales, y a mejorar el funcionamiento de los mercados de productos, servicios y trabajo con vistas a reforzar la productividad y el crecimiento a largo plazo, así como a incrementar la inclusión mediante un gasto público de más calidad, una fiscalidad más equitativa y la modernización de las instituciones públicas.

6.2. Además, dicho Estudio Prospectivo puede generar etapas adicionales en todo el ciclo del Semestre Europeo, introduciendo todos los factores que influyen en la brecha salarial de género en los informes nacionales y en las recomendaciones por país.

6.3. El pilar europeo de derechos sociales debería estar plenamente integrado en él, y se da prioridad a las reformas destinadas a favorecer la adquisición de competencias por parte de los trabajadores, promover la igualdad de oportunidades en el mercado laboral y unas condiciones de trabajo equitativas, aumentar la productividad del trabajo para apoyar el crecimiento de los salarios, en especial de los más bajos, y hacer los sistemas de protección social más adaptados y viables.

6.4. El CESE espera, por tanto, que la coyuntura actual favorable, resultante de un cierto grado de crecimiento económico y del pilar europeo de derechos sociales, pueda dar un nuevo impulso a la reducción de la brecha salarial de género, y que el plan de acción propuesto resulte realmente eficaz. Si no fuese así a finales de 2019, el CESE contemplará la posibilidad de recomendar a la Comisión que proponga medidas legislativas y no legislativas en el nivel más adecuado, en concreto, en materia de sanciones o incentivos.

Bruselas, 19 de abril de 2018.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

⁽⁶⁾ COM(2017) 690 final.

Anexo

A continuación figura una lista de los principales documentos destinados a reducir las desigualdades de género y, en particular, la brecha salarial entre hombres y mujeres:

- la Directiva 2006/54/CE relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación (refundición), que incorpora el principio de igualdad de retribución sancionado en los Tratados de la UE desde 1957;
 - el Convenio n.º 100 de la OIT sobre igualdad de remuneración;
 - la Recomendación de la Comisión sobre el refuerzo del principio de igualdad retributiva entre hombres y mujeres por medio de la transparencia [2014/124/UE] y el Informe sobre la aplicación de la Recomendación C(2014) 1405 de la Comisión [COM(2017) 671 final];
 - el Compromiso estratégico de la Comisión Europea para la Igualdad de Género 2016-2019;
 - la Propuesta de Directiva destinada a mejorar el equilibrio de género entre los administradores no ejecutivos de las empresas cotizadas y por la que se establecen medidas afines (COM(2012) 614 final);
 - la Declaración de Roma de 2017;
 - la proclamación interinstitucional del pilar europeo de derechos sociales, el 17 de noviembre de 2017, con ocasión de la Cumbre social en favor del empleo justo y el crecimiento, celebrada en Gotemburgo (Suecia);
 - la propuesta de Directiva relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores [COM(2017) 253 final], y
 - el Plan de Acción de la UE 2017-2019 «Abordar la brecha salarial entre hombres y mujeres» [COM(2017) 678 final].
-

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



Oficina de Publicaciones de la Unión Europea
2985 Luxemburgo
LUXEMBURGO

ES