

Diario Oficial de la Unión Europea



Edición
en lengua española

C 110

62.º año

22 de marzo de 2019

Sumario

I Resoluciones, recomendaciones y dictámenes

DICTÁMENES

Comité Económico y Social Europeo

539.o Pleno del CESE, 12.12.2018-13.12.2018

2019/C 110/01	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Los costes de la no inmigración y la no integración» (Dictamen de iniciativa)	1
2019/C 110/02	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Una bioeconomía sostenible e inclusiva — nuevas oportunidades para la economía europea» (Dictamen de iniciativa)	9
2019/C 110/03	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Facilitar el acceso a la financiación de la lucha contra el cambio climático para los agentes no estatales» (Dictamen de iniciativa)	14
2019/C 110/04	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La situación de las mujeres gitanas» (Dictamen exploratorio solicitado por el Parlamento Europeo)	20
2019/C 110/05	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La igualdad de género en los mercados laborales europeos» (Dictamen exploratorio solicitado por el Parlamento Europeo)	26
2019/C 110/06	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Aplicación de la legislación medioambiental de la UE en materia de calidad del aire, agua y residuos» (Dictamen exploratorio) ..	33

III Actos preparatorios

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

539.o Pleno del CESE, 12.12.2018-13.12.2018

2019/C 110/07	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 — Un sector minorista europeo adecuado para el siglo XXI [COM(2018) 219 final]	41
---------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

2019/C 110/08	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Informe sobre la política de competencia 2017 [COM(2018) 482 final]	46
2019/C 110/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) 2015/1588 del Consejo, de 13 de julio de 2015, sobre la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a determinadas categorías de ayudas estatales [COM(2018) 398 final — 2018/0222 (NLE)]	52
2019/C 110/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la actuación de la Unión tras su adhesión al Acta de Ginebra del Arreglo de Lisboa relativo a las Denominaciones de Origen y las Indicaciones Geográficas [COM(2018) 365 final — 2018/0189 (COD)]	55
2019/C 110/11	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican el Reglamento (UE) n.º 1093/2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea); el Reglamento (UE) n.º 1094/2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación); el Reglamento (UE) n.º 1095/2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Valores y Mercados); el Reglamento (UE) n.º 345/2013, sobre los fondos de capital riesgo europeos; el Reglamento (UE) n.º 346/2013, sobre los fondos de emprendimiento social europeos; el Reglamento (UE) n.º 600/2014, relativo a los mercados de instrumentos financieros; el Reglamento (UE) 2015/760, sobre los fondos de inversión a largo plazo europeos; el Reglamento (UE) 2016/1011, sobre los índices utilizados como referencia en los instrumentos financieros y en los contratos financieros o para medir la rentabilidad de los fondos de inversión; el Reglamento (UE) 2017/1129, sobre el folleto que debe publicarse en caso de oferta pública o admisión a cotización de valores en un mercado regulado; y la Directiva (UE) 2015/849, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo [COM(2018) 646 final — 2017/0230 (COD)]	58
2019/C 110/12	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan la Acción Común n.º 98/700/JAI del Consejo, el Reglamento (UE) n.º 1052/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo» — Contribución de la Comisión Europea a la reunión de dirigentes de Salzburgo los días 19 y 20 de septiembre de 2018 [COM(2018) 631 final — 2018/0330 (COD)]	62
2019/C 110/13	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo para la prevención de la difusión de contenidos terroristas en línea — Contribución de la Comisión Europea a la reunión de los dirigentes de Salzburgo los días 19 y 20 de septiembre de 2018 [COM(2018) 640 final — 2018/0331 (COD)]	67
2019/C 110/14	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE, Euratom) n.º 1141/2014 en lo que respecta a un procedimiento de verificación relativo a las infracciones de las normas de protección de los datos personales en el contexto de las elecciones al Parlamento Europeo [COM(2018) 636 final — 2018/0328 (COD)]	72
2019/C 110/15	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Fondo Europeo de Defensa [COM(2018) 476 final]	75
2019/C 110/16	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (FEAG)» [COM(2018) 380 final]	82
2019/C 110/17	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el programa Europa Creativa (2021 a 2027) y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 1295/2013» [COM(2018) 366 final]	87

2019/C 110/18	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los requisitos mínimos para la reutilización del agua (programa evolutivo) [COM(2018) 337 final]	94
2019/C 110/19	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la adaptación de las obligaciones de notificación en el ámbito de la política de medio ambiente y por el que se modifican las Directivas 86/278/CEE, 2002/49/CE, 2004/35/CE, 2007/2/CE, 2009/147/CE y 2010/63/UE, los Reglamentos (CE) n.º 166/2006 y (UE) n.º 995/2010, y los Reglamentos (CE) n.º 338/97 y (CE) n.º 2173/2005 del Consejo [COM(2018) 381 final — 2018/0205 (COD)]	99
2019/C 110/20	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 508/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo [COM(2018) 390 final — 2018/0210 (COD)]	104
2019/C 110/21	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 — Una Europa que protege: Aire puro para todos» [COM(2018) 330 final]	112
2019/C 110/22	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 1224/2009 del Consejo, y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 768/2005, (CE) n.º 1967/2006 y (CE) n.º 1005/2008 del Consejo y el Reglamento (UE) 2016/1139 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta al control de la pesca» [COM(2018) 368 final — 2018/0193 (COD)]	118
2019/C 110/23	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 2008/106/CE, relativa al nivel mínimo de formación en las profesiones marítimas, y se deroga la Directiva 2005/45/CE [COM(2018) 0315 final — 2018/0162 (COD)]	125
2019/C 110/24	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece el Programa de Investigación y Formación de la Comunidad Europea de la Energía Atómica para el período 2021-2025 que complementa el Programa Marco de Investigación e Innovación «Horizonte Europa» [COM(2018) 437 final — 2018/0226 (NLE)]	132
2019/C 110/25	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo que modifica la Decisión 2007/198/Euratom, por la que se establece la Empresa Común Europea para el ITER y el desarrollo de la energía de fusión y por la que se le confieren ventajas» [COM (2018) 445 final — 2018/0235 (NLE)]	136
2019/C 110/26	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece el programa de ayuda a la clausura nuclear de la central nuclear de Ignalina en Lituania (programa Ignalina) y se deroga el Reglamento (UE) n.º 1369/2013 del Consejo» [COM(2018) 466 final — 2018/0251 (NLE)]; «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece un programa financiero específico para la clausura de instalaciones nucleares y la gestión de residuos radiactivos y se deroga el Reglamento (Euratom) n.º 1368/2013 del Consejo» [COM(2018) 467 final — 2018/0252 (NLE)], e «Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la evaluación y la ejecución de los programas de ayuda de la UE para la clausura nuclear en Bulgaria, Eslovaquia y Lituania» [COM(2018) 468 final]	141
2019/C 110/27	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Recomendación de Decisión del Consejo por la que se autoriza la apertura de negociaciones sobre un Convenio relativo al establecimiento de un tribunal multilateral para la solución de diferencias en materia de inversiones [COM(2017) 493 final]	145
2019/C 110/28	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP III) [COM (2018) 465 final — 2018/0247 (COD)]	156
2019/C 110/29	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional e Instrumento de Cooperación en materia de Seguridad Nuclear» [COM (2018) 460 final — 2018-0243 (COD)]	163

I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

DICTÁMENES

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

539.O PLENO DEL CESE, 12.12.2018-13.12.2018

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Los costes de la no inmigración y la no integración»

(Dictamen de iniciativa)

(2019/C 110/01)

Ponente: Pavel TRANTINA

Coponente: José Antonio MORENO DÍAZ

Decisión del Pleno	15.2.2018
Fundamento jurídico	Artículo 29, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	Sección de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobación en sección	7.11.2018
Aprobado en el pleno	12.12.2018
Pleno n.º	539
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	149/09/13

1. Síntesis de las conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE considera que la inmigración tiene una influencia positiva en el crecimiento de la población y la población activa. Si el crecimiento demográfico natural se vuelve negativo, la inmigración puede ayudar a mantener constante la población total y la población activa. Es cierto que la inmigración no es la solución definitiva para atajar las consecuencias del envejecimiento demográfico en Europa. No obstante, también podría ser un remedio para la escasez de mano de obra y capacidades que no está relacionada con procesos demográficos.

1.2 Un escenario de no inmigración en Europa significaría que:

- las economías de los Estados miembros se verían sustancialmente afectadas; los mercados de trabajo se verían sometidos a una presión posiblemente insostenible, muchos sectores industriales quebrarían, disminuiría la producción agrícola y la construcción no podría satisfacer la demanda;
- se agravarían los retos demográficos; los sistemas de pensiones no serían sostenibles, el sector de la salud y los cuidados podría derrumbarse, determinadas zonas se despoblarían a un ritmo muy rápido y, de hecho, se vería socavada la cohesión social;

- la prohibición total de la migración regular conduciría naturalmente a un repunte de la migración irregular, lo que, a su vez, daría lugar a la adopción de medidas de seguridad, de represión y de policía excesivas, que implicarían costes enormes; se fomentarían los mercados laborales irregulares, la explotación y la esclavitud moderna y tendrían lugar intentos desesperados de reunificación familiar;
- el racismo y la xenofobia prosperarían aún más que en la actualidad; las personas de origen inmigrante ya asentadas, incluidas la de segunda o tercera generación, se convertirían en objetivos de la desconfianza y la indignación popular.

1.3 Por el contrario, la migración puede ofrecer las siguientes posibilidades en los países de acogida: pueden cubrirse las vacantes de trabajo y los déficits de capacidades, el crecimiento económico puede ser sostenido y pueden mantenerse los servicios prestados a la población que envejece cuando no hay suficientes jóvenes en el ámbito local. El déficit de las pensiones puede colmarse con las cotizaciones de nuevos trabajadores jóvenes migrantes. Los inmigrantes aportan energía e innovación. Los países de acogida se enriquecen con la diversidad cultural y étnica. Las zonas despobladas pueden reactivarse, incluidas las escuelas, que pueden transformarse. Los países de origen se benefician de las remesas (cantidades de dinero enviadas por los migrantes a sus países de origen), que superan la ayuda exterior. Los migrantes que retornan se llevan consigo ahorros, capacidades y contactos internacionales.

1.4 Para aprovechar todo el potencial de la migración, se necesita un enfoque que, entre otras cosas, aproveche mejor las capacidades de la población migrante. El CESE está convencido de que esto debe apoyarse con políticas y mecanismos de validación de las competencias adecuados y pide a la UE y a los Estados miembros que respalden su rápido desarrollo. Además, la aplicación adecuada de las alianzas de capacidades con países no pertenecientes a la UE sería mutuamente beneficiosa tanto para la UE como para los países de origen de los migrantes.

1.5 La UE debe adoptar políticas y medidas que apoyen una migración segura, ordenada y regular y reforzar igualmente la inclusión y la cohesión social.

1.6 La no integración entraña riesgos y costes económicos, socioculturales y políticos. De ahí que la inversión en la integración de los migrantes sea la mejor póliza de seguro contra posibles costes, problemas y tensiones futuros. Las políticas públicas deberían abordar los temores, preocupaciones e inquietudes de los diversos sectores de la población de las sociedades de la UE, a fin de evitar los discursos antieuropeístas y xenófobos. Para ello, las políticas pertinentes deben incluir un conjunto claro, coherente y razonado de obligaciones para los propios migrantes, pero también una denuncia coherente de la retórica y las actitudes contra ellos.

1.7 El CESE subraya que el fomento de la integración es esencial para reforzar los valores y principios fundamentales de la UE, entre los cuales la diversidad, la igualdad y la no discriminación son cruciales. La integración atañe a toda la sociedad, incluidos los migrantes que se establecen en el país de acogida, independientemente de su situación u origen. Sin embargo, son necesarias políticas especiales para las personas con vulnerabilidades particulares (como los refugiados), y un enfoque comunitario y una ayuda específica a medida —en lugar de un enfoque único— pueden generar mejores resultados. Por lo tanto, es imperativo que los Estados miembros de la UE aprendan unos de otros y se esfuerzen sinceramente por fomentar un entorno en el que la integración de los migrantes sea viable y se eviten los riesgos.

2. Contexto y objetivos del dictamen

2.1 Los mayores flujos migratorios en Europa desde la Segunda Guerra Mundial han suscitado la preocupación de los ciudadanos sobre la posibilidad de nuevos flujos migratorios incontrolados y han puesto de manifiesto la importancia de adoptar un enfoque común para combatir la migración irregular y garantizar la capacidad de actuación de la UE. Los Estados miembros de la UE han tenido que afrontar retos en lo que respecta a la gestión, financiación y comunicación de la migración, así como los miedos de los ciudadanos a este respecto. A pesar de que la situación ha sido explotada por algunos políticos, el CESE está convencido de que existe una necesidad urgente de cambiar la narrativa sobre la migración y volver a un debate racional, basado en los hechos. Los refugiados y migrantes no deben verse como una amenaza sino como una oportunidad para el modelo económico y social europeo.

2.2 Las políticas actuales que hacen del control migratorio una de las prioridades en la agenda de asuntos exteriores menoscaban la posición de la UE en las relaciones exteriores, haciéndola proclive al chantaje y la pérdida de credibilidad en materia de derechos humanos. El CESE está convencido de que la UE y los Estados miembros deben ir más allá del modelo actual y velar por el fomento de formas regulares de entrada que faciliten la migración ordenada y una inclusión satisfactoria. Las rutas seguras y legales pueden aliviar la presión sobre el sistema de asilo de la UE.

2.3 Al mismo tiempo, mientras los mercados de la UE alimenten la demanda de mano de obra, habrá migración, regular o de otro tipo. En determinadas profesiones, al menos, la demanda aumentará (sector de cuidados, trabajo doméstico, servicios sociales, construcción, etc.)⁽¹⁾.

2.4 En los Días de la Sociedad Civil 2017 celebrados en junio, Federica Mogherini, alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, pronunció un discurso inaugural sobre «Una Europa global y su papel en la paz y la estabilidad»⁽²⁾, en el que afirmó que Europa necesita la inmigración por motivos económicos y culturales. Propuso que el CESE elaborara un estudio o informe sobre el coste de que no hubiera inmigración, ya que tenía la impresión de que determinados sectores de las economías europeas se desplomarían si los inmigrantes desaparecieran de la noche a la mañana. El informe debería transmitir el punto de vista de los agentes económicos y sociales sobre cómo sería Europa sin inmigrantes. Este dictamen de iniciativa es una continuación de su idea.

2.5 La migración tiene muchas caras: puede ser regular, irregular o, como ha sido en los últimos tres años, humanitaria, a raíz de la guerra en Siria y otras partes del mundo. Los flujos migratorios también son mixtos y la migración laboral puede ser estacional, manual o de alta cualificación. El presente documento se centra principalmente en la migración laboral segura, ordenada y apoyada por la UE (y la reunificación familiar conexa); sin embargo, también toma nota de otras formas de inmigración hacia la UE y de la posible contribución de los migrantes que llegan a través de la migración humanitaria (temporal) (solicitantes de asilo) y la migración irregular.

3. Observaciones generales

3.1 Demografía — *El envejecimiento y el descenso de la población en la UE*

3.1.1 A principios del siglo XXI, Europa se enfrenta al envejecimiento de su población, el estancamiento o incluso el declive de las poblaciones autóctonas, una tasa elevada de desempleo y —en algunos de sus principales miembros— también un lento crecimiento económico. Al mismo tiempo, Europa sigue siendo uno de los principales destinos de la migración⁽³⁾.

3.1.2 Los cambios en el tamaño de la población activa figuran entre los principales retos de la Unión Europea. Aunque la oferta de mano de obra (tamaño de la población activa) no se desarrolla de manera independiente a la demanda de mano de obra, sus trayectorias futuras pueden calcularse combinando diversas hipótesis de participación en la población activa con proyecciones de población, tal y como señalan los autores de la European Demographic Data Sheet de 2018⁽⁴⁾. La población activa actual en la Unión Europea asciende a aproximadamente 245 millones de trabajadores. Para calcular la oferta de mano de obra futura hasta 2060, los autores definieron tres hipótesis de población activa: 214, 227 o 245 millones de trabajadores.

3.1.3 En otras previsiones, como la presentada en la ficha informativa de la Comisión Europea para la Cumbre Social de Gotemburgo en 2017, se afirma que en 2060, por cada persona mayor, habrá dos personas en edad de trabajar. En la actualidad hay cuatro. Esto plantea riesgos críticos para mantener el modelo social europeo como lo conocemos hoy.

3.1.4 Por otro lado, la inmigración tiene una influencia positiva en el crecimiento de la población y la población activa. Si el crecimiento demográfico natural se vuelve negativo, la inmigración puede ayudar a mantener constante la población total y la población activa. La inmigración también podría ser un remedio para la escasez de mano de obra y capacidades que no está relacionada con procesos demográficos. Sin embargo, como afirma el Hamburg Institute of International Economics (HWWI) en su informe sobre los costes y beneficios de la inmigración europea⁽⁵⁾, la inmigración no es la solución definitiva para abordar las consecuencias del envejecimiento demográfico en Europa (dado que los migrantes también envejecen).

⁽¹⁾ Por ejemplo, entre los 4,3 millones de inmigrantes en la UE en 2016, se estimaba que había dos millones de ciudadanos de terceros países, 1,3 millones de personas con una nacionalidad de un Estado miembro de la UE diferente de aquel al que habían emigrado, alrededor de 929 000 personas que habían migrado a un Estado miembro de la UE cuya nacionalidad poseían (por ejemplo, nacionales que retornan a su país o nacionales nacidos en el extranjero) y unas 16 000 personas apátridas.

⁽²⁾ Discurso inaugural de Federica Mogherini en los Días de la Sociedad Civil 2017.

⁽³⁾ Migration data portal.

⁽⁴⁾ European Demographic Data Sheet 2018.

⁽⁵⁾ The costs and benefits of European immigration, Econstor.

3.2 El potencial de la migración laboral procedente de terceros países

Pueden determinarse los efectos⁽⁶⁾ descritos a continuación.

3.2.1 En los países de acogida:

- pueden cubrirse las vacantes de trabajo y los déficits de capacidades;
- el crecimiento económico puede ser sostenido;
- pueden mantenerse los servicios prestados a la población que envejece cuando no hay suficientes jóvenes en el ámbito local;
- el déficit de las pensiones puede cubrirse con las cotizaciones de nuevos trabajadores jóvenes migrantes, que también pagan impuestos;
- los inmigrantes aportan energía e innovación;
- los países de acogida se enriquecen con la diversidad cultural y étnica;
- las zonas despobladas pueden reactivarse, incluidas las escuelas con un número cada vez menor de alumnos.

3.2.2 En los países de origen:

- los países en desarrollo se benefician de las remesas (cantidades de dinero enviadas por los migrantes a sus países de origen), que actualmente superan a menudo a la ayuda exterior⁽⁷⁾, pero también del intercambio cultural;
- el desempleo se reduce y los jóvenes migrantes mejoran sus perspectivas de vida;
- los migrantes que retornan se llevan consigo ahorros, capacidades y contactos internacionales.

4. Costes de la no inmigración

4.1 Mantener el crecimiento económico y satisfacer las necesidades del mercado de trabajo

4.1.1 La inmigración extracomunitaria tiene efectos tanto directos como indirectos en el crecimiento económico: parece clara la correlación entre el crecimiento de la fuerza de trabajo por la inmigración y un crecimiento del PIB agregado. Por ejemplo, en los últimos años, Suecia ha concedido miles de permisos de trabajo a desarrolladores de tecnología de la información, recolectores de bayas y cocineros. La inmigración laboral contribuye con valores significativos a la economía sueca: las empresas que contratan inmigrantes laborales crecen más rápido que las empresas comparables. Anualmente, los inmigrantes laborales no pertenecientes a la UE o al EEE contribuyen con más de 1 000 millones de euros al PIB sueco y con más de 400 millones de euros en ingresos fiscales⁽⁸⁾.

4.1.2 La población migrante generó un incremento del 70 % en la fuerza laboral de Europa entre 2004 y 2014⁽⁹⁾. Es difícil precisar el impacto que una ausencia de mano de obra de esta magnitud tendría en la economía europea y en la de los distintos Estados miembros. Además, la población nacida en el extranjero acostumbra a incorporarse a nichos de mercado de trabajo (segmentalización) que están en rápido crecimiento o en declive, aportando mayor flexibilidad a las demandas de los mercados laborales en la UE.

4.1.3 De igual modo, la población migrante participa en la situación del empleo de cada país con su contribución al consumo y a la creación de nuevos puestos de trabajo. Los emprendedores migrantes contribuyen al crecimiento económico y al empleo, a menudo recuperando oficios y profesiones abandonados, y, cada vez más a menudo, participan en el suministro de bienes y servicios con un valor añadido⁽¹⁰⁾. Por consiguiente, el CESE recomienda que, para reforzar la «creatividad y capacidad de innovación» de los emprendedores migrantes, se tomen medidas concretas a escala de la UE, de los Estados miembros y de los entes locales con el objetivo de erradicar la discriminación y crear condiciones equitativas para todos con el fin de que puedan contribuir a generar un crecimiento integrador y puestos de trabajo de calidad⁽¹¹⁾.

⁽⁶⁾ Inspirado en «The pros and cons of Migration», Embrace, utilizando sus conclusiones.

⁽⁷⁾ https://www.oecd-ilibrary.org/development/perspectives-on-global-development-2017/remittances-to-developing-countries-far-exceed-official-development-assistance-oda_persp_glob_dev-2017-graph60-en

⁽⁸⁾ DAMVAD Analytics (2016): Labour immigration contributes to Swedish economic development.

⁽⁹⁾ OCDE (2014): «Is migration good for the economy?» Migration Policy Debates.

⁽¹⁰⁾ Rath, J. (2011): Promoting ethnic entrepreneurship in European cities, Eurofound, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo.

⁽¹¹⁾ DO C 351 de 15.11.2012, p. 16.

4.1.4 El CESE también considera que, dada su tendencia a operar en el sector del trabajo asistencial, la economía colaborativa y la economía circular, las empresas de la economía social pueden contribuir a promover y apoyar no solo la creación de empleo, sino también el espíritu empresarial y el acceso de los migrantes de fuera de la UE a una actividad económica⁽¹²⁾.

4.1.5 Medir el impacto fiscal de la inmigración es una cuestión compleja. Sin embargo, la OCDE afirma⁽¹³⁾ que, todo sumado, los migrantes han tenido un impacto fiscal neutro en los últimos cincuenta años, es decir, el coste que han podido suponer se ha cubierto con los beneficios que han generado a través de los impuestos y tasas recaudados.

4.1.6 Un estudio de investigación de Oxford Economics⁽¹⁴⁾ concluyó que los trabajadores migrantes habían ayudado a mantener una oferta de mano de obra adecuada para alimentar el auge económico en el período 2004-2008. La disponibilidad de mano de obra migrante parece haber marcado la diferencia en algunas empresas que sobreviven o no tienen que trasladar su producción al extranjero (los autores citan una encuesta a 600 empresas en la que el 31 % decía que los migrantes eran importantes para la supervivencia de su organización, porcentaje que aumentó hasta el 50 % en el ámbito de la salud y atención social y la agricultura).

4.1.7 Está claro que la inmigración puede ser económicamente beneficiosa tanto para los países de origen como para los de acogida. Sin embargo, con las estructuras económicas y comerciales actuales, son los países ricos y poderosos los que más se benefician. La migración también puede unir culturalmente a las personas y fomentar el entendimiento, pero se producen fricciones si no se realizan esfuerzos por erradicar los malentendidos, prejuicios y mitos entre la población local, pero también entre las comunidades de migrantes.

4.2 Subsanar el déficit de capacidades

4.2.1 En términos generales, la economía europea pierde más del 5 % de productividad cada año debido al desajuste entre las capacidades de los trabajadores y las necesidades del mercado laboral, según un estudio del Institute for Market Economics (IME)⁽¹⁵⁾ encargado por el CESE y publicado el 24 de julio de 2018. En el estudio se señala que esto equivale a una pérdida de 80 céntimos de euro por cada hora trabajada. Las profesiones más afectadas son la TI y las comunicaciones, los médicos y, más en general, los ámbitos de ciencias, tecnología e ingeniería. El fenómeno también afecta a profesores, enfermeros y matronas. La tendencia está empeorando debido al declive demográfico y la evolución de la tecnología, afirman los autores. Este déficit de capacidades podría abordarse, en parte, por la migración laboral.

4.2.2 Sin embargo, para aprovechar todo el potencial de la migración en este ámbito, se necesita un enfoque que, entre otras cosas, aproveche mejor las capacidades y cualificaciones de la población migrante. Habitualmente, los inmigrantes suelen estar sobrecualificados para los puestos que se les ofrecen⁽¹⁶⁾.

4.2.3 El déficit de capacidades solo puede cubrirse parcialmente si se validan las capacidades y cualificaciones de los inmigrantes. Sin embargo, los mecanismos de validación de la UE siguen en fase de desarrollo y dependen de los Estados miembros. La herramienta de la UE para crear el perfil de capacidades no se utiliza en grado suficiente por los Estados miembros y los agentes sobre el terreno. No obstante, existen iniciativas no gubernamentales, como las tarjetas de competencias de Bertelsmann Stiftung o las autoevaluaciones profesionales en línea⁽¹⁷⁾.

4.2.4 La aplicación adecuada de las alianzas de capacidades con países no pertenecientes a la UE sería mutuamente beneficiosa tanto para la UE como para los países de origen de los migrantes.

⁽¹²⁾ DO C 283 de 10.8.2018, p. 1.

⁽¹³⁾ Perspectivas de la Migración Internacional 2013, OCDE.

⁽¹⁴⁾ Departamento de Empleo y Aprendizaje, Reino Unido: The Economic, Labour Market and Skills Impacts of Migrant Workers in Northern Ireland.

⁽¹⁵⁾ CESE (2018): Skills Mismatches — An Impediment to the Competitiveness of EU Businesses, (ISBN: 978-92-830-4159-7).

⁽¹⁶⁾ LABOUR-INT: «Integration of migrants and refugees in the labour market through a multi-stakeholder approach».

⁽¹⁷⁾ Meine Berufserfahrung zählt.

4.3 Mantener el sector de los cuidados

4.3.1 La escasez de mano de obra en el sector sanitario es una «bomba de relojería». El sector atraviesa una crisis⁽¹⁸⁾ y, a menos que se pongan en práctica las respuestas políticas adecuadas, la escasez se irá agravando. Ya en 1994, la Comisión Europea definió los cuidados como un sector estratégico. En 2010 advirtió de que, si no se adoptaban medidas urgentes para paliar la escasez de mano de obra de hasta de un millón de trabajadores en el sector de los cuidados de larga duración⁽¹⁹⁾, en 2020 faltarían dos millones de trabajadores sanitarios.

4.3.2 La escasez de mano de obra en el sector asistencial se da en muchos Estados miembros. La contratación de cuidadores, regulares o indocumentados, permite atenuar las carencias en el sector de los cuidados. Los sistemas asistenciales del sur de Europa, en particular, dependen en gran medida de los cuidadores domésticos internos. En Italia, por ejemplo, los cuidadores domésticos internos migrantes representan cerca de las tres cuartas partes de la fuerza de trabajo asistencial interna⁽²⁰⁾.

4.3.3 Los países de Europa Central y Oriental (PECO) también se ven afectados por la crisis en el sector asistencial y por el aumento de la demanda de asistencia en Europa Occidental. Por ejemplo, Polonia suministra numerosos cuidadores a otros países, a pesar del gran déficit de mano de obra en el sector asistencial. Esta escasez se compensa con la llegada a Polonia de trabajadores procedentes de Ucrania y otros terceros países⁽²¹⁾.

4.3.4 También es importante destacar la importante contribución económica que prestan las mujeres migrantes a las familias y las comunidades a través del trabajo remunerado, y la necesidad de abordar las desigualdades entre hombres y mujeres en el mercado laboral⁽²²⁾. La investigación demuestra que la mayoría de las mujeres migrantes trabajan en empleos del sector de los servicios (por ejemplo, restauración, trabajos domésticos y ocupaciones en el sector de la sanidad). El trabajo irregular, el subempleo y el empleo con contratos temporales podría ser la causa de la desventaja que afrontan las mujeres migrantes en los mercados de trabajo de la UE, y las medidas destinadas a garantizar la igualdad de trato y proteger a las personas vulnerables deberían desarrollarse en mayor medida.

4.4 Abordar la despoblación de las zonas rurales y remotas

4.4.1 Las zonas rurales, montañosas e insulares se están quedando despobladas, lo que crea una espiral económica y social a la baja que cobra impulso a medida que más personas migran a las ciudades. La pérdida de población reduce la cantidad del dinero que circula en la comunidad, lo que afecta, a su vez, a la viabilidad de las empresas, los comercios y las redes de transporte locales así como a la disponibilidad de instalaciones y servicios fundamentales.

4.4.2 En algunas zonas de la UE, por ejemplo en Irlanda o Brandenburgo, la despoblación se está superando gracias a los migrantes que se establecen. En el caso de la agricultura, por ejemplo, la contribución de la mano de obra migrante en Irlanda del Norte ha sido clave para la supervivencia de un sector con graves problemas de disponibilidad laboral y una mano de obra envejecida. La población migrante está dispuesta a aceptar trabajos con salarios y condiciones que rechaza la población local; reside en pueblos con alto riesgo de despoblación, y ello a pesar de tratarse de un sector muy desregularizado y en el que existe el riesgo de explotación laboral⁽²³⁾.

4.4.3 Hay oportunidades en el marco de la política de desarrollo rural de la Unión Europea para ayudar a las comunidades rurales locales con la llegada de migrantes. Una serie de organizaciones de desarrollo rural han señalado la ayuda potencial que las zonas rurales pueden ofrecer a los migrantes, cuya llegada podría desempeñar un papel a la hora de revitalizar las zonas que padecen subpoblación o declive económico. El Parlamento Europeo, en su estudio de 2017, ha hecho hincapié en la importancia de prestar apoyo a la integración social de los inmigrantes y su integración en el mercado laboral⁽²⁴⁾.

⁽¹⁸⁾ UNI Europa UNICARE (2016).

⁽¹⁹⁾ Comisión Europea, 2013.

⁽²⁰⁾ Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (2016).

⁽²¹⁾ DO C 487 de 28.12.2016, p. 7.

⁽²²⁾ Informe «Migrant women in the EU labour force. Summary of findings», CE.

⁽²³⁾ Nori, M. (2017). «The shades of green: migrants' contribution to EU agriculture: context, trends, opportunities, challenges».

⁽²⁴⁾ «EU rural development policy and the integration of migrants», PE.

4.5 Abordar la diversidad cultural

4.5.1 La falta de población migrante iría en detrimento de la diversidad en los países de la Unión Europea, lo que conduciría a un discurso xenófobo y autocomplaciente, que choca con los principios rectores de la Unión Europea. Se perdería, además, la contribución a la expansión de valores como la igualdad de trato y la no discriminación, en los que la visibilización de la población de origen migrante ha contribuido a avanzar en los últimos años.

4.6 Por todo ello, la no inmigración en la UE debe descartarse por constituir una hipótesis poco realista, imposible de llevar a la práctica y enormemente perjudicial.

5. Costes de la no integración (y cómo evitarlos)

5.1 Para aprovechar todo el potencial de la migración a Europa, como se indicó anteriormente, y al mismo tiempo minimizar los riesgos conexos y duraderos y los costes socioeconómicos evitables, es esencial que se establezcan las condiciones para la buena integración de los migrantes.

5.2 Los principales puntos pertinentes para la comprensión del concepto por parte de la UE se enumeran en los principios básicos comunes para una política de integración de los inmigrantes en la UE, adoptados por el Consejo en 2004⁽²⁵⁾. Por integración se entiende un «proceso bidireccional y dinámico de ajuste mutuo por parte de todos los inmigrantes y residentes de los Estados miembros». Es contrario a la idea errónea ampliamente compartida de integración como asimilación, un proceso unidireccional en el que las personas abandonan sus atributos nacionales y culturales por los de su nuevo país de residencia⁽²⁶⁾. Sin embargo, como se ha reiterado en el Plan de acción de la UE para la integración de los nacionales de terceros países de 2016, un elemento esencial para vivir y participar en la UE es la comprensión y la suscripción de sus valores fundamentales⁽²⁷⁾.

5.3 Cabe destacar que la integración atañe a todos los migrantes que se establecen en un país de acogida, independientemente de su situación u origen. Sin embargo, son necesarias políticas especiales para las personas con vulnerabilidades particulares (como los refugiados), y un enfoque comunitario en lugar de un enfoque único puede generar mejores resultados.

5.4 El empleo constituye una pieza clave del proceso de integración. Por lo tanto, los Estados miembros y los interlocutores económicos y sociales perciben la inclusión en el mercado laboral de los migrantes como una prioridad. En efecto, la demanda de trabajadores migrantes sigue siendo uno de los principales factores cruciales que impulsa la inmigración.

5.5 Entre otras variables esenciales que determinan la integración de los migrantes en el Estado receptor están la certeza y la previsibilidad de la situación migratoria, las posibilidades y obstáculos para la obtención de la ciudadanía, las posibilidades de reagrupación familiar, la disponibilidad de cursos de idioma, los requisitos de conocimiento lingüístico y cultural, los derechos políticos y la apertura general de una determinada sociedad y su disposición a adoptar y ayudar los recién llegados e interactuar con ellos, y viceversa.

5.6 Además, la integración de los migrantes está estrechamente interrelacionada con una pléthora de políticas relacionadas con la protección en el lugar trabajo, la vivienda, la atención sanitaria, la educación, los derechos de las mujeres, la igualdad y la no discriminación, entre otras.

5.7 En un esfuerzo por cuantificar las políticas establecidas, se creó el Índice de Políticas de Integración de los Inmigrantes (MIPEX), que proporciona datos comparables sobre los Estados miembros de la UE y otros varios países⁽²⁸⁾. Sus resultados subrayan la existencia de discrepancias entre los Estados miembros, incluida la persistente división este-oeste.

5.8 Siguiendo la lógica de la hipótesis de «no integración de los migrantes», pueden determinarse los siguientes riesgos o costes:

5.8.1 Económicos

— exclusión de los migrantes del mercado formal (y aumento del trabajo no declarado);

⁽²⁵⁾ Principios básicos comunes para una política de integración de los inmigrantes en la UE.

⁽²⁶⁾ Para obtener más información sobre la diferencia conceptual, véase por ejemplo Assimilation vs integration, Centre for the Study of Islam in the UK, RE teachers Resource Area.

⁽²⁷⁾ Plan de acción para la integración de los nacionales de terceros países.

⁽²⁸⁾ Migrant Integration Policy Index 2015: How countries are promoting integration of immigrants.

- mayores costes para solucionar problemas sociales después de que aparezcan, en lugar de prevenirlas;
- incapacidad de los migrantes para explotar plenamente su potencial (transferida a menudo a las siguientes generaciones);

5.8.2 Socioculturales

- falta de identificación con los valores y normas del país de acogida y su aceptación;
- agravamiento de las diferencias socioculturales entre los migrantes y las comunidades de acogida;
- discriminación estructural de los migrantes, incluida falta de un acceso adecuado a los servicios;
- aumento de la xenofobia y la desconfianza mutua;
- reproducción de las barreras lingüísticas;
- segregación espacial que conduce directamente a la creación de guetos;
- ruptura de la cohesión social general;

5.8.3 Seguridad

- aumento de los discursos de incitación al odio y los delitos motivados por el odio;
- deterioro en la aplicación de la ley y posible incremento de los índices de delincuencia, en particular en las zonas socialmente excluidas;
- posible radicalización y aumento del apoyo a ideologías extremas (por parte tanto de las comunidades de migrantes como de la sociedad de acogida).

5.9 Teniendo en cuenta lo anterior, la inversión en la integración de los migrantes es la mejor póliza de seguro contra posibles costes, problemas y tensiones futuros.

5.10 Las políticas pertinentes deben incluir un conjunto claro, coherente y razonado de obligaciones para los propios migrantes, pero también una denuncia coherente de la retórica y las actitudes contra ellos.

5.11 Por lo tanto, es imperativo que los Estados miembros de la UE aprendan unos de otros y se esfuerzen sinceramente por fomentar un entorno en el que la integración de los migrantes sea viable y se eviten los riesgos señalados anteriormente.

5.12 Debe declararse abiertamente que los esfuerzos de los gobiernos por criminalizar o marginar a los migrantes, el avivamiento del nacionalismo étnico y los recortes en la financiación de las medidas de integración (incluida la no distribución de fondos proporcionados por la UE) —como se ha observado recientemente en determinados Estados miembros— van directamente en contra de estos objetivos y pueden causar un daño irreparable a largo plazo.

5.13 Por último, el fomento de la integración es esencial para reforzar los valores y principios fundamentales de la UE, entre los cuales la diversidad, la igualdad y la no discriminación son cruciales.

Bruselas, 12 de diciembre de 2018.

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

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Una bioeconomía sostenible e inclusiva — nuevas oportunidades para la economía europea»

(Dictamen de iniciativa)

(2019/C 110/02)

Ponente: **Mindaugas MACIULEVIČIUS**

Coponente: **Estelle BRETNALL**

Decisión del Pleno	15.2.2018
Fundamento jurídico	Artículo 29, apartado 2, del Reglamento interno
	Dictamen de iniciativa
Sección competente	Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales (CCMI)
Aprobado en la CCMI	25.9.2018
Aprobado en el pleno	12.12.2018
Pleno n.º	539
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	205/3/3

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. Introducir un marco político y de medidas incentivadoras a largo plazo, coherente y transparente para fomentar la bioeconomía. Los numerosos retos sociales transversales requieren un elevado compromiso político, y el marco político de la UE podría ser más favorable para los bioproductos innovadores y las materias primas producidas en la UE de manera sostenible. Los incentivos financieros o los incentivos fiscales podrían ayudar a impulsar las inversiones necesarias, dado que los Estados miembros y las regiones, y no la UE, tienen la competencia en estos ámbitos. Las organizaciones de agrupaciones de pymes, así como los productores primarios de biomasa sostenible, desempeñan un papel fundamental en el desarrollo de relaciones entre los agentes de la cadena de suministro. Realizar un inventario continuo y actualizado⁽¹⁾, así como evaluar los efectos de la bioeconomía, permitiría identificar las agrupaciones existentes activas en el sector de la bioeconomía; también deberían adoptarse medidas para facilitar el desarrollo de nuevas agrupaciones a nivel europeo, regional y nacional, donde se presenten lagunas.

1.2. El papel de los agricultores, los propietarios forestales y sus cooperativas es crucial para garantizar un uso eficiente de los recursos naturales y contribuir a la bioeconomía circular. Se necesitan un marco financiero plurianual, una política agrícola común y una estrategia forestal europea firmes para respaldar los servicios de consultoría, la formación y el intercambio de conocimientos, a fin de abordar mejor las necesidades de los agricultores y las cooperativas agrícolas. Deben promoverse ejemplos concretos para sensibilizar a la sociedad y mostrar los beneficios de la bioeconomía para toda la cadena de valor. Esto animará a agricultores jóvenes y nuevos participantes a crear nuevas empresas en este sector. Las cooperativas y organizaciones de productores también deben promoverse como herramientas importantes para aumentar la movilización y el valor añadido de la biomasa existente en la UE. Por lo tanto, apoyar a los sectores agrícola y forestal de la UE es crucial para seguir invirtiendo e innovando en la producción sostenible de biomasa.

1.3. Apoyar la creación de mercados y ayudar a los consumidores y a los ciudadanos a decidir con conocimiento de causa acerca de los productos e industrias que respaldan gracias a sus compras cotidianas. Para paliar el desconocimiento de los consumidores y transmitir un discurso coherente y riguroso sobre los bioproductos, es necesario que la Unión Europa diseñe una estrategia de comunicación en la que intervengan todos los socios de la cadena de valor, así como el resto de las partes interesadas. Un primer paso importante en este sentido ha sido la adopción de normas claras a escala de la UE en materia de bioproductos, las cuales pueden abrir camino a la introducción de medidas de creación de mercados destinadas a impulsar aún más la aceptación de los bioproductos producidos en la UE por parte de los consumidores y las autoridades de contratación pública.

⁽¹⁾ <https://biconsortium.eu/news/mapping-european-biorefineries>

1.4. **Ofrecer un rendimiento financiero sostenible de las inversiones a través de un fondo de ventanilla única.** La normativa inteligente y la aplicación multinivel coherente en toda la UE deberían constituir una prioridad a fin de eliminar los obstáculos y reducir la carga administrativa, garantizando al mismo tiempo la sostenibilidad. Por ejemplo, una herramienta en línea podría ayudar a encontrar la financiación disponible y saber si el solicitante cumple los criterios necesarios para acogerse a este mecanismo. El sistema facilitaría también los enlaces y recursos necesarios para presentar directamente la solicitud del mecanismo de financiación. Podría servir de mercado, facilitando información sobre financiación y poniendo a los solicitantes de fondos en contacto con los posibles finanziadores (por ejemplo, un sitio de financiación participativa). Asimismo, es fundamental que la Empresa Común para las Bioindustrias (Empresa Común BBI 2.0) prosegua más allá del actual marco financiero plurianual, a fin de fomentar las cadenas de valor nuevas y existentes de los bioproductos, de reforzar la competitividad de las instalaciones de producción existentes, y de contribuir al desarrollo rural, la creación de empleo y la promoción de empresas.

1.5. **La política de desarrollo regional de la UE posterior a 2020 debe facilitar fondos suficientes para seguir desarrollando las zonas rurales.** Hay que centrar la atención principalmente en apoyar las inversiones en las infraestructuras y los servicios necesarios para las empresas rurales eficientes y sostenibles en el ámbito de la bioeconomía.

1.6. **Aprovechar las oportunidades científicas y respaldar la aceptación de innovaciones por medio de un marco jurídico flexible, proporcionado y robusto.** La investigación tiene una importancia decisiva si se quiere permitir, establecer y evaluar la innovación en la bioeconomía. La explotación comercial no solo depende de una investigación excelente, sino también del marco estratégico, jurídico y social apropiado, que permita asegurar una transferencia de conocimientos rápida a la industria. Se debería ofrecer a los pioneros de esta reciente disciplina el espacio y el apoyo necesarios para innovar y avanzar con rapidez dentro de los límites normativos. Debería llegarse a acuerdos de innovación y ecológicos con las partes interesadas en los casos en los que la normativa podría apoyar mejor el desarrollo de la bioeconomía general y en los que precisan de soluciones creativas. Además, la innovación también desempeña un papel esencial en la mejora de la sostenibilidad de la producción de biomasa en la UE.

1.7. **Mejorar los programas de educación, formación profesional y capacitación profesional para los nuevos talentos y los trabajadores actuales.** Desarrollar el potencial de la bioeconomía podría crear nuevos puestos de trabajo. Sin embargo, la introducción de las nuevas tecnologías plantea importantes retos para la organización del trabajo y las competencias que necesitan los trabajadores. Por tanto, resulta primordial velar por el desarrollo y la adaptación continuos de las competencias de los trabajadores a lo largo de su vida laboral. Es fundamental que todas las partes interesadas pertinentes (productores de biomasa, proveedores de educación, empresas, sindicatos, servicios públicos de empleo y autoridades) se comprometan a mejorar la calidad y la flexibilidad de la oferta de educación y formación profesional, a fin de reducir la inadecuación de las cualificaciones reforzando las relaciones entre los sistemas educativos y los mercados de trabajo. No obstante, el desarrollo general de capacidades y las políticas de ajuste deberían formar parte de un conjunto de medidas más amplio que incluya políticas en materia de empleo, industria, inversión, innovación y medio ambiente.

1.8. **Analizar el uso de la biomasa. Un uso más eficiente del suministro de biomasa existente debe ser una prioridad para satisfacer la creciente demanda de materia prima.** Por lo tanto, también deben mejorarse la calidad y la cantidad de los suelos productivos para la agricultura, así como incentivarse el uso de terrenos abandonados, marginales o infrutilizados. Los productores de materias primas, principalmente los agricultores y los propietarios forestales, desempeñan un papel primordial en el desarrollo de la bioeconomía. Es necesario sensibilizarles sobre las posibilidades (utilizando distintos cultivos) y desarrollar infraestructuras de recogida, almacenamiento y transporte de biomasa. Simplificar los planes de información sobre la sostenibilidad y mejorar la capacidad de producir y transformar biomasa de manera versátil también pueden desempeñar un papel clave. El uso de desechos y residuos como fuentes alternativas de biomasa y la gestión sostenible de los bosques europeos ofrecen oportunidades para la bioeconomía y la bioenergía. Es necesario valorar los flujos de residuos sostenibles, así como realizar más inversiones en la movilización de madera y residuos. Además, es necesario desarrollar tecnologías que permitan gestionar la variabilidad inherente de tales productos. En algunos casos, las políticas nacionales podrían tener que adaptarse para permitir el uso de residuos en los bioproductos.

2. Observaciones generales

2.1. La bioeconomía abarca la producción de recursos biológicos renovables y su transformación en alimentos, piensos, bioproductos y bioenergía. Esto incluye la agricultura, la silvicultura, la pesca y la producción de alimentos, pulpa y papel, así como algunos sectores de las industrias química, biotecnológica y energética. A efectos del presente dictamen, no se consideran específicamente la investigación de genomas, el tratamiento de células ni la bioinformática. La Estrategia de Bioeconomía de la UE de 2012 tenía por objeto [...] allanar el camino hacia una sociedad más innovadora y competitiva, que utilice con más eficiencia los recursos y en la que se concilien la seguridad alimentaria y el uso sostenible de recursos

renovables con fines industriales, asegurando al mismo tiempo la protección del medio ambiente». En 2017, la Comisión llevó a cabo una revisión de esta estrategia y concluyó que esta había demostrado la relevancia de sus objetivos y que cada vez se reconocía más, tanto dentro como fuera de Europa, la importancia de las oportunidades que ofrece la bioeconomía.

2.2. Sin embargo, pese a que los objetivos de la Estrategia de Bioeconomía de la UE de 2012 siguen siendo relevantes para estar a la altura de los retos que plantea la seguridad alimentaria y nutricional, y pese a que el plan de acción adjunto ha cumplido sus objetivos propuestos, se considera necesario reorientar las medidas y la evaluación del ámbito de aplicación de la estrategia a la luz de la reciente evolución de las políticas, como los objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas (ODS) y la Convención sobre el Cambio Climático (compromisos de la COP21). Se espera que la población mundial alcance prácticamente los 10 000 millones de personas para 2050, por lo que resulta necesario utilizar de manera más eficiente los recursos biológicos para garantizar alimentos seguros, nutritivos, de alta calidad y asequibles para más personas y con menos impacto ambiental y climático por unidad producida, así como material biológico renovable suficiente para producir una parte considerable de lo que obtenemos actualmente del petróleo crudo fósil, junto con la energía eólica, la energía solar y otras energías renovables.

2.3. En este contexto, la bioeconomía sostenible abarca varios sectores y constituye la esencia de las estrategias económicas sostenibles a escala mundial. La bioeconomía puede desempeñar un papel clave en la competitividad europea, y ahora es el momento de identificar y aprovechar sus oportunidades, tanto a escala europea como de los Estados miembros y las regiones. Por ejemplo, otros terceros países como los Estados Unidos han experimentado el liderazgo vertical en el desarrollo de una bioeconomía, generando casi 400 000 millones USD y manteniendo más de cuatro millones de puestos de trabajo a través de contribuciones directas, indirectas e inducidas⁽²⁾.

2.4. La bioeconomía ofrece opciones que pueden tanto ayudar a reducir las emisiones de CO₂ como reducir la dependencia de los recursos fósiles importados. Por ejemplo, los bosques de la UE absorben una cantidad de carbono correspondiente al 10 % de las emisiones anuales de la UE, a la vez que proporcionan un suministro sostenible y constante de biomasa para crear energía renovable. Además, se estima que 100 000 sustancias químicas que se producen actualmente pueden, en teoría, obtenerse a partir de materias primas renovables. Esto no significa que todas ellas deban fabricarse de este modo, pero es teóricamente posible. Así, no solo se ofrecerá la oportunidad de producir nuestros artículos de uso cotidiano de forma local y renovable, sino que también se ayudará a crear empleo y crecimiento en Europa, donde la ventaja competitiva sigue siendo sólida.

2.5. Sin embargo, sigue habiendo obstáculos importantes a la mejora de la innovación en el sector de la bioeconomía en la UE. Uno de ellos tiene que ver con la competitividad del coste de los productos, tanto si se compara con alternativas de origen fósil como con productos equivalentes de cualquier parte del mundo. En la competitividad de costes influyen muchos factores, como el nivel de preparación tecnológica, el coste laboral, las subvenciones para combustibles fósiles y la amortización, así como el bajo nivel de apoyo comercial a los bioproductos. A esta cuestión de la competitividad se suman las dificultades para acceder a la financiación para proyectos innovadores e instalaciones de producción y, a menudo, la escasa sensibilización de los usuarios finales sobre los bioproductos, así como una falta de capacidades y de relaciones en el campo operativo para impulsar el sector. Asimismo, los procedimientos de autorización de nuevos proyectos de biomasa se están volviendo largos y engorrosos, lo que provoca inseguridad jurídica y riesgos financieros significativos para los agentes económicos.

3. Observaciones específicas

3.1. Se estima que los sectores bioeconómicos de la UE tienen un volumen de negocios anual de cerca de 2 billones EUR y que emplean a unos 19,5 millones de personas⁽³⁾, en su mayoría procedentes de zonas rurales y costeras, representando casi el 8,5 % de la mano de obra de la EU-28. Se espera que la agricultura, el sector forestal y las comunidades rurales se beneficien de la expansión del sector de los bioproductos en toda la UE a través de la creación de empleo y la generación de ingresos. La transformación de la biomasa y la fabricación de bioproductos ofrecen nuevas oportunidades de negocio, en forma de siembra y comercialización de cultivos diversos. Junto con los cultivos tradicionales, como el cereal, la semilla oleaginosa, la patata y la remolacha, los nuevos cultivos, como los cultivos herbáceos, forestales, de algas marinas y de microalgas, se consideran futuras fuentes potenciales de ingresos en las zonas rurales y costeras.

⁽²⁾ Véase el documento «USDA's Fact Sheet: An Economic Impact Analysis of the U.S. Biobased Products Industry: 2016 Update» (Ficha técnica del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos: un análisis del impacto económico de la industria de bioproductos de EE. UU.: actualización de 2016), disponible en:

<https://www.biopreferred.gov/BPResources/files/BiobasedProductsEconomicAnalysis2016FS.pdf>

⁽³⁾ Las cifras mencionadas proceden del documento «JRC science for policy report: 2016 Bioeconomy Report» (Informe de la ciencia para la política del Centro Común de Investigación: informe de 2016 sobre bioeconomía), disponible en <http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC103138/kjna28468enn.pdf>

3.2. Las biorrefinerías existentes ya ofrecen medios de subsistencia y empoderamiento económico a las familias y comunidades del medio rural. Estas fábricas utilizan materias primas renovables (por ejemplo, biomasa, subproductos y coproductos, así como residuos) en lugar de recursos fósiles. Las refinerías están en el centro de la bioeconomía: se encuentran en zonas rurales y costeras, cerca de las materias primas renovables que transforman, en el centro de la producción de alimentos, piensos, productos industriales, madera y energía.

3.3. Las biorrefinerías mejoran cada componente de la planta que procesan, produciendo el mínimo de residuos. Gracias a tecnologías eficientes y/o innovadoras, las refinerías asentadas en la UE fabrican una amplia variedad de productos, como alimentos para humanos, piensos, sustancias químicas, fibras y combustibles, que comparten las mismas características: son renovables, reutilizables, reciclables, compostables o biodegradables. La versatilidad de los bioproductos y bioingredientes es tal que pueden tener una gran variedad de usos, como piensos para la acuicultura, construcción, cosméticos, cartón, detergente, combustible, lubricante, pintura, papel, fármacos, plástico y otros productos industriales, con lo cual se sustituyen ingredientes de origen fósil por ingredientes renovables.

3.4. La creación de nuevas biorrefinerías, así como el desarrollo y la ampliación de las actuales, supone invertir en una industria pionera. Las biorrefinerías requieren grandes inversiones, tienen largos períodos de amortización y están expuestas a los riesgos de la tecnología y del mercado. Por lo tanto, es importante contar con un marco normativo y financiero claro, estable y favorable para fomentar dichas inversiones en Europa. Actualmente, se puede acceder a una variedad de instrumentos diferentes, como Horizonte 2020 (la nueva legislación propuesta en materia de Horizonte Europa es un programa de innovación e investigación ambicioso y bien recibido) y la Empresa Común para las Bioindustrias, los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (FEIE), el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), InnovFin y el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE) y por último, aunque no menos importante, el Banco Europeo de Inversiones (BEI) para créditos y garantías. Pero acceder a ellos puede ser difícil. Una forma de sortear obstáculos puede ser la ventanilla única, que permite a las empresas acceder a información detallada, personalizada y que se adapta a sus necesidades.

3.5. En este contexto, es vital la participación de la sociedad civil, junto con los agricultores, los propietarios forestales y la industria, para impulsar el debate sobre la formación de una bioeconomía más competitiva para Europa y beneficiosa para todos. Es muy importante ayudar a comunicar los beneficios de la bioeconomía si se quiere lograr este cambio de paradigma en favor de una economía menos generadora de carbono y basada en energías renovables. A este respecto, los sistemas fiables de certificación y etiquetado podrían constituir instrumentos importantes para lograr una industria bioeconómica sostenible y fiable, así como generar confianza entre los clientes industriales, las autoridades de contratación pública y los consumidores.

3.6. La UE, los Estados miembros y las autoridades regionales pueden contribuir de forma decisiva al crecimiento de la bioeconomía estimulando la demanda del mercado de productos y servicios renovables, inteligentes y eficientes desde el punto de vista energético. En la futura planificación estratégica de la PAC, los Estados miembros deben incluir medidas concretas para desarrollar o seguir apoyando las inversiones y promover soluciones sostenibles para los agricultores, los propietarios forestales y sus cooperativas de la UE, a fin de incrementar su competitividad y eficiencia. En los casos en que sea posible sustituir las alternativas fósiles que emiten carbono por bioproductos, esto podría lograrse tanto elaborando nueva legislación, como el paquete de economía circular, como revisando el potencial de otra normativa pertinente que ya existe y que favorezca la sustitución de productos fósiles tradicionales que emiten carbono por bioproductos de producción local. Además, se pueden utilizar las actividades de normalización existentes, como el TC 411, y los sistemas de certificación existentes o los nuevos sistemas de etiquetado voluntario, como el Biobased%.

3.7. Las autoridades de contratación pública a escala nacional y regional deberían referirse en mayor medida a tales certificaciones y etiquetados fiables de contenido de base biológica. Por ejemplo, en 2016, el organismo de normalización neerlandés (NEN) puso en marcha un nuevo sistema de certificación de base biológica, el Biobased% (<http://www.biobasedcontent.eu/>). Este determina la cantidad de biomasa que contiene un producto y ayuda a las empresas a proporcionar información transparente y fiable sobre el contenido de base biológica de un producto, en las comunicaciones tanto entre empresas como entre empresas y consumidores. Se basa en la norma europea EN 16785-1:2015, que ofrece un método para determinar el contenido de base biológica de productos sólidos, líquidos y gaseosos mediante análisis de radiocarbono y análisis elementales. Las evaluaciones de la conformidad las llevan a cabo organismos de certificación que han suscrito un acuerdo con el NEN. Una vez establecida esta certificación, es importante sensibilizar e incentivar la utilización de materias primas renovables en la legislación de la UE actual y futura.

3.8. En la silvicultura, los sistemas de certificación desempeñan un papel importante en la garantía de una movilización sostenible de la biomasa. Por ejemplo, el 60 % de los bosques de la UE han sido certificados por medio del programa para la aprobación de la certificación forestal (PEFC) o el sistema del Consejo de Manejo Forestal (FSC). Además, el sector de la silvicultura de la UE cumple los estándares medioambientales más estrictos del mundo, procedentes de actos legislativos como el Reglamento de la UE sobre la madera, las normas del uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura (UTCUTS), las Directivas de Aves y de Hábitats y el paquete sobre la economía circular.

3.9. Por tanto, es esencial mejorar la comunicación entre empresas y entre empresas y consumidores. Sensibilizar a la población sobre la base de información rigurosa, relevante y accesible es esencial para garantizar el desarrollo de una bioeconomía inteligente, sostenible e inclusiva, para crear un mercado para los bioproductos sostenibles y para promover un consumo y una producción más sostenibles. Se necesitan medidas de sensibilización pública, en especial a escala regional y local, que incluyan distinciones o reconocimientos, así como exposiciones sobre el papel de la tecnología y la ciencia en la bioeconomía.

3.10. Por consiguiente, es de suma importancia transmitir mensajes claros y rigurosos a la población. Dado que la bioeconomía ofrece varias oportunidades para abordar los retos sociales, debe ser objeto de una evaluación económica exhaustiva. Se dispondrá así de información sobre el tamaño del sector de la bioeconomía, que abarca varios sectores, así como sobre su contribución al crecimiento económico y sus efectos en el mercado laboral. La comunidad científica desempeña a este respecto un papel fundamental. Esta es otra razón por la que es esencial mantener las inversiones en investigación interdisciplinaria y básica, a fin de que la UE desarrolle todo su potencial en contribuir a la investigación y la innovación globales en la seguridad alimentaria y nutricional, la competitividad y la bioeconomía basada en el conocimiento. Es esencial que la legislación de la UE se base en información completa sobre los datos científicos más avanzados y la experiencia recabada por todo el mundo y que los procesos de decisión sobre la supervisión normativa sean transparentes.

3.11. La educación en la enseñanza primaria y secundaria es fundamental si queremos formar a una generación que comprenda los retos que plantea la bioeconomía y sepa aprovechar las oportunidades que ofrece. Por ejemplo, la enseñanza de los principios de la circularidad, de actuar a escala global y local al mismo tiempo («glocalmente»), y la sensibilización respecto de las actividades de exploración ayudarán a preparar a la próxima generación para decidir qué camino desean seguir. A modo de ejemplo, ya se han diseñado nuevos planes de estudios universitarios que combinan las ciencias de la vida, la ingeniería y el marketing. Estas pasarelas entre disciplinas, junto con un entorno propicio para las empresas emergentes, pueden ayudar a los estudiantes a convertirse en empresarios de la bioeconomía. Es necesario que la formación profesional evolucione hasta cubrir las competencias necesarias para la producción primaria, la fabricación, el transporte y otros sectores pertinentes. Además, en las etapas posteriores de su vida, los trabajadores deberán actualizar sus destrezas y competencias. Para ello, existen programas de aprendizaje permanente que conectan a proveedores de educación con productores, empresarios y trabajadores, investigadores e innovadores.

Bruselas, 12 de diciembre de 2018.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Facilitar el acceso a la financiación de la lucha contra el cambio climático para los agentes no estatales»

(Dictamen de iniciativa)

(2019/C 110/03)

PONENTE: **Cillian LOHAN (IE-III)**

Fundamento jurídico	Artículo 29, apartado 2, del Reglamento interno
	Dictamen de iniciativa
Decisión del Pleno	15.2.2018
Sección competente	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en sección	27.11.2018
Aprobado en el pleno	12.12.2018
Pleno n.º	539
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	114/6/7

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 A pesar de que los pactos de financiación de la lucha contra el cambio climático prometen asignar fondos considerables, el CESE desea llamar la atención sobre el problema del acceso de los agentes climáticos no estatales que operan a pequeña escala a la financiación, a fin de garantizar el apoyo y la realización de iniciativas potencialmente transformadoras.

1.2 Es necesario supervisar y cartografiar urgentemente los flujos de financiación de la lucha contra el cambio climático en la Unión Europea. De este modo, se facilitará la medición del impacto desde el punto de vista de los agentes climáticos no estatales y se garantizará la posibilidad de evaluar los avances realizados en una transición más amplia de la economía a un modelo hipocarbónico.

1.3 Las fuentes de financiación son tan dispares como las iniciativas ascendentes que necesitan acceder a ellas. No se dispone de mecanismos para hacer frente a esta disparidad. Esta cuestión debería abordarse mediante la creación de un foro integrador para la financiación de la lucha contra el cambio climático a nivel de la UE.

1.4 El CESE propone crear **un foro para la financiación de la lucha contra el cambio climático que permita abordar las cuestiones fundamentales**, congregando a las principales partes interesadas para detectar los obstáculos, hallar soluciones y determinar los mecanismos más eficientes para mejorar la distribución de la financiación, por ejemplo, un servicio de emparejamiento que establezca vínculos entre los proyectos y las fuentes de financiación adecuadas para la lucha contra el cambio climático.

1.5 Es necesario crear un mecanismo (y posteriormente darlo a conocer de manera eficaz) que permita llegar a las iniciativas que requieren menor inversión y que se caracterice por:

- un procedimiento de solicitud simplificado;
- requisitos de notificación simplificados;
- financiación complementaria;
- la concesión de ayudas a los proyectos en fase de diseño y la solicitud previa de financiación;
- la concesión de ayudas al desarrollo de capacidades, la creación de redes, los intercambios y el desarrollo de una plataforma a nivel local, regional, nacional y europeo.

1.6 No debe ponerse el acento en la financiación de la lucha contra el cambio climático en detrimento de una financiación responsable en otros ámbitos. Todos los instrumentos financieros deben integrar la cuestión del cambio climático a fin de garantizar que los compromisos y objetivos climáticos no se vean perjudicados por los fondos y la financiación movilizados al margen de la financiación específica de lucha contra el cambio climático. Esto debe respetarse en el contexto del artículo 2, apartado 1, letra c), del Acuerdo de París, para que los flujos de financiación existentes sean compatibles con una trayectoria que conduzca a un desarrollo resistente al cambio climático y con bajas emisiones de gases de efecto invernadero.

1.7 Es necesario desarrollar un conjunto de instrumentos, con una estrategia de comunicación clara, que permita a los agentes no estatales a todos los niveles comprender y acceder a la financiación de la lucha contra el cambio climático. Este conjunto de instrumentos debería ayudar a los promotores de proyectos a concebir iniciativas que contribuyan a una economía hipocarbónica y resistente al cambio climático.

2. Introducción

2.1 El presente dictamen se basa en los dictámenes anteriores del CESE sobre los temas «Coalición para cumplir los compromisos del Acuerdo de París»⁽¹⁾ e «Impulsar las acciones por el clima por parte de los agentes no estatales»⁽²⁾, así como en un estudio reciente del CESE⁽³⁾ en el que se destacan los obstáculos que impiden una mayor participación de los agentes no estatales en la acción por el clima.

2.2 El CESE ha pedido en 2018 que se establece un «Diálogo europeo sobre la acción no estatal por el clima» (DE-ANEC) dirigido a reforzar e incrementar el alcance y la magnitud de las acciones europeas no estatales por el clima. Ha señalado que el diálogo no solo debe tener por objeto destacar y dar a conocer las acciones, sino también responder a las necesidades de los agentes no estatales, inspirando nuevas asociaciones entre agentes estatales y no estatales, facilitando el aprendizaje entre pares, la formación y el intercambio de asesoramiento entre los agentes no estatales, aumentando la financiación disponible y **facilitando el acceso a la misma**.

2.2.1 El término «agentes no estatales» se refiere a los agentes que no son parte en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Esta amplia interpretación abarca diversos tipos de empresas —incluidas las pymes y las microempresas—, inversores, cooperativas, ciudades y regiones, sindicatos, comunidades y grupos de ciudadanos, organizaciones confesionales, grupos de jóvenes y demás organizaciones no gubernamentales.

2.2.2 El proceso propuesto de diálogo europeo sobre la acción no estatal por el clima debería facilitar el acceso a la financiación para acciones no estatales. Esto debería consistir en:

- detallar las posibilidades de financiación;
- asesorar sobre planes financierables;
- examinar cómo la cadena de valor financiera existente (tanto pública como privada) está aportando financiación para las inversiones en el clima que pretenden realizar los actores no estatales;
- analizar las posibilidades de una distribución de fondos/financiera eficaz para los proyectos de menor escala que podrían ser de carácter transformador;
- estudiar los actuales procedimientos de diálogo y consulta con los agentes no estatales, a fin de establecer nuevas técnicas y mejores prácticas para mejorar el uso de los fondos europeos e internacionales existentes;
- abogar por que el próximo marco financiero plurianual de la UE sirva a las ambiciones climáticas más elevadas de los agentes no estatales e impulse las acciones de estos agentes;
- explorar la financiación innovadora (entre pares, participativa y microfinanciación, bonos verdes, etc.).

⁽¹⁾ Dictamen del CESE sobre *Coalición para cumplir los compromisos del Acuerdo de París* (DO C 389 de 21.10.2016, p. 20).

⁽²⁾ Dictamen del CESE sobre *Impulsar las acciones por el clima por parte de los agentes no estatales* (DO C 227 de 28.6.2018, p. 35).

⁽³⁾ Estudio del CESE titulado «Kit de herramientas destinado a las colaboraciones de partes interesadas múltiples sobre el clima — un marco político para estimular la acción ascendente por el clima».

2.3 La financiación de la lucha contra el cambio climático puede interpretarse de muchas formas, pero el Comité Permanente de Financiación de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) la define como una financiación que «tiene por objeto reducir las emisiones, reforzar los sumideros de gases de efecto invernadero y atenuar la vulnerabilidad de los sistemas humanos y ecológicos frente a las repercusiones negativas del cambio climático, así como mantener y aumentar su resiliencia ante estos efectos».

2.4 El presente dictamen examina la financiación de la lucha contra el cambio climático en relación con los Estados miembros de la UE, tanto los que son como los que no son parte en la CMNUCC, permitiendo que las organizaciones de la sociedad civil, los municipios y los gobiernos locales accedan a los instrumentos financieros necesarios para prestar ayuda en el diseño y la ejecución de proyectos, iniciativas y actividades que contribuyan a reducir las emisiones y a lograr que las comunidades se adapten al cambio climático.

2.5 Es importante considerar este dictamen en el contexto de la justicia climática⁽⁴⁾ como un medio de garantizar que los costes de la acción por el clima no recaigan de manera desproporcionada en los sectores más pobres y vulnerables de la sociedad.

2.6 La financiación de las primeras etapas de la transición a una economía hipocarbónica, así como de la adaptación y la mitigación, es esencial para garantizar una transición justa y acelerar las acciones sobre el terreno.

2.7 En el caso de los microproyectos y los pequeños proyectos puede resultar difícil acceder a importes de entre 2 000 y 250 000 EUR. Se necesitan mecanismos eficaces para garantizar que las acciones participativas a menor escala no queden excluidas del potencial de transformación de la financiación de la lucha contra el cambio climático.

2.8 En la última década, la UE ha desarrollado con éxito una serie de mecanismos de financiación adaptados a estas necesidades —el Instrumento Europeo para la democracia y los derechos humanos (IEDDH), la Alianza mundial contra el cambio climático (AMCC), los instrumentos financieros de cofinanciación de ONG y cooperación descentralizada—, que podrían contribuir al desarrollo de instrumentos apropiados de lucha contra el cambio climático.

3. Problemas detectados

Contexto

3.1 El CESE está firmemente comprometido con la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible establecida por las Naciones Unidas y el Acuerdo de París. Sin embargo, nuestra trayectoria actual permitirá, en el mejor de los casos, limitar el aumento de la temperatura a 3 °C o más, muy por encima de lo que prevé el Acuerdo de París. La transición a la sostenibilidad requerirá importantes esfuerzos y una inversión significativa. Según el informe especial del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) sobre los impactos del calentamiento global de 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales, se estima que la inversión total anual media en medidas de mitigación relacionadas con la energía para el período 2015-2050 en las trayectorias que limitan el calentamiento a 1,5 °C se sitúa en torno a unos 900 000 millones de dólares estadounidenses.

3.2 Aunque las inversiones necesarias para hacer frente al cambio climático son importantes, no son tan importantes como las realizadas en los últimos años para rescatar del colapso al sector financiero. En este último caso, se movilizaron inversiones por un valor de 2,5 billones de euros. El posible colapso de los ecosistemas que nos sustentan merecería, como mínimo, una respuesta similar.

3.3 El debate sobre la financiación de la lucha contra el cambio climático se centra, demasiado a menudo, en la creación de nuevas líneas de financiación explícitas, mientras que el Acuerdo de París pide que todos los flujos de financiación sean compatibles con una trayectoria que conduzca a un desarrollo resistente al cambio climático y con bajas emisiones de gases de efecto invernadero.

3.4 La Alianza de Marrakech y la Agenda Mundial de Acción por el Clima ofrecen a los agentes no estatales la oportunidad de participar en el proceso formal de la CMNUCC. La determinación de acciones dentro de la UE y la financiación de las mismas para maximizar su posible repercusión no constituyen un aspecto esencial a la hora de diseñar paquetes financieros.

3.5 Se han realizado avances en materia de financiación de la lucha contra el calentamiento global y sus efectos, pero se consideran insuficientes. En el último informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático⁽⁵⁾ se afirma en términos inequívocos que estamos atravesando un período decisivo y que se necesitarán medidas radicales en el próximo decenio para limitar los efectos a un nivel aceptable. Se ha de dar prioridad política a un sistema financiero y una economía sostenibles, en particular, mediante una legislación clara, estable e incentivadora.

⁽⁴⁾ Dictamen del CESE sobre Justicia climática (DO C 81 de 2.3.2018, p. 22).

⁽⁵⁾ Informe especial del IPCC sobre los impactos del calentamiento global de 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales (octubre de 2018).

3.6 No basta con destinar un porcentaje fijo del presupuesto a la financiación de la lucha contra el cambio climático si se asignan otras partes del presupuesto a actividades perjudiciales para el clima. Todo gasto debe considerarse en su totalidad desde el punto de vista de su repercusión sobre el clima. Un documento de trabajo del Fondo Monetario Internacional cifra el total de las subvenciones directas e indirectas que cada año se destinan en el mundo a los combustibles fósiles en 5,3 billones de dólares estadounidenses, lo que equivale a más de 15 000 millones de dólares al día. Incluso con el Fondo Verde para el Clima que se pretende crear, dotado con 100 000 millones de dólares estadounidenses anuales, no podrán compensarse las repercusiones negativas de estas subvenciones.

3.7 La transición energética no se llevará a cabo con éxito a tiempo y de acuerdo con los compromisos contraídos por la UE en el marco del Acuerdo de París, si a nivel político no se atiende a la cuestión de la pobreza energética. Es necesaria una distribución justa de los costes y beneficios financieros y sociales asociados a la transición hacia una energía sostenible en Europa entre todos los niveles de gobierno y los agentes del mercado, incluidos los ciudadanos. El estudio científico *Heat Roadmap Europe*⁽⁶⁾ muestra que Europa puede reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero en un 86 % de aquí a 2050 —respecto de los niveles de 1990— con las tecnologías existentes y de manera asequible y rentable.

3.8 La investigación llevada a cabo a los fines del presente dictamen subrayó la falta de información sobre la cartografía de la financiación destinada de manera específica a la lucha contra el cambio climático en los Estados miembros. Es difícil determinar, por una parte, si los fondos se están dividiendo en cantidades accesibles de menor cuantía y, por otro, cuál es el efecto transformador de la financiación. Esta falta de seguimiento y de notificación aumenta la ambigüedad respecto al problema detectado y obstaculiza el desarrollo de las soluciones más eficaces.

El acceso de las empresas y las pymes

3.9 El acceso a la financiación sigue siendo un reto mayúsculo para todas las categorías de agentes no estatales, incluidos los diversos problemas a los que se enfrentan las pymes y las grandes empresas. Este reto no solo incide en la disponibilidad de más financiación o de fondos adicionales, sino también en la claridad de los mecanismos de financiación existentes.

3.10 Existe, además, la dificultad de definir lo que constituye una «inversión verde». Los inversores se preocupan principalmente por el riesgo y el rendimiento, por lo que les resulta difícil evaluar las posibles repercusiones climáticas y las posibilidades de éxito de los proyectos propuestos. Los prestamistas privados se mostrarán reacios a financiar un proyecto sin una comprensión clara de los riesgos de inversión y de los mecanismos de mitigación de riesgos, es decir, sin garantías.

El acceso de los gobiernos locales y regionales

3.11 Entre los factores que limitan el acceso de los gobiernos subnacionales a la financiación cabe mencionar: calificaciones crediticias bajas, capacidad limitada para movilizar financiación privada debido al tamaño reducido del mercado de inversión en infraestructuras hipocarbónicas y perfiles de riesgos y beneficios poco atractivos, así como límites soberanos establecidos por los gobiernos nacionales en lo que respecta a la posibilidad de que los gobiernos subnacionales reciban préstamos del sector privado y la cuantía de los mismos.

El acceso de las iniciativas comunitarias

3.12 Actualmente, existen miles de iniciativas locales relacionadas con el cambio climático y la sostenibilidad en Europa. Estas iniciativas están llamadas a contribuir de manera significativa a la consecución de los objetivos climáticos, energéticos y de sostenibilidad de la UE, aunque dependen en gran medida del voluntariado y la falta de financiación y apoyo profesional constituye un importante obstáculo para su desarrollo y crecimiento. A menudo, se necesitan recursos muy modestos, sin los cuales las iniciativas tienen problemas para avanzar y poner en marcha proyectos. No se está aprovechando el potencial de transformación de estas iniciativas.

3.13 En muchos casos, las iniciativas de base local encuentran dificultades para acceder a las fuentes de financiación convencionales. A menudo, el importe mínimo de financiación que debe solicitarse es demasiado elevado y va más allá de las necesidades o de la capacidad de gestión de las iniciativas locales a pequeña escala. Los requisitos de cofinanciación crean obstáculos adicionales.

3.14 El respeto de las condiciones de financiación, los trámites excesivos y la complejidad de los procedimientos son algunos de los problemas detectados por los grupos más pequeños en lo que respecta al acceso a la financiación. Si bien este tipo de proyecto/iniciativa es modesto en el plano individual, su efecto acumulado puede ser considerable. Los programas comunitarios a pequeña escala también reportan numerosos beneficios y ventajas adicionales cuando cuentan con fondos suficientes.

⁽⁶⁾ Programa de investigación e innovación Horizonte 2020 en virtud del acuerdo de subvención n.º 695989 — Heat Roadmap Europe.

3.15 La mayor parte de la financiación, si no toda, está orientada a proyectos y no aborda la necesidad de recursos para apoyar procesos a diferentes niveles, desde la organización comunitaria y el desarrollo de capacidades a nivel local, hasta la creación de redes, el intercambio y el desarrollo de plataformas a nivel regional, nacional y europeo. El apoyo financiero en este ámbito podría ayudar en gran medida a acelerar el nivel de participación ciudadana y comunitaria en la acción por el clima y también a garantizar una organización y colaboración suficiente para impulsar mejoras y contribuir al desarrollo de políticas.

El acceso a la financiación de la innovación

3.16 Los empresarios en la fase inicial también se enfrentan a diferentes retos a la hora de acceder a la financiación, a saber, la falta de conocimientos y experiencia, el acceso a los mercados y la ampliación más allá de la fase de puesta en marcha. La financiación de la innovación es un aspecto esencial de la búsqueda de una solución para la crisis climática, pero también es necesario innovar en los mecanismos de financiación y su ejecución. Las iniciativas como EIT Climate-KIC tienen por objeto abordar estos retos mediante la integración del clima en los mercados financieros, la democratización de la información sobre el riesgo climático y el apoyo a las inversiones en nuevas empresas innovadoras.

4. Soluciones propuestas

4.1 El CESE propone establecer un tipo de foro para la financiación de la lucha contra el cambio climático a escala de la UE junto con una red descentralizada. Este foro permitiría reunir a todas las partes pertinentes y facilitaría una respuesta coordinada a los problemas correspondientes. Además, serviría de vector de desarrollo de los mecanismos necesarios definidos en el presente dictamen.

4.2 El foro para la financiación de la lucha contra el cambio climático también debe actuar como plataforma de diálogo para ayudar a establecer una conexión entre las soluciones no estatales particularmente prometedoras y eficaces y los inversores privados e institucionales. Además, es necesario prestar especial atención al potencial de desarrollo y reproducción de los resultados en todos los Estados miembros de la UE y en otros lugares, a fin de maximizar el impacto. El CESE, que dispone de una red de grupos de la sociedad civil organizada de toda Europa, está especialmente capacitado para formar parte de un foro para la financiación de la lucha contra el cambio climático, en la medida en que puede dar voz a aquellos que experimentan problemas sobre el terreno para acceder a la financiación.

4.3 Una comunicación efectiva será un aspecto esencial de toda estrategia de éxito para abordar los problemas que se plantean en el ámbito de la financiación de la lucha contra el cambio climático. Se requiere una comunicación de carácter multidireccional, que llegue directamente a su público destinatario para informarle sobre las oportunidades y la accesibilidad de las opciones de financiación en un lenguaje efectivo, preciso y apropiado.

4.4 La Comisión Europea y otras instituciones de la UE deben elaborar documentos de orientación para que los agentes no estatales puedan utilizar los mecanismos de financiación existentes. Se requiere un sistema que permita identificar, analizar, sintetizar y difundir la información sobre las diferentes fuentes de financiación disponibles para la acción por clima por parte de los agentes no estatales. Esto puede basarse en el trabajo que está llevando a cabo el Comité Europeo de las Regiones al objeto de determinar las medidas necesarias para desarrollar un conjunto de instrumentos con información fácilmente comprensible para los entes locales y regionales sobre la financiación y los fondos disponibles para la acción por el clima.

4.5 Asimismo, se necesita un mecanismo de seguimiento para cartografiar con claridad los flujos de financiación de la lucha contra el cambio climático, lo que ayudaría a determinar los obstáculos y a centrar la atención en la búsqueda de soluciones prácticas para eliminarlos. Se trata de un primer paso urgente. La realización de un proceso de cartografía también sería un paso decisivo para entender las barreras que impiden el acceso de los pequeños agentes no estatales. La cartografía de los flujos de financiación ayudará, asimismo, a determinar las deficiencias a la hora de integrar acciones positivas por el clima que deberían formar parte del proceso de la Agenda Mundial de Acción por el Clima.

4.6 El CESE insta a la UE a que asuma un papel de liderazgo, proponiendo un modelo que permita tener en cuenta la contribución de los agentes no estatales a la consecución de los objetivos climáticos. Los agentes no estatales europeos que luchan contra el cambio climático, sobre todo los de menor envergadura, esperan que las instituciones europeas les ayuden a movilizar fondos específicos destinados al cambio climático y a acceder con mayor facilidad a la financiación mediante procedimientos simplificados y un sistema de notificación. Esto permitiría tener en cuenta muchas acciones que pasan desapercibidas en la lucha contra el cambio climático. Los proyectos de un importe inferior a 50 000 EUR, por ejemplo, podrían beneficiarse de una candidatura simplificada y de un formulario de notificación de una sola página.

4.7 Se necesita financiación adicional en forma de subvenciones a pequeña escala, con procedimientos de solicitud y notificación simplificados, destinadas específicamente a la acción de base local relacionada con el cambio climático y la sostenibilidad, y exentas de tasas de cofinanciación prohibitivas. Se podrían diseñar mecanismos que permitan agrupar proyectos para mejorar la repercusión de la financiación y facilitar el acceso. Estos instrumentos deben desarrollarse urgentemente.

4.8 Debería desarrollarse un mecanismo de apoyo para que los proyectos puedan aprovechar los conocimientos especializados en la fase previa de solicitud de financiación, de modo que dichos proyectos estén eficazmente diseñados y correctamente orientados.

4.9 Debe emprenderse una reflexión general a escala de la UE sobre los mecanismos de financiación innovadores. Los agentes no estatales deben participar en este debate desde el inicio para garantizar la sencillez y la claridad de los criterios de asignación.

4.10 De manera general, se ha de estrechar la cooperación entre los fondos para el clima y la sostenibilidad establecidos y los programas financieros y redes de agentes no estatales. Se trata de una cuestión de intercambio de información, comunicación y diálogo, y un foro para la financiación de la lucha contra el cambio climático podría facilitarlo.

4.11 La adopción de medidas financieras también podría incentivar la acción no estatal o el comportamiento respetuoso con el clima por parte de los agentes no estatales. Por ejemplo, las deducciones fiscales a escala nacional podrían contribuir al desarrollo de procesos productivos hipocarbónicos y estimular la participación de los agentes no estatales en la acción por el clima.

4.12 La formulación del nuevo marco financiero plurianual de la UE podría ofrecer oportunidades que permitan la acción por el clima no estatal de carácter ascendente, de modo que puedan cumplirse de forma más eficaz los compromisos climáticos contraídos por la UE en virtud del Acuerdo de París. A este respecto, el CESE pide que se incremente como mínimo en un 40 % el gasto de la UE consagrado a los objetivos climáticos⁽⁷⁾. En segundo lugar, el CESE pide que se supriman rápidamente las subvenciones a los combustibles fósiles y que no se utilicen fondos europeos para financiar o cofinanciar, directa o indirectamente, las energías de origen fósil.

4.13 Es preciso desarrollar un instrumento de defensa contra el cambio climático a fin de garantizar que el gasto público no apoye actividades que agraven la crisis climática. Debería adoptarse el mismo planteamiento para los programas de financiación privada. La asignación de fondos específicos a la financiación de la lucha contra el cambio climático no debe traducirse en la asignación de otras partes del presupuesto o de la financiación a actividades contrarias a los objetivos climáticos. Debe alcanzarse el objetivo establecido en el artículo 2, apartado 1, letra c) del Acuerdo de París.

4.14 El desarrollo local participativo (DLP) es el principal instrumento financiero de la UE para apoyar el desarrollo local ascendente y es el más indicado para apoyar este tipo de iniciativa, ya que ofrece la posibilidad de conceder subvenciones y ayudas adaptadas a las circunstancias locales. En diciembre de 2017, el CESE aprobó un dictamen sobre el tema «Ventajas del enfoque de desarrollo local participativo (DLP) para un desarrollo local y rural integrado»⁽⁸⁾, en el que se instó a la Comisión Europea a estudiar y analizar en profundidad las posibles oportunidades de crear un fondo de reserva para el DLP a escala de la UE. Al margen de ello, se recomendó a la Comisión Europea que velara por que todos los Estados miembros dispusieran de un fondo nacional de DLP con contribuciones de los cuatro Fondos EIE (Feader, FEDER, FSE y FEMP). Esta estructura de DLP podría ser uno de los conductos utilizados para apoyar a los microproyectos y los pequeños proyectos mencionados *supra* en el punto 2.7.

4.15 A fin de lograr una cadena de valor financiera más sostenible en su conjunto, el CESE apoya la hoja de ruta de la Comisión para financiar el crecimiento sostenible⁽⁹⁾, adoptada en marzo de 2018. El CESE ha formulado recomendaciones concretas sobre este Plan de Acción en sus correspondientes dictámenes⁽¹⁰⁾.

Bruselas, 12 de diciembre de 2018.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

⁽⁷⁾ Dictamen del CESE sobre el *Pacto Europeo de Financiación Climática* (DO C 62 de 15.2.2019, p. 8).

⁽⁸⁾ Dictamen del CESE sobre el tema *Ventajas del enfoque de desarrollo local participativo (DLP) para un desarrollo local y rural integrado* (DO C 129 de 11.4.2018, p. 36).

⁽⁹⁾ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Plan de Acción: Financiar el desarrollo sostenible.

⁽¹⁰⁾ Dictámenes del CESE sobre «Plan de acción sobre finanzas sostenibles», «Finanzas sostenibles: taxonomía e índices de referencia», y «Obligaciones de los inversores institucionales y los gestores de activos en materia de sostenibilidad» (pendientes de publicación en el DO).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La situación de las mujeres gitanas»**(Dictamen exploratorio solicitado por el Parlamento Europeo)**

(2019/C 110/04)

PONENTE: **Ákos TOPOLÁNSZKY**

Consulta	Parlamento Europeo, 30.5.2018
Fundamento jurídico	Artículo 304, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobación en sección	7.11.2018
Aprobado en el pleno	12.12.2018
Pleno n.º	539
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	196/2/5

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Una gran proporción de mujeres (y niñas) gitanas están expuestas a una discriminación múltiple en todos los sectores, lo que las mantiene en una situación que limita el ejercicio de sus derechos. Las mujeres gitanas constituyen el grupo minoritario más vulnerable de la UE. Poner fin a esta situación es un deber y una obligación de la mayor importancia para las democracias europeas.

1.2 El CESE agradece a las numerosas mujeres gitanas su determinación actual y pasada de luchar valientemente contra las estructuras discriminatorias y la violencia institucional para alcanzar una convivencia libre en una Europa sin discriminación.

1.3 Es preciso hacer frente sin dilación a la educación segregada, cuyo bajo nivel está precisamente vinculado a la discriminación que la caracteriza, velando al mismo tiempo por que las niñas gitanas tengan acceso a todos los elementos de una educación pública de calidad. Las disposiciones relativas a las escuelas especializadas y los procedimientos de orientación deben ser objeto de un riguroso examen a la mayor brevedad.

1.4 El CESE espera que los Estados miembros den prioridad a la eliminación de las prácticas sanitarias que violan las normas de servicio que corresponden a unos requisitos éticos razonables y la legislación conexa, y que tipifiquen como delito prácticas ilegales, por ejemplo, la esterilización forzada, la denegación de asistencia sanitaria por motivos étnicos o la prestación de servicios de inferior calidad.

1.5 Los Estados miembros deben eliminar inmediatamente las formas y modalidades discriminatorias de empleo y, al mismo tiempo, aplicar las políticas desarrolladas para aumentar las oportunidades de las mujeres gitanas de encontrar empleo.

1.6 Es preciso definir, adoptar y hacer cumplir como un derecho fundamental —en su caso, consagrándolo en las constituciones de los Estados miembros— una norma mínima aceptable sobre vivienda y servicios públicos.

1.7 Es necesario actuar con firmeza y sin discriminación contra todas las formas de trata de seres humanos y los delitos motivados por odio de los que son víctimas los gitanos y, más concretamente, las mujeres de esta comunidad.

1.8 Las mujeres gitanas tienen muy pocas oportunidades de desarrollar y evaluar las políticas que pueden influir en su propio destino. Es preciso garantizar de forma adecuada su participación en tales programas.

1.9 A diferencia de lo que se está haciendo en la actualidad en la mayoría de los Estados miembros, debe prestarse especial atención a las preocupaciones e intereses de las mujeres gitanas en el marco de las estrategias europeas y nacionales de recuperación después de 2020.

2. Las situación de las mujeres gitanas en la Unión Europea

2.1 Una gran proporción de mujeres (y niñas) gitanas están expuestas a una discriminación múltiple en todos los sectores, lo que las mantiene en una situación que limita el ejercicio de sus derechos. Las mujeres gitanas constituyen el grupo minoritario más vulnerable de la UE. Esta situación debe considerarse un ataque sistémico a la democracia, al Estado de Derecho y a los derechos fundamentales, que debilita profundamente la idea europea basada en los valores establecidos en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea⁽¹⁾ y en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea⁽²⁾. En los últimos años se ha avanzado poco en este ámbito.

2.2 A pesar de que en la mayoría de los Estados miembros no se dispone de datos desglosados por etnia y sexo, la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA) ofrece una imagen exacta de la situación desfavorable de las mujeres gitanas (principalmente en el marco de la encuesta EU-MIDIS II⁽³⁾). Parece que, en todos los sectores de la sociedad, las mujeres gitanas se ven desfavorecidas no solo con respecto a la población en general, sino también con respecto a los hombres de su propia comunidad.

2.3 El CESE está convencido de que la fuerza de la idea europea anteriormente mencionada es proporcional al grado en que los ciudadanos más débiles de la UE pueden beneficiarse de ella. Por esta razón, adoptar las medidas necesarias para mejorar la situación de las mujeres y las niñas gitanas y promover su autonomía no es solo una obligación para las instituciones y los Estados miembros de la UE, sino que constituye también una prueba de la calidad de su organización democrática y la madurez de su Estado de Derecho.

3. Observaciones generales

3.1 El artículo 2 del Tratado de la Unión Europea cita, entre los principales valores que defiende la idea europea, la igualdad y el respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. No puede hablarse de aplicación **efectiva** de esos derechos si no se garantizan cambios concretos también en beneficio de los grupos sociales marginados y discriminados: la discriminación, la segregación y la hostilidad hacia los gitanos constituyen una negación manifiesta de estos valores.

3.2 La autonomía económica de las mujeres gitanas y la aplicación de los derechos humanos políticos, económicos, sociales, culturales y civiles y de las libertades fundamentales que les corresponden y que deben garantizarse constitucionalmente exigen la igualdad de derechos entre mujeres y hombres gitanos.

3.3 En este contexto, el CESE, en consonancia con sus dictámenes anteriores⁽⁴⁾, respalda los objetivos de la estrategia marco de la UE, al tiempo que llama especialmente la atención sobre la necesidad de una aplicación coherente y sobre la insuficiencia de los avances.

3.4 Igualmente, sostiene que la hostilidad hacia los gitanos puede constatarse en casi todos los niveles de actividad de los Estados miembros, tanto dentro de las administraciones como en las instituciones, lo que priva a los gitanos de un acceso equitativo a los servicios públicos y les impide hacer valer sus derechos y exigir la obligación de la igualdad de trato hacia ellos, tomar decisiones políticas sobre cuestiones que les afectan en proporción a su porcentaje en la población total y protegerse contra las consecuencias de la discriminación. Esto es aún más cierto en el caso de las mujeres gitanas.

3.5 Con objeto de elaborar un inventario de las violaciones sistemáticas de los derechos de las mujeres gitanas, el Comité pide que se elaboren «libros blancos», con la ayuda de organizaciones de la comunidad gitana independientes y dignas de confianza que sean consultadas y reconocidas oficialmente, a fin de sentar las bases de una reconciliación histórica.

3.6 El CESE agradece a las numerosas mujeres gitanas su determinación actual y pasada de luchar valientemente contra las estructuras discriminatorias y la violencia institucional para alcanzar una convivencia libre en una Europa sin discriminación.

4. Ámbitos específicos de las políticas públicas⁽⁵⁾

4.1 Educación

4.1.1 La educación segregada siempre es ilícita y conduce necesariamente a un resultado desfavorable. Las consecuencias negativas de la segregación escolar pesan mucho sobre las niñas gitanas y reducen las oportunidades de movilidad social. Por lo tanto, conviene utilizar todos los medios legales y las ayudas específicas de las políticas públicas y garantizar los

⁽¹⁾ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:12012M/TXT>

⁽²⁾ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=es>

⁽³⁾ Disponible solo en inglés: <http://fra.europa.eu/en/project/2015/eu-midis-ii-european-union-minorities-and-discrimination-survey/publications>.

⁽⁴⁾ DO C 248 de 25.8.2011, p. 16; DO C 67 de 6.3.2014, p. 110; DO C 11 de 15.1.2013, p. 21.

⁽⁵⁾ Entre las numerosas propuestas presentadas hasta la fecha por la comunidad gitana, las organizaciones de la sociedad civil que promueven los derechos de los gitanos, la comunidad científica, los organismos internacionales y el CESE, el presente dictamen solo mencionará las que guardan especial pertinencia para la aplicación de los derechos de las mujeres gitanas.

recursos adicionales necesarios para afrontar, en consonancia con las expectativas de la UE, el bajo nivel de la educación segregada que resulta de la discriminación, velando al mismo tiempo por que las niñas gitanas tengan acceso a todos los elementos de una educación pública de calidad. Los gobiernos deben garantizar la disponibilidad de recursos humanos, formación y programas educativos adecuados.

4.1.2 El diagnóstico infundado de retraso mental y la segregación escolar que pueden sufrir los niños gitanos deben considerarse como una de las violaciones más graves de sus derechos, una violación que arruina su futuro, por lo que instituciones especializadas independientes deben verificar periódicamente tales diagnósticos. Es preciso garantizar que el procedimiento de verificación pueda iniciarse, sin obstáculos, a instancia de cualquier parte interesada, en primer lugar un padre o tutor, pero también la escuela.

4.1.3 En caso de sospecha de errores de juicio recurrentes y, en particular, sistemáticos, que tengan por objeto o resultado la segregación, debe velarse por que los Estados miembros lleven a cabo, a la mayor brevedad, una investigación exhaustiva de las causas, publiquen las conclusiones, las evalúen en el marco de los mecanismos nacionales de lucha contra la segregación y adopten las medidas legislativas y de ejecución adecuadas, según proceda.

4.1.4 Mientras tanto, es necesario velar por que el nivel pedagógico de las clases especializadas se aproxime al de la educación general y no se trate solo de «hospicios» pedagógicos.

4.1.5 El CESE aboga por limitar, congelar o, en caso de problemas sistemáticos, retirar completamente los fondos europeos a los países en los que la segregación escolar no disminuya o, incluso, aumente. El Comité espera que, en tales situaciones, los mecanismos de protección jurídica de la Unión Europea (artículo 7 y mecanismo de salvaguardia del Estado de Derecho) se apliquen de forma rápida y eficaz.

4.1.6 Con el fin de aumentar sus oportunidades educativas y reducir el riesgo de abandono escolar, es preciso poner en marcha una serie de programas de formación y educación continua que concedan una segunda oportunidad a las mujeres gitanas, de modo que puedan acceder a otro tipo de puestos de trabajo distintos de los empleos subvencionados por el gobierno o de los empleos de segunda clase, parciales o atípicos, que les privan de sus oportunidades de movilidad social.

4.2 Salud

4.2.1 Las mujeres gitanas, que a menudo viven en zonas segregadas o de difícil acceso, suelen enfrentarse a situaciones de rechazo, desprecio e incluso violencia física y psicológica durante la prestación de servicios sanitarios. En lo que se refiere a la salud reproductiva, por lo general tienen un acceso muy limitado a sus derechos. El CESE insta a los Estados miembros a que creen y exploten unidades móviles con el equipo y la capacidad adecuados para las poblaciones segregadas. Asimismo, pide que se revise el funcionamiento de los servicios de maternidad y embarazo y que se apliquen las mejoras necesarias.

4.2.2 El CESE espera que los Estados miembros den prioridad a la eliminación de las prácticas sanitarias que violan las normas éticas razonables y la legislación conexa y que persigan sistemáticamente tales prácticas, cuando proceda. Deben garantizarse recursos gratuitos y fácilmente accesibles para hacer valer los derechos en materia de salud, así como servicios especiales que reflejen las necesidades reales de las personas afectadas, por ejemplo mediante la creación de puntos de información sanitaria, la formación y el despliegue de mediadores sanitarios o la puesta en práctica de iniciativas de salud pública que abarquen a las comunidades segregadas.

4.2.3 Es urgente que los gobiernos asuman un compromiso claro y público con el principio de la igualdad de acceso a la atención sanitaria y su aplicación concreta, combatan las prácticas que vulneren este principio y pongan en marcha programas de concienciación dirigidos a todos los afectados. Es importante dotarse de los medios legislativos necesarios para garantizar que las mujeres y los niños gitanos sin seguro médico básico estén cubiertos.

4.3 Esterilización forzada

4.3.1 En muchos países en los que se han cometido violaciones sistemáticas de los derechos reproductivos de las mujeres en el pasado, y en los que la esterilización forzada y coercitiva ha sido aplicada masivamente y utilizada como instrumento político estatal, los responsables políticos ni siquiera se han disculpado o asumido la responsabilidad. En los casos en que esto ha ocurrido, no ha habido ninguna reparación jurídica o económica. El Comité propone que el legislador europeo haga todo lo posible para que, en el marco de la armonización de la legislación penal europea, los Estados miembros amplíen significativamente, o incluso supriman por completo, el plazo de prescripción de este tipo de infracciones penales —cuyo contenido es similar al de los crímenes contra la humanidad— y adopten una legislación específica para que las víctimas puedan obtener una reparación efectiva y una compensación económica.

4.3.2 Es preciso, de buena fe, aclarar plenamente esta situación y mostrar total transparencia, a fin de lograr la reconciliación y hacer imposible que los poderes públicos cometan cualquier infracción en el futuro. Por consiguiente, el CESE recomienda que, en los Estados miembros afectados, diversos comités de historiadores independientes, en colaboración con las víctimas y sus representantes, examinen las infracciones cometidas en el pasado en este ámbito y publiquen los resultados en el marco de un proceso de reconciliación social, a semejanza de lo que se hizo en Suecia con el «libro blanco».

4.4 Empleo

4.4.1 En el mercado laboral, las mujeres gitanas se encuentran en una situación aún peor que la de los hombres de su comunidad: todos los indicadores de empleo que las afectan descienden hasta cotas muy bajas.

4.4.2 El CESE pide a los Estados miembros que adopten las medidas específicas y globales necesarias para promover la autonomía económica de las mujeres gitanas y dotarlas de las competencias necesarias para ello. La promoción de las empresas de la economía social, la creación de programas de microcréditos y el acceso libre y no discriminatorio a las prestaciones del mercado laboral revisten especial importancia en la lucha contra la pobreza y la exclusión social.

4.4.3 Los empresarios han adquirido mayor importancia como creadores de empleo y actores clave del bienestar de las comunidades locales y regionales, lo que es de particular importancia para las comunidades gitanas. En el marco de las políticas que abordan las necesidades de las empresarias gitanas y de las pymes, deben adoptarse medidas específicas no solo para potenciar la autonomía de las mujeres gitanas sino también para apoyar sus iniciativas relacionadas con proyectos comunitarios y creación de empresas. Dado que esta política específica, concebida especialmente para apoyar a las mujeres gitanas, no existe en la actualidad en la mayoría de los Estados miembros, el CESE pide que se comprometan a aprovechar las oportunidades que la política podría ofrecer.

4.4.4 El Comité pide a las autoridades públicas de todos los niveles de la sociedad que ofrezcan formación para facilitar el ingreso en el mercado laboral, creen puestos de trabajo e impulsen formas de empleo subvencionado en cantidad suficiente. Es importante que proporcionen subsidios de viaje y asistencia para la formación continua y el desarrollo profesional y que apoyen, mediante instrumentos específicos de políticas públicas, la posibilidad de que las mujeres gitanas en situación de vulnerabilidad concilien la vida laboral y familiar.

4.4.5 Los Estados miembros deben hacer todo lo posible por remediar la situación de vulnerabilidad de las mujeres gitanas en el mercado laboral y erradicar las formas (casi) forzosas, informales o ilegales de trabajo de que son víctimas.

4.4.6 Con este fin, y dada la importancia de integrar a estas mujeres en el mercado laboral, es importante establecer programas de empleo que les concedan una segunda oportunidad y proporcionarles la asistencia de mediadores y subsidios de viaje y apoyo a la formación. Además, debe hacerse todo lo posible por erradicar la discriminación en el lugar de trabajo y concienciar a los empresarios.

4.5 Vivienda y servicios públicos

4.5.1 En situaciones de segregación, son las mujeres y los niños quienes más sufren las consecuencias desastrosas de tal segregación en su vida cotidiana. Por consiguiente, el CESE subraya la necesidad de crear un nivel mínimo aceptable para la vivienda, los servicios públicos y las infraestructuras, nivel que debería entenderse como un derecho fundamental y, preferiblemente, consagrarse en las constituciones de los Estados miembros.

4.5.2 El CESE propone que satisfacer estas necesidades (por ejemplo, mediante el suministro de agua potable, electricidad, alcantarillado o tratamiento de aguas residuales, asfaltado de carreteras, eliminación de residuos, accesibilidad de los servicios públicos, etc.) sea una condición previa para seguir invirtiendo en el desarrollo urbano y obtener y utilizar subvenciones.

4.5.3 Es preciso poner fin a los procedimientos de expulsión injustificados e ilegales y garantizar una protección judicial específica, disponible y accesible para las mujeres gitanas que son víctimas de tales procedimientos. Las mujeres traumatizadas por tales desalojos forzados deben poder recibir una indemnización.

4.6 Eliminación de las estructuras de violencia

4.6.1 Las mujeres y las niñas gitanas son especialmente vulnerables en situaciones de discriminación y segregación y se convierten con facilidad en víctimas de la delincuencia y la violencia. Se ven afectadas de manera desproporcionada por todas las formas conocidas de explotación y trata de seres humanos.

4.6.2 El Comité coincide en que todas las formas de trata de seres humanos y la violencia contra las mujeres gitanas constituyen graves violaciones de los derechos humanos fundamentales expresamente prohibidas por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: los Estados miembros deben actuar sobre esta base⁽⁶⁾. Se trata de delitos graves, que responden a una demanda y son muy lucrativos, en muchas de sus formas, para la delincuencia organizada internacional, y cuyas víctimas son las mujeres y los niños gitanos de manera desproporcionada.

4.6.3 El CESE espera que los Estados miembros incorporen inmediatamente a su Derecho penal nacional la tipificación de estas nuevas formas de delincuencia en constante evolución y que adopten medidas judiciales coordinadas y específicas contra ellas y detengan, o incluso eliminen, en la medida de lo posible, los canales de beneficios obtenidos bajo coacción. Es necesario abordar el contexto socioeconómico más amplio en el que se cometen estos delitos, identificando las situaciones de pobreza, discriminación y vulnerabilidad y aplicando de manera coherente los instrumentos (estratégicos, legislativos, financieros, educativos, de investigación, etc.) de política social que permitan atajar estas situaciones.

4.6.4 La violencia que sufren las mujeres gitanas puede provenir tanto de la sociedad en general como de sus propias comunidades. En cualquier caso, es importante actuar con decisión contra todas las formas puntuales y organizadas de violencia en el marco de un enfoque centrado en la víctima y consciente de la cuestión de género, que tenga en cuenta la particular vulnerabilidad y la especial protección de que deben gozar las mujeres y los niños, y que se base en los derechos humanos.

4.6.5 El Comité acoge con satisfacción que, con la firma de la Comisión Europea, la UE se haya convertido en Parte contratante del Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, conocido generalmente como el Convenio de Estambul. Insta a todos los Estados miembros de la UE a que lo ratifiquen y empiecen a aplicarlo sin reservas y con determinación, habida cuenta de la especial exposición a que se ven sometidas las mujeres gitanas en este ámbito.

4.6.6 Por otra parte, las mujeres y las niñas gitanas son objeto de ataques desproporcionados, y víctimas de delitos motivados por el odio, especialmente los discursos de incitación al odio. Es preciso adoptar medidas destinadas a facilitar el acceso a la justicia de las personas afectadas y crear instrumentos, con la ayuda de las organizaciones de la sociedad civil, para concienciar sobre la detección de este tipo de delitos.

4.6.7 El CESE apoya la ampliación geográfica y la aplicación de Justom, el programa conjunto del Consejo de Europa y de la Comisión Europea, para garantizar el acceso de las mujeres gitanas a la justicia.

4.6.8 El Comité llama la atención sobre el hecho de que todas las formas institucionales de hostilidad hacia los gitanos y segregación también pueden considerarse como una forma de infracción violenta. Destaca la importancia de garantizar protección contra este tipo de infracciones en el marco de los servicios institucionales financiados por el Estado (institutos de protección de la infancia, servicios sociales y sanitarios) y de las estructuras estatales de mantenimiento del orden público (policía, justicia penal, centros penitenciarios), contextos en los que la vulnerabilidad de las mujeres gitanas es particularmente notoria. El Comité llama la atención sobre la importancia de garantizar un acceso sin trabas y gratuito a la protección jurídica en estos casos.

4.6.9 El Derecho nacional e internacional debe interpretar el concepto de matrimonio precoz forzado como una forma de trata de seres humanos y actuar en consecuencia. Las víctimas de matrimonios infantiles forzados deben poder acceder a todos los instrumentos y programas de prevención y protección previstos para combatir la trata de seres humanos.

4.7 Integración y participación

4.7.1 Las mujeres gitanas tienen muy pocas oportunidades de desarrollar y evaluar las políticas que pueden influir en su propio destino. Por consiguiente, el CESE subraya que, sobre la base del principio «nada sobre nosotros sin nosotros», es absolutamente esencial impulsar la participación de las mujeres gitanas —a una escala apropiada— en el diseño, la planificación, la aplicación y la evaluación de cualquier programa que las afecte a ellas o a sus comunidades. El CESE propone que la participación de las mujeres gitanas activas corresponda, al menos, a la mayoría para los programas destinados específicamente a las mujeres gitanas, y al 30 % para los programas destinados a las comunidades gitanas. Debería establecerse un sistema de evaluación que permita medir estas proporciones de manera fiable.

4.7.2 El CESE propone que estos porcentajes de participación se apliquen de manera verificable en el seno de los organismos responsables de las políticas de integración nacionales y regionales (consejos de coordinación nacionales, regionales y locales, comisiones de lucha contra la segregación, etc.).

⁽⁶⁾ Artículo 5, apartado 3, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

4.7.3 Invita a los gobiernos y las autoridades a entablar un auténtico diálogo político de fondo con los representantes de las mujeres gitanas en todos los niveles de organización social y a crear las estructuras institucionales que permitan mantener ese diálogo. Con este fin, el Comité recomienda que se creen instituciones jurídicas específicas, como por ejemplo comités de mujeres en el seno de las plataformas nacionales para los gitanos —en cuyo marco las mujeres gitanas tendrían garantizada su representación específica—, o la figura de un defensor del pueblo independiente para las mujeres gitanas.

4.7.4 El Comité señala que tanto la actual estrategia marco europea como las estrategias nacionales de integración de los gitanos no tienen en cuenta, o solo de manera limitada, las opiniones de las mujeres gitanas. Los procesos posteriores a 2020 y las futuras estrategias de integración social tendrán que basarse en mucho mayor grado en la opinión de los representantes de las mujeres gitanas.

Bruselas, 12 de diciembre de 2018.

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

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La igualdad de género en los mercados laborales europeos»

(Dictamen exploratorio solicitado por el Parlamento Europeo)

(2019/C 110/05)

Ponente: **Helena DE FELIPE LEHTONEN**

Consulta	Parlamento Europeo, 3.5.2018
Fundamento jurídico	Artículo 29, apartado 1, del Reglamento interno
Decisión del Pleno:	DD/MM/YYYY
Sección competente	Sección de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en sección	7.11.2018
Aprobado en el pleno	12.12.2018
Pleno n.º	539
Resultado de la votación	151/2/4
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. Con el fin de mejorar la igualdad de género en los mercados laborales, el CESE considera necesario definir una **estrategia europea integrada y ambiciosa** para abordar los obstáculos sistémicos y estructurales y la creación de políticas, medidas y programas de financiación de la UE adecuados para la mejora de la igualdad entre mujeres y hombres, promoviendo así una independencia económica más igualitaria entre mujeres y hombres. Esto también contribuiría a la aplicación del pilar europeo de derechos sociales.

1.2. El presente dictamen reitera la necesidad de **seguir abordando algunos retos bien establecidos**, como la brecha salarial entre hombres y mujeres y el equilibrio entre la vida profesional y la vida privada, sobre los cuales el CESE ya ha emitido dictámenes⁽¹⁾.

1.3. El CESE considera que se requieren esfuerzos adicionales para hacer frente a la persistente brecha salarial entre hombres y mujeres. Respalda plenamente el objetivo de la Coalición Internacional para la Igualdad Salarial de trabajar para reducir las diferencias salariales entre mujeres y hombres de aquí a 2030. Lamenta la escasa aplicación de la Recomendación de la Comisión Europea sobre la transparencia salarial de 2014, e insta a los Estados miembros y a la UE a que adopten medidas apropiadas para aplicarla cuanto antes.

1.4. El CESE recuerda que la transparencia salarial está llamada a desempeñar un papel importante en la lucha contra la brecha salarial entre hombres y mujeres⁽²⁾. Recomienda la adopción de sistemas salariales neutros en materia de género con el fin de fomentar un enfoque imparcial para la retribución y la contratación.

1.5. El CESE está de acuerdo en que es necesario reforzar las medidas destinadas a reducir la segregación horizontal de género en la educación, la formación y el mercado laboral. Hay que llevar a cabo campañas de sensibilización y otras acciones para combatir los estereotipos de género y la segregación en la educación y la formación y a la hora de adoptar decisiones profesionales, aprovechando plenamente las nuevas tecnologías. Mejorar las condiciones salariales y laborales en los sectores en los que predominan las mujeres podría incitar a un mayor número de hombres a trabajar en esos sectores.

⁽¹⁾ DO C 129 de 11.4.2018, p. 44, DO C 262 de 25.7.2018, p. 101.

⁽²⁾ DO C 129 de 11.4.2018, p. 44.

1.6. Deben dedicarse más esfuerzos a la integración en el mercado laboral y el empoderamiento de las mujeres pertenecientes a grupos vulnerables, teniendo en cuenta un enfoque intersectorial⁽³⁾.

1.7. El CESE aprecia los esfuerzos realizados por la Comisión para supervisar más de cerca la atención a la infancia y la asistencia de larga duración en el marco del Semestre Europeo. Este aspecto ha de seguir siendo prioritario a medio y largo plazo. El CESE está a favor de iniciar una nueva reflexión con los Estados miembros sobre los objetivos de Barcelona 2002 en materia de atención a la infancia, con el fin de lograr que los objetivos sean más ambiciosos y ampliar el enfoque para que abarque el cuidado de otras personas a cargo.

1.8. El CESE insta al Parlamento y al Consejo a que introduzcan **indicadores nuevos y adecuados** en los Fondos Estructurales europeos futuros, para supervisar mejor la contribución financiera de la UE a los distintos servicios asistenciales y la igualdad de género.

1.9. El CESE acoge con satisfacción la propuesta relativa al FSE+ en el marco financiero plurianual para 2021-2027, que tiene como objetivo específico apoyar la igualdad entre hombres y mujeres y fomentar la participación de las mujeres en el mercado laboral por medio de acciones para mejorar el equilibrio entre la vida profesional y la vida privada y el acceso a servicios de atención a la infancia y otros servicios asistenciales. Sin embargo, considera que la financiación de la UE debería asignarse teniendo más en cuenta la dimensión de género y que la igualdad de género debería fijarse como un objetivo independiente, en lugar de fusionar en un solo objetivo la igualdad de género, la lucha contra la discriminación y la lucha contra el racismo.

1.10. El CESE también acoge favorablemente el programa InvestEU para 2021-2027, que apoya las inversiones en infraestructuras sociales. El CESE insta al Parlamento y al Consejo a que apoyen firmemente esta nueva oportunidad para acometer las inversiones que resulten necesarias en materia de atención a la infancia (y asistencia posescolar).

1.11. El emprendimiento femenino está quedando rezagado y debe fomentarse para aprovechar el enorme potencial de la economía digital y las innovaciones tecnológicas. Hay que mejorar el acceso a la financiación y facilitar las transiciones entre las categorías de empleo.

2. Antecedentes y retos

2.1. La elaboración del presente dictamen del CESE responde a la solicitud del Parlamento Europeo de un dictamen exploratorio sobre «La igualdad de género en los mercados laborales europeos». A petición del Parlamento, este dictamen examina el impacto de las medidas esbozadas en la Recomendación de la Comisión sobre *el refuerzo del principio de igualdad de retribución entre hombres y mujeres a través de la transparencia* y la necesidad de adoptar nuevas medidas para combatir la brecha salarial entre hombres y mujeres.

2.2. El artículo 2 y el artículo 3, apartado 3, del TUE, así como la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, reconocen que el derecho a la igualdad entre mujeres y hombres es uno de los valores fundamentales de la Unión y, como tal, constituye una tarea importante. El pilar europeo de derechos sociales consagra la igualdad de género y la igualdad de retribución para un trabajo de igual valor como uno de los veinte principios esenciales para unos mercados laborales y sistemas de protección social justos y que funcionen correctamente.

2.3. La Unión Europea y los Estados miembros han venido fomentando la igualdad de género en el mercado laboral mediante una combinación de instrumentos legislativos y no legislativos, recomendaciones, orientaciones en relación con las políticas y apoyo financiero. En su Compromiso estratégico para la igualdad de género 2016-2019, la Comisión Europea confirmó las prioridades que deben abordarse: la misma independencia económica para mujeres y hombres, la igualdad de retribución para un mismo trabajo y la igualdad en la toma de decisiones, la dignidad, la integridad, la eliminación de la violencia de género y el fomento de la igualdad de género más allá de la UE.

2.4. En 2017, la tasa de empleo femenino siguió aumentando a un ritmo lento pero continuo, al igual que en el caso de los hombres, y alcanzó el récord del 66,5 % frente al 78,1 % de los hombres. Sin embargo, la disparidad de empleo entre mujeres y hombres, que se sitúa en el 11,5 pp, no ha variado desde 2013. Además, es improbable que se logre la meta de la UE para 2020 de alcanzar una tasa de empleo del 75 % de las mujeres y los hombres. La puntuación en el Índice de Igualdad de Género subió de 62 puntos en 2005 a 65 puntos en 2012, pero solo a 66,2 puntos en 2015, debido en parte a la crisis. En varios Estados miembros, las medidas para luchar contra la crisis no tuvieron en cuenta de manera adecuada el impacto negativo en la igualdad de género.

⁽³⁾ DO C 367 de 10.10.2018, p. 20.

2.5. A pesar de los avances generales en materia de igualdad de género en los mercados laborales europeos, persisten desigualdades entre mujeres y hombres. La segregación horizontal y vertical es un factor importante que contribuye a la brecha de género no ajustada en los ingresos brutos por hora, que actualmente se sitúa en torno al 16 %. La brecha se ve agravada por el predominio de las mujeres en trabajos a tiempo parcial y en sectores laborales peor retribuidos, así como en su mayor recurso a regímenes de permiso parental, lo que genera interrupciones en la actividad profesional, un menor progreso profesional y menos derechos devengados de pensión.

2.6. La actual brecha de empleo entre hombres y mujeres representa una pérdida económica y social importante para la UE, que se calcula en 370 000 millones EUR anuales. Con el reto demográfico y la disminución de la población en edad de trabajar, Europa necesita aprovechar plenamente el potencial que representa el conjunto de las mujeres en el mercado laboral, teniendo en cuenta la intersección de la raza, el origen étnico, la clase social, la edad, la orientación sexual, la nacionalidad, la religión, el sexo, la discapacidad o la condición de refugiado o migrante, que pueden constituir obstáculos específicos para su participación en el mercado laboral.

2.7. Mientras que las mujeres tienden a predominar en trabajos con salarios más bajos y de menor cualificación, así como en sectores como la asistencia sanitaria, los servicios sociales, la educación, la administración pública y el comercio al por menor, los hombres tienen una mayor representación en la ingeniería, la construcción y el transporte. Cada vez faltan más hombres en profesiones del sector «SEB» (sanidad, educación y bienestar social), una tendencia que se ve reforzada por la falta de modelos de referencia y unas condiciones de trabajo y remuneración que a menudo son menos atractivas. Lo mismo sucede con las mujeres, que están infrarrepresentadas en las profesiones de los sectores CTIM (ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas). En 2016, solo el 17 % de los especialistas en TIC en la UE eran mujeres.

2.8. Mientras se está debatiendo en el Consejo la nueva legislación de la UE (Directiva sobre conciliación de la vida familiar y profesional), las mujeres siguen padeciendo el fenómeno de la «sanción por maternidad» en el trabajo, en particular, durante el embarazo y después de haber dado a luz, lo cual sigue siendo un problema en muchos Estados miembros. La brecha de empleo es especialmente elevada en el caso de madres y mujeres con responsabilidades familiares. En 2016, más del 19 % de las mujeres inactivas se encontraban en esa situación porque tenían que cuidar de niños o adultos. De media, la tasa de empleo de las mujeres con un hijo menor de seis años es un 9 % inferior a la de mujeres sin hijos, una diferencia que aumenta hasta el 30 % en algunos países.

2.9. El CESE expresa su gran preocupación por la magnitud del acoso sexual de las mujeres en el lugar de trabajo y por el hecho de que se está generalizando el ciberacoso contra las mujeres. Recuerda la necesidad de mejorar la aplicación de la Directiva 2006/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo⁽⁴⁾ por la que se prohíbe el acoso y la discriminación en el lugar de trabajo⁽⁵⁾.

2.10. El CESE pide, asimismo, que se adopten medidas integradas y específicas dirigidas a las mujeres pertenecientes a grupos vulnerables, ya que a menudo encuentran mayores dificultades para incorporarse al mercado de trabajo. Destaca la necesidad de un enfoque intersectorial, con el fin de aumentar las oportunidades en el mercado laboral de las mujeres que sufren múltiples formas de discriminación.

2.11. El emprendimiento femenino aún está poco desarrollado. Aunque las mujeres constituyen el 52 % del total de la población europea, son apenas el 34,4 % de los trabajadores por cuenta propia de la UE y el 30 % de los emprendedores de empresas emergentes. La situación de las trabajadoras por cuenta propia es peor que la de los trabajadores por cuenta propia: el 76,3 % de las trabajadoras por cuenta propia en la EU-28 no tienen empleados, en comparación con el 69 % de los hombres. Por lo tanto, los hombres son con mayor frecuencia empresarios con empleados, mientras que las mujeres tienden más a ser trabajadoras por cuenta propia sin empleados y con un mayor riesgo de renta baja. La creatividad y el potencial emprendedor de las mujeres son una fuente infratilizada de crecimiento económico y empleo que debe seguir desarrollándose para crear empresas de éxito.

2.12. El trabajo a tiempo parcial puede ser una herramienta valiosa para mejorar el equilibrio entre la vida profesional y la vida privada de hombres y mujeres. Sin embargo, las mujeres trabajan más a menudo que los hombres a tiempo parcial (representan más del 70 % de los trabajadores a tiempo parcial) y se ha documentado un aumento del número de mujeres en empleos peor remunerados (venta al por menor, limpieza y asistencia). Los niveles de trabajo a tiempo parcial

⁽⁴⁾ DO L 204 de 26.7.2006, p. 23.

⁽⁵⁾ DO C 351 de 15.11.2012, p. 12; DO C 242 de 23.7.2015, p. 9; DO C 367 de 31.7.2018, p. 20.

involuntario, tanto para las mujeres como para los hombres, siguen siendo preocupantes. El objetivo de la Estrategia Europa 2020 de una tasa de empleo del 75 % solo podrá alcanzarse por medio de una estrategia integrada, compuesta por una combinación coherente de políticas y medidas que fomenten la participación en el mercado laboral, creen empleos de calidad, garanticen la igualdad de trato en el empleo y promuevan un reparto más equilibrado de las responsabilidades familiares entre los progenitores y las personas que cuidan a otros familiares a cargo.

3. Ámbitos de actuación para lograr la igualdad de género en los mercados laborales europeos

3.1. Abordar la transparencia salarial para cerrar la brecha salarial entre hombres y mujeres

3.1.1. La brecha salarial entre mujeres y hombres es uno de los obstáculos más persistentes tanto a la igualdad de género en el mercado laboral y en la sociedad como al crecimiento económico. El CESE respalda plenamente la Coalición Internacional para la Igualdad Salarial (EPIC), una iniciativa mundial dirigida por la OIT, ONU Mujeres y la OCDE, en la que participan gobiernos, empresarios, sindicatos y sociedad civil con el objetivo de reducir las diferencias salariales entre hombres y mujeres para 2030. El CESE pide a la UE que intensifique su acción para garantizar que las diferencias salariales entre hombres y mujeres en la UE se reduzcan de aquí a 2030.

3.1.2. El CESE reitera sus recomendaciones con respecto al Plan de Acción europeo para atajar la brecha salarial entre hombres y mujeres⁽⁶⁾. El CESE reconoce que la Directiva 2006/54/CE relativa a la igualdad de género (refundición) y la Recomendación de la Comisión 2014/124/UE sobre el refuerzo del principio de igualdad de retribución entre hombres y mujeres han sido fundamentales para reducir la brecha salarial de género y siguen siendo válidas. No obstante, hay que redoblar los esfuerzos. El informe de la Comisión de 2013 sobre la aplicación de la Directiva 2006/54/CE concluyó que la aplicación práctica de las disposiciones relativas a la igualdad de retribución en los Estados miembros es uno de los ámbitos más problemáticos de la Directiva.

3.1.3. La EPIC ha declarado que la falta de transparencia salarial desempeña un papel importante en las diferencias salariales entre mujeres y hombres y que una mayor transparencia salarial puede contribuir a reducir estas diferencias. La transparencia salarial está llamada a desempeñar un importante papel en la lucha contra la posible discriminación salarial. El CESE expresa su preocupación por la escasa aplicación de la Recomendación de 2014 sobre la transparencia salarial. Aunque la mayoría de los Estados miembros han adoptado algunas medidas destinadas a aumentar la transparencia salarial, una tercera parte carece de cualquier disposición en este sentido. El CESE insta a los Estados miembros a que intensifiquen la aplicación de la Recomendación, por ejemplo, promoviendo la posibilidad de que las personas soliciten información sobre los niveles salariales, o fomentando que los empleadores de empresas con un tamaño determinado informen sobre los salarios o realicen auditorías salariales, contribuyendo así a la adopción de un enfoque equitativo en materia de contratación y remuneración. Asimismo, debe tenerse en cuenta la necesidad de respetar plenamente la intimidad —los datos— de los trabajadores y las relaciones laborales en sentido amplio.

3.1.4. A fin de aplicar el principio de igualdad de retribución y abordar la brecha salarial entre hombres y mujeres, se necesitan mejores sinergias entre las diferentes medidas disponibles. Entre estas medidas, se recomienda encarecidamente la adopción de sistemas salariales neutros en materia de género, ya que fomentan un enfoque imparcial para la contratación y la remuneración.

3.1.5. Los interlocutores sociales son los más indicados para reconsiderar el valor de las competencias y las profesiones. El diálogo social y la negociación colectiva son fundamentales para alcanzar este objetivo y abordar la brecha salarial entre hombres y mujeres.

3.1.6. A nivel europeo, la cuestión de la brecha salarial entre hombres y mujeres también se aborda en el marco del Semestre Europeo. En 2017, esta cuestión se puso de relieve en los informes por país de nueve Estados miembros. Se dirigieron recomendaciones específicas por país a doce Estados miembros, centradas en las inversiones en atención a la infancia y desincentivos fiscales, así como en otras medidas relacionadas con la brecha salarial entre hombres y mujeres.

⁽⁶⁾ DO C 262 de 25.7.2018, p. 101.

3.1.7. Se ha de prestar especial atención a la sensibilización por lo que respecta a los prejuicios inconscientes o el refuerzo de la brecha salarial en la contratación o los ascensos. En la búsqueda de soluciones adecuadas, el apoyo de las organizaciones de las empresas, junto con la cooperación entre los interlocutores sociales, las autoridades y los organismos de igualdad, también es importante para la reducción de la brecha salarial de género.

3.2. *Educación, segregación y estereotipos*

3.2.1. La segregación horizontal en la educación, la formación y el mercado laboral, que persiste como consecuencia de los estereotipos y las barreras existentes en el mercado laboral, **debe abordarse** ya desde la infancia. Existe un fuerte vínculo entre esta segregación y la brecha salarial entre hombres y mujeres. Debe hacerse mayor hincapié en la tendencia infravalorar determinadas profesiones, incluso en puestos directivos. Mejorar las condiciones salariales y laborales en los sectores en los que predominan las mujeres podría incitar a un mayor número de hombres a trabajar en esos sectores, contribuyendo así a luchar contra la segregación laboral por motivos de género.

3.2.2. A pesar del mayor logro de las mujeres en la educación, estas se enfrentan a numerosas barreras para hacer carrera en determinados sectores dominados por hombres, como las TIC. Incluso si algunas niñas deciden estudiar materias CTIM, solo el 10 % de las mujeres desarrollan una carrera profesional en estos sectores. Esto requiere un mayor énfasis en la lucha contra la segregación y los estereotipos en la educación, así como una mejor promoción del sector entre las mujeres.

3.2.3. La ausencia de hombres en el sector SEB (sanidad, educación y bienestar social) está adquiriendo proporciones preocupantes. Además, el CESE pide que se organicen campañas de sensibilización y que se promuevan modelos de referencia, a nivel nacional y de la UE, para fomentar las profesiones en los sectores de las TIC y CTIM entre las mujeres, y las profesiones en el sector SEB entre los hombres.

3.3. *Unos servicios asistenciales para mejorar el equilibrio entre la vida profesional y la vida privada*

3.3.1. La conciliación de la vida profesional, privada y familiar es uno de los principales desafíos para los progenitores y las demás personas con responsabilidades familiares. Las mujeres se ven afectadas de manera desproporcionada, ya que, por lo general, recae sobre ellas la responsabilidad de cuidar de familiares a cargo. Lograr un mayor equilibrio entre la vida profesional y la vida privada es especialmente difícil para los hogares formados por una sola persona y las personas pertenecientes a grupos vulnerables. El CESE acoge con satisfacción la iniciativa de la Comisión de aumentar la participación de las personas con hijos en el mercado laboral y ayudarles a lograr un mejor equilibrio entre la vida profesional y la vida privada.

3.3.2. La consecución del objetivo del reparto de las responsabilidades parentales y de otras responsabilidades familiares es importante para una participación equitativa en el mercado laboral⁽⁷⁾. El nivel de aceptación de los permisos parentales y de paternidad entre los padres es más bien bajo, y solo suelen solicitarlos si están remunerados. Es esencial adoptar medidas que animen a los hombres a participar más en la vida familiar, abordando al mismo tiempo los posibles costes y los esfuerzos organizativos para las empresas, especialmente las pequeñas empresas y las microempresas.

3.3.3. Habida cuenta de que las responsabilidades familiares son uno de los principales motivos de la baja participación de las mujeres en el mercado laboral, los objetivos de Barcelona son de crucial importancia, si bien no se han alcanzado suficientemente. Las pruebas demuestran una correlación positiva entre los servicios de atención a la infancia y la tasa de empleo femenino. El CESE lamenta que, más de quince años después de su adopción, los objetivos de Barcelona solo hayan sido alcanzados por un número tan reducido de países, por lo que pide que se estudie la posibilidad de proceder a una revisión que permita establecer metas más ambiciosas a modo de incentivo para fomentar la igualdad de género.

La asequibilidad y accesibilidad de la atención a la infancia y otros servicios asistenciales siguen siendo un reto, especialmente para las familias con bajos ingresos. Por lo tanto, es importante contar con una buena combinación de servicios asistenciales de calidad, tanto públicos como privados. Además, el horario de apertura de los servicios de atención a la infancia sigue siendo un verdadero obstáculo para los progenitores que trabajan.

⁽⁷⁾ DO C 129 de 11.4.2018, p. 44.

3.3.4. El CESE también llama la atención sobre la necesidad de servicios asistenciales extraescolares para los hijos de las personas que trabajan. Estos servicios deben estar disponibles en aquellos países en los que las clases acaban temprano y los progenitores trabajan a tiempo parcial para poder ocuparse de sus hijos. Debe haber más información disponible para entender la magnitud y las consecuencias de este problema estructural de igualdad de género en el mercado laboral.

3.3.5. El crecimiento del sector asistencial, que presenta un gran potencial laboral desaprovechado, requiere especial atención debido al persistente problema de la segregación de género y, en muchos casos, a las malas condiciones de trabajo y los bajos salarios. Como ya ha solicitado el CESE, es necesario recopilar datos pertinentes sobre los diferentes aspectos de los sistemas de atención remunerada y las preferencias en Europa. Esto debería incluir la rápida expansión de los servicios de asistencia a domicilio y el caso específico de los cuidadores domésticos internos⁽⁸⁾, muchos de los cuales son trabajadores transfronterizos o inmigrantes de terceros países que se quejan de condiciones de trabajo deficientes y salarios bajos. El CESE insta a la Comisión Europea a que adopte una estrategia integrada para el sector asistencial.

3.3.6. El CESE valora positivamente los esfuerzos realizados por la Comisión para supervisar más de cerca la atención a la infancia y los cuidados de larga duración en el marco del Semestre Europeo y las recomendaciones específicas por país dirigidas a los Estados miembros.

3.4. Financiar la igualdad de género: el marco financiero plurianual

3.4.1. El CESE acoge con satisfacción la propuesta relativa al FSE+ en el marco financiero plurianual para 2021-2027, que tiene como objetivo específico la igualdad entre hombres y mujeres, la igualdad de oportunidades y la no discriminación, así como fomentar la participación de las mujeres en el mercado laboral por medio de acciones para mejorar el equilibrio entre la vida profesional y la vida privada y el acceso a servicios de atención a la infancia. El CESE anima a las instituciones de la UE y a los Estados miembros a que acepten su recomendación de que el FSE+ apoye la igualdad de género⁽⁹⁾.

3.4.2. El CESE considera que la financiación de la UE debería asignarse atendiendo a un planteamiento más sensible a los aspectos de género. El CESE teme que la fusión de los objetivos de igualdad de género, lucha contra la discriminación y lucha contra el racismo en un único objetivo socave su visibilidad y la claridad de los importes asignados a cada uno de ellos. Debería emprenderse una reflexión sobre la mejor manera de abordar esta cuestión.

3.4.3. El CESE destaca la necesidad de invertir en servicios e instalaciones de asistencia de alta calidad, asequibles y accesibles para todos. La propuesta de la Comisión para el FSE+ es un paso en el sentido correcto ya que se realizarán más inversiones en la atención a la infancia. Esta financiación debería seguir fomentándose sobre la base de buenas prácticas que deberá recopilar la Comisión Europea.

3.4.4. El CESE también acoge favorablemente el programa InvestEU como parte del marco financiero plurianual para 2021-2027 y su prioridad de impulsar las inversiones en infraestructuras sociales, que podrían tener un impacto positivo en la igualdad de género.

3.4.5. El CESE manifiesta su preocupación por la ausencia de un mecanismo de evaluación del modo en que los Estados miembros han utilizado los fondos de la UE para apoyar la prestación de servicios de asistencia. Esta cuestión deberá abordarse en los próximos programas de financiación mediante la introducción de indicadores nuevos y adecuados para los Estados miembros en los Fondos Estructurales futuros, incluido el FSE+, a fin de supervisar mejor la contribución financiera de la UE a los distintos servicios asistenciales y a la igualdad de género.

3.5. Sistemas fiscales y de prestaciones

3.5.1. Según los datos disponibles, las mujeres se enfrentan a menudo a importantes desincentivos económicos cuando acceden al mercado laboral o desean trabajar más, es decir, el modo en que están establecidos los sistemas fiscales y de prestaciones puede actuar como elemento disuasorio para la segunda fuente de ingresos familiares, que suele ser la mujer. Como consecuencia directa de ello, las cotizaciones a los sistemas de pensiones son más bajas o nulas, lo que a su vez se traduce en una pensión más reducida e, incluso, en pobreza.

⁽⁸⁾ DO C 487 de 28.12.2016, p. 7.

⁽⁹⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre el «Fondo Social Europeo +» (DO C 62 de 15.2.2019, p. 165).

3.5.2. El Semestre Europeo ya ha hecho hincapié en la necesidad de adaptar los sistemas fiscales y de prestaciones a fin de evitar fuertes desincentivos para la segunda fuente de ingresos familiares que quiera aceptar un empleo o trabajar más. Será necesario un estrecho seguimiento de la evolución en los Estados miembros.

3.6. *Emprendimiento femenino*

3.6.1. El emprendimiento puede ser una oportunidad para la independencia económica de las mujeres, con empleos de calidad y carreras de éxito, que pueden sacar a las mujeres de la pobreza y la exclusión social, contribuyendo al mismo tiempo a una representación de género más equilibrada en los procesos decisarios. El emprendimiento femenino debe apoyarse mejorando el acceso a las medidas⁽¹⁰⁾ de protección social y la calidad de las mismas e integrando la educación empresarial en la enseñanza y la formación.

3.6.2. En lo que respecta a la actividad autónoma, las mujeres son con mayor frecuencia trabajadoras por cuenta propia que se enfrentan a un riesgo más elevado de pobreza en situación de empleo, mientras que los hombres tienden más a ser dueños de empresas con empleados. Las mujeres también se enfrentan a un mayor número de barreras estructurales en todo lo relacionado con el acceso a la financiación, los estereotipos y la falta de confianza. Hay que acabar con estos obstáculos. La tutoría de inversores providenciales y las nuevas formas de financiación pueden ser útiles para superar las barreras. Se han de fomentar y diseminar de forma más activa las herramientas existentes en las organizaciones empresariales.

3.7. *Economía digital*

3.7.1. Los cambios en el mercado laboral, propiciados por la globalización, los avances tecnológicos y el cambio demográfico, ofrecen nuevas perspectivas a empleados y emprendedores por igual. Los sectores emergentes y en crecimiento (por ejemplo, las TIC, la economía verde, la Industria 4.0 y el comercio electrónico) pueden ofrecer numerosas oportunidades de empleo bien remunerado a las mujeres. El CESE también ha hecho hincapié en el problema de la brecha digital de género, que plantea una serie de retos que deben abordarse. También ha formulado recomendaciones para superar los desequilibrios relacionados con el sistema educativo y el mercado laboral⁽¹¹⁾.

3.7.2. Con el fin de garantizar que las mujeres y los hombres pueden operar con confianza en la economía digital es necesaria una mayor claridad de la situación a nivel nacional en materia de derechos y de prestaciones y obligaciones de seguridad social, tanto en contratos de trabajo como entre empresas. La educación y la formación deben ocupar un lugar central en las estrategias para fomentar las carreras en los ámbitos de las TIC, las CTIM y la economía verde entre las mujeres; además, es necesario integrar la perspectiva de género en la Estrategia para el Mercado Único Digital.

3.8. *Mejor cooperación entre todos los actores*

3.8.1. El papel de los interlocutores sociales en la negociación de convenios colectivos es una herramienta importante para abordar las múltiples dimensiones de la igualdad de género y la igualdad salarial en los mercados laborales europeos. A escala de la UE, los interlocutores sociales adoptaron en 2005 un marco de acción en favor de la igualdad de género, seguido de acciones conjuntas a nivel nacional para abordar los roles de género, promover la inclusión de las mujeres en la toma de decisiones, respaldar el equilibrio entre la vida profesional y la vida privada, y hacer frente a la brecha salarial entre hombres y mujeres. En 2008, revisaron su Acuerdo de 1996 sobre el permiso parental (Directiva 2010/18/UE del Consejo⁽¹²⁾) y en 2012 desarrollaron una serie de herramientas para mejorar la igualdad de género en la práctica.

3.8.2. Las organizaciones de la sociedad civil también pueden aportar una contribución valiosa a la promoción de la igualdad de género en el mercado laboral, en particular, para los grupos vulnerables.

3.8.3. El CESE pide que se elabore una estrategia renovada y ambiciosa a escala de la UE para lograr la igualdad de género en los mercados laborales europeos, que deberá enmarcarse de manera coherente en cualquier futura estrategia europea de empleo, en el pilar europeo de derechos sociales y en la dimensión europea de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible.

Bruselas, 12 de diciembre de 2018.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

⁽¹⁰⁾ DO C 173 de 31.5.2017, p. 45.

⁽¹¹⁾ DO C 440 de 6.12.2018, p. 37.

⁽¹²⁾ OJ L 68 de 18.3.2010, p. 13.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Aplicación de la legislación medioambiental de la UE en materia de calidad del aire, agua y residuos»

(**Dictamen exploratorio**)

(2019/C 110/06)

Ponente: **Arnaud SCHWARTZ**

Consulta	Parlamento Europeo, 03/05/2018
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
	Dictamen exploratorio
Decisión de la Mesa	17/04/2018 (en previsión de la consulta)
Sección competente	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en sección	27/11/2018
Aprobado en el pleno	12/12/2018
Pleno n.º	539
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	117/2/6

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge con satisfacción el objetivo de la revisión de la aplicación de la política medioambiental (EIR, por sus siglas en inglés) consistente en proporcionar una visión clara de la situación de cada Estado miembro para detectar las principales deficiencias en la aplicación de la legislación medioambiental europea, recomendar medidas correctoras y prestar apoyo a los Estados miembros que se están quedando a la zaga en términos de aplicación, en particular, a través de un nuevo instrumento de asistencia técnica entre pares.

1.2. No obstante, en su dictamen al respecto⁽¹⁾, el CESE afirma que la EIR de la UE ha puesto de manifiesto que la aplicación deficiente, fragmentada y desigual de la legislación medioambiental europea constituye un grave problema en muchos Estados miembros de la Unión. Hoy como ayer, a las causas profundas de la deficiente aplicación detectadas durante la EIR parecen sumarse la falta de voluntad política por parte de los gobiernos de muchos Estados miembros para hacer de la mejora sustancial de la aplicación una prioridad política y proporcionar recursos suficientes a tal fin (por ejemplo, mediante el marco financiero plurianual — MFP). El CESE recuerda, por tanto, que la adecuada aplicación del acervo medioambiental de la Unión redonda en interés de los ciudadanos europeos y entraña auténticas ventajas económicas y sociales.

1.3. Asimismo, tal como se indica en el dictamen⁽²⁾ mencionado anteriormente, el CESE insiste en que la aplicación eficaz de las medidas de protección medioambiental depende, en parte, de que se conceda un papel activo a la sociedad civil: empresarios, trabajadores y otros representantes de la sociedad. Por consiguiente, el CESE reitera su llamamiento a favor de una participación reforzada y más estructurada de la sociedad civil, lo que permitiría profundizar en las EIR. Según el CESE, las organizaciones de la sociedad civil a nivel nacional deben tener la oportunidad de aportar su experiencia y sus conocimientos a los informes por país, así como a los diálogos estructurados nacionales y a su seguimiento. Por este motivo, el CESE está dispuesto a facilitar el diálogo de la sociedad civil a escala de la UE en el marco de una economía verdaderamente sostenible y circular.

1.4. En su dictamen sobre las «Acciones de la UE para mejorar el cumplimiento y la gobernanza medioambiental»⁽³⁾, el CESE vuelve a insistir en que las deficiencias actuales, que minan la confianza de los ciudadanos en la eficacia de la legislación de la UE, y reitera su petición a los Estados miembros y a la Comisión para que movilicen recursos financieros

⁽¹⁾ Dictamen sobre la «Revisión de la aplicación de la normativa medioambiental de la UE», DO C 345 de 13.10.2017, p. 114.

⁽²⁾ Véase la nota a pie de página n.º 1.

⁽³⁾ Dictamen sobre las «Acciones de la UE destinadas a mejorar el cumplimiento y la gobernanza medioambiental», DO C 283 de 10.8.2018, p. 83.

importantes con el fin de contratar personal adicional, a fin de controlar la aplicación de la gobernanza y la legislación medioambientales.

1.5. El CESE insiste en que, en algunos casos, también son necesarias las inversiones medioambientales, la sensibilización del público o fuertes cadenas de garantía del cumplimiento y que, pese a disponer ya de inspectores medioambientales, la Unión Europea y sus Estados miembros necesitan, además, jueces y fiscales especializados.

1.6. El CESE también recuerda, como indica en su dictamen⁽⁴⁾, que además de las acciones relativas a los Estados miembros y el público interesados destinadas a dar a conocer las normas que deben cumplirse y fomentar la concienciación pública, han de adoptarse medidas para que, en su calidad de «guardiana de los Tratados», la Comisión Europea pueda supervisar o controlar su aplicación a escala europea. El plan de acción⁽⁵⁾ pasa por alto los factores de incumplimiento de las normas, como los relacionados con el oportunismo o la falta de voluntad política. Si bien es necesario apoyar a los Estados miembros, el CESE precisa una vez más que las medidas no vinculantes del plan de acción propuesto no pueden ser la única estrategia para mejorar el cumplimiento de la legislación medioambiental.

1.7. Tanto la EIR como el plan de acción siguen un ciclo de dos años. Por lo tanto, el CESE subraya que este último debe desempeñar un papel activo en la supervisión y la modificación periódica de su contenido a fin de hacer oír la voz de la sociedad civil en este proceso de mejora continua de las políticas medioambientales de la Unión Europea.

1.8. Además, tal como lo demuestran una serie de documentos de la Comisión Europea, numerosas deficiencias se deben a la falta de cooperación entre los distintos niveles de gobernanza (nacional, regional, local) responsables de la aplicación de la legislación medioambiental, por lo que el CESE también hace un llamamiento a la UE para que integre a la sociedad civil en la supervisión y evaluación continuas de la aplicación de esta legislación.

1.9. Los ciudadanos de la Unión consideran que la protección del medio ambiente resulta de vital importancia. Ahora bien, la mayoría de los ciudadanos europeos estiman que la UE y los gobiernos nacionales no están haciendo lo suficiente para proteger el medio ambiente. Por lo tanto, el Consejo, el Parlamento y la Comisión deberían colaborar más estrechamente para responder, con ayuda del CESE, a las expectativas de los ciudadanos. En particular, esta ambición podría traducirse en una solicitud al CESE para que elabore un dictamen exploratorio sobre cómo la sociedad civil podría contribuir más a la elaboración y la aplicación de la legislación medioambiental de la UE.

1.10. A corto plazo, el CESE pide a la Comisión que difunda la lista de las EIR que recoja, desglosadas por Estado miembro, todas las deficiencias observadas en la aplicación de la legislación medioambiental europea en materia de calidad del aire, agua y residuos. La lista debería basarse en parte en las indicaciones facilitadas a la Comisión y en una consulta a la sociedad civil organizada. Asimismo, pide a la Comisión que defina y, a continuación, aplique soluciones para subsanar estas deficiencias. El CESE se muestra dispuesto a contribuir, con arreglo a sus medios y conocimientos, a desarrollar dichas soluciones y a participar en su futura puesta en práctica.

1.11. El CESE considera que la Comisión debería no solo formular propuestas legislativas, sino también facilitar y apoyar la aplicación de la legislación, y velar también por que los textos vigentes sean más coherentes entre sí y más acordes con el progreso científico y los compromisos internacionales a fin de proteger la salud pública y de restaurar el buen funcionamiento de los ecosistemas, sin los cuales no son posibles ni el desarrollo económico ni la justicia social. En particular, la aplicación de la legislación medioambiental es esencial para la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas (ODS) y la puesta en la práctica de los acuerdos sobre el clima. Por consiguiente, el CESE llama la atención de las autoridades competentes sobre varios ejemplos de mejora de la legislación medioambiental en materia de calidad del aire, agua y residuos recogidos en el presente dictamen.

1.12. Por último, a la luz de la reciente propuesta de Directiva sobre los plásticos de un solo uso, parece demostrado que el elevado nivel de aceptación de las medidas propuestas se debe a las acciones de información y a la labor emprendida a través los medios de comunicación sobre la contaminación por plásticos en los océanos, que han elevado el grado de concienciación de los ciudadanos sobre este problema. El CESE considera que este podría también ser el caso de muchas otras medidas que pueden ofrecer a los ciudadanos de la Unión un entorno de vida saludable, permitir su adaptación al cambio climático y poner fin a la destrucción de la biodiversidad. El CESE reafirma en este sentido que es necesario que la sociedad civil participe en aras de una educación cívica y confía en que las autoridades europeas, nacionales y locales redoblen sus esfuerzos para sensibilizar a los ciudadanos, así como a los responsables de la toma de decisiones públicas y privadas (en particular en las pymes y las microempresas) sobre estos grandes desafíos del siglo XXI.

2. Observaciones generales

2.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge con satisfacción la voluntad de cooperación que demuestra el Parlamento Europeo al formular esta solicitud de dictamen exploratorio sobre la aplicación de la legislación medioambiental de la UE en materia de calidad del aire, agua y residuos.

⁽⁴⁾ Véase la nota a pie de página n.º 3.

⁽⁵⁾ COM(2018) 10 final.

2.2. La aplicación de la legislación medioambiental de la UE en materia de calidad del aire, agua y residuos se refiere, en particular, a la protección de los ecosistemas; también brinda nuevas oportunidades y perspectivas económicas que redundarán en beneficio de la salud de los europeos. La aplicación no solo plantea la cuestión de la transposición de las Directivas a los ordenamientos nacionales —esto constituye un mero primer paso—, sino que también implica el establecimiento de las autoridades públicas necesarias o la puesta a disposición de los medios existentes en términos de recursos humanos, competencias y responsabilidades, pericia y capacidad financiera. En muchos casos, se necesitan inversiones medioambientales —públicas o privadas— (por ejemplo, para el tratamiento del agua y de los residuos) y, en otros, hay que regular las actividades que repercuten negativamente en el medio ambiente (por ejemplo, para preservar la calidad del aire).

2.3. La mejora de la aplicación de la legislación medioambiental de la UE debería considerarse una prioridad en todos los Estados miembros y se debería reforzar las autoridades públicas responsables de estas cuestiones. En numerosos dictámenes anteriores, el CESE ya formuló recomendaciones en este sentido y, más en concreto, en lo que respecta a la aplicación de la legislación medioambiental de la Unión vigente en materia de calidad del aire, agua y residuos. Por lo tanto, el CESE se remite a dichos dictámenes, dedicados específicamente al aire⁽⁶⁾, al agua⁽⁷⁾ o a los residuos⁽⁸⁾.

2.4. Además de estos dictámenes temáticos, cabe señalar que algunos dictámenes del CESE de carácter más general también incluyen recomendaciones que pueden responder a esta solicitud, por ejemplo, dictámenes sobre el acceso a la justicia⁽⁹⁾ o sobre la aplicación actual de la legislación y la gobernanza⁽¹⁰⁾ y la protección de los intereses colectivos de los consumidores⁽¹¹⁾, dictámenes estratégicos⁽¹²⁾, o aquellos que apuntan a un marco geográfico que excede al de la Unión Europea y que tratan en particular de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS)⁽¹³⁾, de acuerdos de libre comercio⁽¹⁴⁾ o del clima⁽¹⁵⁾.

2.5. Además de la aplicación de la legislación vigente que facilita el establecimiento de un mercado único propicio para una competencia libre y sin distorsiones, digno de la confianza de los ciudadanos, ya sean productores o consumidores —un Derecho que sea capaz de hacer valer altos niveles de calidad y seguridad en lo que respecta a la protección de la población y su entorno—, parece indispensable tratar de mitigar las carencias de la legislación actual y, al mismo tiempo, garantizar que la Unión, en el contexto de negociaciones comerciales bilaterales o multilaterales, obtenga de manera sistemática la equivalencia de su legislación social y medioambiental para los productos importados.

2.6. En este contexto, debemos considerar todas las observaciones, conclusiones y recomendaciones enumeradas en el presente dictamen exploratorio, no como un riesgo, sino como una oportunidad para guiar nuestra labor a fin de crear ventajas, ya sean competitivas o de cooperación, que ofrezcan una orientación y un futuro en términos económicos, sociales y medioambientales.

2.7. Por último, recordemos que, con independencia de que se trate del aire, del agua o de los residuos, deben evitarse las disparidades entre Estados miembros a la hora de aplicar la legislación europea. Si no, se corre el riesgo de crear distorsiones de la competencia, desigualdades medioambientales y sociales o barreras artificiales que dificulten la gestión de recursos que son comunes y, en esencia, transfronterizos. Además, a fin de reforzar todas las medidas vigentes y futuras, también deberíamos dotarnos de los medios necesarios para la armonización de los impuestos sobre la contaminación y los recursos y responder a la necesidad de calibrar mejor las herramientas disponibles para ajustarlas a las externalidades que deben

⁽⁶⁾ Dictamen sobre el «Programa “Aire Puro para Europa”», DO C 451 de 16.12.2014, p. 134, y Dictamen sobre el tema «Erradicar el amianto en la UE», DO C 251 de 31.7.2015, p. 13.

⁽⁷⁾ Dictamen sobre «Un plan de acción en pro de la naturaleza, las personas y la economía», DO C 129 de 11.4.2018, p. 90; Dictamen sobre «Gobernanza internacional de los océanos: una agenda para el futuro de nuestros océanos», DO C 209 de 30.6.2017, p. 60, y el Dictamen sobre la «Calidad de las aguas destinadas al consumo humano», DO C 367 de 10.10.2018, p. 107.

⁽⁸⁾ Dictamen sobre «Restricciones a la utilización de determinadas sustancias peligrosas (RUSP)», DO C 345 de 13.10.2017, p. 110; Dictamen sobre las soluciones posibles a los problemas de la «Interfaz entre las legislaciones sobre sustancias químicas, productos y residuos», DO C 283 de 10.8.2018, p. 56; Dictamen sobre «Una estrategia europea para el plástico en una economía circular» (incluido el tratamiento de los residuos de los buques), DO C 283 de 10.8.2018, p. 61; Dictamen sobre la «Transformación de los residuos en energía en el marco de la economía circular», DO C 345 de 13.10.2017, p. 102; Dictamen sobre el paquete de «Economía circular», DO C 264 de 20.7.2016, p. 98.

⁽⁹⁾ Dictamen sobre el «Acceso a la justicia en materia de medio ambiente», DO C 129 de 11.4.2018, p. 65.

⁽¹⁰⁾ Véanse las notas a pie de página 1 y 3.

⁽¹¹⁾ Dictamen sobre «Un nuevo marco para los consumidores», DO C 440 de 6.12.2018, p. 66.

⁽¹²⁾ Dictamen sobre «La transición hacia un futuro más sostenible en Europa: una estrategia para 2050», DO C 81 de 2.3.2018, p. 44 y Dictamen sobre los «Nuevos modelos económicos sostenibles», DO C 81 de 2.3.2018, p. 57.

⁽¹³⁾ Dictamen sobre «La Agenda 2030 — Una Unión Europea comprometida a apoyar el desarrollo sostenible a escala mundial», adoptado el 20 de octubre de 2016, DO C 34 de 2.2.2017, p. 58 y sobre «El papel central del comercio y la inversión en la consecución y la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)», DO C 129 de 11.4.2018, p. 27.

⁽¹⁴⁾ Dictamen sobre los «Capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible en los acuerdos de libre comercio», DO C 227 de 28.6.2018, p. 27.

⁽¹⁵⁾ Dictamen sobre «El Protocolo de París, un plan rector para combatir el cambio climático más allá de 2020», DO C 383 de 17.11.2015, p. 74, y Dictamen sobre «Justicia climática», DO C 81 de 2.3.2018, p. 22.

tenerse en cuenta. Las políticas medioambientales deberían dejar de ser una variable de ajuste para convertirse en una palanca importante que permita una reorientación estratégica de las actividades humanas, artesanales, agrícolas e industriales en la Unión y, como resultado de efectos positivos de contagio, también en otras regiones en las que se encuentran sus socios políticos y comerciales.

3. Observaciones específicas

3.1. La aplicación de la legislación medioambiental de la Unión en materia de calidad del aire

Junto con el agua, la naturaleza y los residuos, la calidad del aire es uno de los ámbitos que suscita mayor número de procedimientos de infracción. En mayo de 2018, la Comisión intensificó la ejecución de la legislación contra seis Estados miembros que vulneraron la normativa europea en materia de calidad del aire, recurriendo al Tribunal de Justicia de la UE⁽¹⁶⁾. El CESE toma nota de que actualmente la Comisión está sometiendo la Directiva sobre la calidad del aire ambiente a un control de adecuación, con la intención de evaluar el funcionamiento de las Directivas relativas a calidad del aire ambiente durante el período 2008-2018. En particular, los esfuerzos por mejorar la aplicación de la legislación sobre la calidad del aire contribuirían a la consecución del ODS 11 sobre las ciudades sostenibles.

Con respecto a la calidad del aire, debe recordarse que el efecto de la contaminación del aire es triple:

- 1) sobre la salud, hasta tal punto que la contaminación del aire interior y exterior sigue constituyendo un riesgo importante tanto dentro como fuera de la Unión Europea⁽¹⁷⁾. Se trata incluso del principal riesgo para la salud y el medio ambiente en el mundo⁽¹⁸⁾, que causa 6,5 millones de muertes prematuras al año y tiene un alto coste para la sociedad, para los sistemas sanitarios, para la economía y para todos aquellos cuya salud se ve afectada. En Europa, el número de muertes prematuras se estima en alrededor de 400 000 al año, según un informe reciente del Tribunal de Cuentas Europeo sobre la contaminación atmosférica, en el que se afirma que la salud de los ciudadanos europeos todavía no está suficientemente protegida y que las medidas de la UE no han tenido los efectos deseados.
- 2) sobre la biodiversidad (efectos sobre los cultivos, los bosques, etc.);
- 3) sobre los inmuebles corrientes y, por supuesto, sobre los edificios históricos, que a su vez están vinculados a actividades turísticas.

3.1.1. Aire interior

- a) A fin de mejorar la calidad del aire interior, el etiquetado debe informar al consumidor de las emisiones de los productos en venta, ya sean materiales de construcción, productos de decoración, mobiliario o productos para el hogar. Con este fin, tras comparar la legislación de sus Estados miembros, la Unión debería dotarse de un marco coherente basado en las mejores prácticas actuales.
- b) Después de la fase de construcción y entrega de un edificio, debería ser obligatorio mantener y controlar periódicamente la calidad de la ventilación. Esta supervisión de los edificios a largo plazo obviamente repercutirá de manera positiva en la salud, pero también en el aspecto energético.
- c) Con el fin de proteger a los colectivos vulnerables cuyo sistema respiratorio se encuentra debilitado o en proceso de desarrollo, y requieren una mejor calidad del aire, también convendría emprender planes de acción a tal fin en los edificios frecuentados por el público general, y especialmente si albergan a niños pequeños.
- d) Finalmente, sería útil armonizar las prácticas en materia de depuración del aire. La Unión debería definir una serie de criterios para medir su eficacia y seguridad, en particular para evitar cualquier deriva comercial, o incluso sanitaria, inducida por la relativa ausencia de normas en la actualidad.

3.1.2. Aire exterior

- a) A fin de mejorar la calidad del aire y aumentar la confianza entre los ciudadanos y las instituciones europeas, no solo deberían aplicarse más estrictamente las normas actuales y sancionarse más severamente su incumplimiento, sino que también convendría que las normas establecidas en las Directivas europeas tengan por fin en cuenta las recomendaciones pasadas por alto de la Organización Mundial de la Salud (OMS) que ofrezcan un grado de protección para la salud de la población.

⁽¹⁶⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3450_es.htm.

⁽¹⁷⁾ Según la Agencia Europea de Medio Ambiente.

⁽¹⁸⁾ Según la OMS.

- b) En la actualidad, solo se controlan las partículas PM10 y PM2,5 (escala micrométrica). Por lo que respecta a la salud, algunas partículas ultrafinas (PUF) afectan más a la salud (nanoscalas) porque penetran mucho más profundamente en el cuerpo humano y pueden acumularse en órganos vitales. Por lo tanto, la legislación europea debería tener en cuenta esta realidad y contemplar que estas partículas sean supervisadas a fin de reducir de manera paulatina su presencia en el aire.
- c) Lo mismo debería hacerse con los hidrocarburos aromáticos policíclicos (HAP) y otros contaminantes que todavía no se controlan, en particular los relacionados con los incineradores, el transporte en barco, los vehículos terrestres, los equipos de construcción, etc., especialmente a medida que avanzan los conocimientos científicos y las capacidades técnicas y esto permitiría lograr una mejor protección de la salud y de los ecosistemas a partir de ahora.
- d) Con este fin, la Directiva relativa a los techos nacionales de emisión (TNE)⁽¹⁹⁾ resulta esencial para que los Estados miembros reduzcan sus emisiones de contaminantes atmosféricos. Sin embargo, solo propone medidas indicativas con arreglo al principio de subsidiariedad para que los Estados miembros cumplan los compromisos de reducción de emisiones. Además, la flexibilidad de aplicación que ofrece hace que esta normativa resulte demasiado laxa.
- e) Otra posibilidad de mejora radica en el hecho de que esta Directiva no ha propuesto un objetivo de reducción de las emisiones de metano, una fuente fundamental de contaminación del aire, ya que es un precursor del ozono, además de un gas de efecto invernadero muy potente.
- f) Con el fin de garantizar la armonización entre las diversas normativas europeas, la política agrícola común (PAC) debería introducir objetivos sobre la contaminación atmosférica del sector agrícola. Por ejemplo, este último es responsable de más del 95 % de las emisiones de amoníaco, un contaminante contemplado por la Directiva TNE. Para que los Estados miembros alcancen sus objetivos de reducción, la PAC debe proporcionar herramientas adecuadas.
- g) Finalmente, debe recordarse que la cuantificación de contaminantes actualmente se basa en su peso (en µg/m³), aunque, durante muchos años, los toxicólogos han señalado en reuniones científicas que sería mejor cuantificarlos por número de partículas. Tal enfoque resulta aún más razonable teniendo en cuenta los elementos ultrafinos que se respiran⁽²⁰⁾.

3.2. La aplicación de la legislación medioambiental de la Unión en el ámbito de la política de aguas

Con respecto a la cuestión del agua, cabe señalar de entrada que la Directiva marco sobre el tema resulta en general satisfactoria, pero que su aplicación sigue siendo insatisfactoria y que la mayoría de los Estados miembros no han logrado alcanzar el buen estado ecológico previsto para 2015. Lo mismo puede decirse de Natura 2000, debido a un fracaso generalizado del instrumento contractual. Pueden realizarse diversas mejoras e introducirse novedades relacionadas, en particular, con el progreso científico relativo al funcionamiento del suelo, por una parte, y con la dispersión e interacción de ciertos contaminantes, por otra. Este extremo se analizará más adelante. Los avances en la aplicación de la legislación de la UE sobre el agua contribuirían a lograr varios objetivos relacionados con el ODS 6 sobre el agua limpia y el saneamiento.

Una de las facetas más problemáticas relacionadas con el agua es la aplicación de la Directiva sobre el tratamiento de aguas residuales urbanas donde se constatan grandes divergencias en materia de cumplimiento entre los distintos Estados miembros, debido a una combinación de cuestiones de gobernanza y de financiación. Aunque la Comisión ha realizado importantes esfuerzos durante el mandato actual, persisten considerables necesidades de financiación en este ámbito, así como problemas de gobernanza que deben resolverse. Sobre la base de la experiencia acreditada de la gestión de residuos sólidos, deberían desarrollarse nuevas modalidades para que los fabricantes aporten financiación adicional para el tratamiento de aguas residuales con el fin de capturar los contaminantes emergentes, como los productos farmacéuticos y los microplásticos.

3.2.1. Aguas superficiales

- a) Para mejorar la situación de las aguas superficiales, y también para evitar regresiones de la legislación y la gobernanza en materia medioambiental, sería preferible definir ciertos conceptos tales como, por ejemplo, «continuidad ecológica», «curso de agua» y «humedal». Por ejemplo, resulta esencial que las normas para la caracterización de los humedales se especifiquen a nivel europeo, dado que el único enfoque basado en el objetivo de la protección es demasiado complejo como para incorporarlo de forma válida a la legislación nacional, al menos en algunos Estados miembros.
- b) Del mismo modo, sería útil contar con un marco unificado para llevar a cabo evaluaciones que sea claro y compartido por todas las partes interesadas implicadas en la aplicación de la legislación en la materia.

⁽¹⁹⁾ Directiva TNE.

⁽²⁰⁾ <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0048969711005730?via%3Dihub>.

c) Con independencia de que se trate de las nanopartículas, por ejemplo las de la industria textil y alimentaria, o de los disruptores endocrinos, por ejemplo los de las industrias farmacéutica y agrícola, debería reducirse su difusión al medio ambiente en origen y establecerse límites que no puedan excederse para las aguas superficiales y subterráneas dado su impacto en los ecosistemas, y especialmente en las cadenas tróficas que incluyen a los humanos. Con este fin, convendría proporcionar finalmente los medios necesarios para determinar, a largo plazo, los umbrales por efecto de cóctel entre estas sustancias, las diversas sustancias ya controladas y sus subproductos de degradación.

3.2.2. Aguas subterráneas

- a) En lo que respecta a la legislación relativa al agua, las disposiciones sobre la recuperación de los costes contraídos por las diferentes categorías de usuarios, la internalización de las externalidades y la fijación de precios basada en los costes, tal como se define en la Directiva por la que se establece un marco europeo de actuación en el ámbito de la política de aguas⁽²¹⁾, no resultan ni lo suficientemente vinculantes ni bastante precisas para producir un efecto suficiente.
- b) Con el cambio climático, la recarga de las capas freáticas puede volverse más problemática, ya que en algunos lugares las prácticas urbanas o agrícolas tienen como consecuencia una forma indeseable de ruptura del ciclo del agua, debido a que los suelos impermeables o con poca actividad biológica favorecen la escorrentía, la erosión y los deslizamientos de lodo, en lugar de la infiltración, la purificación y el almacenamiento naturales. Para que estos fenómenos no se vean agravados, es necesario que la Unión adopte finalmente una normativa a favor de los suelos vivos, que también tendría la ventaja de responder al mismo tiempo a los problemas de calidad y cantidad de agua disponible para los ecosistemas, el consumo humano, así como para las actividades agrícolas e industriales.
- c) Teniendo en cuenta el papel que desempeñan en la precipitación por evapotranspiración, así como también para filtrar, purificar y almacenar el agua en los suelos y las capas freáticas, los bosques y los setos vivos de árboles y arbustos, y también en menor medida, los pastizales permanentes y los suelos cultivables que se dejan en barbecho a largo plazo, deberían recibir más atención y, en la medida de lo posible, estar más presentes y distribuidos en todo el territorio europeo, máxime porque también representan una ayuda significativa para otros seres vivos, incluidos los numerosos auxiliares de cultivo, frente a los picos de calor y otros episodios climáticos cada vez más extremos que se multiplican de forma creciente.

3.2.3. Directiva por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas

Con vistas a una mejor aplicación de la Directiva marco sobre el agua, convendría modificar el texto de la Directiva en determinados aspectos, en parte mencionados anteriormente, haciendo hincapié en los siguientes aspectos:

- a) La descripción del estatuto del agua en el preámbulo –«el agua no es un bien comercial como los demás»– debería sustituirse por «el agua no es un bien comercial».
- b) La aplicación de los principios de prevención y de precaución requiere, en vista del estado de las aguas en Europa, que se supriman todas las excepciones, por ejemplo, las contempladas en el artículo 4, apartado 5, o el artículo 7, apartado 4.
- c) Dado el estado de las aguas, se debe requerir una evaluación medioambiental para todos los proyectos que puedan afectar a las aguas y a los ambientes acuáticos. Por lo tanto, se debería eliminar el «procedimiento simplificado de evaluación» (artículo 16).
- d) El principio de «quien contamina paga» debe revisarse, especialmente en lo que respecta a sus modalidades de aplicación con:
 - una nueva redacción del artículo 9: en lugar de «Los Estados miembros tendrán en cuenta el principio de la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, incluidos los costes medioambientales y los relativos a los recursos, a la vista del análisis económico efectuado con arreglo al anexo III y, en particular, de conformidad con el principio de que quien contamina paga», debería rezar: «Los Estados miembros pondrán en práctica la recuperación de los costes directos e indirectos relacionados con el impacto de las actividades humanas sobre el agua de acuerdo con el principio de quien contamina paga»;
 - la supresión de las excepciones contempladas en el artículo 9, apartado 4;
 - la inclusión de todos los sectores, especificando las tres áreas (agricultura, industria, hogares) para las cuales los Estados establecen normas destinadas a suprimir la externalización de los costes. Un informe anual deberá especificar, por sector, la manera de ejecutar este proceso.
- e) También se deben reemplazar todas las formulaciones del tipo «velarán por que» por una auténtica obligación (véanse, por ejemplo, el artículo 11, apartado 5, o el artículo 14, párrafo primero).
- f) Del mismo modo, parece necesario reducir los umbrales de los contaminantes, incluso mediante la combinación con otras Directivas (como las de nitratos, productos químicos, etc.) y actualizar las sustancias prioritarias (incluyendo, por ejemplo, los compuestos perfluorados, las nanotecnologías, etc.).

⁽²¹⁾ Directiva marco sobre el agua.

g) Es necesario mejorar la participación de los ciudadanos (artículo 14), principalmente con respecto a la planificación. Esto debería extenderse a los programas de medición básicos y complementarios, así como a todos los controles administrativos anteriores.

h) Con respecto a los litigios (artículo 23), debe añadirse que, de conformidad con el Convenio de Aarhus, los Estados deben instaurar normas y procedimientos que promuevan el acceso de los ciudadanos a los litigios relacionados con el agua.

3.3. La aplicación de la legislación medioambiental de la Unión en materia de residuos

La evaluación del impacto de la legislación en materia de residuos promulgada recientemente identificó varios problemas de aplicación ya sean jurídicos o normativos, así como cuestiones relacionadas con la gobernanza y la concienciación. Las deficiencias en la aplicación de la Directiva marco sobre residuos suelen obedecer a la falta de instrumentos económicos, como los que hacen que el reciclaje resulte más atractivo que el depósito en vertederos. Sin embargo, elaborar tales instrumentos económicos puede resultar problemático para los municipios. Los entes locales no suelen contar con capacidad para trasladar los instrumentos y medidas de la UE a la esfera local, lo que plantea una cuestión de gobernanza. El cumplimiento de la legislación también es un problema acuciante en varios Estados miembros. El CESE reconoce que la Comisión ha trabajado en los últimos años con Estados miembros para subsanar dichas deficiencias de aplicación; por ejemplo, ofreciendo asistencia técnica y directrices específicas sobre qué debe cambiarse en los ejercicios de promoción del cumplimiento llevados a cabo en 2012 y 2015.

Las propuestas legislativas aprobadas recientemente en materia de residuos deberían resolver algunos de los problemas de aplicación y contribuir a la consecución del ODS 12 sobre la producción y el consumo sostenibles, aunque todavía quedarán por solventar cuestiones relacionadas con la gobernanza y la aplicación de la legislación en la esfera nacional. Junto con la Comisión, el CESE ha creado una Plataforma europea de partes interesadas de la economía circular que ya ha logrado resultados significativos, facilitando la recopilación, el intercambio y la difusión de los conocimientos y las buenas prácticas existentes entre las diversas partes interesadas. Dicha plataforma es una herramienta fundamental que merece mayor difusión para fomentar la aplicación de la legislación de la UE en este ámbito.

3.3.1. Prevención de residuos

- a) La reciente revisión de la política de residuos⁽²²⁾ brinda la oportunidad de respaldar con firmeza las medidas destinadas a reducir en origen nuestras necesidades (incluidas nuestras necesidades de materias primas y materias primas secundarias), así como la generación de residuos en el futuro, especialmente aquellos cuya naturaleza resulte peligrosa para los ecosistemas y la salud humana, lo que significa que tenemos que cuestionar nuestras necesidades y los bienes que producimos, la forma en que los diseñamos para prolongar su vida y después transformarlos con la menor pérdida material posible; esto último afecta generalmente al medio ambiente, a la soberanía energética y a la sostenibilidad económica.
- b) Para poder hablar de «materiales sostenibles» en lugar de «residuos» y de una economía circular, es necesario, desde la misma fase de diseño de nuestros productos, eliminar los componentes que resultan tóxicos o peligrosos y que pueden complicar cualquier fase de reciclaje ulterior.
- c) Por lo que respecta a los envases, debe primar la sobriedad, y convendría evolucionar tanto como sea posible, de manera progresiva y obligatoria, para evitar cualquier distorsión de la competencia con respecto a los diversos sistemas de devolución de depósitos y reutilización, existentes y por desarrollar.
- d) La prevención de residuos también depende de la capacidad de nuestras sociedades para reutilizar y reparar nuestros productos. Para ello, se necesita una legislación ambiciosa que prevea objetivos vinculantes que deben alcanzarse y no solo medidas voluntarias.
- e) Con el fin de desvincular el desarrollo económico del consumo de recursos naturales y de las repercusiones sobre el medio ambiente resultantes, es necesario que la Unión se fije objetivos más ambiciosos para aumentar la eficiencia del uso de los recursos en nuestros sistemas de producción.

3.3.2. Gestión de residuos

- a) A fin de granjearse y mantener la confianza de la población, tanto de los productores como de los consumidores, la economía circular —al tomar en cuenta regularmente los conocimientos científicos más actualizados— debe evitar cualquier escándalo futuro, en particular sanitario, que pueda estar relacionado con la concentración o la dispersión de contaminantes en materiales reciclados (bromuro o disruptores endocrinos, por ejemplo) o en el medio ambiente (nano o microplásticos).

⁽²²⁾ http://ec.europa.eu/environment/waste/target_review.htm.

- b) Este enfoque será tanto más creíble como eficaz si, para mejorar la tasa de reciclaje de todo tipo de materiales, se aplica la trazabilidad de sus componentes desde su fase de producción y se garantiza la mayor transparencia posible hasta que llegan al consumidor.
- c) Por lo tanto, el mismo nivel de protección de la salud humana y del medio ambiente debe aplicarse a los materiales reciclados o materiales vírgenes dentro de la Unión Europea. El uso de materiales reciclables no debe permitir recurrir a productos químicos peligrosos en concentraciones más altas. Por lo tanto, al restringir y establecer límites para los productos químicos en virtud del Reglamento REACH (²³), la Agencia Europea de Sustancias y Preparados Químicos debería establecer los mismos límites para los materiales reciclados. Los materiales que no respeten estos límites deberán tratarse de tal manera que la sustancia se elimine o se minimice hasta el punto de que no pueda volverse a utilizarse o a reciclar.
- d) Más allá del diseño ecológico al que deberían estar sujetos los teléfonos inteligentes y otros productos eléctricos y electrónicos, la Unión debería desarrollar, y también asumir, una verdadera política de gestión de los residuos en su territorio en lugar de enviarlos fuera de sus fronteras.
- e) Con arreglo al análisis del ciclo de vida (ACV), todas las opciones de reciclaje priman sobre la incineración (especialmente debido a la energía incorporada, en los plásticos, por ejemplo), excepto para la madera en algunos casos específicos y también para algunos productos o materiales residuales peligrosos. Esta opción, al igual que la del depósito en vertederos, se debe eliminar gradualmente y han de fijarse objetivos ambiciosos en este sentido.

Bruselas, 12 de diciembre de 2018

*Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER*

(²³) Reglamento REACH.

III

(Actos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO**539.O PLENO DEL CESE, 12.12.2018-13.12.2018**

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Un sector minorista europeo adecuado para el siglo XXI

[COM(2018) 219 final]

(2019/C 110/07)

Ponente: **Ronny LANNOO**Coponente: **Gerardo LARGHI**

Consulta	Comisión Europea, 18.6.2018
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	21.11.2018
Aprobado en el pleno	12.12.2018
Pleno n.º	539
Resultado de la votación	171/3/2
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge favorablemente la Comunicación de la Comisión sobre la modernización del sector minorista. El Comité hace nuevamente hincapié en la importancia económica y social que el sector minorista reviste para todas las partes interesadas y para la sociedad en su conjunto⁽¹⁾). El CESE señala que ya ha recomendado en anteriores dictámenes la creación de un entorno económico abierto, destinado a garantizar la competencia leal, a fin de generar las condiciones necesarias para la coexistencia positiva y la cooperación entre minoristas grandes, medianos, pequeños y microminoristas.

1.2. La defensa y el fomento de la diversidad en el sector minorista es crucial para satisfacer las necesidades de los consumidores y defender y fomentar el sistema productivo europeo. Por lo tanto, el CESE considera que debe encontrarse un equilibrio entre las medidas en favor de los grandes minoristas, expuestas muy claramente en la Comunicación, y las destinadas a satisfacer las necesidades de las microempresas y las pequeñas empresas.

1.3. El CESE señala que la propuesta de la Comisión se centra demasiado en el «precio» como elemento más interesante para los consumidores, en detrimento de otros aspectos fundamentales como la información, la calidad y la personalización de los productos, la proximidad, la movilidad, la economía circular y la durabilidad, la relación calidad-precio y el servicio recibido antes o después de la compra. La Comisión debe proteger adecuadamente la diversificación de los productos en interés de todas las partes.

⁽¹⁾ Volumen de negocios en 2016: 9 864 468,4 millones EUR; número de empresas (en 2015): 6 205 080; valor de la producción (en 2015): 2 687 115 millones EUR. Este sector empleó en 2016 a 33 399 447 personas, de las cuales 27 892 082 eran trabajadores asalariados.

1.4. El Comité considera que el derecho de establecimiento debe abordarse de conformidad con el principio de subsidiariedad y que la mejor forma de atender las necesidades de todas las partes interesadas pasa por una concertación a nivel nacional, regional y local.

1.5. En particular, el CESE opina que algunos obstáculos a la libertad de establecimiento y algunas restricciones operativas, presentes actualmente en algunos Estados miembros, actúan como barrera al establecimiento de nuevas empresas, pero que la plena liberalización no garantiza el equilibrio necesario entre las grandes empresas, las pequeñas empresas y las empresas familiares.

1.6. El Comité considera que las normativas nacionales sobre los horarios de apertura de las tiendas y las horas de trabajo son cruciales a la hora de garantizar una igualdad de condiciones entre empresas de distintos tamaños y, sobre todo, una protección social adecuada tanto a los trabajadores asalariados como a los trabajadores por cuenta propia, teniendo también presentes los cambios en los hábitos del consumidor.

1.7. El CESE reitera que la concertación a nivel nacional o subnacional es la mejor forma de determinar días y horas de apertura y reconciliar las necesidades de los consumidores de tener acceso a determinados productos y servicios y el deseo de algunas empresas de abrir los domingos y días festivos, garantizando al mismo tiempo un equilibrio entre la vida laboral y familiar de empresarios y trabajadores, y reservando un tiempo para formación.

1.8. El CESE también señala, en consonancia con el pilar social, la necesidad de garantizar una remuneración justa y la calidad del trabajo a todos los trabajadores del sector, ya sea dentro o fuera de internet. Llama la atención, en particular, sobre el caso de los contratos de trabajo de miles de personas que trabajan para empresas en línea a las que todavía no engloba la negociación colectiva, así como los contratos en grandes empresas minoristas destinados únicamente a atender a una mayor afluencia de clientes los fines de semana (lo que da lugar a un aumento de los contratos ocasionales) o que no contabilizan los fines de semana o las noches como horas extraordinarias. Por último, en opinión del CESE, la creación de un mecanismo de diálogo social eficaz que también incluya a las pequeñas empresas y las microempresas brindaría a los comercios mejores oportunidades de desarrollo y a los trabajadores un mejor sistema de salvaguardias.

1.9. El Comité está de acuerdo con la Comisión en la necesidad de fomentar y apoyar la innovación en el sector minorista, el aprendizaje permanente de empleadores y trabajadores, y la promoción de productos a largo plazo. Sin embargo, cree que, junto con la propuesta de la Comisión, debería haber una hoja de ruta para acompañar este proceso en el contexto de la transición digital, con financiación adecuada y prestando especial atención a las pequeñas empresas y las microempresas en colaboración con organizaciones representantes de las pymes.

1.10. El CESE apela a las autoridades de todos los niveles para que entablen una estrecha cooperación con todas las partes interesadas con vistas a elaborar un plan de acción específico sobre el futuro del sector minorista europeo en el siglo XXI (en ámbitos como la información, la formación, la financiación y las buenas prácticas, etc.).

2. Síntesis del documento de la Comisión

2.1. La Comunicación tiene por objeto contribuir a liberar el potencial del sector minorista para la economía de la UE determinando las mejores prácticas. Por lo tanto, son necesarios esfuerzos por parte de las instituciones de la UE y los Estados miembros para apoyar la competitividad del sector en un momento en el que se está transformando por el rápido crecimiento del comercio electrónico y los cambios en los hábitos de los consumidores.

2.2. Para que el mercado único funcione, deben adoptarse medidas adecuadas a todos los niveles. La productividad del sector minorista de la UE se ha quedado rezagada con respecto a otros sectores. Esto se debe a la acumulación de normativas tributarias a todos los niveles y a un retraso en la transición al mercado digital.

2.3. Los minoristas se enfrentan a numerosas restricciones con respecto al establecimiento de tiendas y operaciones. Muchas de estas restricciones están justificadas por razones legítimas de política pública. También pueden crear barreras a las empresas emergentes y la productividad.

2.4. La apertura de nuevos puntos de venta comerciales es un elemento crucial para la viabilidad del sector. En relación con el acceso al mercado, es importante poder adoptar estrategias que combinen una presencia dentro y fuera de internet. Los procedimientos de establecimiento simples, transparentes y eficientes brindan oportunidades al sector minorista para mejorar su productividad.

2.5. La Comisión recomienda que los Estados miembros evalúen y modernicen, en caso necesario, sus marcos reguladores inspirándose, cuando proceda, en las mejores prácticas ya desarrolladas en otros Estados miembros.

2.6. Las restricciones operativas normalmente afectan sobre todo a los comercios minoristas físicos. Las autoridades públicas deben evaluar el equilibrio, la proporcionalidad y la eficiencia de estas restricciones para garantizar una igualdad de condiciones con el comercio electrónico.

2.7. El coste de cumplimiento supone entre un 0,4 % y un 6 % del volumen de negocios anual de los minoristas. En el caso de las microempresas, es una carga especialmente pesada. Fomentar el desarrollo del sector minorista en beneficio último de los consumidores exige un planteamiento amplio: simplificar los marcos reguladores, garantizar que sean aptos para un entorno multicanal, así como reducir las medidas y procedimientos excesivamente gravosos y costosos impuestos a los comerciantes para garantizar el cumplimiento de dichas normas.

3. Observaciones generales

3.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge favorablemente el intento de la Comisión de modernizar el sector minorista para afrontar los nuevos desafíos relacionados con la digitalización y el comercio electrónico.

3.2. En sus dictámenes anteriores, especialmente el INT/682 sobre un «Plan de Acción Europeo para el Comercio Minorista»⁽²⁾, el Comité ya recomendó crear un entorno económico abierto destinado a garantizar una competencia leal entre entidades del mismo tamaño. En particular, la UE debería crear las condiciones para la diversidad, la coexistencia positiva y la cooperación entre minoristas grandes, medianos y pequeños, dentro y fuera de internet, así como microminoristas. El fomento de la diversidad en el sector minorista de la UE es una gran forma de responder a las distintas necesidades de los consumidores, pero también de defender y promover el sistema productivo europeo.

3.3. El CESE señala que la Comisión se centra demasiado en el «precio» como elemento más interesante para los consumidores, mientras que el objetivo principal debe ser proporcionarles información precisa (conciencia del consumidor). Los consumidores deben sentirse libres para tener en cuenta otros elementos al comprar un producto, como su calidad, personalización, durabilidad, movilidad del consumidor, proximidad, relación calidad-precio, servicio prestado durante y después de la compra, incidencia en la economía circular y criterios medioambientales. La diversificación de los productos representa un valor añadido para los sectores productivo y minorista de la UE y la Comisión debe protegerla adecuadamente⁽³⁾.

3.4. El CESE considera que el enfoque de la Comisión está muy sesgado en favor de las grandes empresas minoristas y cree que es importante equilibrarlo con las necesidades de las pequeñas empresas y las microempresas. En particular, el Comité opina que debe garantizarse una coexistencia entre las grandes empresas y las microempresas y las empresas familiares.

3.5. El CESE está de acuerdo en que algunas restricciones al derecho de establecimiento y restricciones operativas aplicadas en algunos Estados miembros podrían actuar como barrera al establecimiento de nuevas empresas y su expansión. Sin embargo, cree que la plena liberalización del derecho de establecimiento no sería la panacea. Además, en este sentido, hay que respetar el principio de subsidiariedad y deben celebrarse acuerdos nacionales, regionales y locales para encontrar respuestas adecuadas a las necesidades locales y a las de todas las partes interesadas.

3.6. El CESE no está de acuerdo con la lectura negativa que hace la Comisión de la sentencia Visser. Para el CESE, este caso confirma el propósito del legislador con respecto a la Directiva de servicios: codifica la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea relativa a la libertad de establecimiento y solo prohíbe determinados requisitos, como la prueba de necesidades económicas, reconociendo que «[el] objetivo de protección del entorno urbano puede constituir una razón imperiosa de interés general que justifique un límite territorial». Es importante equilibrar estas necesidades con arreglo a los principios de proporcionalidad y subsidiariedad.

3.7. En este sentido, se puede hacer mucho, en el proceso de creación de un mercado único europeo, para simplificar los procedimientos para crear una empresa y hacer que estos sean transparentes y uniformes, respetando al mismo tiempo las limitaciones legítimas existentes a escala territorial establecidas en consonancia con el principio de subsidiariedad.

3.8. El CESE considera sumamente importante mantener y proteger algunos entornos económicos específicos, en particular cuando están conectados con la conservación de patrimonio histórico y artístico nacional, objetivos de política social y objetivos de política cultural; un enfoque diferente podría tener un efecto perturbador en las comunidades locales y los consumidores⁽⁴⁾.

⁽²⁾ DO C 327 de 12.11.2013, p. 20.

⁽³⁾ DO C 440 de 6.12.2018, p. 165.

⁽⁴⁾ Véase la nota 2.

3.9. En general, el CESE opina que la expansión transfronteriza, la ampliación y el comercio electrónico deben considerarse como opción seria, y las empresas, en coordinación con sus organizaciones, han de apoyarse en este proceso, pero no puede considerarse una obligación o la única forma de que crezcan todas las empresas, en consonancia con el interés primario de los consumidores (distribución y servicio multicanal). Por ello, es esencial fomentar y sostener los procesos de innovación, la formación y la promoción de productos a largo plazo, incluido el apoyo a las pequeñas empresas y microempresas y a sus organizaciones representantes con una financiación adecuada.

3.10. Una política minorista eficiente debe encontrar un equilibrio entre la rentabilidad y la eficiencia con respecto a la ubicación. Las consideraciones a (medio) largo plazo deben tenerse en cuenta especialmente por lo que respecta a los establecimientos físicos y su relación con la evolución actual y futura posible (vivienda, servicios disponibles, etc., y, por lo tanto, con los centros urbanos y barrios existentes). El CESE considera que la Comisión debería completar su propuesta, en colaboración con las organizaciones nacionales y regionales pertinentes, introduciendo medidas estructurales con el fin de incorporar los factores de desarrollo territorial para las comunidades locales y centros urbanos (zonas turísticas, planificación espacial local, normativas de construcción, condiciones, etc.).

3.11. El CESE considera que, atendiendo a las nuevas soluciones de orden tecnológico, las normativas nacionales sobre los horarios de apertura de las tiendas y las horas de trabajo desempeñan un papel crucial para garantizar una igualdad de condiciones entre empresas de distintos tamaños y una protección social adecuada tanto a los trabajadores asalariados como a los trabajadores por cuenta propia y, sobre todo, son una herramienta crucial para su protección social.

3.12. El CESE reitera que la concertación a nivel nacional o subnacional con las organizaciones pertinentes es la mejor forma de determinar los horarios y días de apertura. De hecho, es importantísimo conciliar la necesidad de los consumidores de tener acceso a determinados productos y servicios y el deseo de ciertas empresas de abrir los días festivos o por la noche, y proteger las necesidades de descanso de los propietarios de microempresas y sus empleados, garantizando al mismo tiempo un equilibrio entre la vida laboral y familiar y, reservando un tiempo para la formación.

3.13. El CESE también señala, en consonancia con el pilar social, la necesidad de garantizar una remuneración justa y la calidad del trabajo a todos los trabajadores del sector, ya sea dentro o fuera de internet. Llama la atención, en particular, sobre el caso de los contratos de trabajo de miles de personas que trabajan para empresas en línea a las que todavía no engloba la negociación colectiva, así como los contratos en grandes empresas minoristas destinados únicamente a atender a una mayor afluencia de clientes los fines de semana (lo que da lugar a un aumento de los contratos ocasionales) o que no contabilizan los fines de semana o las noches como horas extraordinarias. Por último, en opinión del CESE, la creación de un mecanismo de diálogo social eficaz que también incluya a las pequeñas empresas y las microempresas brindaría a los comercios mejores oportunidades de desarrollo y a los trabajadores un mejor sistema de salvaguardias.

3.14. El CESE acoge favorablemente la recomendación de que las autoridades públicas faciliten la adopción de tecnologías digitales por parte de las pequeñas empresas. Sin embargo, esta no puede ser la única opción. Los comercios tradicionales siguen siendo un elemento esencial no solo para el crecimiento en la UE, sino también para la cohesión social, en particular en las comunidades locales y para los consumidores que no son nativos digitales. Por este motivo, debe coexistir el comercio dentro y fuera de internet. En este sentido, el CESE opina que la Comisión subestima las dificultades a las que se enfrentan las pequeñas empresas y las microempresas a la hora de participar en el comercio electrónico y beneficiarse de él.

3.15. El CESE está de acuerdo con la Comisión en la necesidad de impartir formación de calidad a los empleadores que quieren entrar en el comercio electrónico. Sin embargo, considera que la situación es más compleja y las pymes, especialmente las pequeñas empresas y las microempresas, se enfrentan a múltiples desafíos, como a) cambio y adaptación de su organización interna; b) conocimiento de idiomas extranjeros; c) obtención y comprensión de información jurídica y administrativa; d) establecimiento de un sistema de reparto eficiente y competitivo, y e) superación del *dumping* fiscal y social a nivel europeo (*fraude del IVA*, falsificación, etc.). Por este motivo, el CESE insta a la Comisión y a los Estados miembros a que apoyen a las pymes y a sus organizaciones en toda su transición hacia el comercio electrónico, con un enfoque amplio que tenga presentes todas las condiciones necesarias para la creación de prósperas empresas en línea.

3.16. El CESE considera que el comercio electrónico podría ser una opción importante para muchas pymes. Además, señala que la Comisión publicó hace poco la primera propuesta destinada a regular las relaciones entre plataformas y empresas en el mercado digital. Esta medida se centra en la transparencia, pero no aborda algunas prácticas abusivas

frecuentes que obstaculizan la competencia leal (por ejemplo las cláusulas de paridad de precios, el dumping fiscal, la tributación variable, etc.) entre los usuarios comerciales y las grandes plataformas en línea⁽⁵⁾. Por esta razón, el Comité recomienda que la Comisión cree una igualdad de condiciones en relación con la competencia leal en el mercado digital.

3.17. En opinión del CESE, son necesarias diversas medidas para ofrecer las condiciones necesarias al sector minorista, y en particular a las pymes y las microempresas como mayores creadores netos de empleo, para abordar el desajuste de cualificaciones: reforzar la determinación y la anticipación de las necesidades de cualificaciones, incluida la orientación; mejorar los resultados de la educación y la formación en consonancia con las necesidades del mercado laboral, incluida la promoción de la EFP; mejorar las condiciones marco para ajustar mejor la oferta y la demanda; y prestar mayor apoyo a las necesidades de formación de las pymes y las microempresas.

3.18. El CESE acoge con satisfacción la atención que presta la Comisión al coste de cumplimiento, especialmente de las pequeñas empresas, y el hecho de que destaque el desconocimiento acerca de las especificidades del sector.

4. Observaciones específicas

4.1. El CESE insta a la Comisión a afrontar el creciente problema de la desertificación de los centros urbanos y las consecuencias sociales y medioambientales de ello. La habitabilidad de las grandes y pequeñas ciudades depende sobre todo de la supervivencia de muchas pequeñas empresas y microempresas (comercios locales) que cubren las necesidades de muchos consumidores pero corren el riesgo de ser aplastadas por la creciente concentración de grandes grupos de distribución.

4.2. El CESE lamenta la ausencia de referencias a un sector minorista sostenible y el papel que pueden desempeñar las pequeñas empresas y las microempresas minoristas en este proceso. Sin embargo, es necesario un marco más favorable para hacerlas conscientes del vínculo entre opciones sostenibles y competitividad y proporcionarles información y asistencia técnica a medida, así como los mecanismos de crédito necesarios para aplicar lo que puede mejorarse. Teniendo en cuenta su débil posición en términos de influencia en los consumidores y productores, no deben imponerse opciones a las pequeñas empresas y las microempresas minoristas.

4.3. En la Comunicación no se presta atención a las fricciones que existen en las relaciones contractuales entre empresas, por ejemplo contratos de franquicia desequilibrados, retrasos en los pagos y prácticas comerciales desleales. En particular, la creciente concentración de poder entre grandes empresas minoristas en Europa plantea serias dificultades⁽⁶⁾. Para hacer frente a la competencia distorsionada y mantener la competitividad, estas dos cuestiones deberían haberse abordado en la Comunicación.

4.4. El CESE recomienda a la Comisión, como ya subrayó en su dictamen sobre «Un nuevo marco para los consumidores», que defina y aplique un sistema eficaz de resolución de litigios, que permita gestionar las situaciones derivadas de abusos de posición dominante y de prácticas que distorsionan la competencia.

Bruselas, 12 de diciembre de 2018.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

⁽⁵⁾ DO C 440 de 6.12.2018, p. 177.

⁽⁶⁾ Véase la nota 3.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Informe sobre la política de competencia 2017

[COM(2018) 482 final]

(2019/C 110/08)

Ponente: **Baiba MILTOVIČA**

Consulta	Comisión Europea, 5.9.2018
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente:	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	21.11.2018
Aprobado en el pleno	12.12.2018
Pleno n.º	539
Resultado de la votación	188/1/9
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge con satisfacción el estilo conciso y el enfoque del Informe de 2017, que va acompañado de un exhaustivo documento de trabajo de los servicios de la Comisión. La aplicación de una política de competencia eficaz no solo es fundamental para una economía de mercado sostenible, sino que puede garantizar la igualdad de condiciones a los productores de bienes y servicios, tranquilizar a los consumidores, estimular la competencia y lograr objetivos sociales fundamentales, como la libertad de elección de los consumidores, así como objetivos políticos, como el bienestar de los ciudadanos europeos y la promoción de la integración del mercado europeo. Junto con determinados terceros países, también desempeña un papel importante a la hora de apoyar dinámicas empresariales, medioambientales y sociales positivas en materia de comercio internacional.

1.2. El Informe de 2017 hace especial hincapié en el cumplimiento y la ejecución de la normativa, y proporciona ejemplos de medidas contundentes adoptadas por la Comisión. Los consumidores y las pequeñas y medianas empresas a menudo se encuentran en desventaja debido a que las grandes empresas posiblemente abusan de su posición dominante en el mercado, por lo que las medidas que abordan las prácticas contrarias a la competencia son especialmente bienvenidas.

1.3. El aumento de las actividades contrarias a la competencia en los mercados de la UE se ha visto acompañado del desarrollo constante de las autoridades nacionales de competencia (en lo sucesivo, ANC) como importantes responsables de la ejecución del Derecho de la competencia. La Directiva REC+, que capacita a las ANC para que sean más eficaces, refuerza la capacidad nacional en este ámbito.

1.4. El refuerzo de la autonomía de las ANC y la provisión de recursos adecuados resultan de vital importancia. Para que su labor sea eficaz, necesitan verdadera independencia, conocimientos especializados y formación; además, la Directiva REC+ debe supervisarse de cerca para que así sea. Deberá alejarse la adopción de medidas preventivas para evitar conductas contrarias a la competencia y endurecerse las sanciones de manera que constituyan un elemento disuasorio eficaz.

1.5. El CESE apoya a la Comisión en lo que respecta al cumplimiento de las normas de competencia en el sector privado y aboga por que los ordenamientos jurídicos de todos los Estados miembros faciliten la interposición de demandas colectivas. La Comisión debería seguir supervisando la eficacia de los mecanismos de recurso colectivo en caso de infracciones a la legislación sobre competencia en los distintos Estados miembros y emprender nuevas medidas si fuera necesario. En este sentido, es desalentadora la propuesta sobre los recursos colectivos que la Comisión presenta en el marco de la propuesta «Un Nuevo Marco para los Consumidores».

1.6. Deberían considerarse otras propuestas sobre franquicias, que se incluirán en el Reglamento de exención por categorías⁽¹⁾ para restablecer el equilibrio comercial y contractual entre los franquiciados y el franquiciador.

⁽¹⁾ Reglamento (UE) n.º 330/2010 de la Comisión (DO L 102 de 23.4.2010, p. 1).

1.7. Cuando resulten significativas para las actividades paracomerciales desarrolladas por entes locales que puedan acogerse a subvenciones públicas que permitan la competencia desleal, deberán analizarse para comprobar si es necesario adaptar las normas sobre ayudas estatales u otros instrumentos.

1.8. En cuanto a la Directiva sobre denunciantes, se recomienda que al proceder a su transposición y aplicación, la legislación nacional prevea que los denunciantes tengan acceso a representantes sindicales en todo momento y otorgue plena protección al denunciante en cualquier circunstancia.

1.9. Cuando proceda en aras del control de la aplicación del Derecho de competencia, se sugiere que la Comisión analice detalladamente las prácticas de los reguladores de la energía en todos los Estados miembros, junto con el CEER y la ACER, para identificar acciones que puedan eliminar aquellas prácticas restrictivas que sigan siendo perjudiciales para los consumidores.

1.10. Una nueva revisión del funcionamiento de la cadena de distribución de alimentos en futuros informes sobre la política de competencia podría identificar y proponer soluciones para erradicar el continuo ejercicio del poder de mercado por parte de los distribuidores dominantes, que puede resultar inadecuado.

1.11. En el sector de la economía digital existen y surgen continuamente una serie de prácticas contrarias a la competencia. El Comité expresa su preocupación por que no se dediquen los recursos adecuados para realizar un seguimiento de este sector en rápida evolución y pujante económicamente, y pide para ello la inclusión de una disposición específica en el marco financiero plurianual.

1.12. Existen factores que quedan fuera del ámbito estricto de la política de competencia, pero que suscitan preocupación en cuanto a posibles distorsiones de mercado: grandes divergencias entre Estados miembros en cuanto a su política de tributación de sociedades, prácticas de empleo conocidas colectivamente como dumping social, prácticas que surgen en la economía del trabajo esporádico y cuestiones relativas a la economía circular y a la sostenibilidad económica mundial. El Comité insta a la Comisión a que despliegue plenamente sus competencias y su capacidad para garantizar que, en la medida de lo posible, se vigilen, aclaren y corrijan dichas zonas grises en las que se constata un comportamiento contrario a la competencia.

1.13. El Derecho de la competencia figura entre los aspectos más antiguos del acervo, pero no siempre se ajusta a los retos de este siglo. En particular, la disociación artificial del mercado y los ámbitos socioambientales se verían beneficiados por una revisión exhaustiva y sistemática del Derecho de la competencia de la UE, teniendo en cuenta objetivos económicos, medioambientales y sociales.

2. Contenido del Informe sobre la política de competencia de 2017

2.1. La política de competencia representa la piedra angular del mercado único y ha estado vigente desde el Tratado de Roma y la fundación de la actual Unión Europea. Se ha establecido en un marco consagrado en disposiciones tales como los artículos 101 y 102 del TFUE, que aclaran su contenido y alcance.

2.2. El año 2017 fue testigo de acciones específicas en beneficio de los consumidores y la industria europea en áreas clave: la economía digital, la energía, el sector farmacéutico y agroquímico, las industrias de redes y los mercados financieros. Este sumario pone de relieve los puntos principales del Informe, que a su vez resume el amplio trabajo realizado en numerosos sectores económicos.

2.3. La política debe traducirse en normas y debe velarse por el cumplimiento de estas. La Comisión Europea es miembro fundador de la Red Internacional de Competencia y, asimismo, participa activamente en todos los foros internacionales dedicados a la competencia, como la OCDE, la UNCTAD, la OMC y el Banco Mundial. En particular, la Comisión colabora estrechamente con las autoridades nacionales de competencia y ha propuesto nuevas normas en forma de Directiva para que las autoridades de competencia de los Estados miembros puedan supervisar más eficazmente la aplicación de las normas de defensa de la competencia de la UE.

2.4. Es importante que las personas que tengan conocimiento de la existencia o del funcionamiento de un cártel u otros tipos de incumplimiento de las normas de defensa de la competencia dispongan de los medios necesarios para sacar estas prácticas a la luz. Se ha instaurado un nuevo instrumento de denuncias anónimas que facilita este proceso y está plenamente operativo.

2.5. Los requisitos relativos a la notificación de medidas de ayuda estatal de menor envergadura y menos problemáticas se han simplificado y se han introducido exenciones; además, veinticuatro Estados miembros se han adscrito al módulo de adjudicación con transparencia que proporciona información sobre ayudas estatales.

(²) http://ec.europa.eu/competition/antitrust/proposed_directive_es.pdf

2.6. Se han emprendido medidas para el cumplimiento riguroso de las normas de competencia en mercados concentrados. El sector farmacéutico fue objeto de una primera investigación por parte de la Comisión sobre las inquietudes relativas a las prácticas excesivas de fijación de precios en la industria farmacéutica; se analizaron varias fusiones en el sector agroquímico y se prohibió una fusión en la industria cementera que habría reducido la competencia.

2.7. En el sector de la energía se emprendieron medidas coercitivas en relación con los mecanismos de ayudas estatales y de capacidad; además, se prosiguió investigando las prácticas comerciales de Gazprom en Europa Central y Oriental con una evaluación preliminar que concluyó en que se estaban infringiendo las normas de defensa de la competencia de la UE.

2.8. En materia de transporte, se examinaron las adquisiciones en el sector de la aviación y se detectaron acciones contrarias a la competencia en el transporte ferroviario en Lituania, que dieron lugar a multas y medidas correctivas, y se apoyó la prestación de ayuda estatal al sector en Grecia y Bulgaria. Se emprendió una acción anticártel contra Scania en relación con el transporte de mercancías por carretera y se impusieron multas elevadas a varias empresas del sector de los recambios para automóviles.

2.9. La ampliación del ámbito de aplicación del Reglamento general de exención por categorías a puertos y aeropuertos facilitó la prestación de ayuda estatal apropiada.

2.10. La investigación de la Comisión sobre la fusión propuesta entre la Deutsche Börse y el London Stock Exchange Group concluyó que habría creado un monopolio de hecho y, en consecuencia, fue prohibida.

2.11. El CESE observa que la política de competencia de la UE deberá responder de manera constructiva y creativa al desafío de la salida del Reino Unido de la UE. Según lo establecido por el Consejo Europeo, cualquier acuerdo comercial futuro debería garantizar unas condiciones equitativas, especialmente en lo que se refiere a la competencia y las ayudas estatales.

3. Observaciones generales

3.1. El CESE acoge con satisfacción el Informe de 2017, que contiene numerosos ejemplos en los que la Comisión se centra en promocionar el bienestar del consumidor y en evitar que se le perjudique. El efecto subsiguiente de este enfoque no es solo fortalecer la integración del mercado único sino también el desarrollo económico y los objetivos conexos de política social.

3.2. En el último año, los dictámenes del CESE han identificado con frecuencia la importancia de una política de competencia efectiva y llevada a la práctica. Los indicadores de prosperidad y bienestar del consumidor, junto con el mantenimiento de una estructura competitiva efectiva, brindan la justificación para abordar la explotación, las prácticas de exclusión y los acuerdos restrictivos. Al fomentar las mejores prácticas económicas, una política de competencia firme fomenta el fortalecimiento de las empresas europeas en mercados mundiales competitivos y la promoción de los objetivos sociales en los que se basa.

3.3. Emisiones del sector del automóvil

3.3.1. En su Dictamen sobre las acciones de la UE para mejorar el cumplimiento y la gobernanza medioambiental⁽³⁾, el CESE observa que el cumplimiento insuficiente de los mecanismos que garantizan la aplicación de la legislación y la gobernanza en materia de medio ambiente es un factor lamentable de competencia desleal y de perjuicio económico. El Comité observa que el cumplimiento y la adhesión al Estado de Derecho son fundamentales para una política de competencia sólida.

3.3.2. En este contexto, el Comité aprecia que la investigación preliminar de la Comisión de un posible cártel que involucra a BMW, Daimler, Volkswagen, Audi y Porsche, sobre si estas empresas han restringido el desarrollo de sistemas selectivos de reducción catalítica y filtros de partículas, limitando potencialmente el despliegue de tecnologías más respetuosas con el medio ambiente, ha llevado ahora al equipo anti-competencia a incoar un procedimiento de investigación formal.

3.4. Los mecanismos de recurso colectivo

3.4.1. El Comité toma nota de la transposición final de la Directiva sobre daños y perjuicios⁽⁴⁾ que, en parte, aborda la cuestión de proporcionar un mecanismo jurídico para interponer recursos colectivos. No obstante, la retirada de la propuesta de Directiva preparada por la DG COMP en 2009, unida a la propuesta recientemente incluida en el paquete «Un Nuevo Marco para los Consumidores», es un indicio de la falta de voluntad política para dar pasos significativos

⁽³⁾ DO C 283 de 10.8.2018, p. 69

⁽⁴⁾ Directiva 2014/104/UE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre infracciones del Derecho de la competencia (DO L 349 de 5.12.2014, p. 1).

encaminados a definir un régimen de recursos colectivos a nivel europeo verdaderamente eficaz. Por ello, el CESE insta a la Comisión a que siga supervisando la eficacia de los mecanismos de recurso colectivo en caso de infracciones a la legislación sobre competencia en los distintos Estados miembros y adopte nuevas medidas si fuera necesario.

3.5. Franquicias en el sector minorista

3.5.1. El CESE señala que existe un problema creciente relacionado con los contratos de franquicia en el sector minorista, que puede tener graves repercusiones en materia de competencia. Por ejemplo, un litigio importante acaecido en los Países Bajos entre el franquiciador HEMA y una serie de franquiciados con respecto a contratos vigentes y la cuota de las ganancias procedente de las ventas por internet ha derivado en la rescisión de contratos de franquicia. El Comité pide a la Comisión que analice esta situación y presente propuestas adicionales sobre franquicias que puedan incluirse en el Reglamento de exención por categorías⁽⁵⁾ con el fin de restablecer el equilibrio comercial y contractual entre los franquiciados y el franquiciador.

3.6. Subvenciones en la esfera de los entes locales

3.6.1. En muchos Estados miembros, los entes locales se están orientando hacia actividades comerciales utilizando recursos o instalaciones de carácter público, lo que puede conducir a una competencia desleal si existe un elemento de subvención. Por ejemplo, las pymes de los sectores de los servicios alimentarios y del turismo compiten con actividades subvencionadas en los comedores de clubes deportivos, centros de ocio, etc. Los entes locales poseen este tipo de clubes y asociaciones –o les aportan fondos públicos– que a menudo están exentos del pago del IVA y se benefician de primas sociales, en forma por ejemplo de trabajo voluntario. Estas actividades paracomerciales se organizan con frecuencia (en términos de facturación y beneficios) como una empresa comercial normal. El Comité pide a la Comisión que supervise este fenómeno y compruebe si se puede desarrollar a escala de la UE una adaptación de las normas sobre ayudas estatales u otros instrumentos para regular estas actividades locales, que en algunos casos incluso están subvencionadas con fondos de la UE.

3.7. Información sobre ayudas estatales

3.7.1. La disponibilidad y el uso del módulo de adjudicación con transparencia es particularmente bienvenido, ya que permite a las partes interesadas (la Comisión, los competidores y el público en general) comprobar la conformidad de las ayudas estatales con las normas. Hasta la fecha, se han publicado alrededor de 30 000 adjudicaciones de ayuda.

4. Observaciones específicas

4.1. La Directiva REC+

4.1.1. El CESE se siente alentado por el énfasis que pone el Informe en el control del cumplimiento de la normativa y por haber aprovechado esta oportunidad para reiterar sus puntos de vista⁽⁶⁾ sobre la Directiva REC+⁽⁷⁾, que capacita a las ANC para ser más eficaces.

4.1.2. El Comité ha expresado anteriormente su opinión de que el Reglamento puede ser el instrumento legislativo más eficaz en este ámbito, pero reconoce la necesidad de proporcionalidad. Además, la política de competencia deberá garantizar la igualdad de oportunidades, y las ANC tienen a su disposición los instrumentos y las medidas legales necesarios para abordar los cárteles secretos.

4.1.3. Aunque la Directiva REC+ debería garantizar la independencia, los recursos y un conjunto de herramientas efectivas para asegurar la ejecución de la normativa, subsisten dudas sobre la autonomía y las capacidades de las ANC. Para que su labor sea eficaz, necesitan verdadera independencia, conocimientos especializados y formación. Deberá alentarse la adopción de medidas preventivas para evitar conductas contrarias a la competencia y agravarse las sanciones de manera que constituyan un elemento disuasorio eficaz. Sería adecuado reconocer asimismo a las ANC la facultad de litigar por derecho propio.

⁽⁵⁾ Directiva 2014/104/UE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre infracciones del Derecho de la competencia (DO L 349 de 5.12.2014, p. 1).

⁽⁶⁾ DO C 345 de 13.10.2017, p. 70.

⁽⁷⁾ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo encaminada a facultar a las autoridades de competencia de los Estados miembros para aplicar la normativa con más eficacia y garantizar el correcto funcionamiento del mercado interior [COM(2017) 142 final].

4.2. Protección de los denunciantes

4.2.1. Se debe seguir trabajando para informar al público sobre las normas de competencia, lo cual mejorará la efectividad de las nuevas herramientas actualmente disponibles para notificar infracciones, como el instrumento de denuncia. Aunque se alienta al CESE a que vele por el uso adecuado de este instrumento, la Directiva, que tiene por objeto reforzar la protección de los denunciantes, le provoca cierta inquietud⁽⁸⁾.

4.2.2. El CESE remite a la Comisión a su Dictamen sobre esta Directiva⁽⁹⁾ en el que recomienda que el ámbito de aplicación de la Directiva no se limite al control de la aplicación de la legislación de la UE, sino que se amplíe para incluir la ejecución de la legislación nacional.

4.2.3. También es importante referirse a la inclusión de los derechos de los trabajadores y mencionar a los representantes sindicales y las ONG como ejemplos de personas jurídicas. Los denunciantes deberán tener acceso a representantes sindicales en cualquier etapa del proceso.

4.3. La economía digital

4.3.1. El CESE señala que el nuevo Reglamento sobre la cooperación en materia de protección de los consumidores⁽¹⁰⁾ se adoptó a finales de 2017 y debería garantizar una mejor coordinación entre las redes de consumidores para hacer cumplir las medidas contra las prácticas anticompetitivas transfronterizas. Por ejemplo, el Reglamento identifica las prácticas de bloqueo geográfico en el sector del comercio electrónico, que, por naturaleza, constituye un problema transfronterizo. Los Centros Europeos del Consumidor han trabajado sobre esta cuestión durante muchos años, recopilando ejemplos y prácticas transfronterizos. Junto con la Red Europea de Competencia y la Red de cooperación para la protección de los consumidores, se prevén ahora medidas coercitivas mejor coordinadas.

4.3.2. En un sector de rápido de crecimiento como es la economía digital, surgen continuamente prácticas contrarias a la competencia de muchos otros tipos. Por ejemplo, el uso de algoritmos sofisticados puede ajustar los precios sobre la base de datos personales recopilados a partir de distintas fuentes en línea y también favorece la colusión en línea entre diversas empresas. La Comisión necesita disponer de recursos presupuestarios adecuados para supervisar y contrarrestar estas prácticas.

4.4. El CESE considera que una mejor cooperación entre las ANC y las organizaciones de consumidores resultaría beneficiosa para ambas partes, especialmente dado que las organizaciones nacionales de consumidores se hallan en una posición privilegiada para informar a las ANC sobre presuntas infracciones. De hecho, pueden proporcionar a las autoridades datos valiosos sobre su propia tramitación de las quejas.

4.5. La Unión de la Energía puede estimular el proceso continuo de llevar la competencia leal al sector energético de la UE, en el que persiste una amplia gama de sistemas de fijación de los precios para el consumidor y la industria, y donde la elección del mercado puede restringirse. El CESE considera que un análisis detallado de las prácticas reguladoras, que varían considerablemente en función de los Estados miembros, sentará las bases para un diálogo constructivo que resuelva discrepancias, y las ANC, los reguladores nacionales de la energía y la Comisión deberían llevarlo a cabo conjuntamente. Esto puede arrojar luz sobre la falta de capacidad de elección y las prácticas restrictivas en los sistemas de calefacción urbana, por ejemplo.

4.6. El ejercicio inadecuado del poder de mercado en el sector minorista de alimentación sigue constituyendo un problema. La Comisión plantea la cuestión de si las grandes cadenas minoristas han obtenido demasiado poder de negociación (en las negociaciones bilaterales con sus proveedores) y poder de compra (en el mercado en general) gracias a su doble función de clientes y competidores (a través de marcas privadas) de sus proveedores⁽¹¹⁾. El Comité insta a actuar de acuerdo con su reciente Dictamen sobre este tema⁽¹²⁾ y reitera su recomendación de que la Comisión incluya la supervisión del funcionamiento de la cadena de distribución de alimentos en futuros informes sobre la política de competencia.

⁽⁸⁾ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión [COM(2018) 218 final].

⁽⁹⁾ Dictamen del CESE sobre «Reforzar la protección de los denunciantes en la UE». Ponente: Franca Salis-Madinier (DO C 62 de 15.2.2019, p. 155).

⁽¹⁰⁾ Reglamento (UE) 2017/2394 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 345 de 27.12.2017, p. 1).

⁽¹¹⁾ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, SWD(2018) 349 final.

⁽¹²⁾ DO C 283 de 10.8.2018, p. 69.

4.7. Derecho de la competencia e interés público general

4.7.1. Las distorsiones del mercado pueden estar causadas por una serie de factores que quedan fuera del ámbito estricto de la política de competencia. Entre ellas figuran las grandes divergencias en la política de tributación de las sociedades entre los distintos Estados miembros, prácticas de empleo conocidas colectivamente como dumping social, prácticas que surgen en la economía del trabajo esporádico, así como cuestiones relativas a la economía circular y a la sostenibilidad económica mundial.

4.7.2. El Derecho de la competencia, basado en perspectivas económicas de mediados del siglo XX, tiene ahora que estar a la altura de los retos del siglo XXI. Para superar la disociación artificial del mercado y de los ámbitos socioambientales, debe acometerse una revisión exhaustiva y sistemática del Derecho de competencia de la UE, teniendo en cuenta objetivos económicos, medioambientales y sociales.

4.7.3. El CESE considera que los compromisos contraídos por la UE en relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático, además de las obligaciones consagradas en los Tratados, deberían considerarse como objetivos de interés público en la aplicación del Derecho de la competencia junto con los intereses de los consumidores.

4.7.4. Deben reconocerse los efectos de las concentraciones de mercado sobre las generaciones futuras de consumidores y productores. Deberían evaluarse diferentes modelos de cálculo de los efectos perjudiciales a largo plazo, como ya se hizo en el ámbito de la contratación pública a través del cálculo del coste del ciclo de vida.

4.8. El CESE ha pedido, en varios dictámenes recientes⁽¹³⁾, que se refuercen las medidas relacionadas con la equidad fiscal emprendidas por la Comisión Europea (en relación con las multinacionales y los particulares), ya que quedan muchas cuestiones por resolver. Entre ellas figuran la lucha contra el fraude fiscal, los paraísos fiscales, la planificación fiscal agresiva y la competencia fiscal desleal entre Estados miembros.

4.9. En particular, el mercado sufre continuas y sustanciales distorsiones causadas por las amplias divergencias existentes entre los régimen nacionales del impuesto sobre sociedades de los distintos Estados miembros, ya que el impuesto sobre sociedades oscila entre el 9 % y el 35 % y en algunos países aplican tipos aún más bajos a categorías como los derechos de propiedad intelectual. Dado que la política tributaria es una atribución nacional, la política de competencia de la UE siempre tendrá dificultades para atenuar las distorsiones causadas.

4.10. La Directiva de lucha contra la elusión fiscal (DCEF), que transponerse a los ordenamientos de los Estados miembros antes del 1 de enero de 2019, establece normas contra las prácticas de elusión fiscal que afectan directamente al funcionamiento del mercado interior y contiene elementos que deberían ayudar a evitar algunas divergencias entre los enfoques nacionales, lo cual es bienvenido.

Bruselas, 12 de diciembre de 2018.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

⁽¹³⁾ DO C 262 de 25.7.2018, p. 1; DO C 197 de 8.6.2018, p. 29; DO C 81 de 2.3.2018, p. 29.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) 2015/1588 del Consejo, de 13 de julio de 2015, sobre la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a determinadas categorías de ayudas estatales horizontales

[COM(2018) 398 final — 2018/0222 (NLE)]

(2019/C 110/09)

Ponente: **Jorge PEGADO LIZ**

Consulta	Comisión Europea, 12.7.2018
Fundamento jurídico:	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Sección de Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	21.11.2018
Aprobado en el pleno	12.12.2018
Pleno n.º	539
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	205/3/4

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE toma buena nota de la Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) 2015/1588 del Consejo, de 13 de julio de 2015, sobre la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a determinadas categorías de ayudas estatales horizontales (COM(2018) 398 final), cuyo objeto se limita a añadir dos nuevas categorías en el Reglamento de habilitación que permite a la Comisión adoptar exenciones por categorías [Reglamento (UE) 2015/1588 del Consejo, de 13 de julio de 2015⁽¹⁾].

1.2. El CESE considera que esta propuesta es necesaria y oportuna en el marco de toda una serie de nuevas propuestas relacionadas con el próximo marco financiero plurianual, dado que constituye un instrumento esencial para que funcionen eficazmente varias de las medidas contenidas en las nuevas iniciativas. La propuesta contribuye de manera decisiva a que la Comisión desempeñe un papel importante en la selección de los proyectos financiados de conformidad con el interés común de la UE y a que la ayuda pública complemente la inversión privada de forma totalmente transparente.

1.3. Por lo tanto, el CESE aprueba y apoya esta nueva propuesta de la Comisión. Asimismo, el Comité considera conveniente animar a las partes interesadas a seguir las orientaciones del Código de Buenas Prácticas.

2. Propuesta de la Comisión

2.1. El 6 de junio de 2018, la Comisión presentó su propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) 2015/1588 del Consejo, de 13 de julio de 2015, sobre la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a determinadas categorías de ayudas estatales horizontales⁽²⁾, en el marco de una serie de nuevas propuestas relacionadas con el próximo marco financiero plurianual (MFP)⁽³⁾.

2.2. Dado que el objetivo de esta propuesta es mejorar la interacción entre los programas de financiación de la UE, especialmente en el marco de los programas COSME y Horizonte Europa o el Programa Europa Digital, el nuevo Fondo InvestEU y el fomento de la cooperación territorial europea (CTE) y las normas sobre ayudas estatales, deberá permitir modificaciones específicas de las normas actuales sobre ayudas estatales, de modo que la financiación pública de los Estados miembros —incluida la de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos que se gestiona a nivel nacional— y los fondos de la UE gestionados de forma centralizada por la Comisión puedan combinarse con la mayor eficacia posible, sin falsear la competencia en el mercado de la UE.

⁽¹⁾ DO L 248 de 24.9.2015, p. 1.

⁽²⁾ COM(2018) 398 final.

⁽³⁾ COM(2018) 321 final, de 2 de abril de 2018.

2.3. Por lo tanto, el objeto de la propuesta se limita a añadir dos nuevas categorías en el Reglamento de habilitación que permite a la Comisión adoptar exenciones por categorías (Reglamento (UE) 2015/1588 de 13 de julio de 2015), a partir de la definición de unos criterios de compatibilidad claros que garanticen que los efectos sobre la competencia y el comercio entre Estados miembros sean limitados. Al adoptar tales exenciones por categorías sería posible simplificar considerablemente los procedimientos administrativos para los Estados miembros y la Comisión sobre la base de condiciones de compatibilidad claramente definidas *ex ante*.

2.4. En síntesis, la Comisión propone añadir los dos incisos siguientes al artículo 1, letra a), del Reglamento (UE) 2015/1588:

«xv) la financiación que se canalice a través de instrumentos financieros o garantías presupuestarias de la UE gestionados de forma centralizada o reciba respaldo de estos, cuando la ayuda revista la forma de financiación adicional prestada a través de recursos estatales;

xvi) los proyectos financiados por los programas de cooperación territorial europea de la UE.».

3. Observaciones generales

3.1. El CESE, en dictámenes aprobados muy recientemente, ha apoyado las nuevas iniciativas de programas de la Comisión, especialmente en sus dictámenes sobre:

- a) InvestEU (⁴);
- b) Programa Horizonte Europa (⁵);
- c) Inteligencia artificial para Europa (⁶);
- d) Investigación e innovación: nueva agenda europea (⁷);
- e) Fondo Europeo de Desarrollo Regional y Fondo de Cohesión (⁸);
- f) Reglamento sobre la cooperación territorial europea 2021-2027 (⁹);
- g) Mecanismo «Conectar Europa» (¹⁰);
- h) Ejecución de los proyectos de la RTE-T (¹¹);
- i) Movilidad conectada y automatizada (¹²);
- j) Programa Europa Digital (¹³).

3.2. Esta propuesta de la Comisión es necesaria para que funcionen eficazmente varias de las medidas contenidas en las nuevas iniciativas, cuya lista se incluye a título indicativo ya que los debates entre los colegisladores siguen en curso, y permite que la Comisión desempeñe un papel importante en la selección de los proyectos y programas financiados de conformidad con el interés común de la UE y que la ayuda pública complemente la inversión privada y sea transparente.

3.3. En efecto, los artículos 107, 108 y 109 del capítulo «Normas sobre competencia» son las disposiciones de base de la Ley Fundamental de la UE (el TFUE) que regulan las ayudas estatales.

(⁴) ECO/474 (DO C 62 de 15.2.2019, p. 131).

(⁵) INT/858 (DO C 62 de 15.2.2019, p. 33).

(⁶) DO C 440 de 6.12.2018, p. 51.

(⁷) DO C 440 de 6.12.2018, p. 73.

(⁸) ECO/462 (DO C 62 de 15.2.2019, p. 90).

(⁹) DO C 440 de 6.12.2018, p. 116.

(¹⁰) DO C 440 de 6.12.2018, p. 191.

(¹¹) TEN/669 (DO C 62 de 15.2.2019, p. 269).

(¹²) TEN/673 (DO C 62 de 15.2.2019, p. 274).

(¹³) TEN/677 (DO C 62 de 15.2.2019, p. 292).

3.4. Con vistas a su ejecución, el Reglamento (UE) 2015/1588 prevé la aplicación de los artículos 107 y 108 del TFUE a determinadas categorías de ayudas estatales horizontales, independientemente de que sean inversiones o garantías públicas.

3.5. Este Reglamento debe adaptarse para que los objetivos enumerados en la propuesta de la Comisión, que el CESE apoya plenamente, puedan aplicarse.

3.6. De esta forma, el CESE apoya las modificaciones que deben introducirse en el Reglamento (UE) 2015/1588 tal como se establecen en la propuesta de la Comisión, en la medida en que considera que son esenciales para alcanzar los objetivos citados.

3.7. Por lo demás, el CESE valora positivamente que la Comisión publicara, pocos días después de la propuesta examinada, un «Código de Buenas Prácticas para los procedimientos de control de las ayudas estatales»⁽¹⁴⁾ que deroga el Código publicado en 2009 e integra la Comunicación sobre el procedimiento simplificado⁽¹⁵⁾.

3.8. El CESE acoge favorablemente esta iniciativa para aprovechar al máximo las nuevas normas sobre ayudas estatales, como las incluidas en la propuesta que se analiza, proporcionar a los Estados miembros, los beneficiarios de las ayudas y las partes interesadas orientaciones sobre el funcionamiento práctico de los procedimientos relativos a las ayudas estatales y hacer que dichos procedimientos «sean lo más transparentes, sencillos, claros, previsibles y oportunos posible».

3.9. Este Código de Buenas Prácticas de 2018 no pretende ser exhaustivo ni generará nuevos derechos. Describe el procedimiento y ofrece orientaciones al respecto. Según el texto, este código debe leerse en relación con todos los demás textos aprobados previamente.

3.10. Su objetivo esencial es fomentar la cooperación de las partes interesadas con la Comisión durante los controles y permitir que el proceso sea más comprensible para las empresas y los Estados.

3.11. También mejora el procedimiento de tramitación de las denuncias sobre ayudas estatales, al obligar a los denunciantes a demostrar que sus intereses se ven afectados al presentar el formulario de denuncia y fijar plazos indicativos para tramitarlas.

Bruselas, 12 de diciembre de 2018.

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

⁽¹⁴⁾ Comunicación COM(2018) final de la Comisión 4412, de 16 de julio de 2018.

⁽¹⁵⁾ DO C 136 de 16.6.2009, p. 13.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la actuación de la Unión tras su adhesión al Acta de Ginebra del Arreglo de Lisboa relativo a las Denominaciones de Origen y las Indicaciones Geográficas

[COM(2018) 365 final — 2018/0189 (COD)]

(2019/C 110/10)

Ponente: **Arnold PUECH d'ALISSAC**

Consulta	Parlamento Europeo, 10.9.2018
	Consejo, 17.10.2018
Fundamento jurídico	Artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Sección de Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	21.11.2018
Aprobado en el pleno	12.12.2018
Pleno n.º	539
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	208/1/3

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. Las indicaciones geográficas representan un recurso único y valioso para los productores de la Unión Europea en un mercado mundial cada vez más liberalizado y competitivo.

1.2. La Comisión Europea siempre debería actuar en interés de la protección de los modelos de producción y los sistemas de control de calidad reconocidos a nivel mundial por su sostenibilidad, que redunda en beneficio de los consumidores y los productores.

1.3. Las indicaciones tienen, por tanto, la particularidad de poner de relieve la dimensión local de un producto, realzando los aspectos culturales y el saber hacer local, el territorio y sus particularidades agroecológicas. Estas características deben preservarse.

1.4. Se observa, a nivel mundial, una tendencia significativa hacia el desarrollo de sellos oficiales de identificación de la calidad y del origen.

1.5. El CESE destaca este aspecto positivo y acoge con satisfacción la propuesta de la Comisión Europea dirigida a proteger a nivel internacional las denominaciones de origen y las indicaciones geográficas registradas, en el marco del Acta de Ginebra y de sus prácticas jurídicas, y considera necesario tratar de crear un marco armonizado de protección de los sellos de calidad a nivel internacional. No obstante, considera esencial adoptar un enfoque global que permita proteger y promover el sistema de sellos de calidad en su conjunto.

1.6. Es necesario proponer un sistema que garantice un trato equitativo a todos los productores europeos que deseen que su indicación geográfica sea reconocida a nivel internacional.

1.7. El CESE considera que los derechos adquiridos por estas indicaciones geográficas ya registradas y protegidas a nivel europeo deberían conservarse para evitar penalizaciones y un trato desigual.

2. La propuesta de Reglamento

2.1. La propuesta de la Comisión se marca como objetivo garantizar el marco jurídico para la participación efectiva de la Unión en la Unión de Lisboa relativa a las Denominaciones de Origen y las Indicaciones Geográficas de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), una vez que la Unión se convierta en Parte contratante del Acta de Ginebra.

2.2. Según el Acta de Ginebra, cada Parte contratante protegerá en su territorio, a tenor de su propio sistema y práctica jurídica, las denominaciones de origen y las indicaciones geográficas registradas. De este modo, toda denominación de origen o indicación geográfica registrada gozará de protección por las Partes contratantes que no hayan denegado la protección.

2.3. Al convertirse la Unión Europea en Parte contratante del Acta de Ginebra, la Comisión Europea propone que presente una lista de indicaciones geográficas (que deberá acordarse con los Estados miembros) para su protección en virtud del sistema de Lisboa. Tras la adhesión de la Unión Europea a la Unión de Lisboa, será posible presentar solicitudes para el registro internacional de nuevas indicaciones geográficas protegidas y registradas en la Unión a iniciativa de la Comisión o previa solicitud de un Estado miembro o de una agrupación de productores interesada.

2.4. Deben crearse procedimientos adecuados para que la Comisión evalúe las denominaciones de origen y las indicaciones geográficas originarias de terceras Partes contratantes e inscritas en el Registro Internacional. La observancia por parte de la Unión de las denominaciones de origen y de las indicaciones geográficas originarias de terceras Partes contratantes e inscritas en el Registro Internacional se efectuará de conformidad con el capítulo III del Acta de Ginebra.

2.5. Según el Acta de Ginebra, las Partes contratantes pondrán a disposición medidas legales de subsanación efectivas en relación con la protección de las denominaciones de origen registradas y las indicaciones geográficas registradas (véase el artículo 14 del Acta de Ginebra del Arreglo de Lisboa)⁽¹⁾.

2.6. Siete Estados miembros de la Unión Europea son miembros de la Unión de Lisboa y como tales han aceptado la protección de denominaciones de terceros países. A fin de proporcionarles los medios para cumplir sus obligaciones internacionales contraídas antes de la adhesión de la Unión a la Unión de Lisboa, debe ponerse en marcha un régimen transitorio que únicamente debe producir efectos a nivel nacional, y no tener efecto alguno en el comercio interior de la Unión ni en el comercio internacional.

2.7. Las tasas que han de abonarse en virtud del Acta de Ginebra y del Reglamento Común para presentar una solicitud para el registro internacional de una denominación de origen o una indicación geográfica correrán a cargo del Estado miembro de procedencia de la denominación de origen o la indicación geográfica (véase el artículo 11 del Acta de Ginebra del Arreglo de Lisboa)⁽²⁾.

2.8. La Unión ha implantado sistemas de protección de indicaciones geográficas uniformes y exhaustivos para los productos agrícolas. A través de estos sistemas, las denominaciones protegidas de los productos cubiertos gozan de una protección más amplia en toda la UE, basada en un proceso de solicitud única. La propuesta es coherente con la política general de la Unión Europea para promover y reforzar la protección de las indicaciones geográficas a través de acuerdos bilaterales, regionales y multilaterales.

3. Observaciones generales

3.1. El CESE acoge con satisfacción la propuesta de la Comisión Europea dirigida a proteger a nivel internacional las denominaciones de origen y las indicaciones geográficas registradas en el marco del Acta de Ginebra y de sus prácticas jurídicas. En un contexto caracterizado por una creciente globalización, especialmente en lo relativo al comercio de productos agroalimentarios, es necesario tratar de crear un marco armonizado de protección de los sellos de calidad a nivel internacional.

3.2. La Comisión Europea siempre debería actuar en interés de la protección de los modelos de producción y los sistemas de control de calidad reconocidos a nivel mundial por sus efectos beneficiosos para la salud de los consumidores y para la sostenibilidad económica y medioambiental.

3.3. Las indicaciones geográficas representan un recurso único (un 5,7 % de las ventas de la industria agroalimentaria española, lo que supuso un importe de más de 54 000 millones EUR en 2010)⁽³⁾ y valioso para los productores de la Unión Europea en un mercado mundial cada vez más liberalizado. No obstante, los esfuerzos por competir en el ámbito de la calidad son inútiles si el principal vector utilizado por nuestros productos de calidad, es decir, las indicaciones geográficas, no recibe suficiente protección frente a los mercados internacionales.

3.4. El CESE subraya que las indicaciones geográficas son sellos distintivos que permiten diferenciar productos que compiten entre sí e informar al consumidor sobre el origen de un producto. A diferencia de las marcas comerciales, la finalidad de una indicación geográfica es destacar el vínculo entre un producto y su territorio de origen, por lo que las indicaciones tienen la particularidad de hacer hincapié en la dimensión local de un producto, realzando los aspectos culturales y el saber hacer local, el territorio y sus particularidades agroecológicas. Estas características deben preservarse.

⁽¹⁾ http://www.wipo.int/edocs/pubdocs/es/wipo_pub_239.pdf.

⁽²⁾ Ibídem.

⁽³⁾ Véase la licitación n.º AGRI-2011-EVAL-04.

3.5. Ya en 2008, el CESE, en su Dictamen sobre el tema «Indicaciones geográficas y denominaciones de origen»⁽⁴⁾, subrayó que «se observa en la sociedad civil europea un crecimiento [...] de la sensibilidad de los consumidores por lo que respecta a las características de los productos agroalimentarios, que se traduce en una demanda de productos de calidad». Esta afirmación sigue siendo válida ahora más que nunca, ya que el consumidor europeo busca cada vez más productos de calidad procedentes de un territorio, una región o un país determinado cuya calidad y reputación, entre otras características, estén fundamentalmente vinculadas a este origen geográfico⁽⁵⁾.

3.6. Según un dictamen reciente del Consejo Económico, Social y Medioambiental francés, titulado *«Les signes officiels de qualité et d'origine des produits alimentaires»* («Los sellos oficiales de calidad y de origen de los productos alimentarios»), se observa, a nivel mundial, un movimiento considerable de desarrollo de los sellos oficiales de identificación de la calidad y del origen. Las indicaciones geográficas progresan porque responden a una demanda creciente de los consumidores y valorizan asimismo una historia, un patrimonio y un saber hacer ancestral ligados a un territorio determinado.

3.7. El CESE recuerda que, según la FAO⁽⁶⁾, se observa que las indicaciones geográficas tienen un efecto muy positivo en los precios, independientemente del tipo de producto, de la región de origen o de la duración del registro.

3.8. En todos los acuerdos bilaterales concluidos o en proceso de negociación, los aspectos relacionados con la protección de las indicaciones geográficas son cada vez más importantes. El CESE destaca este aspecto positivo. No obstante, considera esencial adoptar un enfoque global que permita proteger y promover el sistema de sellos de calidad en su conjunto.

3.9. Para ello, el CESE opina que es necesario reconsiderar la propuesta de establecer una lista positiva a escala de la UE que no se ajuste a la exigencia de protección mundial del sistema de indicaciones geográficas. En efecto, es necesario proponer un sistema que garantice un trato equitativo a todos los productores europeos que deseen que su indicación geográfica sea reconocida a nivel internacional. Esto es especialmente cierto ya que los criterios escogidos no tienen en cuenta otros criterios socioeconómicos esenciales para el desarrollo de la economía de ciertos territorios de la Unión Europea. En torno a las indicaciones geográficas suele desarrollarse una economía de proximidad que genera empleo, tiene repercusiones muy importantes en otros sectores de la economía, como el turismo, y redonda en beneficio de la ordenación y la ocupación del territorio.

3.10. El CESE pide a la Comisión que tenga en cuenta las consecuencias de las futuras nuevas relaciones entre la Unión Europea y el Reino Unido y la incidencia que establecer una lista positiva podría tener en las negociaciones en curso, que deberían llevarse a cabo sobre la base de la protección del sistema de calidad de la Unión Europea en su conjunto. Tras su retirada, el Reino Unido deberá seguir respetando las indicaciones geográficas garantizadas por un sistema del que se ha beneficiado hasta el momento.

3.11. El CESE subraya que el sector agroalimentario europeo se enfrenta a la grave amenaza de la falsificación de los productos. Un informe⁽⁷⁾ publicado recientemente por la Comisión Europea confirma que los productos que se falsifican con mayor frecuencia son los productos agroalimentarios.

3.12. El CESE recuerda que actualmente siete Estados miembros de la UE ya son miembros efectivos del Arreglo de Lisboa (Bulgaria, Francia, Hungría, Italia, Portugal, Chequia y Eslovaquia) y que dicho acuerdo cuenta a día de hoy con más de mil indicaciones geográficas registradas, para las cuales la protección internacional de las denominaciones de origen protegidas y de las indicaciones geográficas protegidas está garantizada mediante un único procedimiento de registro.

3.13. El CESE considera que los derechos adquiridos por estas indicaciones geográficas ya registradas y protegidas a nivel europeo deberían conservarse para evitar penalizaciones y un trato desigual.

3.14. Por último, el CESE llama la atención sobre el estudio de 2012 (que es el único disponible actualmente) relativo al valor comercial de las indicaciones geográficas en la Unión⁽⁸⁾. Sin embargo, no parece que desde entonces haya cambiado sustancialmente la tasa de la prima de valor (*value premium rate*) para las indicaciones geográficas.

Bruselas, 12 de diciembre de 2018.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

⁽⁴⁾ DO C 204 de 9.8.2008, p. 57.

⁽⁵⁾ Reglamento (UE) n.º 1151/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de noviembre de 2012, sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios (DO L 343 de 14.12.2012, p. 1).

⁽⁶⁾ Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

⁽⁷⁾ https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/report_on_eu_customs_enforcement_of_ipr_2017_en.pdf (por el momento, disponible únicamente en inglés).

⁽⁸⁾ https://ec.europa.eu/agriculture/external-studies/value-gi_en (por el momento, disponible únicamente en inglés).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican el Reglamento (UE) n.º 1093/2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea); el Reglamento (UE) n.º 1094/2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación); el Reglamento (UE) n.º 1095/2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Valores y Mercados); el Reglamento (UE) n.º 345/2013, sobre los fondos de capital riesgo europeos; el Reglamento (UE) n.º 346/2013, sobre los fondos de emprendimiento social europeos; el Reglamento (UE) n.º 600/2014, relativo a los mercados de instrumentos financieros; el Reglamento (UE) 2015/760, sobre los fondos de inversión a largo plazo europeos; el Reglamento (UE) 2016/1011, sobre los índices utilizados como referencia en los instrumentos financieros y en los contratos financieros o para medir la rentabilidad de los fondos de inversión; el Reglamento (UE) 2017/1129, sobre el folleto que debe publicarse en caso de oferta pública o admisión a cotización de valores en un mercado regulado; y la Directiva (UE) 2015/849, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo

[COM(2018) 646 final — 2017/0230 (COD)]

(2019/C 110/11)

Ponente general: **Petr ZAHRADNÍK**

Consulta	Parlamento Europeo, 4.10.2018
Fundamento jurídico	Consejo de la Unión Europea, 12.11.2018
Sección competente:	Artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea unión económica y monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en el pleno	12.12.2018
Pleno n.º	539
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	121/0/4

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE valora positivamente la flexibilidad con la que la Comisión Europea está respondiendo a los problemas que afrontan las instituciones bancarias y financieras, y adoptando medidas complementarias para erradicar el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.

1.2. El CESE considera, asimismo, que además de reforzar la coordinación y aumentar la eficacia de las interacciones entre las autoridades de supervisión, las actividades también deberían coordinarse con las demás partes interesadas, a fin de zanjar este problema tan peligroso.

1.3. El CESE advierte de que las oportunidades tecnológicas y de comunicación no solo permiten crear productos financieros innovadores que reportan beneficios a los depositantes e inversores, sino que también representan una gran tentación para los delincuentes que blanquean capitales o financian el terrorismo. Por este motivo, pide que las soluciones adoptadas se orienten en la medida de lo posible a la eliminación de los riesgos futuros.

1.4. El CESE destaca la creciente importancia que reviste este problema para los terceros países en un contexto de agravación de los riesgos geopolíticos, de seguridad y políticos, y reconoce la necesidad de que la UE esté más capacitada para eliminar las prácticas de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo y acabar con el uso indebido del mercado y de las instituciones financieras de la Unión.

1.5. El CESE es consciente y toma nota de que las medidas propuestas en la propuesta legislativa son etapas sin duda importantes, pero parciales, en términos de coordinación, organización y competencias, que deberán ampliarse con otros conjuntos de medidas para resolver con éxito el problema. Al mismo tiempo, está de acuerdo con la Comisión Europea en que, para garantizar la viabilidad y la sostenibilidad de las medidas adoptadas, es preferible proceder de manera más gradual, a fin de evitar una importante perturbación de la estabilidad y la funcionalidad del sistema existente.

1.6. El CESE está convencido de que, en el contexto del nuevo equilibrio de competencias entre las autoridades de supervisión, es necesario establecer una relación equilibrada entre una Autoridad Bancaria Europea (ABE) con nuevas competencias reforzadas y las autoridades nacionales de supervisión, de modo que todas las instituciones interesadas hagan el mejor uso posible de sus capacidades para resolver el problema como es debido.

1.7. El CESE subraya la importancia de la comunicación interna y externa en materia de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo para alcanzar el objetivo de las medidas propuestas. Por lo que se refiere a la comunicación interna, resulta esencial optimizar y proteger los flujos de información entre las autoridades de supervisión competentes; en cuanto a la comunicación externa, el reto reside en informar y sensibilizar al público interesado, ya que se trata de una forma de prevención y preparación ante la posibilidad de que se cometan este tipo de acto delictivo.

1.8. El CESE se pregunta sobre qué base se ha calificado al sector bancario como el más vulnerable a un uso indebido con fines delictivos de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo, razón por la cual la posición y las competencias de la ABE se han visto reforzadas en detrimento de las otras dos autoridades de supervisión de la UE.

1.9. El CESE acogería con agrado una descripción más detallada de las nuevas relaciones entre la ABE y las otras autoridades de supervisión, ya sean de la UE, de los Estados miembros o, especialmente, de terceros países, en el ámbito de la coordinación y la acción conjunta en la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.

2. Contexto general de la propuesta y datos esenciales

2.1. La UE cuenta, desde 2011, con un nuevo sistema de supervisión financiera, que no solo ha contribuido de manera decisiva a estabilizar el mercado financiero y limitar los riesgos, sino que ha permitido armonizar las normas de los mercados financieros en la UE y las actividades de supervisión de los mismos. Sin embargo, las numerosas innovaciones tecnológicas y financieras que se han producido desde entonces han ampliado aún más el ámbito de actuación de la delincuencia, que se aprovecha del sector financiero para cometer delitos y blanquear los beneficios. Evidentemente, estos dos tipos de actividades no solo son poco deseables y condenables desde el punto de vista de la sociedad, sino que distorsionan al mismo tiempo el carácter funcional y eficiente de los mercados financieros, ya que su objetivo principal no es maximizar los beneficios procedentes de oportunidades objetivas de crecimiento de cada uno de los activos y su valoración, sino disimular, ocultar y evitar toda difusión de información, lo que significa que no siempre se hace necesariamente el mejor uso posible de los recursos financieros.

2.2. Por lo tanto, las medidas propuestas no solo tienen por objeto impedir o limitar las posibilidades de cometer delitos o legalizar sus productos, sino también mantener la buena salud de las instituciones financieras utilizadas indebidamente en relación con esos actos delictivos y garantizar su estabilidad y seguridad para los clientes e inversores. Esto también reduce los riesgos políticos y de reputación tanto para los Estados miembros individuales como para la Unión Europea en su conjunto.

2.3. Dado que actualmente los mercados financieros son más multinacionales e interconectados que nunca, es de suma importancia, a efectos de la propuesta sometida a examen, crear un sistema que cumpla su función en un contexto transfronterizo, ya que los análisis empíricos demuestran que los delitos de este tipo se cometen con cada vez más frecuencia a nivel transfronterizo, entre otras cosas, con la participación de personas de terceros países. Por muy eficaz que sea, la represión de estos actos delictivos no basta para garantizar en última instancia el éxito de estos esfuerzos, si se lleva a cabo en un solo Estado miembro. Por lo tanto, es muy importante una actuación conjunta eficaz por parte de las autoridades nacionales de supervisión en el ámbito del blanqueo de capitales, al igual que la actuación de los organismos nacionales de supervisión financiera con los órganos de la UE que operan en este ámbito, y también con las autoridades de supervisión de terceros países.

2.4. La medida propuesta, que es objeto del presente dictamen, es solo de carácter parcial en el marco de la finalidad declarada. Para poder medir el éxito de esta última, es absolutamente necesario coordinarla con otros elementos, cuyo conjunto constituye un enfoque sistemático y coherente que dificultará en la medida de lo posible la comisión de estos delitos.

2.5. En particular, la propuesta tiene por objeto:

- optimizar el uso de los conocimientos técnicos y los recursos disponibles gracias a la centralización de las tareas en la Autoridad Bancaria Europea (ABE) relacionadas con la prevención y la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo en todo el mercado financiero;

- aclarar el alcance y el contenido de las tareas confiadas a la ABE en relación con la lucha contra el blanqueo de capitales;
- reforzar los instrumentos para llevar a cabo las funciones de lucha contra el blanqueo de capitales;
- consolidar la función de coordinación de la ABE en relación con la lucha internacional contra el blanqueo de capitales.

3. Observaciones generales

3.1. El CESE considera que la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo está adquiriendo cada vez más importancia, no solo por la dinámica de los avances tecnológicos y las innovaciones financieras, sino también por los numerosos casos que se han puesto de manifiesto recientemente y en los que el sistema bancario y financiero ha sido utilizado indebidamente en varios Estados miembros de la UE para cometer estos delitos. En este contexto, el aumento del riesgo geopolítico, incluidas las actividades terroristas, también puede considerarse significativo.

3.2. El CESE manifiesta su preocupación por la agravación del problema, ya que estos delitos y los intentos de blanquear los beneficios que de ellos se derivan a través del sector financiero se producen no solo en el ámbito transfronterizo de la UE, sino también en el contexto de actos delictivos que también se extienden a terceros países. El CESE se congratula de que la propuesta de la Comisión busque activamente una solución para estos problemas.

3.3. En este contexto, el CESE recuerda que, aunque la revisión del Sistema Europeo de Supervisión Financiera ya se abordó en 2017⁽¹⁾ y el Comité emitió un dictamen⁽²⁾ sobre el mismo, aprobado en su pleno del 15 de febrero de 2018, nuevos datos y circunstancias han hecho necesario actualizar la propuesta, añadiendo elementos complementarios para que sea más eficaz. No obstante, el contenido del citado dictamen del CESE no ha perdido su validez ni su pertinencia. Al mismo tiempo, el CESE aprecia la respuesta flexible de la Comisión Europea a una serie de escándalos bancarios en diferentes países de la UE, que ha confirmado que quienes cometen estos actos delictivos pueden hacer un uso indebido tanto de las herramientas tecnológicas y de comunicación como de la legislación en vigor. De este modo, ponen de relieve las deficiencias del dispositivo de la UE para luchar contra el blanqueo de capitales.

3.4. El CESE toma nota de que los nuevos elementos contenidos en la propuesta son principalmente de carácter técnico y organizativo, si bien se requiere una solución más amplia y exhaustiva para la situación actual. Añade que la propuesta sometida a examen se refiere a una serie limitada de cuestiones relacionadas con el aumento de las competencias de la ABE y su coordinación con las autoridades nacionales de supervisión en la lucha contra el blanqueo de capitales y, en cierta medida y en algunos casos específicos, también con un cierto control sobre las mismas. Además, la propuesta no se refiere a la actividad de los servicios y unidades de análisis financiero. La propuesta se refiere, en general, a la coordinación de las actividades y los procedimientos, y no al contenido práctico de la lucha contra el blanqueo de capitales.

3.5. El CESE hace especial hincapié en que el blanqueo de capitales permite legalizar los beneficios derivados de actividades que se consideran incompatibles con la ley y reprobables, pero que al mismo tiempo conducen a una asignación irracional de recursos, dado que estas operaciones tienen por objeto «no ser descubiertas» y «legalizar» los recursos invertidos o transferirlos a un lugar en el que se cometerán otros delitos, pero no necesariamente para producir beneficios. Al mismo tiempo, el CESE señala y destaca el hecho de que la actualización tampoco aborda ni el análisis de las nuevas tendencias ni la forma en que el blanqueo de capitales se está produciendo en las circunstancias actuales. La propuesta presta especial atención de forma estricta a aspectos concretos de la eliminación de estas prácticas desleales, reforzando sobre todo el papel que desempeñan la ABE y los órganos europeos de supervisión en la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, y mejorando su coordinación y comunicación con las autoridades nacionales de supervisión (en los casos de lucha contra el blanqueo de capitales), que forman parte de los órganos de supervisión de los mercados bancarios o financieros.

3.6. En este contexto, el CESE considera absolutamente esencial un reparto de competencias adecuado entre la ABE y las autoridades nacionales, de acuerdo con el principio de subsidiariedad. Resulta totalmente indispensable, legítimo y justificado reforzar las competencias de la ABE para abordar las transacciones transfronterizas; no obstante, en lo que respecta a los casos puramente nacionales que la ABE no está en condiciones de tratar, el CESE añade que es necesario dejar las competencias en manos de las autoridades nacionales.

⁽¹⁾ Véase la propuesta legislativa inicial, COM(2017)536 final de 20 de septiembre de 2017. Su objetivo era reforzar la capacidad de los órganos europeos de supervisión para garantizar la convergencia y la eficacia de la supervisión financiera, pero no abordaba específicamente el refuerzo del mandato de estos órganos en asuntos relacionados con la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.

⁽²⁾ DO C 227 de 28.6.2018, p. 63.

3.7. Habida cuenta de que la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo es decisiva para garantizar unas condiciones económicas y financieras saludables en toda la UE, el CESE se pregunta si no convendría crear una organización específica, por ejemplo, una nueva dirección general, en el brazo ejecutivo de la UE. Esta cuestión se considera cada vez más importante en el contexto del nombramiento de una nueva Comisión Europea en el otoño de 2019.

3.8. El CESE también se pregunta sobre qué base se propone que la ABE desempeñe un papel de coordinación clave en la resolución de este problema. ¿Significa esto que la Comisión Europea considera a los bancos como el sector que más posibilidades ofrece para blanquear dinero y financiar el terrorismo en la UE?

3.9. En relación con la propuesta sometida a examen, el CESE está de acuerdo en que se requiere una comunicación eficaz sobre la manera de abordar el problema. Esta comunicación debe centrarse no solo en un intercambio de información eficaz entre todos los órganos de supervisión interesados (comunicación interna), sino también en garantizar que la esfera pública (los clientes del sector financiero y el público en general) esté suficientemente informada.

4. Observaciones específicas

4.1. El CESE pide que la propuesta delimita de manera muy precisa los ámbitos y las relaciones en los que la ABE desempeñará un papel dominante frente a otros órganos de supervisión de la UE en la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, con unas competencias más amplias sobre el conjunto del mercado financiero.

4.2. En esta misma línea, el CESE pide que se aclaren en mayor medida las condiciones en las que la ABE podrá supervisar los procedimientos de los órganos nacionales de supervisión o dirigir decisiones directa e individualmente a operadores del sector financiero.

4.3. Al mismo tiempo, el CESE tiene especial interés en conocer la naturaleza de la colaboración con los órganos de supervisión de terceros países.

4.4. El CESE pide, asimismo, que se aclare el modo en que se llevará a cabo la centralización de toda la información pertinente facilitada por las autoridades nacionales en relación con el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo cuando se trate de fuentes clasificadas como «secretas» o «muy secretas», y el modo en que se protegerán estas fuentes.

Bruselas, 12 de diciembre 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 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan la Acción Común n.º 98/700/JAI del Consejo, el Reglamento (UE) n.º 1052/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo»

Contribución de la Comisión Europea a la reunión de dirigentes de Salzburgo los días 19 y 20 de septiembre de 2018

[COM(2018) 631 final — 2018/0330 (COD)]

(2019/C 110/12)

PONENTE GENERAL: **Antonello PEZZINI**

Consulta	Comisión, 29.10.2018
Fundamento jurídico	Artículo 304 del TFUE
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobación en el pleno	12.12.2018
Pleno n.º	539
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	127/1/5

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité está convencido de que, en un espacio con libertad de circulación, las fronteras exteriores pasan a convertirse en fronteras comunes, y quien entra en cualquier parte del territorio de la Unión entra en el espacio común de libertad, seguridad y justicia de la Unión Europea, con todos los derechos y deberes que ello conlleva, para los ciudadanos y para las instituciones nacionales y europeas.

1.2. El CESE pide enérgicamente que se mejore la gestión de las migraciones, abordando, en un esfuerzo común con los Estados, las causas profundas que impulsan a las personas a buscar una vida mejor fuera de su patria.

1.3. El CESE recomienda que, a falta de un marco definido y compartido por todos los Estados miembros sobre una política común en materia de migración y de ayuda al desarrollo en los países de emigración, se aplique la delegación a la Comisión de poderes que le permitan adoptar actos de definición autónoma.

1.4. El CESE apoya resueltamente la propuesta de dotar a la Agencia de un brazo operativo permanente, integrado por 10 000 personas, de modo que pueda disponer, en cooperación con los Estados miembros, de las capacidades necesarias para:

- proteger las fronteras exteriores de la UE,
- prevenir movimientos irregulares,
- gestionar las migraciones legales,
- efectuar eficazmente los retornos de migrantes irregulares.

1.5. El Comité recomienda que la cooperación necesaria entre la Agencia y las administraciones nacionales, que tradicionalmente son responsables del control de las fronteras, se defina y organice en el nivel europeo.

1.6. Asimismo, el CESE considera que una visión clara y ampliamente aceptada de las misiones de la Agencia evitará duplicaciones y conflictos de competencias, y pide que la cadena de mando entre los agentes autorizados por la Agencia y los funcionarios nacionales se establezca de manera clara y transparente.

1.7. El CESE recomienda que, en caso de retos específicos y desproporcionados en las fronteras exteriores, la Agencia tenga la potestad de intervenir, a petición del Estado miembro afectado, organizando y coordinando intervenciones rápidas en las fronteras, con el envío —acordado y coordinado con dicho Estado, que debe conservar el control y la responsabilidad de la gestión— de equipos del cuerpo permanente, dotados de su propio equipamiento moderno.

1.8. El CESE respalda las recomendaciones destinadas al personal de la Agencia, en lo que atañe tanto al «respeto de la vida humana» y las limitaciones en la utilización de armas de fuego como a la denegación o la concesión de visados en la frontera, ya que en ambos casos se trata de prerrogativas importantes de las administraciones responsables del orden público en los Estados miembros.

1.8.1. A este propósito, el Comité recomienda que en los dos casos los Estados miembros puedan invocar el principio de subsidiariedad y que el estatuto del personal de la Agencia imponga un nivel de obligaciones elevado, sobre todo en lo que respecta a las obligaciones de confidencialidad.

1.9. El CESE recomienda encarecidamente que se profundicen los mecanismos de control contemplados en el anexo V, punto 3, de la propuesta, en caso de la comisión de infracciones por parte del personal. Los mecanismos deberían prever el traslado a los órganos jurisdiccionales de la Unión.

1.10. Habida cuenta del papel que se asignaría a la Agencia, en caso de internamiento de personas y su posible retorno a los países de origen, el Comité recomienda que se garanticen al personal estatutario módulos formativos centrados en el respeto de los derechos fundamentales.

1.11. El Comité considera fundamental que la Agencia dedique una parte importante de su propio presupuesto a la modernización de sus equipamientos.

1.12. En opinión del CESE, la definición del ciclo de política estratégica plurianual para la gestión europea integrada de las fronteras debe corresponder al PE y el Consejo, previa consulta al Comité, mientras que la planificación anual debería delegarse en la Guardia de Fronteras y Costas, con la obligación de presentar un informe anual sobre las acciones llevadas a cabo, los presupuestos utilizados y las misiones realizadas.

1.13. Por lo que respecta a la cooperación internacional, el Comité recomienda establecer un estrecho vínculo entre las acciones previstas en la propuesta de Reglamento y el desarrollo de otras políticas pertinentes, por ejemplo el Acuerdo de Cotonú.

1.14. El Comité recomienda que se refuerce el foro consultivo que asiste a la Agencia con la participación de las organizaciones relevantes, y pide que la sociedad civil organizada también participe en las actividades de dicho foro a través del CESE.

2. Introducción

2.1. En un espacio con libertad de circulación, las fronteras exteriores pasan a ser fronteras comunes, que hoy representan más de 50 000 kilómetros, con la consecuencia de que un problema de seguridad en un Estado miembro o en sus fronteras exteriores puede influir en potencia en todos los Estados miembros.

2.1.1. Por consiguiente, la base de un espacio común de libertad, seguridad y justicia es la confianza mutua, sobre todo ante nuevos retos, amenazas generalizadas y fenómenos imprevisibles, que requieren una cooperación mayor, la intervención de recursos cualificados y una mejor información; en esencia, debe buscarse la realización práctica de una solidaridad que aún y potencie la suma de los valores de todos los Estados.

2.2. En el Tratado de Lisboa, las normas relativas a las fronteras —que aspiran a la creación de un «espacio de libertad, seguridad y justicia»— figuran en la tercera parte, título V, del TFUE, en el capítulo relativo a las políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración, y tienen por objetivo instaurar «un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores», tal como prevé al artículo 77, apartado 1, letra c), del TFUE.

2.3. De la propia lectura de los Tratados se desprende que la libre circulación de los ciudadanos dentro de la Unión debe corresponderse necesariamente con una política común en materia de gestión y control de las personas procedentes de terceros países.

2.3.1. Una nueva prórroga de los actuales e insuficientes controles en las fronteras exteriores, o la reintroducción de renovados y anacrónicos controles interiores, impondrían elevados costes económicos a la UE en su conjunto, y repercutirían gravemente en el mercado único, que es uno de los mayores logros de la integración europea.

2.4. La gestión europea integrada de las fronteras, basada en el modelo de control de acceso a cuatro niveles, comprende:

— medidas en terceros países, como las previstas en el marco de la política común de visados,

- medidas con los terceros países vecinos,
- medidas para un mayor y mejor control de las fronteras exteriores,
- análisis de los riesgos, medidas en el espacio Schengen y retornos.

2.5. Tras la creación de una red integrada por expertos nacionales bajo la égida de un órgano común de expertos denominado CEIFA⁽¹⁾ en 2002-2003, se logró que viera la luz una agencia europea de coordinación para el control de las fronteras, con la creación de Frontex⁽²⁾.

2.6. La agencia de coordinación fue sustituida en 2016⁽³⁾, utilizando la experiencia de la **Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas**, con objeto de mejorar el control en las fronteras exteriores de los Estados miembros y del espacio Schengen, a fin de:

- elaborar una evaluación de la vulnerabilidad de la capacidad de control de las personas en las fronteras de los Estados miembros;
- organizar operaciones conjuntas e intervenciones rápidas en las fronteras para reforzar la capacidad de los Estados miembros de controlar las fronteras exteriores, y hacer frente a los desafíos planteados por la inmigración irregular o la delincuencia organizada transfronteriza;
- ayudar a la Comisión a coordinar los equipos de apoyo cuando un Estado miembro se enfrente a presiones migratorias desproporcionadas en puntos concretos de sus fronteras exteriores;
- garantizar una respuesta práctica en casos que exijan una actuación urgente en las fronteras exteriores;
- prestar asistencia técnica y operativa para las operaciones de búsqueda y salvamento de personas en peligro en el mar durante las operaciones de vigilancia fronteriza;
- contribuir a crear un contingente de intervención rápida de al menos 1 500 guardias de fronteras;
- nombrar funcionarios de enlace de la Agencia en los Estados miembros;
- organizar, coordinar y llevar a cabo operaciones de retorno e intervenciones;
- fomentar la cooperación operativa entre los Estados miembros y terceros países en materia de gestión de fronteras.

2.7. Desde su instauración en octubre de 2016, la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas se ha convertido en un centro neurálgico de la UE para los retornos⁽⁴⁾, capaz de apoyar eficazmente a los Estados miembros con las operaciones de retorno de quienes no tienen derecho a permanecer en la Unión.

2.8. El Parlamento Europeo se ha pronunciado al respecto en varias resoluciones y ha expresado «su gran preocupación con respecto a la aplicación del Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas (Reglamento (UE) 2016/1624)» e insistido «en que las operaciones polivalentes sean llevadas a cabo por la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas con el objetivo de atender a la necesidad de búsqueda y salvamento marítimo»⁽⁵⁾, así como a la necesidad de introducir una auténtica estrategia de gestión integrada de las fronteras.

2.9. El Comité ha adoptado una Resolución⁽⁶⁾ en apoyo del Acuerdo Schengen en la que pide al Consejo y a los Estados miembros que garanticen el ejercicio de la libertad de circulación y ha destacado, en un Dictamen⁽⁷⁾, la necesidad de que vaya acompañada de «mejor transparencia sobre su gobernanza y sobre sus acciones, así como de mejor rendición de cuentas (accountability) de la Agencia».

⁽¹⁾ Comité Estratégico de Inmigración, Fronteras y Asilo (CEIFA).

⁽²⁾ Instituido en virtud del Reglamento (CE) n.º 2007/2004 (DO L 349 de 25.11.2004, p. 1) y modificado después por los Reglamentos (CE) n.º 863/2007 (DO L 199 de 31.7.2007, p. 30), (UE) n.º 1168/2011 (DO L 304 de 22.11.2011, p. 1) y (UE) n.º 1052/2013 (DO L 294 de 6.11.2013, p. 11) del Parlamento Europeo y del Consejo.

⁽³⁾ Mediante el Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 251 de 16.9.2016, p. 1), que entró en vigor el 6 de octubre de 2016.

⁽⁴⁾ Hasta ahora, la UE ha celebrado diecisiete acuerdos de readmisión. El Acuerdo de Cotonú (el marco de relaciones de la UE con setenta y nueve países de África, el Caribe y el Pacífico) incluye asimismo una disposición sobre el retorno de los migrantes irregulares a sus países de origen.

⁽⁵⁾ Reglamento (UE) n.º 656/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 189 de 27.6.2014, p. 93).

⁽⁶⁾ DO C 133 de 14.4.2016, p. 1.

⁽⁷⁾ DO C 303 de 19.8.2016, p. 109.

2.10. El CESE ha concedido la máxima importancia asimismo⁽⁸⁾ a la necesidad de mejorar «la colaboración entre la Agencia de Fronteras y las autoridades nacionales» y a «la coordinación entre las diferentes agencias e instituciones que tienen competencias en materia de controles fronterizos, vigilancia de las costas, seguridad marítima, salvamento marítimo, aduanas y pesca», y ha resaltado que «la gestión de las fronteras exteriores debe adoptarse de manera complementaria a los cambios en el sistema común de asilo».

2.11. «Cuando en las fronteras exteriores, sean marítimas o terrestres, las personas se encuentren en situación de riesgo para la vida y la seguridad, la primera obligación de la guardia de fronteras, y de las demás instituciones que actúan en el lugar, es la de salvar y atender adecuadamente a las personas»⁽⁹⁾.

2.12. El CESE, como se ha puesto de manifiesto tanto en la Agenda Europea de Migración como en el Pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular (Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration⁽¹⁰⁾), destaca enérgicamente la necesidad de mejorar la gestión de la migración abordando «las causas profundas que llevan a la gente a buscar una vida mejor en otros lugares».

3. Propuestas de la Comisión

3.1. La propuesta de la Comisión tiene por objeto reformar la Guardia Europea de Fronteras y Costas estableciendo las nuevas capacidades de la Agencia, en particular mediante la creación del cuerpo permanente de la Guardia Europea de Fronteras y Costas y la adquisición del equipo propio de la Agencia, así como para abordar adecuadamente otras tareas nuevas o ampliadas.

3.2. Sobre la base de unos costes totales del mandato actual y futuro de 1 220 millones EUR para el período 2019-2020 y de 11 270 millones EUR para el período 2021-2017, la Comisión propone crear un cuerpo permanente de la Guardia Europea de Fronteras y Costas dotado de poder ejecutivo e integrado por un personal operativo de la GEFC⁽¹¹⁾ de 10 000 miembros antes de 2020, y ello para dotar a la Agencia de un brazo operativo propio, eficaz y flexible, de forma que esta pueda adecuar su esfuerzo a las necesidades operativas.

3.3. La creación del cuerpo permanente debería integrarse en una Guardia Europea de Fronteras y Costas que funcione correctamente, en la que los Estados miembros, la Unión y las agencias de la UE⁽¹²⁾, en particular la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, deberán estar bien coordinados y contribuir a realizar objetivos políticos comunes y compartidos.

3.4. Las propuestas excluyen de su ámbito de aplicación al Reino de Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido (excepto en el caso de que haya posibilidades de cooperación, aún por definir), mientras que su aplicación debería suspenderse para Gibraltar. Por el contrario, se harían extensivas a Islandia, el Reino de Noruega, la Confederación Suiza y el Principado de Liechtenstein, en su calidad de desarrollo de las normas de Schengen.

4. Observaciones generales

4.1. El Comité está convencido de que, en un espacio con libertad de circulación, las fronteras exteriores deben considerarse fronteras comunes, y de que quien entra en cualquier parte del territorio de la Unión entra en el espacio común de libertad, seguridad y justicia, con todos los derechos y deberes que ello conlleva.

4.2. El CESE considera que se ha tardado demasiado en poner en marcha un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores, tal como prevé el artículo 77, apartado 2, letra d), del TFUE, que sea coherente con una inaplazable definición compartida por todos los Estados miembros.

4.3. El Comité comparte el objetivo de que, al dotar a la Agencia de un brazo operativo propio y sólido, la UE debería **disponer** de las capacidades necesarias para proteger las fronteras exteriores, prevenir los movimientos secundarios y efectuar con eficacia los retornos de migrantes irregulares.

4.4. El Comité ha sido la primera institución en proponer la creación de una guardia de fronteras europea⁽¹³⁾ y comparte plenamente ese objetivo para hacer seguras las fronteras exteriores, con un cuerpo permanente y una gestión europea integrada y efectiva de las mismas. En un espíritu de responsabilidad compartida, la función de la Agencia debe consistir en realizar un seguimiento regular de la gestión de las fronteras exteriores, no solo a través del conocimiento de la situación y el análisis de riesgos, sino también mediante la presencia en los Estados miembros de expertos de su propio personal.

⁽⁸⁾ Véase la nota a pie de página n.º 7.

⁽⁹⁾ Ibíd.

⁽¹⁰⁾ [Https://www.iom.int/global-compact-migration](https://www.iom.int/global-compact-migration)

⁽¹¹⁾ Guardia Europea de Fronteras y Costas.

⁽¹²⁾ Entre otras, la Agencia Europea de Seguridad Marítima (AESM), la Agencia Europea de Control de la Pesca (AECP) y el Centro de Satélites de la UE, Europol o la Agencia Europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia (eu-LISA).

⁽¹³⁾ DO C 128 de 18.5.2010, p. 29, DO C 303 de 19.8.2016, p. 109; Dictamen del CESE «Fondo de Asilo y Migración (FAM) y Fondo para la Gestión Integrada de las Fronteras» (SOC/600, DO C 62 de 15.2.2019, p. 184).

4.5. El CESE considera que, en caso de retos específicos y desproporcionados en las fronteras exteriores, la Agencia debe poder intervenir, a petición de un Estado miembro, organizando y coordinando intervenciones rápidas en las fronteras, con el envío —acordado y coordinado con dicho Estado, que debe conservar la responsabilidad de la gestión de sus secciones de frontera exterior— de equipos del cuerpo permanente de la Guardia Europea de Fronteras y Costas.

4.6. El Comité, si bien considera útiles intervenciones individuales de la Agencia por decisión de la Comisión «en situaciones urgentes y con arreglo a un procedimiento transparente que tenga informados de inmediato a los legisladores europeos»⁽¹⁴⁾, considera prematura —a falta de un marco definido y compartido por todos los Estados miembros sobre una política de la Unión en materia de migración y de ayuda al desarrollo en los países de emigración— la **delegación permanente a la Comisión** del poder de adoptar actos de definición autónoma de prioridades políticas y orientaciones estratégicas para la gestión integrada de las fronteras.

4.7. El Comité está de acuerdo en cambio en que es conveniente atribuir a la Comisión competencias de ejecución por lo que respecta a la guía práctica de Eurosul y de FADO, a las normas comunes para los mapas de situación y la gestión de los riesgos, y al apoyo financiero al cuerpo permanente.

4.8. En opinión del CESE, el ciclo de política estratégica plurianual para la gestión europea integrada de las fronteras debería ser definido por el PE y el Consejo, previa consulta al Comité, mientras que la planificación anual debería delegarse a la Guardia de Fronteras y Costas, con arreglo a una hoja de ruta definida por el Consejo de Administración de la Agencia, y a reserva de la presentación de informes anuales sobre las acciones llevadas a cabo, los presupuestos utilizados y las misiones realizadas.

4.9. El Comité considera importante reforzar el foro consultivo para ayudar al director ejecutivo y al Consejo de Administración de la Agencia en las cuestiones relacionadas con los derechos fundamentales y la aplicación del ciclo estratégico plurianual, con la participación de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO), la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y otras organizaciones relevantes, y pide que en las actividades del foro también participe la sociedad civil organizada, a través del CESE.

5. Observaciones específicas

5.1. El CESE recomienda encarecidamente la profundización de los mecanismos de control contemplados en el anexo V, en lo que se refiere tanto a la utilización de armas de fuego como a la denegación o la concesión de visados en la frontera, ya que en ambos casos se trata de prerrogativas importantes de las administraciones responsables del orden público en los Estados miembros.

5.1.1. Asimismo, deberá prestarse la misma atención al anexo III y al anexo V a fin de garantizar la coherencia entre las normas nacionales y las normas europeas para evitar comportamientos divergentes entre personas que estarán trabajando en el mismo lugar, con las mismas competencias y cualificaciones, pero con diferentes normas de intervención.

5.2. El nivel de obligaciones previsto en los Estados miembros, en particular por lo que respecta a la confidencialidad, debería garantizarse explícitamente.

5.3. El CESE considera que, dada la presencia conjunta de diferentes cuerpos de agentes en las fronteras —agentes aduaneros, fitosanitarios, de seguridad, de finanzas, de inmigración y retorno, de mediación cultural, oficiales de derechos fundamentales, personal de la EASO, agentes del SEIAV, analistas Eurosul, funcionarios de enlace, además del personal nacional de fronteras y el personal de la Agencia—, es fundamental garantizar paquetes de formación permanente de la UE comunes a todos los cuerpos y agencias⁽¹⁵⁾.

5.4. Deberá garantizarse asimismo que no exista discriminación de trato y de condiciones de trabajo entre el cuerpo de la Agencia y los cuerpos nacionales, y que sus miembros cuenten con formación, capacidades y cualificaciones similares, dado que deben desempeñar las mismas funciones.

5.5. Por lo que respecta a la cooperación internacional, el Comité recomienda establecer un estrecho vínculo entre las acciones previstas en la propuesta de Reglamento y otras políticas pertinentes, además de con las acciones en el marco de los acuerdos económicos y comerciales y, en particular, en el diálogo entre la UE y los países ACP en virtud del Acuerdo de Cotonú.

Bruselas, 12 de diciembre de 2018.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

⁽¹⁴⁾ Véase la nota a pie de página n.º 7.

⁽¹⁵⁾ El artículo 69 establece la cooperación entre la Agencia Europea de la Guardia Europea de Fronteras y Costas y otras doce agencias y servicios de la UE.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo para la prevención de la difusión de contenidos terroristas en línea

Contribución de la Comisión Europea a la reunión de los dirigentes de Salzburgo los días 19 y 20 de septiembre de 2018

[COM(2018) 640 final — 2018-0331 (COD)]

(2019/C 110/13)

Ponente: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Consulta	Consejo Europeo, 24.10.2018
	Parlamento Europeo, 22.10.2018
Fundamento jurídico	Artículo 114(1) y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Sección de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Decisión de la Mesa	11.12.2018
Aprobado en el pleno	12.12.2018
Pleno n.º	539
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	126/0/3

1. Conclusiones y propuestas

1.1. El CESE saluda la iniciativa en pos de una mayor seguridad de los habitantes de la UE: sin embargo, en el debate entre seguridad y libertad este Comité siempre ha preconizado la necesaria defensa de las libertades, entre ellas la de expresión, la de acceso a la información y a la comunicación así como el secreto de las comunicaciones. Finalmente, el acceso a la tutela judicial efectiva y a un procedimiento justo y sin dilaciones.

1.2. Los recientes ataques terroristas en el territorio de la UE han mostrado cómo los terroristas utilizan las redes sociales de forma indebida para reclutar a seguidores y prepararlos. Los terroristas utilizan los modos de comunicación encriptada para planear y facilitar actividades terroristas y la web para glorificar sus atrocidades y para animar a otros a seguir ese ejemplo e insuflar el miedo en la opinión pública.

1.3. El CESE solicita que se concreten de la manera más precisa posible los criterios para definir conceptos jurídicos indeterminados como «información terrorista, actos terroristas, grupos terroristas o apología del terrorismo».

1.4. Los contenidos terroristas compartidos en línea con esos fines se difunden a través de prestadores de servicios de alojamiento de datos que permiten subir contenidos de terceros. Esos contenidos se han revelado como esenciales para la radicalización y para incentivar acciones por parte de los llamados «lobos solitarios», como las producidas en varios ataques terroristas recientes en Europa.

1.5. Asimismo, las prevenciones tecnológicas (parámetros automatizados, algoritmos, buscadores, etc.) son muy útiles pero la intervención del factor humano es esencial como mediador e intermediador en la adecuada valoración de esos contenidos.

1.6. El CESE declara la necesidad de luchar contra la difusión de información terrorista y el reclutamiento digital en las redes sociales. En la misma línea, se ha de luchar contra la censura o la autocensura impuesta en internet. El Comité recuerda que, en el ámbito de internet, es fundamental garantizar a todos los habitantes de la UE un derecho efectivo a la información y un derecho a la libertad de opinión.

1.7. La protección de internet y la lucha contra los grupos radicales deberían ayudar a mejorar la confianza en internet y, por lo tanto, garantizar el desarrollo económico de esta rama de la economía.

1.8. El CESE quiere poner de manifiesto la necesidad de valorar los efectos de la aplicación de esta propuesta sobre las pequeñas y medianas empresas, así como la posibilidad de una aplicación transitoria que facilite la adaptación de las mismas y no afecte a la libre concurrencia en beneficio de los grandes operadores.

1.9. Las medidas reglamentarias propuestas para proteger internet y garantizar la protección de los jóvenes y la población deben estar estrictamente reguladas por la ley y garantizar a todos el derecho a la información y el recurso contra las decisiones administrativas.

1.10. El CESE insiste en la necesidad de valorar también a los proveedores de acceso y que los gestores de redes sociales adopten medidas proactivas para promover la denuncia y acción directa de las asociaciones, ONG y usuarios contra estos contenidos: estos «contra-discursos» deben tener una valorización para actuar de forma preventiva.

1.11. El gran número de plataformas digitales a nivel europeo y la diferencia en el tamaño de estas empresas deben tenerse en cuenta con relación a la adaptación de los términos de la propuesta para estas pequeñas empresas.

1.12. El CESE insiste en que las reglamentaciones nacionales sobre el uso o la producción de contenido terrorista se recuerden claramente a los usuarios. También solicita que se pueda garantizar el derecho de apelación de la decisión administrativa mediante una explicación clara de este derecho y las herramientas en línea para ejercer este derecho.

2. Contexto de la propuesta

2.1. La ubicuidad de internet permite a sus usuarios comunicarse, trabajar, socializar y crear, obtener y compartir información y contenidos con cientos de millones de personas en todo el mundo: por ello la Comisión propone establecer mecanismos para prevenir la comunicación y difusión de contenidos terroristas⁽¹⁾.

2.2. Es importante distinguir los conceptos, y la palabra «internet» es demasiado global. Internet es a la vez la web, las redes sociales como el DarkNet. También es la red de objetos que son agujeros de seguridad evidentes en una guerra electrónica. Por ejemplo, los reclutadores de ISIS hoy en día comunican más fácilmente a través de consolas de juegos en línea que a través de la web. La palabra «para preparar y facilitar actividades terroristas» no se aplica a internet, ni a las redes sociales, sino a DarkNet. Además, las grandes empresas del internet GAFAM no tienen actividades en DarkNet o dentro de redes encriptadas.

2.3. No obstante, la capacidad de alcanzar a un público tan amplio a un mínimo coste también atrae a delincuentes que pretenden hacer un uso indebido de internet con fines ilícitos. Los recientes ataques terroristas en el territorio de la UE han mostrado cómo los terroristas utilizan internet de forma indebida para reclutar a seguidores y prepararlos, para planear y facilitar actividades terroristas, para glorificar sus atrocidades y para animar a otros a seguir ese ejemplo e insuflar el miedo en la opinión pública.

2.4. Es cierto que el Foro de la UE sobre Internet congregó a diversos actores pero no todos los prestadores de servicios de alojamiento de datos afectados han participado en dicho foro, y en segundo lugar, la escala y el ritmo de los avances entre los prestadores de servicios de alojamiento de datos, considerados conjuntamente, no son suficientes para dar una respuesta adecuada a este problema. Tiene que hacerse un esfuerzo específico para una formación adecuada de los moderadores dentro de las redes sociales.

2.5. Los contenidos terroristas compartidos en línea con esos fines se difunden a través de prestadores de servicios de alojamiento de datos que permiten subir contenidos de terceros. Esos contenidos se han revelado como esenciales para la radicalización y para incentivar acciones por parte de los llamados «lobos solitarios», como las producidas en varios ataques terroristas en Europa. Asimismo se ha detectado la mayor influencia entre sectores jóvenes de la población.

3. Resumen y comentarios generales sobre la propuesta de Reglamento

3.1. El CESE ya ha fijado su posición sobre⁽²⁾ los contenidos ilícitos en línea: esta nueva iniciativa de la Comisión es específica sobre contenidos terroristas en internet.

3.2. El ámbito de aplicación personal de la propuesta engloba a los prestadores de servicios de alojamiento de datos que ofrecen sus servicios dentro de la UE, independientemente de su lugar de establecimiento o de su tamaño.

⁽¹⁾ COM(2018) 640 final.

⁽²⁾ DO C 237 de 6.7.2018, p. 19.

3.3. Entendemos que se deberían incorporar los proveedores de informaciones y motores de búsqueda y sitios o redes de alojamiento.

3.4. Las pequeñas y medianas empresas de internet no tienen las capacidades técnicas humanas y financieras para actuar eficazmente contra el contenido terrorista. El CESE considera necesario poder adaptar los plazos y procedimientos a este tipo de negocios. Para las pequeñas y medianas empresas, se puede otorgar un plazo para la implementación del Reglamento.

3.5. Asimismo se deben valorar las medidas preventivas y proactivas por parte de las ONG, sindicatos y sociedad civil en general.

3.6. Para garantizar la retirada de los contenidos terroristas, el Reglamento introduce una orden de retirada que puede ser emitida como decisión administrativa o judicial por parte de una autoridad competente de un Estado miembro. En esos casos, el prestador de servicios de alojamiento de datos está obligado a retirar el contenido o bloquear el acceso a él en el plazo de una hora.

3.7. La definición de contenido terrorista puede cambiar en cada país y es importante aclarar esto de modo que se evite la arbitrariedad y la inseguridad jurídica.

3.8. El plazo de una hora no resulta realista porque, por ejemplo en Francia, el tiempo que pasa actualmente entre la notificación y la eliminación de la fuente es de 16 horas para pedófilos y 21 horas para sitios terroristas debido a que el tiempo de caracterización de los sitios es muy largo. El CESE considera que debería establecerse un plazo más realista y efectivo.

3.9. El Reglamento exige que los proveedores de servicios de alojamiento de datos, cuando proceda, tomen medidas proactivas proporcionadas al nivel de riesgo y retiren el material terrorista de sus servicios, mediante la utilización de instrumentos de detección automatizada, entre otros medios. Esto es fundamental y debemos declarar y apoyar un esfuerzo de innovación tecnológica para poder construir herramientas tecnológicas.

3.10. La Comisión propone la utilización de instrumentos de detección automatizada, entre otros medios, y pide que las empresas hagan un esfuerzo significativo para sostener las investigaciones a fin de construir herramientas tecnológicas aptas.

3.11. Como parte de las medidas de protección de los contenidos que no sean terroristas frente a una retirada errónea, la propuesta establece obligaciones de poner en marcha mecanismos de reparación y reclamación para garantizar que los usuarios puedan impugnar la retirada de sus contenidos. Además, el Reglamento introduce obligaciones en relación con la transparencia de las medidas tomadas contra los contenidos terroristas por los prestadores de servicios de alojamiento de datos, garantizando así la rendición de cuentas frente a los usuarios, los ciudadanos y las autoridades públicas.

3.12. Hemos de insistir no solo en el esfuerzo de control y revisión de contenidos, sino en el esfuerzo de la mediación humana y tecnológica. La cuestión de la censura por parte de los mediadores humanos puede ser muy preocupante en términos de respeto por los derechos de los trabajadores y también respecto a las normas de derechos de información y de respeto de la vida privada de todos los habitantes de la UE.

3.13. El CESE considera que el proveedor debe notificar a la persona propietaria el sitio o la información que quiere censurar. Ha de recordarse que existe el derecho de las personas a ser informadas de una decisión administrativa.

3.14. Para garantizar el derecho de las personas sobre una decisión administrativa, el CESE pide a los proveedores de acceso que indiquen en sus políticas de contenidos los derechos y deberes de los clientes, tales como informar a los productores de información sobre las decisiones de retirada y las modalidades legales disponibles para los clientes.

4. Explicación de las disposiciones de la propuesta

4.1. La propaganda en línea de los terroristas busca incitar a las personas a llevar a cabo ataques terroristas, incluso facilitándoles instrucciones detalladas sobre la forma de infligir el máximo daño. Habitualmente, después de ese tipo de atrocidades se publica más propaganda, en la que se hace apología de esos actos y se anima a otros a seguir el ejemplo. El presente Reglamento contribuye a la protección de la seguridad pública mediante la reducción de la accesibilidad de los contenidos terroristas que promueven y fomentan la vulneración de los derechos fundamentales.

4.2. Respecto a las definiciones, la propuesta menciona que, a los efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

«prestashop de servicios de alojamiento de datos»: un prestador de servicios de la sociedad de la información consistentes en el almacenamiento de información facilitada por el proveedor de contenidos a petición de este y en la puesta a disposición de terceros de la información almacenada⁽³⁾;

«proveedor de contenidos»: un usuario que ha suministrado información que esté o haya estado almacenada, a petición suya, por un prestador de servicios de alojamiento de datos⁽⁴⁾;

el CESE propone que se incorpore un nuevo punto que incluya:

— «proveedores de información»: motores de búsqueda que permitan la identificación del contenido y su acceso.

4.3. Respecto a la definición de «contenidos terroristas» como uno o más de los elementos de información siguientes:

a) los que inciten a la comisión de delitos de terrorismo o los defiendan, incluidos los que hagan apología de ellos, provocando con ello un peligro de comisión de dichos actos;

b) los que fomenten la contribución a delitos de terrorismo;

c) los que promuevan las actividades de un grupo terrorista, en particular fomentando la participación en un grupo terrorista o el apoyo al mismo, en el sentido del artículo 2, apartado 3, de la Directiva (UE) 2017/541;

d) los que instruyan sobre métodos o técnicas para la comisión de delitos de terrorismo⁽⁵⁾;

el CESE propone que se incorpore un nuevo punto que incluya:

— reclutamiento y capacitación de personas con el propósito de cometer o apoyar actos terroristas.

4.4. La definición del contenido que se va a censurar es muy breve porque hay muchos textos, imágenes, videos y otros contenidos y formatos que no hacen apología —porque no incitan a actos concretos— sino que facilitan y valorizan una doctrina extremista que conduce a la violencia.

4.5. El Reglamento contribuye también a la lucha contra las empresas que por sus actividades facilitan y valorizan una doctrina extremista que conduce a la violencia. El Reglamento debe contribuir también a la lucha contra las actividades de reclutamiento de personas en las redes sociales.

4.6. El artículo 1 establece el objeto e indica que el Reglamento establece normas para evitar el uso indebido de los servicios de alojamiento de datos para la difusión de contenidos terroristas en línea, incluidos deberes de diligencia para los prestadores de servicios de alojamiento de datos y medidas que deben adoptar los Estados miembros.

4.7. Debe sustituirse el término de uso abusivo de los servicios de alojamiento para la difusión en línea de contenido terrorista mediante la adición de la difusión de contenido, mensajes o medios de propaganda e incluirse también la indicación de los URL y de información para acceder a contenido o mensajes terroristas, ya que esto implicará motores de búsqueda.

4.8. Por su parte el artículo 5 establece la exigencia de que los prestadores de servicios de alojamiento de datos pongan en marcha medidas para evaluar con celeridad los contenidos a que se refiera un requerimiento de una autoridad competente de un Estado miembro o de un organismo de la UE, sin imponer, no obstante, la exigencia de retirar los contenidos objeto del requerimiento ni fijar plazos concretos para actuar.

4.9. Desde el CESE entendemos que si queremos ser efectivos, se debe comenzar a trabajar en una lista de criterios —*numerus clausus*— para definir los tipos de contenidos y mensajes con un carácter terrorista o que signifiquen apología del terrorismo en aras de la seguridad jurídica, con el fin de evitar la arbitrariedad en las decisiones sobre retirada de contenido y también para proteger los derechos de información y la libertad de opinión. Asimismo este Reglamento debería adjuntar los criterios prescritos que permitan a nivel europeo caracterizar los contenidos tales como la información sobre grupos terroristas, la información que glorifica el terrorismo o justifica actos terroristas, la información técnica o metodológica que facilita la producción de armas capaces de provocar un ataque o las llamadas con fines de reclutamiento.

4.10. El artículo 14 prevé la creación de puntos de contacto tanto por los prestadores de servicios de alojamiento de datos como por los Estados miembros, con el fin de facilitar la comunicación entre ellos, en particular en lo relativo a los requerimientos y las órdenes de retirada. En aras de la seguridad de los derechos humanos que están en juego, el CESE entiende que estos puntos de contacto deben incluir jueces especializados para identificar problemas y con formación, no

⁽³⁾ COM(2018) 640 final, artículo 2, apartado 1.

⁽⁴⁾ COM(2018) 640 final, artículo 2, apartado 2.

⁽⁵⁾ COM(2018) 640 final, artículo 2, apartado 5.

solo en identificaciones de actitudes, comportamiento o acciones de carácter terrorista, sino también aptitudes tecnológicas. Dichas cualidades deben ser exigidas tanto a los prestadores de servicios de alojamiento de datos como a los designados por los Estados miembros, con el fin de facilitar la comunicación entre ellos, en particular en lo relativo a los requerimientos y las órdenes de retirada.

4.11. El Reglamento debe precisar la obligación para los prestadores de servicios de alojamiento de datos de dar una información accesible a todos para el adecuado funcionamiento de los puntos de contacto y definir el contenido y la forma de la comunicación con los miembros de esos puntos.

4.12. El artículo 16 exige que los prestadores de servicios de alojamiento de datos que no tengan un establecimiento en ningún Estado miembro, pero que ofrezcan servicios dentro de la UE, designen un representante legal en la UE: para el CESE es necesario que dicha exigencia se amplíe a proveedores de acceso e industrias de internet para incluir motores de búsqueda, redes sociales, aplicaciones de internet por teléfono e industrias de juegos.

4.13. Los prestadores de servicios de alojamiento de datos activos en internet desempeñan un papel esencial en la economía digital, consistente en conectar a las empresas y los ciudadanos y en facilitar el debate público y la distribución y recepción de la información, las opiniones y las ideas, lo que contribuye de forma importante a la innovación, el crecimiento económico y la creación de empleo en la UE. El CESE considera que también se debería ampliar a proveedores de servicios de internet, servicios de alojamiento de contenidos, redes sociales digitales, empresas que prestan servicios de telefonía digital.

4.14. La propuesta de Reglamento plantea una serie de medidas que deben poner en marcha los Estados miembros para identificar los contenidos terroristas, para permitir su retirada rápida por parte de los prestadores de servicios de alojamiento y para facilitar la cooperación con las autoridades competentes de otros Estados miembros, los prestadores de servicios de alojamiento de datos y, cuando proceda, los organismos de la UE pertinentes, todo ello entiende el CESE para circunscribir el contenido relacionado con el terrorismo, permitir su rápida supresión por parte de los proveedores de servicios de alojamiento y reducir las actividades de propaganda y reclutamiento de terroristas en internet.

Bruselas, 12 de diciembre 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 (UE, Euratom) n.º 1141/2014 en lo que respecta a un procedimiento de verificación relativo a las infracciones de las normas de protección de los datos personales en el contexto de las elecciones al Parlamento Europeo

[COM(2018) 636 final-2018/0328 (COD)]

(2019/C 110/14)

PONENTE GENERAL: **Marina YANNAKOURAKIS**

Consulta	Parlamento Europeo, 1.10.2018
	Consejo, 24.10.2018
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Decisión de la Mesa	16.10.2018
Aprobado en el pleno	12.12.2018
Pleno n.º	539
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	109/2/3

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE apoya la posición de la Comisión Europea respecto de la necesidad de este Reglamento, dados los últimos acontecimientos en torno al caso Facebook/Cambridge Analytica sobre el presunto procesamiento ilegal de información personal.

1.2. El CESE reconoce que, en el mundo actual, la evolución de la tecnología, las redes sociales y el almacenamiento de datos personales por parte de las empresas en toda la UE son hechos consumados. La necesidad de estos instrumentos no se pone en duda ya que nos movemos en un mundo de alta tecnología global. El reto es avanzar en este ámbito de una manera que proteja a los ciudadanos de la UE y permita la transparencia y la libertad de sus derechos humanos fundamentales.

1.3. El uso de datos y los medios sociales han cambiado radicalmente la manera en que los partidos políticos realizan las campañas electorales, ya que pueden centrarse de forma selectiva en los votantes potenciales. Esta evolución ha supuesto un mayor uso de los medios sociales como forma de influir en las intenciones de voto de los ciudadanos. El CESE espera que la Autoridad para los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas⁽¹⁾ (en lo sucesivo, la «Autoridad») investigue ámbitos en los que pueden tener lugar infracciones y proponga métodos para ponerles fin y establecer controles adecuados que garanticen una protección de datos y un uso de los datos dentro de parámetros bien definidos.

1.4. El CESE apoya los objetivos de la propuesta de la Comisión y está de acuerdo en que la democracia es uno de los valores fundamentales en los que se basa la UE; asimismo, con el objetivo de garantizar el funcionamiento de una democracia representativa a nivel europeo, los Tratados determinan que los ciudadanos de la Unión estarán directamente representados en el Parlamento Europeo.

1.5. Esta representación adopta la forma de la elección en los Estados miembros de candidaturas a las elecciones compuestas por miembros de los partidos políticos o ciudadanos a título personal. En la última década, los medios sociales han desempeñado un papel cada vez mayor en la plataforma electoral. Esta evolución debe ser abordada por la Comisión Europea (CE), y la Autoridad, con el aumento de su dotación de personal, es una forma de garantizar que los datos personales están protegidos y no se usan indebidamente para obtener beneficios políticos. Para tratar esta cuestión, la prioridad es garantizar que las elecciones se celebren en igualdad de condiciones y que ningún grupo pueda beneficiarse de las ventajas derivadas de la utilización de los datos.

⁽¹⁾ www.appf.europa.eu

1.6. Sin embargo, para asegurarse de que la Autoridad funciona correctamente, ha de contarse con parámetros seguros en lo que respecta a sus atribuciones y competencias. En la actualidad, las autoridades de protección de datos de los Estados miembros actúan para garantizar que los partidos políticos no hagan un mal uso de los datos. Las condiciones de la cooperación entre la Autoridad y las autoridades nacionales de protección de datos deberán definirse de forma adecuada. Además, las autoridades de protección de datos de muchos Estados miembros disponen de recursos limitados y la Comisión debería sopesar su financiación para permitirles colaborar con la Autoridad.

1.7. El CESE ya señaló posibles problemas por el uso indebido de los datos en su dictamen sobre protección de los datos personales⁽²⁾, así como los ámbitos que eran motivo de preocupación.

1.8. El CESE apoya el aumento de efectivos de la Autoridad, por considerar que este personal estará en mejores condiciones de cooperar con los Estados miembros, a través de las autoridades de protección de datos, para garantizar que las infracciones se investiguen debidamente y que, cuando se detecten, se apliquen sanciones.

1.9. El CESE reconoce que los procedimientos para las elecciones al Parlamento Europeo están regulados por cada Estado miembro en el marco de la UE. El CESE confía asimismo en que las infracciones de las normas de protección de datos sean puestas en conocimiento de la Autoridad por las autoridades nacionales de protección de datos o por partes interesadas.

2. Antecedentes del dictamen

2.1. Acontecimientos recientes han puesto de manifiesto los riesgos de que los ciudadanos sean objeto de campañas masivas de desinformación en línea con el fin de desacreditar y deslegitimar las elecciones. También se considera que los datos personales han sido utilizados indebidamente de forma ilícita para afectar al debate democrático y a las elecciones libres.

2.2. En mayo de 2018 entró en vigor el Reglamento general de protección de datos (RGPD), que establece normas rigurosas sobre el tratamiento y la protección de los datos personales. Se aplica a todos los partidos políticos nacionales y europeos y a otros agentes de los procesos electorales, incluidos los intermediarios de datos y las plataformas de los medios sociales.

2.3. Con vistas a las elecciones al Parlamento Europeo de 2019, la Comisión Europea ha propuesto una serie de modificaciones específicas del Reglamento (UE, Euratom) n.º 1141/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2014, sobre el estatuto y la financiación de los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas⁽³⁾, que tienen como objetivo garantizar que las elecciones se celebren en el marco de unas normas democráticas rigurosas y respetando plenamente los valores europeos de la democracia, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos fundamentales.

2.4. En concreto, las modificaciones propuestas permiten imponer sanciones a los partidos políticos europeos o las fundaciones políticas europeas que recurran a infracciones de las normas de protección de datos para influir o para intentar influir en las elecciones. Las sanciones ascenderían al 5 % del presupuesto anual del partido político europeo o fundación de que se trate. La Autoridad se encargará de aplicar la sanción. Además, los que hayan incumplido las normas no podrán solicitar financiación con cargo al presupuesto general de la Unión Europea en el ejercicio en que se imponga la sanción.

2.5. En la propuesta también se establece un procedimiento para verificar si una infracción de la protección de datos detectada por una autoridad nacional de protección de datos ha sido utilizada para influir en el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo, por medio de un «Comité de Personalidades Independientes» que intervendrá a petición de la Autoridad. El Comité de Personalidades Independientes se establece en el artículo 11 del Reglamento. Estará compuesto por seis expertos designados por la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo, pero que no sean empleados suyos.

2.6. Para garantizar que la Autoridad disponga de suficiente personal para llevar a cabo sus funciones de manera independiente y eficaz, se propone asimismo aumentar la plantilla en siete personas (añadidas a las tres actuales, incluido el director).

3. Observaciones generales

3.1. El CESE apoya los objetivos de la propuesta y está de acuerdo en que la democracia es uno de los valores fundamentales en los que se basa la UE. Con el objetivo de garantizar el funcionamiento de una democracia representativa a nivel europeo, los Tratados determinan que los ciudadanos de la UE estarán directamente representados en el PE. Por lo tanto, es fundamental que los ciudadanos puedan ejercer su derecho democrático sin ningún tipo de impedimento. Cualquier interferencia en la libertad de elección durante el proceso electoral es antidemocrática e inaceptable.

⁽²⁾ DO C 248 de 25.8.2011, p. 123.

⁽³⁾ DO L 317 de 4.11.2014, p. 1.

3.2. El CESE reconoce el aumento del uso de datos personales en las campañas electorales. En las elecciones del Reino Unido de 2017, más del 40 % del gasto en publicidad de los activistas se dedicó a campañas digitales. En este supuesto, es comprensible que los datos personales resulten atractivos para dirigirse a determinados grupos de destinatarios. Sin embargo, no es aceptable que los datos personales se compartan sin el conocimiento del interesado, además de constituir una grave violación de los derechos humanos.

3.3. El desarrollo de la web, la velocidad de transmisión de la información y las implicaciones a escala mundial exigen un enfoque riguroso respecto de la seguridad de los datos almacenados. El RGPD establece normas estrictas para ello. En particular, los datos personales deben tratarse de forma lícita y justa. En la actualidad, las normas del RGPD permiten a los partidos políticos utilizar legítimamente los datos, dentro de determinados parámetros. El desarrollo de la propaganda política depende cada vez más de las redes sociales. Intentar frenar completamente esta tendencia no serviría necesariamente al proceso democrático, ya que limitaría las posibilidades de los partidos políticos para informar sobre su programa a los votantes potenciales.

3.4. El CESE reconoce la soberanía de los Estados miembros en el proceso electoral y señala que la Comisión debe trabajar en el marco de dicha soberanía. La UE no puede legislar sobre las sanciones a los partidos políticos nacionales, ya que se trata de una competencia de los Estados miembros. Por lo tanto, la UE solo puede proponer medidas para sancionar a los partidos políticos a escala europea. Con tal fin, la Comisión propone una modificación del Reglamento que regula su estatuto y financiación. Esto permitirá que la Autoridad sea más incisiva en sus conclusiones cuando se haya demostrado el uso indebido.

4. Observaciones específicas y recomendaciones

4.1. El CESE reconoce que la Autoridad carece de personal suficiente en la actualidad. El director y los dos miembros del personal ya tienen una gran carga de trabajo y las próximas elecciones europeas incrementarán aún más la presión que soportan. Por lo tanto, el CESE apoya la propuesta de asignación de personal propio a la Autoridad de forma permanente y de conceder las competencias de autoridad facultada para proceder a los nombramientos al director de la Autoridad, al ser esencial que disponga de suficiente personal para supervisar las elecciones adecuadamente.

4.2. El uso de datos y los medios sociales han cambiado radicalmente la manera en que los partidos políticos realizan las campañas electorales, ya que pueden centrarse de forma selectiva en los potenciales votantes. Esta evolución ha supuesto un mayor uso de los medios sociales como forma de influir en las intenciones de voto de los ciudadanos. El CESE espera que la Autoridad investigue ámbitos en los que pueden tener lugar infracciones y proponga métodos para ponerles fin y establecer controles adecuados que garanticen una protección de datos y un uso de los datos dentro de parámetros bien definidos.

4.3. El CESE sugiere que se aclare mejor qué constituye un intento de influir en las elecciones mediante una infracción de las normas de protección de datos. Debería examinarse la posibilidad de crear un grupo de trabajo compuesto por las autoridades de protección de datos de los Estados miembros y la Autoridad, con el fin de establecer las mejores prácticas de trabajo entre ambas partes, dado que la protección de datos no tiene fronteras dentro de la UE.

4.4. El director de la Autoridad será nombrado mediante el procedimiento establecido en el artículo 6, apartado 3, del Reglamento. Será independiente y no será responsable ante las instituciones de la UE en el ejercicio de sus competencias. Tendrá que presentar un informe anual a la Comisión Europea y el Parlamento Europeo, y sería conveniente conferir a esta institución la capacidad de debatir dicho informe y someterlo a votación. Con ello se garantizaría un cierto grado de rendición de cuentas de la Autoridad y una mayor transparencia del proceso.

Bruselas, 12 de diciembre 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 el Fondo Europeo de Defensa

[COM(2018) 476 final]

(2019/C 110/15)

Ponente: Aurel Laurențiu PLOSCEANU**Coponente: Éric BRUNE**

Consulta	Parlamento Europeo, 2.7.2018
	Consejo, 4.7.2018
Decisión de la Mesa del Comité	10.7.2018
Fundamento jurídico	Artículos 173, apartado 3, y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales (CCMI)
Aprobado en la CCMI	22.11.2018
Aprobado en el pleno	12.12.2018
Pleno n.º	539
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	200/1/6

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. En opinión del CESE, es imperativo aplicar la Estrategia Global de la UE y el Plan de aplicación en el ámbito de la seguridad y la defensa de manera coherente, con arreglo a las disposiciones de la Declaración conjunta de la UE y la OTAN de julio de 2016 y el principio de la seguridad colectiva de las Naciones Unidas.

1.2. Desde 2017, el CESE se ha manifestado a favor de la creación de una Unión Europea de la Defensa (UED) y ha acogido favorablemente el Plan de Acción Europeo de la Defensa, incluida la propuesta de crear un Fondo Europeo de Defensa común. Considera que este refuerzo de la defensa europea no tiene por objeto debilitar, sino reforzar la OTAN y las relaciones transatlánticas.

1.3. El CESE respalda encarecidamente la propuesta de un Reglamento por el que se establece el Fondo Europeo de Defensa en el marco del MFP 2021-2027 publicado por la Comisión el 13 de junio de 2018.

1.4. El CESE pide que se realicen progresos cualitativos de peso en la cooperación europea para la defensa. En efecto, una cooperación reducida entre los Estados miembros en el ámbito de la defensa genera duplicaciones y da como resultado una industria de la defensa muy fragmentada. La falta de integración en la demanda del mercado no estimula la cooperación trasnacional entre las empresas ni una mayor integración de la industria, lo que causa una asignación de recursos ineficiente, un solapamiento de las capacidades industriales, lagunas tecnológicas y una falta de nuevos programas, sobre todo, de colaboración.

1.5. El CESE apoya el objetivo de la autonomía estratégica, con el desarrollo de tecnologías clave en áreas críticas y capacidades estratégicas. El objetivo se relaciona de manera estricta con la necesidad de un análisis y una coordinación rigurosos para asegurar que se pueden dominar, retener y producir dichas tecnologías a escala europea, permitiendo a la UE tomar decisiones y actuar con autonomía en caso necesario.

1.6. El CESE cree que el fortalecimiento de la base industrial y tecnológica de la defensa europea es una condición indispensable para el desarrollo de unas capacidades de defensa comunes.

1.7. El CESE hace hincapié en que la Unión Europea necesita invertir esfuerzos en mantener, renovar y desarrollar una mano de obra altamente cualificada y proporcionar a los trabajadores dicha cualificación.

1.8. El CESE propone que la Unión Europea ponga mayor empeño en armonizar las normas de exportación dentro de la Unión.

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

1.10. El CESE defiende que el presupuesto de la UE para las actividades de defensa no debe sustituir el gasto nacional en defensa, sino más bien impulsar y acelerar una cooperación más amplia y apropiada en materia de defensa. En el mismo sentido, el presupuesto de la UE para la investigación de defensa no se debe asignar a costa de la investigación civil en otros sectores. Incluso si las decisiones en cuanto a las inversiones y los programas de desarrollo en el ámbito de la defensa siguen siendo prerrogativa de los Estados miembros, el FED podría aportar un valor añadido a la UE al incentivar la investigación conjunta y el desarrollo de productos y tecnologías relacionados con la defensa.

1.11. El CESE cree firmemente que una política de defensa europea más armonizada y simplificada podría conllevar una mayor eficiencia al aumentar la cuota de mercado de la base industrial y tecnológica de la defensa europea y al distribuir mejor los productos entre los Estados, las regiones y las empresas.

1.12. El Fondo Europeo de Defensa solo marcará una diferencia si apoya actividades que sean importantes. Sus programas de trabajo deberían, por tanto, establecerse sobre la base de un proceso sólido de planificación de la defensa a nivel europeo que determine las principales prioridades en términos de capacidades para Europa.

1.13. El CESE apoya una política de cooperación que promueva la participación de pymes así como de países que no hayan firmado la carta de intenciones, sin olvidar, por otra parte, las capacidades que pueden aportar a la base industrial y tecnológica de la industria de la defensa.

1.14. El CESE respalda la propuesta de limitar el acceso a los fondos europeos en el caso de empresas europeas que se encuentren bajo el control de la misma entidad, y de exigir garantías si un tercer país participa en los desarrollos financiados por el Fondo Europeo de Defensa.

1.15. El CESE apoya la idea de que sea la Comisión Europea quien gestione los fondos europeos, pero cree que la Agencia Europea de Defensa puede intervenir de manera útil para definir las necesidades de equipamiento de defensa, y también en la Organización Conjunta de Cooperación en Materia de Armamento (OCCAR), aprovechando lo que no siempre han sido experiencias positivas, así como participar en la gestión de los programas, puesto que la duplicación de cualificaciones en este ámbito socavaría la efectividad del sistema.

1.16. El CESE respalda la idea de que la investigación y el desarrollo han de someterse a evaluación por parte de un comité ético. Las condiciones éticas deben especificarse claramente y han de analizarse ya en la evaluación de la propuesta, a fin de garantizar la seguridad jurídica y la claridad.

1.17. Al CESE le preocupa el futuro de la cooperación con el Reino Unido después del Brexit, y aboga por una seguridad y una defensa sólidas que incluyan la asociación del Reino Unido con el FED.

1.18. El CESE considera que nuestro envejecido continente se siente amenazado, muestra una tendencia a culpar a problemas como el terrorismo y los movimientos migratorios, y hasta a confundirlos a veces, y carece de la solidaridad adecuada, tanto dentro de los Estados miembros como entre ellos, al tiempo que resurgen nacionalismos y régimenes autoritarios en toda la Unión Europea, que ponen a prueba nuestra democracia. Una herramienta de política industrial tan interesante como el Fondo Europeo de Defensa no nos exime de seguir reflexionando sobre la política europea de defensa.

2. Presentación de la propuesta

2.1. El contexto geopolítico se ha desestabilizado a lo largo de esta década: nos enfrentamos a un entorno complejo y exigente en el que están surgiendo nuevas amenazas, como las amenazas híbridas y los ataques informáticos, a la vez que reaparecen otros desafíos más convencionales.

2.2. En la declaración conjunta de 25 de marzo de 2017, en Roma, los dirigentes de veintisiete Estados miembros y el Consejo Europeo, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea afirmaron que la Unión reforzaría su política común de seguridad y defensa y promovería una industria de la defensa más competitiva e integrada.

2.3. La defensa europea afronta importantes ineficiencias del mercado, vinculadas con las economías de escala sin explotar (fragmentación de los mercados nacionales con un único comprador) y la duplicación de los recursos a nivel europeo.

2.4. La demanda procede casi exclusivamente de los Estados miembros, pero sus presupuestos de defensa —en particular, para investigación y desarrollo (I+D)— han registrado importantes recortes durante los últimos diez años.

2.5. En 2015, solo el 16 % de los equipos de defensa se adquirió mediante contratación pública colaborativa europea, muy lejos de la referencia colectiva del 35 % acordada por medio de la Agencia Europea de Defensa.

2.6. El sector de la defensa se encuentra muy fragmentado entre las fronteras nacionales, lo que genera una duplicación considerable y las consiguientes inefficiencias, debido a que no se aprovechan las economías de escala y los conocimientos.

2.7. La situación actual no es sostenible, y el desarrollo de grandes sistemas de defensa de nueva generación resulta cada vez más difícil de conseguir para los Estados miembros por separado.

2.8. La falta de cooperación entre los Estados miembros debilita aún más la capacidad de la industria de la defensa de la UE para sustentar las capacidades industriales y tecnológicas necesarias para preservar la autonomía estratégica de la Unión y cubrir sus necesidades actuales y futuras en materia de seguridad.

2.9. El 7 de junio de 2017, la Comisión adoptó una Comunicación «Poner en marcha el Fondo Europeo de Defensa», compuesto de «secciones» de investigación y de capacidades, y acompañado de una propuesta legislativa de Reglamento por el que se establece el Programa Europeo de Desarrollo Industrial en materia de Defensa dentro de la sección de capacidades.

2.10. La Comisión publicó la propuesta de Reglamento por el que se establece el Fondo Europeo de Defensa en el marco MFP 2021-2027 el 13 de junio de 2018.

2.11. El Fondo Europeo de Defensa se concibe como un instrumento para fomentar la competitividad y la capacidad de innovación de la base tecnológica e industrial de la defensa de la UE, contribuyendo así a la autonomía estratégica de la Unión. El instrumento está diseñado para poner en marcha programas de cooperación que no existirían sin la contribución de la UE, así como proporcionar los incentivos necesarios para impulsar la cooperación en todas las fases del ciclo industrial.

2.12. Se incentivarán especialmente los proyectos de colaboración que impliquen una participación transfronteriza importante de las pequeñas y medianas empresas. Así se garantizará que el FED se mantiene abierto a beneficiarios de todos los Estados miembros, independientemente de su tamaño y ubicación.

2.13. La propuesta, que estipula el 1 de enero de 2021 como fecha de puesta en funcionamiento, se presenta a una unión de veintisiete Estados miembros.

2.14. Si bien la investigación en materia de defensa recae dentro del ámbito de aplicación del Programa Marco de Investigación e Innovación (*Horizonte Europa*), las correspondientes disposiciones específicas relativas a la investigación en materia de defensa, tales como los objetivos, las normas de participación o los mecanismos de aplicación, se especifican en dicha propuesta.

2.15. Esta pretende establecer sinergias con otras iniciativas de la UE en temas de I+D civil, tales como la seguridad y la ciberseguridad, el control fronterizo, el transporte marítimo y el espacio.

2.16. Existirán fuertes vínculos entre el Fondo y los proyectos ejecutados en el marco de la cooperación estructurada permanente (CEP) en materia de defensa.

2.17. El Fondo tendrá en cuenta el Plan de Desarrollo de Capacidades (PDC) de la UE, que determina las prioridades en cuanto a capacidades de defensa, y la revisión anual coordinada de la defensa de la UE.

2.18. En este contexto, podrán tenerse también en cuenta las actividades pertinentes de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y de otros socios, siempre que sirvan a los intereses de seguridad y defensa de la Unión.

2.19. El Fondo también tiene en cuenta las actividades de defensa ejecutadas a través del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz, un instrumento que se propone al margen del presupuesto del MFP.

2.20. La propuesta prevé la posibilidad de combinar la ayuda del Fondo con la financiación respaldada por InvestEU.

2.21. El Fondo debe utilizarse para subsanar los fallos de mercado o las situaciones de inversión subóptimas, de manera proporcionada y sin duplicar ni desplazar la financiación privada, y debe también presentar un claro valor añadido europeo.

2.22. La Unión tendrá que asumir una mayor responsabilidad para proteger sus intereses, sus valores y el modo de vida europeo, en complementariedad y cooperación con la OTAN.

2.23. Para poder hacer frente a futuras amenazas y proteger a sus ciudadanos, la Unión tiene que potenciar su autonomía estratégica. Esto exige desarrollar tecnologías clave en áreas críticas y capacidades estratégicas que garanticen el liderazgo tecnológico.

2.24. Las decisiones relativas a las inversiones en defensa y a los programas de desarrollo en este ámbito siguen siendo una prerrogativa y una responsabilidad de los Estados miembros.

2.25. El enfoque político propuesto es proporcional a la escala y la gravedad de los problemas detectados. La iniciativa se limita a aquellos objetivos que los Estados miembros no pueden alcanzar satisfactoriamente por sí solos y en los que la Unión lo puede hacer mejor.

2.26. La Acción preparatoria sobre investigación en materia de defensa se puso en marcha en abril de 2017 con un presupuesto total de 90 millones EUR a lo largo de tres años. Sus resultados iniciales concretos han sido los acuerdos de subvención firmados en 2018, pero ninguno de los proyectos ha finalizado aún.

2.27. El Programa Europeo de Desarrollo Industrial en materia de Defensa propuesto para 2019-2020 tendrá un presupuesto de 500 millones EUR y debe estar en funcionamiento desde el 1 de enero de 2019.

2.28. Del 13 de enero al 9 de marzo de 2018, se llevó a cabo una consulta pública abierta a todas las partes interesadas acerca del FED. Se expresaron algunas críticas desde un punto de vista ético, pero los interesados a quienes la cuestión afecta directamente se muestran favorables a la iniciativa. En lo que se refiere a la defensa, deben adaptarse las normas relativas a los derechos de propiedad intelectual.

2.29. La asignación presupuestaria propuesta para 2021-2027 es de 13 000 millones EUR (en precios corrientes), de los cuales 4 100 millones EUR se destinan a acciones de investigación; y 8 900 millones EUR, a acciones de desarrollo.

2.30. A la espera de que un análisis de coste-beneficio confirme la eficiencia en términos de costes, el Fondo puede ser gestionado por una agencia ejecutiva de la Comisión.

2.31. Se propone un mecanismo de seguimiento para respaldar la presentación de informes de resultados y la evaluación. Los resultados se irán haciendo disponibles de forma progresiva.

2.32. La propuesta de la Comisión para el MFP 2021-2027 fija un objetivo más ambicioso para integrar la lucha contra el cambio climático en todos los programas de la UE, con el objetivo general de que el 25 % del gasto de la UE contribuya a los objetivos climáticos. Se hará un seguimiento de la contribución del FED a la consecución de este objetivo general por medio de un sistema de marcadores climáticos de la UE, desagregados a un nivel adecuado, que incluirá el uso de metodologías más exactas cuando estén disponibles.

2.33. La propuesta prevé una fecha de aplicación a partir del 1 de enero de 2021.

3. Observaciones generales

3.1. El CESE reitera las peticiones ya formuladas en los dictámenes CCM1/149 (2017), CCM1/116 (2013) y CCM1/100 (2012). La Estrategia Global de la UE y el Plan de aplicación en el ámbito de la seguridad y la defensa también ofrecen importantes perspectivas para este fin. En opinión del CESE, es imperativo aplicar estas iniciativas de manera coherente, con arreglo a las disposiciones de la Declaración conjunta de la UE y la OTAN de julio de 2016 y al principio de la seguridad colectiva de las Naciones Unidas.

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

3.3. La salida de EE. UU. del acuerdo nuclear firmado con Irán en 2015, la crisis de Ucrania, las alarmantes acciones de Rusia en las fronteras de los países bálticos y la frontera oriental de la UE, la conflagración en la zona Libia-Irak-Siria, la constante inestabilidad del Sahel, la posible confrontación política y militar entre el eje EE. UU.-Israel-Arabia Saudí y el eje Irán-Siria-Rusia, todo con un trasfondo de ciberamenazas, el auge del autoritarismo en Europa y la mayor imprevisibilidad de la diplomacia estadounidense: rara vez ha sido el ejercicio de equilibrio estratégico de la UE tan complejo y preocupante.

3.4. Los asuntos relativos a la seguridad tanto dentro de la Unión como a su alrededor se encuentran entre los principales motivos de preocupación no solo de los ciudadanos sino también de los jefes de Estado.

3.5. La UE tiene que abordar, al menos, cuatro desafíos de la manera más consensuada posible: la autonomía en la toma de decisiones, la anticipación de las crisis, la influencia política y la coherencia entre nuestros intereses y nuestros principios democráticos.

3.6. En 2017, el CESE se manifestó a favor de la creación de una Unión Europea de la Defensa (UED) y acogió favorablemente el Plan de Acción Europeo de la Defensa, incluida la propuesta de crear un Fondo Europeo de Defensa común.

3.7. El CESE ha pedido que se realicen progresos cualitativos de peso en la cooperación europea para la defensa. En efecto, una cooperación reducida entre los Estados miembros en el ámbito de la defensa genera duplicaciones y da como resultado una industria de la defensa muy fragmentada. La falta de integración en la demanda del mercado no estimula la colaboración trasmisional entre las empresas ni una mayor integración de la industria, lo que causa una asignación de recursos ineficiente, un solapamiento de las capacidades industriales, lagunas tecnológicas y una falta de nuevos programas, sobre todo, de colaboración.

3.8. El CESE aprueba el objetivo de autonomía estratégica en lo que respecta a determinadas capacidades y tecnologías críticas. El objetivo se relaciona de manera estricta con la necesidad de un análisis y una coordinación rigurosos para asegurar que se pueden dominar, retener y producir dichas tecnologías a escala europea, permitiendo a la UE tomar decisiones y actuar con autonomía en caso necesario.

3.9. El CESE apoya la elección de respaldar el sector de la defensa como política industrial impulsada por la demanda.

3.10. El CESE está de acuerdo en que, gracias a una mayor eficiencia de los presupuestos nacionales, se lograrán satisfacer todas las necesidades europeas de equipos de defensa.

3.11. El CESE concuerda en que la coherencia entre los programas a nivel europeo permitirá aumentar el tamaño del mercado europeo de la industria europea de la defensa.

3.12. El CESE ha afirmado que el fortalecimiento de la base industrial y tecnológica de la defensa europea es una condición indispensable para el desarrollo de unas capacidades de defensa comunes.

3.13. El CESE hace hincapié en que la Unión Europea necesita invertir esfuerzos en desarrollar una mano de obra altamente cualificada y proporcionar a los trabajadores dicha cualificación.

3.14. El CESE propone que la Unión Europea ponga mayor empeño en armonizar las normas de exportación dentro de la Unión.

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

3.16. El CESE ha rechazado la apertura, para fines de defensa, de los fondos existentes destinados a la consecución de objetivos económicos o sociales.

3.17. El CESE ha rechazado, asimismo, la idea de constituir una provisión especial para asignar recursos presupuestarios nacionales a la defensa, en virtud del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Las finanzas públicas no deben verse desestabilizadas por los gastos en defensa.

3.18. El CESE ha apoyado la creación de un Fondo de Defensa con dos secciones distintas que abarcan la investigación y el desarrollo de capacidades, lo que puede contribuir al diseño de un proceso integrado de planificación para las inversiones a lo largo del ciclo completo de tecnología. Las decisiones de contratación pública siguen en manos de los Estados miembros. Un mecanismo de contratación conjunta, sin embargo, puede hacer la demanda más eficiente y contribuir a la competitividad y la eficiencia de la industria de defensa europea. El presupuesto de la UE para las actividades de defensa no debe sustituir el gasto nacional en defensa, sino más bien impulsar y acelerar una cooperación más amplia y apropiada en materia de defensa. En el mismo sentido, el presupuesto de la UE para la investigación de defensa no se debe asignar a costa de la investigación civil en otros sectores. El objetivo del FED es poner en marcha programas de cooperación y, al apoyar actividades de investigación y desarrollo, proporcionar los incentivos necesarios para impulsar la cooperación en todas las fases del ciclo industrial. Incluso si las decisiones en cuanto a las inversiones y los programas de desarrollo en el ámbito de la defensa siguen siendo prerrogativa de los Estados miembros, el FED podría aportar un valor añadido a la UE al incentivar la investigación conjunta y el desarrollo de productos y tecnologías relacionados con la defensa.

3.19. El sector industrial de la defensa no solo reviste una gran importancia estratégica para la seguridad y defensa de la ciudadanía europea, sino que también contribuye de manera significativa a la economía y el bienestar de la UE, con un volumen de negocios total de unos 100 000 millones EUR al año y cerca de 500 000 trabajadores altamente cualificados empleados de manera directa e indirecta. Este sector es fuente de productos, servicios y tecnologías de vanguardia, en un entorno en el que los esfuerzos en innovación, investigación y desarrollo (I+D) desempeñan un papel fundamental para la competitividad.

3.20. La industria europea de la defensa y el gasto de I+D se concentran de manera significativa en los seis países que suscriben la carta de intenciones —Francia, Alemania, Italia, España, Suecia y Reino Unido—, que representan el 95 % de las inversiones, la mayor parte de las pymes, las sociedades de mediana capitalización y las empresas principales. Una política de defensa europea más armonizada y simplificada podría conllevar un aumento de eficiencia gracias a una mayor especialización de los países, las regiones o las empresas en ciertas tecnologías.

3.21. Los países firmantes de la carta de intenciones dominan el mercado europeo de la defensa en cuanto al número de empresas activas y ventas de armas realizadas por estas. Por ejemplo, en Reino Unido, BAE Systems es la mayor empresa de defensa. SAAB es la principal compañía sueca en el ámbito aeroespacial y de defensa, mientras que en Francia destacan Dassault Aviation, Naval Group, Safran y Thales. En Alemania, Rheinmetall, ThyssenKrupp Marine Systems y Diehl son firmas de relevancia. En Italia, Leonardo y Fincantieri constituyen las dos empresas principales. Airbus, empresa transeuropea, se sitúa en segunda posición en Europa después de BAE Systems. Otra compañía trasnacional de peso es MBDA, empresa conjunta compuesta por tres líderes europeos en el ámbito aeroespacial y de la defensa (Airbus, BAE Systems y Leonardo) para la fabricación de misiles y sistemas de misiles. Y KNDS, propietaria de Nexter y KMW, también se está convirtiendo en una empresa transeuropea. Ha de tenerse en cuenta que algunas de dichas empresas no tienen negocios únicamente en el mercado de la defensa, lo que justifica las distintas proporciones entre ventas y empleados.

Analizando las empresas más pequeñas, un estudio reciente de IHS detectó casi 1 600 pymes activas en el sector de la defensa en Europa y estimó que el total de pymes en las cadenas de suministro de defensa asciende a una cifra de entre 2 000 y 2 500. Varias de estas empresas desarrollan una doble actividad, operando tanto en el ámbito civil como en el de defensa. En cualquier caso, las pymes desempeñan un papel importante en la industria de la defensa y son un factor clave para la competitividad.

3.22. La industria europea de la defensa no se distribuye uniformemente por Europa, lo que indica que un incremento del gasto militar por parte de los Estados miembros de la UE tal vez no repercuta de manera equitativa en todos los Estados miembros. Si un mayor gasto en un país se dirige a empresas situadas en otros Estados, podrían darse como resultado nuevos flujos comerciales.

4. Observaciones específicas

4.1. El Fondo Europeo de Defensa solo marcará una diferencia si apoya actividades que sean importantes. Sus programas de trabajo deberían, por tanto, establecerse sobre la base de un proceso sólido de planificación de la defensa a nivel europeo que determine las principales prioridades en términos de capacidades para Europa.

4.2. El CESE apoya una política de cooperación que fomente la cooperación transfronteriza y la participación de las pymes, también de aquellas procedentes de Estados que no sean miembros firmantes de la carta de intenciones; no obstante, ello no debe implicar una vuelta a la situación precedente de políticas de derecho al retorno, que a veces favorecían la duplicación de cualificaciones.

4.3. El CESE respalda la propuesta de limitar el acceso a los fondos europeos a empresas europeas que se encuentren bajo el control de intereses europeos, y de exigir garantías si un tercer país participa en los desarrollos financiados por el Fondo Europeo de Defensa.

4.4. El CESE apoya la idea de que sea la Comisión Europea quien gestione la concesión de créditos europeos, pero cree que la Agencia Europea de Defensa puede intervenir de manera útil para definir las necesidades de equipamiento de defensa, y también en la OCCAR, aprovechando lo que no siempre han sido experiencias positivas, así como participar en la gestión de los programas, puesto que la duplicación de cualificaciones en este ámbito socavaría la efectividad del sistema.

4.5. El CESE respalda la idea de que la investigación y el desarrollo han de someterse a evaluación por parte de un comité ético. Las condiciones éticas deben especificarse claramente y han de analizarse ya en la evaluación de la propuesta, a fin de garantizar la seguridad jurídica y la claridad.

4.6. El CESE defiende la idea de la soberanía industrial europea en Europa, aunque sigue dudando de su concretización política, pues la mayoría de los Estados miembros de la Unión se consideran parte de la Alianza Atlántica, mientras que muchos otros aún se aferran a un concepto nacional de soberanía.

4.7. Al CESE le preocupa el futuro de la cooperación con el Reino Unido después del Brexit, y aboga por una seguridad y una asociación sólidas que incluyan la participación del Reino Unido en el FED.

4.8. Afectados por la globalización, de por sí disruptiva en muchos aspectos, los europeos ya se han dado cuenta de algunos de sus errores y engaños. Y el mayor error es la falta de acción. La política de abstinencia estratégica, que nos permitió centrarnos en la economía y nos trajo tanta riqueza durante la Guerra Fría y hasta el cambio de siglo, ha pasado a ser el obstáculo principal en el camino de Europa.

4.9. Desde hace mucho tiempo, Europa ha impuesto su voluntad al mundo, primero en solitario y luego con EE. UU. En un mundo en que el calentamiento global y los régimes autoritarios se están fortaleciendo, las desigualdades del desarrollo entre países, y también dentro de estos, se están volviendo insostenibles. Nuestro envejecido continente se siente amenazado, y muestra una tendencia a culpar a problemas como el terrorismo y los movimientos migratorios, y hasta a confundirlos a veces, al tiempo que carece de la solidaridad adecuada, tanto dentro de los Estados miembros como entre ellos, todo ello en un contexto de resurgencia del nacionalismo y el autoritarismo que está poniendo a prueba las democracias europeas. Una herramienta de política industrial tan interesante como el Fondo Europeo de Defensa no exime a la Unión Europea de reflexionar políticamente sobre qué es lo que queremos defender y cómo queremos defenderlo.

4.10. La defensa europea no se centra únicamente en las amenazas estratégicas, las intervenciones externas, la capacidad militar, la innovación tecnológica y la excelencia industrial. Dado que la principal amenaza a la que se enfrentan los europeos hoy en día es el desafío a la propia democracia europea, la política común de defensa no puede hacer caso omiso de esta dimensión política por más tiempo.

Bruselas, 12 de diciembre 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 relativo al Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (FEAG)»

[COM(2018) 380 final]

(2019/C 110/16)

Ponente: **Vladimír NOVOTNÝ**

Coponente: **Pierre GENDRE**

Consulta	Parlamento Europeo, 11.6.2018
	Consejo, 22.6.2018
Fundamento jurídico	Artículos 175, párrafo tercero, y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales (CCMI)
Aprobado en la CCMI	22.11.2018
Aprobado en el pleno	12.12.2018
Pleno n.º	539
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	201/1/3

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge favorablemente la propuesta de la Comisión, que permitirá que el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (FEAG) siga funcionando después del 31 de diciembre de 2020. El CESE recomienda que el ámbito de aplicación del FEAG, ampliado para englobar los despidos resultantes no solo de una perturbación económica grave, sino también de cualquier nueva crisis económica y financiera mundial, tenga en cuenta las transformaciones sustanciales del empleo que han provocado, por ejemplo, el desarrollo de la tecnología digital, la inteligencia artificial, la transición a una economía sin emisiones de carbono y las posibles consecuencias de una contracción del comercio mundial. De este modo, el FEAG debería convertirse en un instrumento permanente para atenuar los efectos negativos de los desafíos que el siglo XXI plantea para el mercado de trabajo.

1.2. Habida cuenta de la existencia de cierta confusión entre las funciones de los distintos fondos europeos, el Comité aboga por la difusión de información clara y simple a todas las partes interesadas sobre el alcance de sus respectivas intervenciones y sus posibles complementariedades. El CESE recuerda que el FEAG no tiene por objeto sustituir los mecanismos legales nacionales o resultantes de convenios colectivos, sino que, en su caso, puede complementarlos de manera útil.

1.3. El Comité pide a los gobiernos de los Estados miembros que cooperen con la Comisión para crear mecanismos a escala nacional, que permitan reforzar las estructuras administrativas en términos de capacidad, a fin de facilitar y hacer más eficaces la preparación de las solicitudes de intervención del FEAG para las pequeñas y medianas empresas (pymes) y la concesión de ayuda a los trabajadores que hayan perdido su empleo.

1.4. El CESE reitera su petición de que los interlocutores sociales y las demás organizaciones de la sociedad civil participen en el proceso de solicitud de financiación desde el inicio del procedimiento y en todas las fases de la tramitación de las solicitudes de ayuda del FEAG, tanto a nivel de las empresas como a nivel de las regiones, los Estados miembros y la UE.

1.5. El CESE acoge favorablemente la propuesta de la Comisión de que los trabajadores despedidos y los trabajadores por cuenta propia que cesan en su actividad laboral tengan igual derecho al FEAG con independencia del tipo de contrato de trabajo o de relación laboral.

1.6. El Comité pide a los Estados miembros y a las instituciones de la Unión que intervienen en el proceso de toma de decisiones relacionado con el FEAG que hagan todo lo posible por reducir el tiempo de tramitación y simplificar los procedimientos con objeto de garantizar una toma de decisiones rápida y fácil sobre la movilización del FEAG.

1.7. El CESE pide a los Estados miembros que presten especial atención a las categorías de personas desfavorecidas, en particular, las personas desempleadas jóvenes y mayores, y las que se encuentren en riesgo de pobreza, ya que estos grupos se enfrentan a dificultades específicas para encontrar un empleo estable.

1.8. El Comité reitera enérgicamente que, en interés de los beneficiarios, la ayuda debe prestarse del modo más rápido y eficaz posible.

2. Antecedentes del dictamen, incluida la propuesta legislativa objeto de examen

2.1. Origen y evolución del Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización

2.1.1. El Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (FEAG), creado por el Reglamento (CE) n.º 1927/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo⁽¹⁾ para el período de programación 2007-2013, tiene por objeto facilitar la vuelta al trabajo de los trabajadores en ámbitos, sectores, territorios o mercados laborales perjudicados por perturbaciones económicas graves. El FEAG aporta ayuda a las personas, pero no tiene por objeto apoyar a las empresas en dificultades.

2.1.2. En el contexto de la evolución de la crisis económica y financiera, la Comisión llevó a cabo una revisión del FEAG en 2008 con el fin de ampliar su ámbito de aplicación entre el 1 de mayo de 2009 y el 30 de diciembre de 2011 y aumentar el porcentaje de cofinanciación del 50 % al 65 % para reducir la carga que soportan los Estados miembros.

2.1.3. El ámbito de aplicación del FEAG se amplió en 2009, a fin de cubrir, asimismo, a los trabajadores que perdieron su puesto de trabajo como consecuencia directa de la crisis económica y financiera mundial.

2.1.4. Para el marco financiero plurianual del período 2014-2020, el ámbito de aplicación del FEAG se amplió de nuevo mediante el Reglamento (UE) n.º 1309/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo⁽²⁾. Su ampliación permitió cubrir los despidos resultantes no solo de importantes modificaciones de la estructura del comercio mundial, sino también de una nueva crisis económica y financiera mundial.

2.1.5. El 17 de noviembre de 2017, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión proclamaron conjuntamente el pilar europeo de derechos sociales. Sus principios servirán de marco rector fundamental para el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización.

2.2. Nueva propuesta relativa al FEAG después de 2020

2.2.1. El objetivo principal de la nueva propuesta es garantizar que el FEAG, que es un instrumento especial mantenido al margen de los límites presupuestarios del marco financiero plurianual, siga funcionando después del 31 de diciembre de 2020 sin límite de tiempo.

2.2.2. El FEAG podría también ofrecer asistencia también en caso de crisis imprevistas que den lugar a una grave perturbación de la economía local, regional o nacional. Este tipo de crisis inesperada puede adoptar la forma de una recesión grave entre socios comerciales importantes o un desplome del sistema financiero.

2.2.3. Los trabajadores pueden percibir ayudas del FEAG, independientemente de su contrato de trabajo o su relación laboral. Es posible incluir no solo a los trabajadores con contratos laborales de duración indefinida, sino también a los trabajadores con contratos de duración determinada, a los trabajadores cedidos por agencias de trabajo temporal, a los propietarios-administradores de microempresas y a los trabajadores por cuenta propia.

2.2.4. Se pueden presentar solicitudes de ayuda del FEAG en favor de trabajadores cuando el número de despidos supere un límite determinado. El límite de 250 es menor que el correspondiente al período de programación 2014-2020. En numerosos Estados miembros, la mayoría de los trabajadores son empleados de pymes.

2.2.5. El FEAG se centra en las medidas activas de empleo destinadas a que los trabajadores que hayan sido objeto de un despido vuelvan a obtener un empleo estable rápidamente. El FEAG no puede contribuir a la financiación de medidas pasivas. Únicamente se podrán incluir indemnizaciones si estas están concebidas como incentivos para facilitar la participación de los trabajadores despedidos en medidas activas de empleo; se ha limitado el porcentaje de las indemnizaciones en un paquete coordinado de medidas activas de empleo.

⁽¹⁾ DO L 406 de 30.12.2006, p. 1.

⁽²⁾ Reglamento (UE) n.º 1309/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (2014-2020) y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1927/2006 (DO L 347 de 20.12.2013, p. 855).

2.2.6. Los Estados miembros solicitarán la intervención del Fondo únicamente en caso de urgencia real. El FEAG no puede sustituir a las medidas ya financiadas con arreglo a los fondos y programas de la Unión incluidos en el marco financiero plurianual, ni a las medidas nacionales o las medidas que sean responsabilidad de las empresas que hayan realizado despidos con arreglo a la legislación nacional o a convenios colectivos.

2.2.7. Deberá ponerse en marcha una solicitud de ayuda cuando una situación de reestructuración importante tenga un impacto significativo en la economía regional o local.

2.2.8. Se prevé la realización de una evaluación *ex post* del Reglamento en vigor antes del 31 de diciembre de 2021.

3. Observaciones generales

3.1. El CESE acoge favorablemente la propuesta de la Comisión, que permitirá que el FEAG siga funcionando después del 31 de diciembre de 2020. En el pasado, el Comité aprobó una serie de dictámenes relativos a este Fondo, en los que manifestó su apoyo al mismo. Considera que estos dictámenes siguen siendo igual de válidos⁽³⁾ (⁴) (⁵) (⁶).

3.2. El CESE subraya la importancia continuada del papel del FEAG como fondo flexible para prestar ayuda a los trabajadores que hayan perdido su empleo en reestructuraciones de gran escala y ayudarles a encontrar otro cuanto antes. Recomienda que se tenga en cuenta la situación de los trabajadores por cuenta ajena obligados a soportar una reducción duradera del tiempo de trabajo sin ningún mecanismo de compensación por la reducción salarial.

3.3. En opinión del Comité, sería conveniente recopilar datos de seguimiento más detallados, en particular por lo que se refiere a la categoría de trabajadores, su formación y su experiencia profesional, su situación profesional y el tipo de empleo encontrado. Dada la complejidad administrativa de este planteamiento y la carga que representa, el Comité apoya, como alternativa, la recogida de esta información a través de cuestionarios en línea dirigidos a los beneficiarios, como propone la Comisión.

3.4. El CESE acoge favorablemente la propuesta de la Comisión de que los trabajadores despedidos y los trabajadores por cuenta propia que cesan en su actividad laboral tengan igual derecho al FEAG con independencia del tipo de contrato de trabajo o de relación laboral.

3.5. El CESE considera que las contribuciones financieras del FEAG deberían estar orientadas principalmente a medidas activas de empleo, cuyo objetivo sea reintegrar con rapidez a los beneficiarios en empleos sostenibles. Asimismo, convendría promover la concesión de ayudas a la movilidad profesional y geográfica de los trabajadores para facilitar su recolocación.

3.6. El CESE toma nota de que el importe máximo del Fondo se eleva a 225 millones EUR al año para el período 2021-2027 y considera que esta dotación se adecua a la situación económica actual de la Unión. Sin embargo, señala que, en caso de una crisis más profunda, o en situaciones de aceleración de los cambios tecnológicos y la transformación energética, esta dotación podría resultar insuficiente.

3.7. El Comité recomienda proceder, en la fase intermedia del marco financiero plurianual, a una revisión del FEAG tanto en lo que se refiere a la utilización de los créditos como al umbral mínimo de 250 trabajadores despedidos, y pide a la Comisión que adapte en consecuencia la financiación del FEAG en cooperación con la Autoridad Presupuestaria de la UE.

3.8. A este respecto, la Comisión debería plantearse la posibilidad de aumentar los correspondientes recursos financieros a alrededor de 1 000 millones EUR. Habida cuenta de que el FEAG está concebido como fondo de emergencia, conviene además garantizar que los procedimientos decisarios previstos para incrementar la dotación puedan establecerse lo antes posible.

3.9. El CESE pide a los Estados miembros que presten especial atención a las categorías de personas desfavorecidas, en particular, las personas desempleadas jóvenes y mayores, y las que se encuentren en riesgo de pobreza, ya que estos grupos se enfrentan a dificultades específicas para encontrar un empleo estable.

3.10. Los Estados miembros y las instituciones de la Unión que intervienen en el proceso de toma de decisiones relacionado con el FEAG deben hacer todo lo posible por reducir el tiempo de tramitación y simplificar los procedimientos con objeto de garantizar una toma de decisiones rápida y fácil sobre la movilización del FEAG. El Comité reitera enérgicamente que, en interés de los beneficiarios, la ayuda debe prestarse del modo más rápido y eficaz posible.

⁽³⁾ DO C 318 de 23.12.2006, p. 38.

⁽⁴⁾ DO C 228 de 22.9.2009, p. 141.

⁽⁵⁾ DO C 376 de 22.12.2011, p. 92.

⁽⁶⁾ DO C 143 de 22.5.2012, p. 17.

3.11. El CESE celebra que el pilar europeo de derechos sociales sirva de marco rector fundamental para el FEAG, lo que permitirá a la Unión poner en práctica los principios correspondientes en caso de reestructuraciones importantes. Teniendo en cuenta la dificultad de poner de relieve un factor específico de despido, el CESE recomienda que, en el futuro, la movilización del FEAG se base sobre todo en el criterio de la importancia de la incidencia de la reestructuración ligada no solo a los procesos de globalización, sino también, en particular, a otros procesos de cambio importantes como, por ejemplo, la descarbonización, la digitalización y la industria 4.0, y los cambios tecnológicos y los correspondientes procesos de transformación, así como los cambios provocados por una amplia variedad de causas que pueden dar lugar a deslocalizaciones o despidos masivos o una crisis económica o financiera. En este contexto, el CESE acoge con especial satisfacción la ampliación del ámbito de aplicación del FEAG para incluir los riesgos en el mercado de trabajo derivados de los cambios estructurales causados por la digitalización y la evolución en el ámbito de la descarbonización.

3.12. El CESE está convencido de que conviene armonizar mejor el FEAG con las demás políticas de la UE y detallar en mayor medida las modalidades de acción conjunta del FEAG con otros fondos y programas (como por ejemplo el FEAD, el FSE, el EaSI, el programa de Salud de la UE), así como su interacción.

3.13. Habida cuenta de la denominación actual del Fondo y los objetivos contradictorios que se le han asignado, y teniendo presente la importancia de mantener el acrónimo «FEAG» («EGF» en inglés), el CESE propone sustituir la denominación actual, «Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización», por «Fondo Europeo para la Adaptación y la Globalización», o por cualquier otra denominación similar que permita mantener dicho acrónimo.

3.14. El Comité opina que será útil ampliar, en el próximo período, el ámbito de aplicación del FEAG para apoyar programas como los desarrollados a escala nacional, como el de empleo de corta duración («Kurzarbeit») o la jornada reducida («short time»).

4. Pequeñas y medianas empresas

4.1. Las pymes, que representan aproximadamente el 80 % del empleo en la UE, figuran entre las más vulnerables cuando se producen crisis o procesos de transformación. Por ello, el Comité pide a los gobiernos de los Estados miembros que creen, en cooperación con la Comisión, mecanismos a escala nacional y que refuerzen las estructuras administrativas en términos de capacidad, con el fin de facilitar y hacer más eficaz la preparación de las solicitudes de intervención del FEAG de las pymes y la concesión de ayuda a los trabajadores que hayan perdido su puesto de trabajo.

4.2. El CESE apoya la propuesta de poner en pie de igualdad a los trabajadores por cuenta ajena y los trabajadores por cuenta propia (artículo 7), siempre y cuando no se dé una acumulación del trabajo por cuenta propia y el trabajo por cuenta ajena y en caso de que cese la actividad principal.

4.3. El Comité acoge favorablemente la protección de los propietarios de empresas muy pequeñas, que podrían quedarse sin trabajo como consecuencia de una crisis económica o financiera o de un cambio tecnológico, así como la posibilidad de que estas personas obtengan ayudas del FEAG. Esto no debería significar que un «trabajador por cuenta propia» se defina como «una persona que ha empleado a menos de diez trabajadores», conforme a lo dispuesto en el artículo 4 de la propuesta de Reglamento presentada por la Comisión. Esta definición tendría muchos efectos diferentes en los actos legislativos europeos, ya que calificaría de forma idéntica a las distintas categorías de actividad profesional y económica. Se pide a la Comisión que encuentre otra solución para alcanzar el objetivo de proteger a los propietarios de empresas muy pequeñas, que el Comité también apoya.

4.4. El CESE propone a la Comisión mejorar el rendimiento del FEAG, en cooperación con los Estados miembros, mediante una campaña de información dirigida, en particular, a las pequeñas y medianas empresas, para que sus trabajadores puedan beneficiarse con mayor facilidad de las posibilidades de concesión de ayudas que ofrece el FEAG.

4.5. El CESE acoge favorablemente la nueva configuración de los criterios de intervención (artículo 5), que presta especial atención a la situación en las pymes que representan un elevado porcentaje del empleo asalariado. A pesar del límite de 250 trabajadores, es especialmente importante tener en cuenta el concepto de grupo o de conjunto territorial cuando varias filiales de un mismo grupo que se enfrentan a la supresión de empleos no alcanzan este límite individualmente.

5. Observaciones específicas

5.1. El CESE recomienda prever una mayor flexibilidad para el cálculo del número de despidos y ceses de actividad (artículo 6), beneficiarios admisibles (artículo 7) y medidas subvencionables (artículo 8) para que la ayuda llegue a los trabajadores afectados lo antes posible.

5.2. El Comité recomienda, asimismo, simplificar al máximo los trámites administrativos relacionados con la presentación de solicitudes (artículo 9) y acelerar de este modo el conjunto del proceso. La simplificación de los documentos y la introducción de asistencia técnica en los Estados miembros, cuando sea necesaria, contribuirán a ampliar el alcance de las intervenciones del Fondo.

5.3. El Comité está convencido de que es indispensable simplificar las medidas administrativas (punto 2 del anexo de la propuesta de Reglamento), en particular las disposiciones en materia de seguimiento y presentación de informes, los sistemas de gestión y control, y las medidas de prevención del fraude y de las irregularidades.

5.4. El CESE aprueba la limitación del derecho a la contribución financiera del FEAG mencionada en el artículo 8, apartado 2, letra b), en el que se explica que la ayuda del FEAG no puede sustituir a las medidas que deben tomar las empresas en virtud de la legislación nacional o de convenios colectivos. Esta disposición no debe excluir de manera general las medidas de mercado, basadas en convenios colectivos, de la posible gama de ayudas que ofrece el FEAG.

5.5. El Comité espera que, en el marco de la futura evaluación ex post del FEAG, la Comisión preste una atención considerable al análisis de las causas de las disparidades en el uso del FEAG entre los Estados miembros de la UE y, en particular, el motivo de la escasa o incluso nula utilización en países como Bulgaria, la República Checa, Estonia, Croacia, Chipre, Letonia, Luxemburgo, Hungría, Malta, Eslovaquia y el Reino Unido.

5.6. El CESE reitera su petición de que los interlocutores sociales y las demás organizaciones de la sociedad civil participen en el proceso de solicitud de financiación desde el inicio del procedimiento y en todas las fases de la tramitación de las solicitudes de ayuda del FEAG, tanto a nivel de las empresas como a nivel de las regiones, los Estados miembros y la UE. Habida cuenta de su profundo conocimiento de la situación y las especificidades locales, las estructuras regionales y los municipios también pueden desempeñar un importante papel.

5.7. El Comité recomienda a la Comisión que especifique en el Reglamento que el concepto de «trabajadores» abarca también a los trabajadores miembros de cooperativas.

Bruselas, 12 de diciembre 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 el programa Europa Creativa (2021 a 2027) y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 1295/2013»

[COM(2018) 366 final]

(2019/C 110/17)

Ponente: **Emmanuelle BUTAUD-STUBBS**

Coponente: **Zbigniew KOTOWSKI**

Consulta	Parlamento Europeo, 14.6.2018
	Consejo, 21.6.2018
Decisión de la Mesa del Comité	19.6.2018
Fundamento jurídico	Artículo 173, apartado 3, y artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales (CCMI)
Aprobado en la CCMI	22.11.2018
Aprobado en el pleno	12.12.2018
Pleno n.º	539
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	207/2/2

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge favorablemente la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el programa Europa Creativa (2021 a 2027) [COM(2018) 366 final] y los indicadores que establece en el anexo II. La construcción de una Europa fuerte y unida debe basarse en la diversidad de raíces culturales, que debe transmitirse a través de la educación. La continuación de este programa debe considerarse muy beneficiosa para el desarrollo de la cultura europea y de las culturas de los distintos Estados miembros, lo que constituye un fundamento de nuestra sociedad y un crisol de nuestros valores democráticos.

1.2. Durante muchos años, el CESE fomentó las contribuciones significativas de las industrias y los sectores culturales y creativos a la creación de valor y empleo en la UE, la inclusividad y el crecimiento⁽¹⁾. En 2012, de acuerdo con la OCDE, las industrias con un uso intensivo de derechos de autor⁽²⁾ en la UE generaron el 4,2 % del PIB y el 3,2 % del empleo. De conformidad con el artículo 2 de la propuesta de Reglamento [COM(2018) 366], estos sectores incluyen «la arquitectura, los archivos, las bibliotecas y los museos, la artesanía artística, los productos audiovisuales (incluyendo el cine, la televisión, los videojuegos y los multimedia), el patrimonio cultural material e inmaterial, el diseño (incluido diseño de moda), los festivales, la música, la literatura, las artes escénicas, los libros y la edición, la radio y las artes visuales».

1.3. Teniendo en cuenta la naturaleza específica de los actos y procesos creativos, que no siempre entra claramente dentro del marco general del Derecho laboral, el CESE es plenamente consciente de los desafíos sociales que deben abordarse en algunos Estados miembros: mejora de las condiciones laborales, supresión de las horas no remuneradas, lucha contra las diferencias de género, promoción del trabajo digno, mejores condiciones de salud y seguridad en el trabajo, facilitación de la movilidad, inclusión de las personas con discapacidad y de las personas excluidas, política contra el acoso sexual, etc.

1.4. El CESE considera que el presupuesto previsto de 1 800 millones EUR no es suficiente para cumplir los ambiciosos objetivos del programa Europa Creativa 2021-2027. Esta es la razón por la que el CESE pide un presupuesto mayor. Esta inversión considerable en la creatividad de Europa, sus artistas, creadores, músicos, escritores, fotógrafos, arquitectos,

⁽¹⁾ DO C 13 de 15.1.2016, p. 83 NAT/738 (DO C 440 de 6.12.2018, p. 22), SOC/590 (DO C 62 de 15.2.2019, p. 148).

⁽²⁾ Las industrias básicas con un uso intensivo de derechos de autor incluyen nueve sectores: prensa y literatura, música, ópera y producción teatral, cinematografía y vídeo, fotografía, programas informáticos y bases de datos, artes visuales y gráficas, publicidad y artes, y sociedades de gestión colectiva de derechos de autor.

inventores de videojuegos, cineastas, etc. ayudará a la UE a competir con éxito con grandes países que tienen estrategias deliberadas de poder de influencia (los Estados Unidos, Japón, Corea del Sur) a escala nacional y dentro de organizaciones internacionales. Esta financiación de la UE debe ser complementada con financiación pública regional y nacional. Poner en marcha incentivos fiscales específicos también podría atraer a filántropos (por ejemplo, para la restauración de patrimonio) y facilitar la microfinanciación colectiva para la creación de nuevos modelos de negocio.

1.5. El CESE también cree que es necesario invertir en herramientas jurídicas y técnicas para luchar más eficazmente contra todas las formas de fomento de la violencia y la discriminación, especialmente en la producción de videojuegos en línea para niños y jóvenes.

1.6. El CESE apoya la inclusión de una dimensión creativa y cultural en la política exterior de la UE (política comercial, relaciones internacionales, etc.)⁽³⁾.

1.7. Este esfuerzo financiero sin precedentes debe lograrse a través de tres canales:

- un mayor presupuesto para Europa Creativa de 1 930 000 EUR, en lugar de 1 850 000 EUR, para 2021-2027, con una financiación adicional de 80 millones EUR para el capítulo «INTERSECTORIAL», que permitirá proyectos de «enriquecimiento mutuo» adicionales, tanto entre las propias industrias culturales y creativas (música, moda, diseño, arte, cinematografía, edición, etc.) como entre las industrias culturales y creativas y otras industrias, y mayores recursos financieros para más formación en el ámbito de los medios de comunicación, en un contexto en el que el pluralismo de los medios se ha puesto en cuestión recientemente en la UE;
- apoyo financiero a la cultura y la creación en una amplia variedad de programas de la UE para «potenciar la incorporación de la cultura a las otras políticas sectoriales, lo que redundaría en beneficios recíprocos, para la cultura y para el sector considerado»⁽⁴⁾: Horizonte 2020, Fondo Social Europeo, Europa Digital, Fondo de Cohesión, Erasmus;
- apoyo continuo al Instrumento de Garantía Financiera dedicado a las «industrias culturales y creativas» para ofrecer garantías y, en caso necesario, apoyo en forma de capital a las pymes y las empresas emergentes.

1.8. Esta aspiración renovada de una Europa más cultural y creativa también beneficiará a varios sectores y cadenas de valor industrial de la UE, desde los textiles, la confección, el cuero, los muebles, la cerámica, los juguetes, el turismo y las artes y la artesanía hasta la automoción, la construcción, la salud y el bienestar, la energía ecológica, etc., gracias a la integración de la creatividad, el diseño y las tecnologías de vanguardia. Existen muchos ejemplos en Europa de transición exitosa en algunas regiones o ciudades industriales hacia industrias creativas que generan más valor añadido (Turín).

1.9. Las oportunidades que ofrece la «revolución digital» en estas industrias con un uso intensivo de derechos de autor son especialmente importantes, y debe promoverse una inversión suficiente en equipo y soportes lógicos (por ej., inteligencia artificial, cadena de bloques, impresión en 3D y digitalización de archivos), así como en formación.

1.10. El potencial de innovación de estas industrias es ilimitado, dado que depende principalmente de la creatividad, las habilidades y la imaginación individuales. Este es el motivo por el cual las industrias culturales y creativas deben tener un presupuesto específico en el marco de «Horizonte 2020» [de al menos 3 000 millones EUR, es decir un poco menos que su peso en el PIB de la UE (4,2 %)].

1.11. En el mercado estadounidense se están produciendo grandes operaciones de fusión que tendrán un impacto en la industria cultural y creativa de la UE. En este contexto, el CESE pide a la Comisión Europea que convoque una licitación para la elaboración de un informe de inteligencia empresarial previsto en 2019 sobre las principales tendencias económicas y tecnológicas en Estados Unidos que afectan a los medios de comunicación, el cine y el sector audiovisual, y sus consecuencias probables en sus homólogos en la UE en el ámbito de la producción, el consumo y la distribución.

⁽³⁾ Hacia una estrategia de la UE para las relaciones culturales internacionales, JOIN/2016/029 final.

⁽⁴⁾ Citado del documento de debate de la Presidencia búlgara: *Una visión de futuro: perspectivas a largo plazo de la contribución de la cultura para la UE más allá de 2020*, 27 de abril de 2018.

1.12. Habida cuenta de que la UE de los 27 podría beneficiarse considerablemente de un diálogo continuado con el Reino Unido, que es un importante agente en estas industrias, el CESE pide a la Comisión Europea que apoye cualquier diálogo bilateral entre gobiernos y redes que pudiera allanar el camino para un acuerdo bilateral a fin de poner en marcha programas bilaterales ambiciosos en el marco de Europa Creativa 2021-2027. En el pasado (2014-2020) se han celebrado acuerdos bilaterales similares con terceros países como Georgia, Serbia o Ucrania.

2. Observaciones generales

2.1. Un nuevo nivel de ambición

2.2. La propuesta de Reglamento [COM(2018) 366] se basa en el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea: la Unión persigue el objetivo de «promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos» y «respetará la riqueza de su diversidad cultural y lingüística y velará por la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo». Sin embargo, existe una percepción clara de que el número de dificultades que deben afrontarse es mayor, en particular la competencia de las plataformas en línea y los motores de búsqueda, la concentración del sector en torno a un número limitado de grandes agentes o el auge de la «desinformación».

2.3. Con este nuevo programa, la Comisión Europea quiere ofrecer oportunidades a los operadores para que emprendan iniciativas europeas tecnológicas y artísticamente innovadoras de carácter transfronterizo para intercambiar, crear en colaboración, coproducir y difundir obras europeas. El propósito también es reforzar la posición de los agentes de la UE en el mercado europeo y mundial. Pueden hallarse ejemplos de mejores prácticas en este ámbito en las actividades del fondo Eurimages del Consejo de Europa.

2.4. Un presupuesto mayor pero todavía insuficiente

2.4.1. El presupuesto propuesto de 1 850 millones EUR para 27 Estados miembros es mayor que el actual, pero solo representa un 0,001 % del marco financiero plurianual general 2021-2027 de la UE, que asciende a 1 135 000 millones EUR.

2.5. El presupuesto propuesto por la Comisión se divide en tres partes:

- el capítulo «CULTURA» con 609 millones EUR (33 % del presupuesto total, frente al 31 % del presupuesto total de Europa Creativa 2014-2020);
- el capítulo «MEDIA» con 1 081 millones EUR (58 % del presupuesto total, frente al 56 % del presupuesto total de Europa Creativa 2014-2020);
- el capítulo «INTERSECTORIAL» con 160 millones EUR (9 % del presupuesto total, frente al 13 % del presupuesto total de Europa Creativa 2014-2020).

2.5.1. El CESE pide un presupuesto adicional de 80 millones EUR para el capítulo «INTERSECTORIAL», para desarrollar el pleno potencial de los proyectos de «enriquecimiento mutuo»⁽⁵⁾ (economía digital, turismo, arte, lujo, cultura, impresión digital, etc.) y para identificar más respuestas prácticas en materia de alfabetización mediática.

2.5.2. El objetivo de apoyar proyectos prioritarios dirigidos a un público más amplio es adecuado para el sector audiovisual (capítulo «MEDIA») pero no debe aplicarse a todas las actividades culturales, en particular en las zonas rurales. La cohesión social y la inclusión social están en el centro del proyecto europeo.

2.6. La repercusión de la salida del Reino Unido para la creación y la cultura

2.6.1. Este nuevo programa tendrá lugar en la Europa de los Veintisiete después de la salida del Reino Unido, que es uno de los Estados miembros en los que la industria cultural y creativa desempeña un papel fundamental (90 000 millones GBP en 2016 y 2 millones de trabajadores). El CESE considera que resulta esencial para las dinámicas de «Europa Creativa» mantener unas relaciones culturales sólidas con el Reino Unido y promover, cuando sea posible y necesario, la cooperación bilateral. Debe perseguirse el objetivo de un acuerdo bilateral específico y a medida con el Reino Unido a fin de llevar a cabo acciones y programas, sobre la base del artículo 8 de la propuesta de Reglamento y de conformidad con la revisión de la Directiva de servicios de comunicación audiovisual.

⁽⁵⁾ Véase el punto 4.6 del Dictamen del CESE: DO C 13 de 15.1.2016, p. 83.

2.7. Enseñanzas extraídas del anterior programa Europa Creativa 2014-2020

2.7.1. En los diversos estudios de impacto solicitados por la Comisión Europea, los principales límites eran los siguientes:

- presupuestos insuficientes para tener un gran impacto a nivel de la UE o sectorial;
- financiación demasiado fragmentada para el programa «MEDIA»;
- acceso y notificación administrativa excesivamente complejos a los programas y la financiación de la UE, especialmente para las pymes y los particulares y para quienes presentaban una solicitud por primera vez;
- distribución desigual de los fondos entre los Estados miembros.

2.7.2. Durante una audiencia organizada en París (6 de octubre de 2016) por Sylvia Costa, presidenta de la Comisión de Cultura y Educación, las partes interesadas señalaron otros problemas concretos:

- la tasa de éxito de la licitación en el capítulo «CULTURA» es muy baja: 11 %;
- el plazo máximo para una traducción literaria es demasiado corto: dos años;
- el número de terceros países que pueden participar en algunos proyectos es demasiado reducido;
- debe promoverse y apoyarse la noción de «experimentación», así como la de «innovación».

Para tener en cuenta estas críticas, la Comisión Europea propone determinadas simplificaciones para 2021-2027:

- mayor flexibilidad para adaptar los programas de trabajo a circunstancias imprevistas;
- más acuerdos marco de asociación y subvenciones en cascada;
- más incentivos para recompensar los resultados vinculados a la capacidad de llegar a un público más amplio;
- uso sistemático de formularios e informes electrónicos y requisitos de presentación de información menos estrictos.

2.8. El capítulo «Cultura»

2.8.1. El presupuesto general de 609 millones EUR apoyará la circulación transfronteriza de obras y la movilidad de operadores creativos; fomentará las asociaciones, redes y plataformas que busquen un público más amplio dentro y fuera de Europa para las obras y operadores del sector europeo de la cultura y la creación; y promoverá la identidad, el patrimonio y los valores europeos a través de la concienciación cultural, la educación artística y la creatividad en la educación. También se apoyarán acciones especiales de la UE como las Capitales Europeas de la Cultura, los premios culturales de la UE y el Sello de Patrimonio Europeo. Otra prioridad es fomentar el desarrollo de la capacidad de proyección internacional de los sectores europeos de la cultura y la creación para operar a escala internacional.

El CESE desea añadir al Reglamento propuesto un apartado sobre la creatividad folclórica y «amateur», puesto que es precisamente esta forma de creatividad la que sentó la base para el desarrollo y la difusión de una auténtica sensibilidad humanística y artística.

2.9. El capítulo «Media»

2.9.1. Este programa engloba los medios audiovisuales, el cine y los videojuegos con un presupuesto general de 1 081 000 EUR. Está vinculado a algunas herramientas legislativas específicas: la revisión del marco de derechos de autor y la revisión de la Directiva de servicios de comunicación audiovisual.

2.9.2. La primera [COM(2016) 593 final] fue adoptada por el Parlamento Europeo (12 de septiembre de 2018) en primera lectura.

Esta propuesta tiene tres objetivos principales: a) mejorar el acceso al contenido en línea y transfronterizo para los programas de televisión y radio en plataformas de vídeo a la carta); b) armonizar y modernizar las excepciones de los derechos de autor en el Derecho de la UE en los ámbitos de enseñanza, investigación y conservación del patrimonio cultural; y c) establecer un mercado de derechos de autor que funcione bien para editores de prensa, autores e intérpretes que producen contenido para plataformas en línea.

2.9.3. Esto último persigue varios objetivos: brindar nuevas oportunidades para la promoción de obras europeas dentro (mínimo del 30 % de las obras de la UE en plataformas de vídeo en línea) y fuera de la UE, fomentar la cooperación en toda la cadena de valor desde las primeras fases de producción hasta la distribución y exhibición, y aumentar el nivel de protección de los niños y los consumidores.

2.9.4. El presupuesto de 1 081 000 EUR dedicado al sector audiovisual europeo, incluida la industria cinematográfica, la televisión y los videojuegos, tiene los siguientes objetivos: a) estimular la colaboración y la innovación en la producción de obras audiovisuales de la UE; b) mejorar la distribución teatral y en línea transfronteriza; y c) apoyar la influencia internacional de las obras audiovisuales de la UE a través de una mejor promoción y distribución internacional de obras europeas y una narración innovadora que incluya la realidad virtual.

2.10. *El capítulo «Intersectorial»*

2.10.1. Se prevé un presupuesto general de 160 millones EUR para apoyar el surgimiento de proyectos intersectoriales entre agentes creativos y culturales (música, medios, literatura, arte, etc.), ayudar a las oficinas de información de Europa Creativa a promover el programa en su país, y propiciar un «entorno mediático libre, diverso y plural, un periodismo de calidad y la alfabetización mediática» (artículo 6, letra c), COM(2018) 366 final).

2.10.2. El CESE considera crítico este último objetivo: en 2017, la libertad de prensa ha perdido terreno en varios Estados miembros. Teniendo en cuenta este contexto particular, el CESE pide mayor financiación para apoyar el fomento de la libertad de expresión y un entorno mediático diverso y plural, la promoción de altos niveles de calidad de los medios de comunicación en términos de contenido, y programas de alfabetización mediática que permitan a los ciudadanos adquirir una comprensión crítica de los medios de comunicación.

3. Observaciones específicas

3.1. Los derechos de autor en la era digital

3.1.1. Un estudio de la OCDE de 2015 sobre los derechos de autor en la era digital confirma la intensidad de los debates jurídicos y públicos sobre las formas y los medios de adaptar los marcos nacionales de derechos de autor a la revolución de internet.

Las principales cuestiones objeto de debate son: a) el alcance de los derechos de autor; b) las obras huérfanas; c) las excepciones y limitaciones a los derechos de autor; d) el registro de los derechos de autor; y e) el cumplimiento.

3.1.2. El CESE desea defender los nuevos derechos de autor relacionados con las editoriales para el uso digital de sus publicaciones de prensa, propuestos en el artículo 11 de la propuesta de Directiva sobre los derechos de autor en el mercado único digital, la protección de los contenidos por parte de los servicios en línea, tal y como se propone en el artículo 13, el mecanismo de adaptación de contratos (artículo 15) y el mecanismo de resolución de litigios (artículo 16).

3.2. La competencia feroz a escala internacional debe conducir a una estrategia clara de la UE para las industrias culturales y creativas, tanto en lo que se refiere a las políticas para el mercado único como de cara al exterior (agenda internacional para la cultura, la diplomacia cultural y la política comercial).

3.2.1. Empresas estadounidenses como Apple con iTunes, el mayor almacén de música en línea del mundo desde 2010, Netflix con 130 millones de suscriptores en 2017, y YouTube con 1 300 000 usuarios mensuales y más de 5 000 millones de vídeos vistos cada día tienen una posición dominante en el ámbito de las plataformas en línea.

3.2.2. En la industria cinematográfica⁽⁶⁾, por ejemplo, «[las] producciones y coproducciones de [Estados Unidos] contabilizan el 90 % de las películas más vistas en las salas durante ese año [2012]», con un corolario natural: «resulta claro el predominio casi absoluto de la lengua inglesa».

⁽⁶⁾ *Diversity and the film industry: An analysis of the 2014 UIS Survey on Feature Film Statistics*, marzo de 2016, p. 31.

3.2.3. Recientemente se han producido importantes fusiones en Estados Unidos que confirman que están teniendo lugar cambios significativos en la producción, distribución y consumo de contenido audiovisual. ¿Cuáles serán los efectos de estos grandes cambios ocurridos en Estados Unidos sobre el sector audiovisual de la UE, que sigue estando fragmentado, con menor financiación pública y un nivel persistentemente bajo de difusión transfronteriza debido a un presupuesto limitado y barreras lingüísticas? Un estudio independiente con datos cuantitativos y cualitativos sería de gran ayuda.

Otros países importantes, como Canadá, China, la India y Japón, han adoptado políticas de incentivación eficaz y a largo plazo para apoyar, tanto interna como externamente, aquellos activos que contribuyen a su poder de influencia; la UE debe hacer lo mismo.

3.3. Diversificación y renovación de los modelos de negocio

3.3.1. Deben fomentarse modelos de negocio innovadores para las industrias con un uso intensivo de derechos de autor en la UE en tres direcciones:

- a) el uso de todas las herramientas digitales (inteligencia artificial, cadena de bloques, macrodatos, impresión en 3D, etc.) como oportunidad para enriquecer el contenido de los bienes y servicios culturales y la manera en que están disponibles para los consumidores;
- b) oportunidades relacionadas con la mejora de la portabilidad del contenido en proyectos transfronterizos;
- c) la búsqueda de nuevas formas de generar ingresos (suscripciones, pago por visión, etc.) sin excluir a los consumidores vulnerables.

3.3.2. Las influencias mutuas entre la industria cultural y creativa y los diversos sectores económicos que integran «un componente cultural o creativo» se han demostrado en muchos estudios. En la interfaz entre las industrias culturales y creativas y las tecnologías digitales reside una potente fuente de innovación tanto de vanguardia como incremental.

3.3.3. Por supuesto, determinadas actividades culturales que se benefician de financiación pública o privada no deben depender únicamente de generar beneficios. El nuevo programa también debe cubrir actividades «no orientadas al mercado».

3.4. Acceso a la financiación

3.4.1. El Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas puso en marcha un nuevo instrumento de garantía en junio de 2016 para beneficiar a las pequeñas y medianas empresas y las microempresas de los sectores cultural y creativo que tienen dificultades para acceder a préstamos en sus propios países. Se previó una cantidad inicial de 121 millones EUR para este nuevo mecanismo, que se espera que genere 600 millones EUR en préstamos y otros productos financieros.

3.4.2. Tras un inicio lento, nueve Estados miembros —Bélgica, Chequia, España, Francia, Italia, Luxemburgo, Rumanía, Finlandia y el Reino Unido— han firmado acuerdos con el Fondo Europeo de Inversiones (FEI) para una capacidad global de más de 300 millones EUR de préstamos potenciales. En 2017, el FEI tomó la decisión de añadir 70 millones EUR adicionales. Según un informe del FEI sobre el uso de la garantía para industrias culturales y creativas (marzo de 2018), 418 «agentes» culturales y creativos se beneficiaron de este instrumento por un importe total de 76 millones EUR en préstamos, lo que representa un préstamo medio de 182 000 EUR por entidad.

3.4.3. El CESE anima enérgicamente a las autoridades competentes a nivel nacional y regional, en las zonas urbanas y rurales, a promover este instrumento específico para alimentar el crecimiento de las industrias culturales y creativas y atraer inversiones y nuevas empresas a estos sectores. Es su responsabilidad evitar la creciente brecha entre las «ciudades inteligentes», en las que existe una elevada concentración de industrias culturales y creativas⁽⁷⁾, y las zonas rurales.

⁽⁷⁾ El 64 % del empleo creativo está ubicado en zonas urbanas, J. Vlegels, W. Ysebaert *Creativiteit, diversiteit en werkomstandigheden: een analyse van de drieand van culturele en creative arbeid in België*, Sociologos 39, p. 241.

3.5. Cuestiones sociales

3.5.1. Los datos disponibles en algunos Estados miembros muestran condiciones laborales y sociales injustas e insatisfactorias: horas no remuneradas, horas extraordinarias regulares, contratos temporales, trabajos a tiempo parcial no deseados, malas condiciones de salud y seguridad, inversión insuficiente en formación, diferencias de género⁽⁸⁾, falta de diversidad étnica, acoso sexual, bajo nivel de protección social, movilidad insuficiente debido a la doble imposición y difícil acceso a visados para nacionales de terceros países.

Algunos Estados miembros han aplicado requisitos sociales que la industria cultural y creativa debe cumplir a fin de poder acceder a la financiación de la UE, apoyando así el modelo social europeo de conformidad con el papel que puede desempeñar la financiación pública.

3.5.2. Debe fomentarse el diálogo social a escala nacional a fin de encontrar soluciones adecuadas para mejorar la situación. A nivel de la UE, son necesarios más estudios independientes sobre las condiciones laborales en las industrias culturales y creativas a fin de inspirar una renovación de las políticas. Un estudio reciente muestra, por ejemplo, que los criterios de «ocupación» podrían ser más eficaces que los «sectoriales», dado que únicamente el 30,7 % de los trabajos «creativos» están localizados en los sectores de la industria cultural y creativa⁽⁹⁾.

3.5.3. Agrupaciones y redes

Las agrupaciones regionales desempeñan un papel fundamental en la promoción de nuevos modelos de colaboración y asociaciones transfronterizas. El nuevo programa debería promover la creación de nuevas agrupaciones y redes regionales de industrias culturales y creativas, así como asociaciones fructíferas entre agrupaciones y redes existentes (Emilia-Romaña, Hamburgo, Milán, etc.) que podrían impulsar un despliegue a mayor escala y las mejores prácticas.

Bruselas, 12 de diciembre de 2018.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

⁽⁸⁾ Véase el marco de acción sobre la igualdad de género en el Comité de Diálogo Social Audiovisual.

⁽⁹⁾ J. Vlegels, W. Ysebaert, Sociologos 39, p. 210-241.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los requisitos mínimos para la reutilización del agua (programa evolutivo)

[COM(2018) 337 final]

(2019/C 110/18)

PONENTE: **Mindaugas MACIULEVIČIUS**

Consulta	Parlamento Europeo, 2.7.2018
	Consejo, 26.6.2018
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Decisión de la Mesa	19.9.2017
Sección competente	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en sección	27.11.2018
Aprobado en el pleno	12.12.2018
Pleno n.º	539
Resultado de la votación	140/1/0
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. Se trata de una iniciativa de la Comisión Europea muy positiva y oportuna. La propuesta de Reglamento fomentará en gran medida el desarrollo de recursos hídricos seguros y adicionales para el riego agrícola, es decir, agua que puede procesarse para que se utilice de manera segura en la agricultura y, cuando proceda, conserve un valioso contenido de nutrientes útiles, así como materia orgánica adecuada y que enriquece el suelo.

1.2. El valor añadido de este suministro aliviará principalmente la presión sobre el suministro de agua potable, a la vez que facilitará la inversión, tanto pública como privada, para crear estos recursos hídricos suplementarios. Estas infraestructuras de tratamiento y suministro independientes y destinadas al uso agrícola se sumarán a las fuentes y a la infraestructura de suministro existentes que son servicios esenciales y cuya responsabilidad de gestión recae, dependiendo de cada país, en el Estado, el municipio u organizaciones privadas.

1.3. El CESE acoge favorablemente esta propuesta de Reglamento como complemento útil para alcanzar los objetivos de la Directiva marco sobre el agua y contribuir al Paquete de medidas sobre la economía circular. La propuesta fomentará un uso más sostenible de los recursos hídricos existentes y aumentará la confianza de los consumidores en la seguridad de los productos agrícolas afectados.

1.4. En la actualidad, los consumidores desconocen las divergencias que presentan los Estados miembros en cuanto a las normas de reutilización del agua y muchos desconocen que el agua regenerada se utiliza de manera generalizada para el riego. Dado que este Reglamento proporciona un enfoque coherente basado en un sólido asesoramiento científico, puede considerarse un elemento básico necesario en la política de seguridad alimentaria.

1.5. Contrariamente a la impresión que puede dar el título general del Reglamento, el contenido real de la propuesta se centra estrictamente en la reutilización de las aguas residuales urbanas para el riego. Aunque esto se menciona en la exposición de motivos del Reglamento, se recomienda hacer más hincapié en este punto para aliviar la preocupación de quienes crean que se están obviando las oportunidades de reutilización industrial y doméstica.

1.6. Aunque la posible reutilización del agua para la recarga de acuíferos no es el objeto del Reglamento, es una cuestión que sigue siendo de interés, por lo que deberían llevarse a cabo nuevos análisis técnicos a fin de resolver los complejos problemas detectados en la evaluación de impacto.

1.7. Para que el Reglamento tenga el máximo impacto previsto, el Comité recomienda encarecidamente que todos los Estados miembros efectúen un control eficaz de los recursos hídricos y apliquen un régimen de responsabilidad y ejecución. En particular, hay que hacer respetar de manera más sistemática las prohibiciones relativas a la extracción ilegal de agua.

1.8. Aun cuando no faltan buenos argumentos empresariales que respalden la inversión de capital que se precisa en la construcción de la infraestructura necesaria para la reutilización del agua, la construcción de tal infraestructura se apoyaría en las ayudas de los Fondos Estructurales, principalmente el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y el Fondo de Cohesión.

1.9. Aunque se espera que la incidencia en la competencia con las importaciones de terceros países sea neutra, el CESE exhorta a la Comisión a que aproveche esta oportunidad y utilice la elaboración de estas normas a escala de la UE, en conjunción con la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria, para reforzar la posición en los debates normativos internacionales sobre la reutilización del agua, de modo que las importaciones procedentes de terceros países también cumplan las normas. El CESE ha defendido con regularidad la coherencia de las normas agrícolas internacionales y este Reglamento puede establecer una referencia mundial para la reutilización del agua⁽¹⁾.

2. Introducción

2.1. Debido al cambio climático y a la creciente demanda, en muchas partes de la UE se está sufriendo ya escasez de agua⁽²⁾, y los problemas de penuria y calidad ya afectan a un tercio del territorio de la UE durante todo el año⁽³⁾. El Comité se ha hecho eco de estas preocupaciones en anteriores dictámenes, instando a invertir más en el tratamiento de las aguas residuales para su reutilización y señalando que el objetivo de cerrar el ciclo del agua ha dejado de parecer una opción irreal⁽⁴⁾. Una gran proporción de los recursos hídricos se utiliza para el riego agrícola, en particular en los Estados miembros meridionales, en los que la producción agrícola representa un componente importante de la actividad económica. Este Reglamento no persigue ampliar la zona de regadío, sino que los recursos hídricos existentes se utilicen de una manera más segura y eficiente.

2.2. Comprensiblemente, una de las principales prioridades de la Unión Europea es mantener la confianza de los consumidores en el suministro de alimentos y en el sistema de regulación y control que garantiza su seguridad. Este Reglamento aumentará la seguridad en este ámbito, en el que actualmente las normas varían considerablemente de un Estado miembro a otro. Este Reglamento podría aumentar en 4 900 millones de m³ al año el agua disponible para regadío, reduciendo en más del 5 % el estrés hídrico global. Garantizará la seguridad de las aguas regeneradas y un alto nivel de protección de la salud humana y animal y del medio ambiente.

2.3. Cabe considerar, además, que el Reglamento contribuirá a reforzar la economía circular y a mejorar la seguridad alimentaria de la UE y la salud pública. En él se aborda directamente la necesidad de establecer unos requisitos mínimos armonizados sobre la calidad del agua reciclada, que en su gran mayoría se utiliza en la agricultura. Ofrece una mayor transparencia pública al exigir un acceso en línea a información adecuada y actualizada sobre la reutilización del agua. Además, el Reglamento propuesto contribuye a la aplicación en la UE de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) y, en particular, el ODS 6 sobre Agua Potable y Saneamiento. Complementa la propuesta de la Comisión de una nueva política agrícola común al contribuir a una mejor gestión del agua en la agricultura, puesto que los agricultores tienen acceso a un suministro de agua más sostenible.

2.4. Hay que señalar que este Reglamento se presenta como parte de un programa evolutivo y que la intención es que, a largo plazo, se consideren otros ámbitos de la reutilización del agua. Sin embargo, este Reglamento en concreto tiene un objetivo delimitado y abarca casi exclusivamente el procesamiento de las aguas residuales urbanas ya tratadas para que puedan utilizarse de diversas formas para el riego agrícola. La reutilización doméstica e industrial queda fuera del ámbito de aplicación de esta propuesta aunque, en cierta medida, ya encuentra cobertura, por ejemplo, en la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas, actualmente en proceso de revisión⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Dictamen del CESE sobre el papel de la agricultura en las negociaciones comerciales, punto 4.3 (DO C 173 de 31.5.2017, p. 20).

⁽²⁾ La escasez de agua se produce cuando la demanda de agua excede la cantidad disponible durante un cierto período, o cuando la mala calidad restringe su uso.

⁽³⁾ COM(2012) 672 final.

⁽⁴⁾ Dictamen del CESE «Plan para salvaguardar los recursos hídricos de Europa», (DO C 327 de 12.11.2013, p. 93).

⁽⁵⁾ Directiva 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas (DO L 135 de 30.5.1991, p. 40).

3. Síntesis de la propuesta de la Comisión

3.1. El Reglamento propuesto forma parte de un enfoque integrado de la gestión del agua destinado a hacer frente al grave y creciente problema de la escasez de agua en toda la UE. Junto a las medidas de ahorro de agua y de mejora de la eficiencia hídrica, las aguas tratadas procedentes de instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas pueden ser una opción alternativa fiable de suministro de agua.

3.2. Por lo general, la reutilización del agua tiene un menor impacto medioambiental en comparación con otras alternativas de suministro y puede ofrecer un amplio abanico de ventajas ambientales, económicos y sociales. El Reglamento se centra en la reutilización del agua para el riego agrícola, que actualmente representa alrededor de una cuarta parte del total de agua dulce extraída en la UE.

3.3. El Reglamento se aplicará directamente, además de a los Estados miembros, a los operadores de las empresas, lo cual podría estimular el desarrollo y la adopción de tecnologías verdes. La propuesta establece unos requisitos mínimos de calidad y el control de las aguas regeneradas, introduce tareas fundamentales para la gestión de riesgos y ofrece un enfoque armonizado de la reutilización del agua para riego en toda la UE. En concreto, la propuesta establece:

3.3.1. Unos requisitos mínimos para la calidad del agua regenerada y el control, que incluyen elementos microbiológicos (por ejemplo, niveles de la bacteria E. coli) y requisitos para los controles de rutina y de validación. Estos requisitos garantizarán que el agua regenerada que se produce de conformidad con el Reglamento propuesto sea segura para el riego.

3.3.2. Unas tareas fundamentales para la gestión de riesgos que aportan un nivel adicional de protección a los requisitos mínimos, por ejemplo, la detección de cualquier riesgo adicional que deba abordarse para que la reutilización del agua sea segura. Esto supone, en primer lugar, que el operador de la instalación de regeneración deberá elaborar un plan de gestión de los riesgos de la reutilización del agua, necesario para la expedición de una licencia por la autoridad competente, que se revisará al menos cada cinco años.

3.3.3. Mayor transparencia. Las nuevas normas de transparencia exigen que los ciudadanos puedan acceder fácilmente a información en línea sobre las prácticas de reutilización del agua en sus respectivos Estados miembros. Está previsto un acto de ejecución a fin de establecer normas detalladas sobre el formato y la presentación de la información que ha de facilitarse.

3.4. Se prevé que los Estados miembros creen conjuntos de datos con información sobre la reutilización del agua con el apoyo de la Agencia Europea de Medio Ambiente, que presentará resúmenes periódicos de la aplicación del Reglamento a escala de la Unión. La primera evaluación tendrá lugar seis años después de la entrada en vigor del Reglamento.

3.5. Se debe destacar que la propuesta de Reglamento no obliga a los Estados miembros a tratar las aguas residuales para el riego. Su principal objetivo es lograr que las diversas partes interesadas —autoridades responsables del agua, agricultores, inversores y consumidores— confíen en que se han aplicado de manera coherente las normas de seguridad más exigentes en el suministro de agua utilizada para el riego. Esto supondrá un avance considerable respecto de la práctica actual.

3.6. Las cuestiones técnicas —en particular, la detección, las normas de seguridad y los parámetros de umbral— se analizan detalladamente en la evaluación de impacto y en los documentos de investigación que la acompañan.

4. Observaciones generales

4.1. El Comité acoge favorablemente este Reglamento, que contribuye a mitigar las presiones debidas al cambio climático y constituye un complemento útil para la aplicación de la Directiva marco sobre el Agua (DMA) y la economía circular en general. Se toma nota de los ejemplos positivos de amplia reutilización del agua combinada con la producción agrícola, en particular en Chipre e Israel, donde actualmente se reutiliza cerca del 90 % de las aguas residuales tratadas. Se pregunta si en el Reglamento sobre la reutilización del agua no debería haberse tenido en cuenta la cuestión de la recuperación del calor de las aguas antes de su conducción a instalaciones de tratamiento de aguas residuales. Los dispositivos correspondientes deberían instalarse en viviendas individuales, bloques de apartamentos, piscinas y hoteles.

4.2. El Reglamento propuesto reconoce la primacía de las medidas de ahorro y eficiencia hídrica en la jerarquía de la gestión del agua. Solo se optará por la reutilización voluntaria cuando esta sea pertinente, segura y rentable. Existe un margen considerable para reutilizar el agua para el riego, especialmente en algunos Estados miembros meridionales que

destacan por sus modestos niveles: por ejemplo, Italia y Grecia reutilizan el 5 % y España el 12 %, y resulta alentador que la reutilización del agua esté aumentando a un ritmo constante.

4.3. El Comité toma nota de que el Reglamento tiene por objeto establecer un planteamiento uniforme aplicable a las normas de calidad del agua destinada a la reutilización, algo que no ocurre actualmente. Los consumidores no suelen ser conscientes de las grandes diferencias en la calidad del agua reutilizada para el riego en los distintos Estados miembros. Una norma mínima única alentará la aceptación y la inversión y aportará más seguridad sanitaria a los consumidores.

4.4. El Comité toma nota asimismo de que se han tomado en consideración las preocupaciones que suscitan los patógenos, los contaminantes de nueva aparición, los subproductos de desinfección y las resistencias a los antibióticos (en el anexo 2), sobre la base del informe técnico «Science for Policy» del Centro Común de Investigación (CCI), que analiza minuciosamente la gestión de los riesgos que entraña para la salud y el medio ambiente la reutilización del agua para el riego agrícola⁽⁶⁾. Esto debería garantizar la protección de los suelos, las aguas subterráneas, el agua potable y los productos alimenticios en cada proyecto.

4.5. Hay muchas situaciones en las que los recursos hídricos convencionales se infravaloran y no reflejan el coste medioambiental ni el coste de los recursos. Además, sigue existiendo una enorme captación ilegal de agua procedente de ríos y pozos privados. Para que el Reglamento tenga el máximo impacto previsto, es necesario que todos los Estados miembros efectúen un control eficaz de los recursos hídricos y apliquen un régimen de responsabilidad y ejecución.

4.6. El Reglamento propuesto establece un procedimiento de concesión de autorizaciones aplicable a los proyectos de reutilización del agua. Dicho procedimiento debería contribuir a un claro reparto de responsabilidades entre los diferentes agentes del ciclo del agua que participan en el proceso de reutilización.

4.7. El Comité valora la oportunidad que ofrece el Reglamento de fomentar la adaptación o el diseño de las instalaciones de tratamiento a fin de facilitar la «fertilrigación». Se trata de la retención en el agua procesada —atendiendo en todo momento a la seguridad— de fertilizantes solubles, como el nitrógeno y el fósforo, y de materia orgánica beneficiosa para el suelo que, durante el uso doméstico e industrial, han entrado en el ciclo del agua. Se entiende que estos beneficios adicionales se subordinan al interés principal, que es proporcionar nuevos recursos hídricos mediante la reutilización del agua.

5. Observaciones específicas

5.1. Hay que señalar que el término «reutilización del agua» se refiere al uso del agua generada a partir de aguas residuales (principalmente urbanas) que, tras su tratamiento, consiguen una calidad adecuada para el uso previsto.

5.2. El objetivo principal de este Reglamento es garantizar la calidad y la seguridad de la reutilización del agua procedente de las plantas de tratamiento de aguas residuales urbanas. El Reglamento no trata del agua potable ni de las medidas directas de eficiencia hídrica. No obstante, el Comité observa que el tratamiento eficaz de las aguas residuales y su reutilización ofrecen ventajas considerables desde el punto de vista del medio ambiente en comparación con otras opciones. Por ejemplo, en 2017, la sequía provocó pérdidas para el sector agrícola italiano valoradas en 2 000 millones EUR y es probable que esta cifra aumente en toda la UE debido a las condiciones meteorológicas extremas que muchos Estados miembros han experimentado durante el verano de 2018. Se calcula que la reutilización del agua podría dar respuesta al 47 % de la demanda de riego en Italia, pero actualmente solo se utiliza de manera muy limitada.

5.3. Aunque el uso potencial de agua regenerada para el riego agrícola se da de manera abrumadora en los Estados miembros meridionales, el impulso técnico y operativo que generará este Reglamento redundará en el futuro en beneficio de toda la UE.

⁽⁶⁾ Publicación del CCI: Towards a legal instrument on water reuse at EU level.

5.4. La responsabilidad de garantizar unas normas de seguridad alimentaria, en general establecidas por la UE de acuerdo con el Reglamento sobre la legislación alimentaria general, recae —como corresponde— en los Estados miembros. La propuesta de Reglamento garantizará que la seguridad de los consumidores ocupe un lugar fundamental cuando el agua se reutilice para el riego de cultivos alimentarios. Las importaciones de productos agrícolas procedentes de terceros países deben cumplir con la legislación de la UE en materia de seguridad alimentaria, aunque actualmente no existen requisitos específicos relativos a las prácticas de riego en terceros países. Se alega que unas normas comunes de la UE podrían servir de referencia para los terceros países, y en particular para nuestros socios comerciales bilaterales, aunque esto deberá ser objeto de negociación a nivel internacional. Las aguas residuales, tratadas y no tratadas, ya se utilizan de manera considerable para regar en todo el mundo, y también en numerosos países que exportan a la UE sus productos agrícolas.

Bruselas, 12 de diciembre 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 relativo a la adaptación de las obligaciones de notificación en el ámbito de la política de medio ambiente y por el que se modifican las Directivas 86/278/CEE, 2002/49/CE, 2004/35/CE, 2007/2/CE, 2009/147/CE y 2010/63/UE, los Reglamentos (CE) n.º 166/2006 y (UE) n.º 995/2010, y los Reglamentos (CE) n.º 338/97 y (CE) n.º 2173/2005 del Consejo

[COM(2018) 381 final — 2018/0205 (COD)]

(2019/C 110/19)

Ponente: **Vladimír NOVOTNÝ (CZ-I)**

Consultas	Parlamento Europeo, 11.6.2018
	Consejo, 22.6.2018
Fundamento jurídico	Artículos 114, 192, apartado 1, 207 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Decisión de la Mesa	17.4.2018 (en previsión de la consulta)
Sección competente	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en la sección	5.10.2018
Aprobado en el pleno	12.12.2018
Pleno n.º	359
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	208/1/2

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge favorablemente la propuesta de la Comisión Europea de adaptar las obligaciones de notificación en el ámbito de la política de medio ambiente. Con ello, espera que los informes y su elaboración sean más transparentes, que se cree una base empírica para evaluar la eficacia de las políticas de medio ambiente, que se simplifiquen los procedimientos y que se reduzca la carga administrativa tanto para la Comisión como para los Estados miembros.

1.2. El CESE apoya plenamente el nuevo enfoque de la Comisión Europea respecto de la notificación en el ámbito de la política de medio ambiente, basado en una drástica modernización de los procedimientos de recopilación de datos, notificación y ulterior evaluación medioambiental usando los sistemas Inspire y Copernicus, la transmisión de datos en tiempo real y su tratamiento electrónico. El CESE estima que la propuesta de la Comisión Europea es conforme con el enfoque para la mejora de la legislación y con el programa REFIT.

1.3. El CESE recomienda que se haga uso de las bases de datos centrales de la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA) para vincular los datos y la información en materia de medio ambiente con datos geográficos, económicos y sociales a fin de interpretarlos de manera holística.

1.4. El CESE reitera que es necesario que las organizaciones de la sociedad civil participen en la elaboración y el debate de informes en materia de medio ambiente en los Estados miembros.

1.5. El CESE considera que es mejor adaptarse a los cambios en los requisitos específicos de notificación en materia de medio ambiente que adoptar un enfoque único y rígido, siempre que se mantenga la elevada calidad de los datos e informes medioambientales.

1.6. El CESE está convencido de que la actualización de la notificación en el ámbito de la política de medio ambiente y el posterior tratamiento y evaluación de los datos en materia de medio ambiente contribuirán en gran medida a alcanzar los objetivos del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente («Convenio de Aarhus»).

1.7. El CESE exhorta a los gobiernos de los Estados miembros, a sus autoridades y agencias, a la Comisión Europea y a la AEMA a que redoblen los esfuerzos para mejorar la accesibilidad, la claridad y el valor informativo de los informes y de la información en materia de medio ambiente para una amplia gama de miembros de la sociedad civil y sus organizaciones en estos ámbitos.

1.8. El CESE recomienda que en el futuro siga evaluándose y revisándose periódicamente el acervo en materia de adquisición de datos, información y notificación en el ámbito de la política de medio ambiente, que se reduzca el plazo transcurrido entre la adquisición, el tratamiento y la publicación de los datos, y que se aumente su accesibilidad, transparencia y claridad.

1.9. El CESE pide a las organizaciones medioambientales que se muestren más activas a la hora sensibilizar a la opinión pública sobre la situación del medio ambiente en sus países o regiones. A este respecto, insta a la Comisión a que anime y financie a estas organizaciones.

2. El documento de la Comisión Europea

2.1. En 2017 la Comisión Europea publicó una evaluación global del control de adecuación de la notificación en el ámbito de la política de medio ambiente. Dicha evaluación abarcó 181 obligaciones de notificación consagradas en 58 actos legislativos de la UE en materia de medio ambiente.

2.2. Este análisis de carácter transversal y exhaustivo ⁽¹⁾ se llevó a cabo para aumentar la transparencia, proporcionar una base empírica para futuras evaluaciones, y simplificar y reducir las cargas administrativas para los Estados miembros y la Comisión Europea.

2.3. Un análisis individual de los actos legislativos en cuestión puso de manifiesto que había margen para mejorar las obligaciones de presentación de informes establecidas en los siguientes actos:

- Directiva 2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽²⁾ sobre el ruido ambiental ⁽³⁾,
- Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽⁴⁾ sobre responsabilidad medioambiental ⁽⁵⁾,
- Directiva 2007/2/CE del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽⁶⁾: Directiva Inspire (infraestructura de información espacial) ⁽⁷⁾,
- Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽⁸⁾ y Directiva 92/43/CEE del Consejo ⁽⁹⁾: Directivas sobre aves y hábitats ⁽¹⁰⁾,
- Directiva 2010/63/UE del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽¹¹⁾ sobre experimentación con animales ⁽¹²⁾,
- Reglamento (CE) n.º 166/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽¹³⁾ sobre un registro europeo de emisiones y transferencias de contaminantes (EPRTR) ⁽¹⁴⁾,
- Directiva 86/278/CEE del Consejo ⁽¹⁵⁾ relativa a los lodos de depuradora,
- Reglamento (UE) n.º 995/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽¹⁶⁾ sobre la madera,

⁽¹⁾ SWD(2017) 230.

⁽²⁾ DO L 189 de 18.7.2002, p. 12.

⁽³⁾ SWD(2016) 454.

⁽⁴⁾ DO L 143 de 30.4.2004, p. 56.

⁽⁵⁾ SWD(2016) 121.

⁽⁶⁾ DO L 108 de 25.4.2007, p. 1.

⁽⁷⁾ COM(2016) 478 y SWD(2016) 273.

⁽⁸⁾ DO L 20 de 26.1.2010, p. 7.

⁽⁹⁾ DO L 206 de 22.7.1992, p. 7.

⁽¹⁰⁾ SWD(2016) 472 final.

⁽¹¹⁾ DO L 276 20.10.2010, p. 33.

⁽¹²⁾ COM(2017) 631 y SWD(2017) 353.

⁽¹³⁾ DO L 33 de 4.2.2006, p. 1.

⁽¹⁴⁾ SWD(2017) 711.

⁽¹⁵⁾ DO L 181 de 4.7.1986, p. 6.

⁽¹⁶⁾ DO L 295 de 12.11.2010, p. 23.

- Reglamento (CE) n.º 338/97 del Consejo⁽¹⁷⁾ (CITES),
- Reglamento (CE) n.º 2173/2005 del Consejo⁽¹⁸⁾ sobre la aplicación de las leyes, gobernanza y comercio forestales (FLEGT).

Actualmente está en marcha un proceso para adaptar las propuestas vigentes de la Comisión Europea (presentadas en 2018) sobre el agua potable, los contaminantes orgánicos persistentes, la reutilización de aguas residuales y los plásticos de un solo uso.

2.4. Sobre la base de los resultados de esta evaluación, se elaboró una propuesta para adaptar los distintos actos legislativos relativos a los informes en el ámbito de la política de medio ambiente y un plan pormenorizado para aplicar las modificaciones propuestas.

2.5. El objetivo de la propuesta es optimizar las obligaciones existentes en materia de notificación, transparencia y seguimiento de la aplicación recogidas en la legislación de la UE, respetando al mismo tiempo los principios de necesidad, subsidiariedad y proporcionalidad. Asimismo, la propuesta pretende adaptar los requisitos de la legislación en cuestión y mejorar la base empírica para aplicar la política de la UE.

2.6. La propuesta incluye medidas para mejorar la transparencia y la subsidiariedad (en ocho actos jurídicos), simplificar o eliminar las obligaciones de notificación (en siete actos jurídicos), adaptar el calendario de notificación (en tres actos jurídicos), simplificar las visiones generales de la UE y aclarar la función de las instituciones de la UE (en ocho actos jurídicos) y prepararse para futuras evaluaciones (en cinco actos jurídicos).

2.7. La propuesta contribuye a garantizar que el público tenga acceso a información clara en materia de medio ambiente a nivel nacional. Así, ayudará al público a tener una visión de conjunto de lo que está sucediendo en el ámbito medioambiental en toda Europa y ayudará a las autoridades públicas nacionales a tratar las cuestiones de carácter transfronterizo. La propuesta también debería reducir la carga sobre los Estados miembros, reforzar la subsidiariedad y hacer más accesible al público la información relativa a la aplicación.

3. Observaciones generales

3.1. El CESE acoge favorablemente la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la adaptación de las obligaciones de notificación en el ámbito de la política de medio ambiente⁽¹⁹⁾ como paso fundamental hacia la modernización general de la manera en que se elaboran y presentan los informes en materia de medio ambiente. Apoya el uso de los sistemas Inspire y Copernicus, los instrumentos electrónicos de tratamiento de datos, la transmisión de datos en tiempo real y, por lo que respecta a la comunicación, el menor uso de informes oficiales escritos en favor de la creación de bases de datos centrales dinámicas a escala de la Comisión Europea y de la AEMA. Haciéndose eco del punto de vista de la Comisión y del texto de la propuesta de Reglamento, el CESE señala asimismo que se trata únicamente de la introducción de modificaciones de forma y no de fondo en los diversos documentos jurídicos relativos a la selección de indicadores medioambientales, la lista de sustancias reguladas y sus límites.

3.2. El CESE considera que, si los procedimientos para elaborar y presentar informes en materia de medio ambiente se simplifican y adaptan, serán más efectivos y transparentes. El CESE espera que la propuesta reduzca la carga y de los costes por lo que se refiere a los requisitos de notificación establecidos en la legislación medioambiental de la UE y acorte considerablemente el tiempo transcurrido entre la adquisición de los datos y su publicación.

3.3. El CESE opina que es fundamental aumentar no solo la disponibilidad de los informes, sino también su claridad y la de la información para amplios sectores de la sociedad civil. Reitera el papel crucial de la sociedad civil no solo como usuaria de la información en materia de medio ambiente, sino como participante activa en la recopilación, compilación y debate de esta información y estos informes. A este respecto, el CESE destaca la importancia que revisten la evaluación del impacto medioambiental y la participación de la sociedad civil en los correspondientes debates.

⁽¹⁷⁾ DO L 61 de 3.3.1997, p. 1.

⁽¹⁸⁾ DO L 347 de 30.12.2005, p. 1.

⁽¹⁹⁾ COM(2018) 381 final — 2018/0205 (COD).

3.4. La propuesta de revisar una serie de actos legislativos se enmarca en el programa de adecuación y eficacia de la reglamentación de la Comisión Europea (REFIT) ⁽²⁰⁾. El CESE aprobó un Dictamen sobre el programa REFIT ⁽²¹⁾, en el que expresaba su preocupación por las deficiencias detectadas en las evaluaciones del impacto medioambiental y enfatizaba la necesidad de llevar a cabo una evaluación integrada y equilibrada de la dimensión social, económica y medioambiental.

3.5. En su Dictamen sobre la revisión de la aplicación de la normativa medioambiental de la UE ⁽²²⁾, el CESE destacó la importancia de incluir a la sociedad civil en la toma de decisiones y en la revisión, lo que también es pertinente por lo que respecta a la revisión de la legislación en materia de notificación en el ámbito de la política de medio ambiente.

3.6. La propuesta de la Comisión Europea incluye referencias cruzadas a la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽²³⁾ relativa al acceso del público a la información medioambiental y a la Directiva 2007/2/CE sobre información espacial, y garantiza la coherencia con los requisitos de estas Directivas. El CESE aprobó un Dictamen sobre el tema Acceso a la justicia a nivel nacional en relación con las medidas de aplicación de la legislación medioambiental de la UE ⁽²⁴⁾, en el que destacaba la importancia del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente («Convenio de Aarhus»).

3.7. El CESE llama la atención sobre el hecho de que, si bien la propuesta de la Comisión Europea solo hace referencia a la notificación en el ámbito de la política de medio ambiente, como exige la legislación de la UE, una parte importante de la notificación en el ámbito de la política de medio ambiente la producen de manera voluntaria empresas, sindicatos, ciudades, municipios, otras organizaciones y las organizaciones de la sociedad civil.

3.7.1. Algunos ejemplos de estas actividades voluntarias que incluyen la redacción de informes medioambientales: la Iniciativa mundial de presentación de informes (GRI) a nivel empresarial; informes de asociaciones profesionales, como la Iniciativa de Responsabilización en la industria química; e informes de Responsabilidad Social de las Empresas (RSE), que suelen incluir una dimensión medioambiental.

3.7.2. Las evaluaciones sobre el impacto medioambiental y la información conexa también se ofrecen al público como parte de los sistemas de gestión medioambiental del sistema de gestión medioambiental y del sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales.

3.7.3. Hace tiempo que se ha comprobado la utilidad de que las organizaciones de la sociedad civil participen activamente en el análisis de los informes en estos contextos, pues ello aumenta la confianza tanto de la sociedad civil como de las empresas. A nivel local e internacional, también se están aplicando los procedimientos de evaluación del impacto ambiental en el ámbito de la información en materia de medio ambiente.

4. Observaciones específicas

4.1. Mejora de la transparencia y la subsidiariedad

El CESE considera que la propuesta de la Comisión Europea aumenta la transparencia y facilita el acceso público a la información en materia de medio ambiente, preservando al mismo tiempo la subsidiariedad.

4.2. Simplificación o supresión de las obligaciones de notificación

El CESE considera que para reducir la carga administrativa sería conveniente simplificar el proceso o hallar un sustituto adecuado a la presentación de información en forma de texto y centrarse en mejorar el acceso del público a la información. El CESE pide a la Comisión Europea que proceda al establecimiento de una serie de indicadores compuestos básicos en materia de medio ambiente, que puedan entender los ciudadanos de todos los Estados miembros de la UE. Esto permitiría recabar más fácilmente una opinión sobre la protección del medio ambiente en los países o regiones y generaría iniciativas encaminadas a encontrar cambios positivos.

⁽²⁰⁾ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly_es

⁽²¹⁾ Dictamen del CESE «Programa de adecuación y eficacia de la reglamentación (REFIT): Situación actual y perspectivas» (DO C 230 de 14.7.2015, p. 66).

⁽²²⁾ Dictamen del CESE «Revisión de la aplicación de la normativa medioambiental de la UE (DO C 345 de 13.10.2017, p. 114).

⁽²³⁾ DO L 41 de 14.2.2003, p. 26.

⁽²⁴⁾ Dictamen del CESE sobre la «Comunicación de la Comisión relativa al acceso a la justicia en materia medioambiental» (DO C 129 de 11.4.2018, p. 65).

4.3. Adaptación del calendario de notificación

El CESE apoya la racionalización de los plazos para la presentación de mapas de ruido y planes de acción de acuerdo con la Directiva 2002/49/CE⁽²⁵⁾, la previsión de tiempo suficiente para la consulta pública y el refuerzo de la participación de la sociedad civil en el examen o revisión de los planes de acción. El CESE apoya la inclusión de disposiciones similares en otros actos legislativos, siempre que no disminuya la calidad y disponibilidad de los datos e informes medioambientales.

4.4. Simplificación de las visiones generales de la UE/aclaración de las funciones de las instituciones

El CESE considera que convendría aclarar y precisar las funciones de la Comisión Europea y la AEMA en los procesos de notificación pertinentes.

4.5. Preparación para futuras evaluaciones

El CESE acoge con satisfacción que la evaluación de la Comisión Europea haya puesto de manifiesto una serie de duplicidades, incoherencias y requisitos no esenciales tanto en la estructura de los datos y de la notificación como en la frecuencia, y otras carencias en su eficacia. El CESE está convencido de que en el futuro se constatarán más carencias, por lo que recomienda que se evalúe periódicamente el funcionamiento del acervo en este ámbito. La Comisión Europea debería llevar a cabo evaluaciones y pedir a los Estados miembros que le faciliten la información necesaria para ello. En su Dictamen SC/045 sobre «Normas preparadas para el futuro»⁽²⁶⁾, el CESE presentó recomendaciones sobre cómo proceder de cara a la legislación futura.

4.6. Datos en contexto

El CESE recomienda que las bases de datos centrales de la AEMA se estructuren de tal manera que los datos y la información en materia de medio ambiente estén vinculados con datos geográficos, económicos y sociales para que puedan interpretarse de manera global y objetiva. El CESE acoge con satisfacción los esfuerzos de la Comisión Europea por introducir una mejor legislación destinada a reducir la carga administrativa en el contexto de la revisión de las obligaciones de notificación con arreglo al Reglamento (CE) n.º 166/2006 relativo al establecimiento de un registro europeo de emisiones y transferencias de contaminantes (PRTR europeo) en relación con las obligaciones de menor importancia. Al mismo tiempo, el CESE señala la necesidad de respetar el principio de confidencialidad en relación con determinados secretos comerciales, sin que ello suponga un obstáculo a la transparencia o la disponibilidad de informes y datos en materia de medio ambiente.

4.7. Algunos cambios selectivos

El CESE considera que, en lo sucesivo, los cambios propuestos deben adaptarse a las especificidades de las disposiciones legales concretas que establecen obligaciones de notificación en materia de medio ambiente, en lugar de regirse por un enfoque único. El CESE también es partidario de la armonización de los plazos de notificación entre la Directiva 2009/147/CE (Directiva sobre aves) y la Directiva 92/43/CEE (Directiva sobre hábitats).

4.8. Fomentar la participación activa de los ciudadanos en las cuestiones medioambientales

El CESE pide a las organizaciones medioambientales que se muestren más activas a la hora sensibilizar a la opinión pública sobre la situación del medio ambiente en sus países o regiones. A este respecto, insta a la Comisión a que anime y financie a estas organizaciones.

Bruselas, 12 de diciembre de 2018.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

⁽²⁵⁾ Directiva 2007/2/CE.

⁽²⁶⁾ Dictamen del CESE «Normas preparadas para el futuro», DO C 487 de 28.12.2016, p. 51

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 508/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo

[COM(2018) 390 final — 2018/0210 (COD)]

(2019/C 110/20)

Ponente: **Brian CURTIS (UK-II)**

Consulta del Consejo	12.7.2018
Consulta del Parlamento Europeo	2.7.2018
Fundamento jurídico	Artículos 42, 43(2), 91(1), 100(2), 173(3), 175, 188, 192(1), 194(2), 304 y 349 del TFUE
Decisión de la Mesa	22.5.2018 (en previsión de la consulta)
Sección competente	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en la sección	27.11.2018
Aprobado en el pleno	12.12.2018
Pleno n.º	539
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	214/1/3

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge favorablemente la propuesta de la Comisión, que proporciona un sistema más flexible para los Estados miembros en consonancia con sus prioridades estratégicas y tiene como objetivo apoyar un modelo de negocio sostenible para los pescadores y mantener la competitividad del sector pesquero. En particular, el CESE pide una aprobación rápida, un mecanismo de financiación más accesible y un sistema de sanciones más proporcionado y armonizado. La sociedad civil organizada y las plataformas regionales de partes interesadas deberían participar en todas las fases del proceso, desde la elaboración de los planes nacionales hasta la aplicación y la evaluación final.

1.2. El CESE considera que el presupuesto actual para el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP) debe mantenerse (6 400 millones EUR). Esto es esencial para poder lograr los cambios y mejoras radicales solicitados por la Unión Europea al sector de la pesca. En particular, cabe señalar que el actual FEMP representa el 0,6 % del MFP 2014-2020, lo que significa que cualquier reducción en su financiación tendrá una incidencia insignificante en el presupuesto general de la UE, si bien puede tener graves consecuencias para muchas regiones costeras.

1.3. El CESE observa que la propuesta de la Comisión no se basa en una evaluación detallada del impacto económico y social. Esta deficiencia se ve agravada por el hecho de que el sector pesquero lleva en crisis más de veinte años. Por ello, el Comité pide la rápida intervención de la Comisión Europea (en particular de la Dirección General de Empleo) y la puesta en marcha de un diálogo social sectorial con el fin de determinar las medidas más adecuadas para compensar el impacto económico y social.

1.4. El CESE señala que la acuicultura y la economía azul aún están muy lejos de compensar la pérdida de empresas y de puestos de trabajo. El Comité anima a la Comisión y a los Estados miembros a que establezcan un mecanismo simplificado tanto para los nuevos proyectos de acuicultura como para la modernización de los ya existentes.

1.5. El nuevo FEMP debería dar prioridad a la dimensión social, reforzando y financiando medidas para la promoción y el apoyo del diálogo social, la seguridad, las condiciones de trabajo y el desarrollo de capacidades, mejorando la competencia de los trabajadores y el «relevo generacional».

1.6. El Comité alienta a la Comisión Europea y a los Estados miembros a que adopten medidas más enérgicas para garantizar la plena trazabilidad de las importaciones, tanto desde el punto de vista de la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (pesca INDNR) como de la seguridad alimentaria. La lucha contra toda forma de esclavitud y explotación, ya sea a bordo o durante la transformación en tierra, debería ser una piedra angular de la nueva estrategia global de la UE en materia de pesca y gobernanza de los océanos.

1.7. El CESE recomienda que se financie la construcción de nuevos buques en sustitución de los antiguos, siempre que la flota en cuestión no presente un exceso de capacidad y que las especies objetivo se pesquen dentro de los niveles de rendimiento máximo sostenible (RMS). Esta medida debería incluir el uso de motores más sostenibles y eficientes para reducir las emisiones de CO₂ y garantizar la seguridad de la tripulación.

1.8. El Comité recomienda mantener los criterios actuales de apoyo financiero y compensación en el caso de paralización temporal o definitiva de la actividad pesquera. Es importante que tanto los pescadores como los propietarios de los buques de pesca puedan beneficiarse de estos instrumentos financieros.

1.9. El Comité respalda la propuesta de introducir medidas específicas en favor de la pesca costera artesanal, que constituye un motor esencial para los medios de subsistencia y el patrimonio cultural de muchas comunidades costeras. No obstante, para apoyar un modelo de negocio sostenible para la pesca artesanal, también es importante adoptar medidas técnicas y de conservación adaptadas allá donde esta esté más extendida (por ejemplo, en el Mar Mediterráneo). Estas medidas deberían adaptarse a los distintos tipos de pesca y a las características biológicas de cada entorno marino. El CESE considera que la recopilación, el control y la aplicación eficientes de los datos son condiciones previas esenciales para una gestión responsable de la pesca que potencie los beneficios sociales y económicos para los pescadores y las comunidades locales.

2. Introducción y metodología

2.1. El nuevo Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP) forma parte del marco financiero plurianual (MFP) 2021-2027. El FEMP es un instrumento fundamental para apoyar la consecución de los objetivos de la política pesquera común (PPC), fomentar la aplicación de la política marítima de la Unión y reforzar la gobernanza internacional de los océanos, especialmente en el marco de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible.

2.2. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) considera que el nuevo presupuesto a largo plazo de la UE es un factor decisivo para el desarrollo sostenible, el crecimiento y la cohesión y, de manera más general, para el futuro de Europa. Por esta razón, el presente dictamen está estrechamente relacionado con todos los demás en los que se analizan fondos específicos en el marco del nuevo MFP 2021-2027⁽¹⁾.

3. Síntesis de la propuesta

3.1. El nuevo FEMP 2021-2027 se centrará en cuatro prioridades:

- fomentar la pesca sostenible y la conservación de los recursos biológicos marinos;
- contribuir a la seguridad alimentaria mediante una acuicultura y unos mercados competitivos y sostenibles;
- permitir el crecimiento de una economía azul sostenible y fomentar unas comunidades costeras prósperas, y
- reforzar la gobernanza internacional de los océanos y permitir unos mares y océanos protegidos, seguros, limpios y gestionados de manera sostenible.

3.2. El nuevo presupuesto del FEMP ascenderá a 6 140 millones EUR a precios corrientes. Los recursos se dividen principalmente entre gestión compartida y directa. Se asignan 5 310 millones EUR en régimen de gestión compartida con los Estados miembros y 830 millones EUR en régimen de gestión directa por la Comisión Europea.

3.3. La propuesta de la Comisión tiene por objeto superar las limitaciones del FEMP 2014-2020 y establecer un sistema de financiación capaz de hacer frente a los nuevos retos en el marco de los objetivos de desarrollo sostenible. Las características principales del nuevo FEMP son las siguientes:

⁽¹⁾ Dictámenes del CESE: *Marco financiero plurianual para el período posterior a 2020* (DO C 440 de 6.12.2018, p. 106); *Reglamento sobre disposiciones comunes 2021-2027* (pendiente de publicación en el DO); *Reglamento relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y Fondo de Cohesión para después de 2020* (pendiente de publicación en el DO); *Reglamento sobre la cooperación territorial europea 2021-2027* (DO C 440 de 6.12.2018, p. 116); *Reglamento sobre la cooperación transfronteriza 2021-2027* (DO C 440 de 6.12.2018, p. 124); *Fondo Social Europeo +* (pendiente de publicación en el DO); *Propuesta para Horizonte Europa (el nuevo PM9)* (pendiente de publicación en el DO).

3.3.1. Simplificación

El FEMP del período 2014-2020 se basa en una descripción rígida de las posibilidades de financiación y las normas de admisibilidad, lo que ha complicado la aplicación por parte de los Estados miembros y los beneficiarios. El FEMP de 2021-2027 ofrece un abanico más amplio de posibilidades para que los Estados miembros puedan orientar el apoyo a sus prioridades estratégicas. En particular, el Reglamento describe diferentes ámbitos de apoyo en relación con cada prioridad, proporcionando un marco flexible para la aplicación. Los Estados miembros prepararán su programa, en el que indicarán los métodos más apropiados para la consecución de las prioridades. Deberá concedérseles flexibilidad en lo que respecta a las normas de admisibilidad.

3.3.2. Armonización con otros fondos de la UE

En el nuevo MFP, las normas aplicables a todos los fondos se establecen en un Reglamento sobre disposiciones comunes (RDC). En particular, se desarrollarán sinergias específicas con otros fondos (FEDER, FSE, etc.).

3.3.3. Condicionalidad

En consonancia con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20) y con el ODS 14 sobre la conservación y el uso sostenible de los océanos, la UE se ha comprometido a promover una economía azul sostenible, la conservación de los recursos biológicos y la consecución de un buen estado medioambiental, a prohibir determinadas formas de subvenciones a la pesca que contribuyen al exceso de capacidad y a la sobreexplotación pesquera, a eliminar las subvenciones que contribuyan a la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR) y a abstenerse de introducir tales subvenciones. Por esta razón, el Reglamento establece restricciones y condiciones («operaciones no admisibles») para evitar efectos negativos en la conservación de la pesca.

3.3.4. Orientación a los resultados

El rendimiento del apoyo del FEMP deberá evaluarse con arreglo a indicadores. Los Estados miembros informarán acerca de los avances hacia los hitos y las metas establecidos. La Comisión efectuará un examen anual del rendimiento basado en los informes de rendimiento elaborados por los Estados miembros, que permita una detección temprana de posibles problemas de aplicación y la adopción de medidas correctoras.

3.3.5. Sostenibilidad ambiental, social y económica

La pesca y la acuicultura sostenibles figuran entre los principales objetivos de la PPC. Entendiendo la sostenibilidad en su sentido más amplio, junto con los objetivos medioambientales deben perseguirse beneficios económicos, sociales y laborales. El rendimiento máximo sostenible (RMS) seguirá siendo el método clave para garantizar una pesca sostenible. Se prestará apoyo a la transición hacia actividades más sostenibles. La compensación por la paralización extraordinaria de las actividades pesqueras solo se concederá si el impacto de tales circunstancias en los pescadores es significativo⁽²⁾. La pesca costera artesanal, las regiones ultraperiféricas, la renovación generacional, la educación y la formación, y la salud y la seguridad en el trabajo serán objeto de un enfoque y un apoyo específicos en el marco del nuevo FEPM. La obligación de desembarque podría seguir siendo un aspecto crítico debido a sus enormes implicaciones financieras. Por ello, el FEMP prestará apoyo a la innovación y a las inversiones que contribuyan a la aplicación de la obligación de desembarque, como inversiones en artes de pesca selectivas, en la mejora de las infraestructuras portuarias y en la comercialización de las capturas no deseadas. Por último, se prestará apoyo a los pescadores y los puertos de cara a la modernización de la recogida y la gestión de residuos de los artes de pesca perdidos y los desechos marinos.

3.4. Más del 60 % del pescado que se consume en la UE se importa de terceros países⁽³⁾. Para paliar este desequilibrio, es necesario apoyar, además de las actividades pesqueras, también la acuicultura, que proporciona pescado con un alto nivel de calidad y a precios asequibles. Por esta razón, el FEMP apoyará la promoción y el desarrollo sostenible de la acuicultura, incluida la acuicultura en agua dulce.

3.5. El 60 % de los océanos se sitúan fuera de los límites de las jurisdicciones nacionales. Esto significa que la UE tiene que ser más activa y desempeñar un papel más importante en el desafío mundial de la gobernanza de los océanos. El FEMP apoyará este compromiso en favor de unos océanos seguros, protegidos, limpios y gestionados de forma sostenible en régimen de gestión directa. Por último, la mejora de la protección de las fronteras (cooperación entre guardacostas) y la vigilancia marítima son retos emergentes que serán financiados por el FEMP 2021-2017.

⁽²⁾ Si las actividades comerciales del buque afectado se interrumpen durante al menos 90 días consecutivos y si las pérdidas económicas provocadas por la paralización ascienden a más del 30 % del volumen de negocios anual de la empresa en cuestión durante un período de tiempo especificado.

⁽³⁾ COM(2018) 390, p. 12.

3.6. Dicho apoyo deberá complementarse con una financiación específica para la Agencia Europea de Control de la Pesca, unos acuerdos de colaboración de pesca sostenible (ACPS) y la adhesión de la Unión a las organizaciones regionales de ordenación pesquera (OROP) y otras organizaciones internacionales, lo que también contribuye a la aplicación de las políticas de la Unión en los sectores pesquero y marítimo.

4. Observaciones generales

4.1. El CESE acoge favorablemente la propuesta de la Comisión, que proporciona un sistema más flexible para los Estados miembros en consonancia con sus prioridades estratégicas y tiene como objetivo apoyar un modelo de negocio sostenible para los pescadores y mantener la competitividad del sector pesquero. Concretamente, el Comité señala que el principal problema del actual FEMP es su bajo nivel de aplicación⁽⁴⁾. Esta situación tiene dos causas principales:

- Aprobación tardía y consiguiente aplicación tardía. Los colegisladores no adoptaron el Reglamento sobre el FEMP hasta mayo de 2014, y a continuación los Estados miembros han necesitado más tiempo para elaborar y aprobar sus programas nacionales.
- El sistema actual es demasiado complicado y burocrático. Además, muchos pescadores dudan a la hora de solicitar financiación debido al riesgo financiero desproporcionado en el que pueden incurrir. Según el artículo 12, apartado 2, de la propuesta (que mantiene las disposiciones existentes), si durante un período de cinco años después de la realización del pago final cometan una infracción grave⁽⁵⁾, quedarán excluidos retroactivamente y estarán obligados a devolver todo lo que hayan recibido. Esta disposición debería eliminarse.

4.2. Por las razones expuestas, el CESE pide una aprobación rápida, un mecanismo de financiación más accesible y un sistema de sanciones más proporcionado y armonizado. Todos los pescadores deberían considerar que el FEMP es un sistema fácil de utilizar destinado a mejorar su actividad en términos de sostenibilidad y calidad. Este aspecto desempeñará un papel crucial en la aplicación y el cumplimiento del nuevo sistema de control de la pesca propuesto recientemente por la Comisión Europea⁽⁶⁾. El Comité recomienda que la sociedad civil organizada y las plataformas regionales de partes interesadas participen en todas las fases del proceso, desde la elaboración de los planes nacionales hasta la aplicación y la evaluación final.

4.3. El nuevo presupuesto del FEMP (6 140 millones EUR) se ha reducido (-4 %) en comparación con el actual FEMP 2014-2020 (6 400 millones EUR). El CESE es consciente de que el Brexit es una razón de peso para explicar este recorte financiero. Con todo, señala que los cambios drásticos que la Unión Europea ha pedido al sector de la pesca, que da empleo a más de 150 000 pescadores y, a lo largo de toda la cadena de valor, a 730 000 trabajadores que generan casi 400 000 millones EUR al año entre salarios y beneficios netos, requieren un importe más elevado o, al menos, que no se recorte el presupuesto actual. Cabe señalar que el actual FEMP representa el 0,6 % del MFP 2014-2020, lo que significa que cualquier reducción en su financiación tendrá una incidencia insignificante sobre el presupuesto general de la UE, si bien puede tener graves consecuencias para muchas regiones costeras.

4.4. El CESE observa que la propuesta de la Comisión no se basa en una evaluación detallada del impacto económico y social. Esta deficiencia se ve agravada por el hecho de que el sector pesquero lleva en crisis más de veinte años, y las medidas previstas para lograr una pesca y una acuicultura más sostenibles no han sido capaces de invertir la tendencia⁽⁷⁾. Por ello, el Comité pide la rápida intervención de la Comisión Europea (en particular de la Dirección General de Empleo) y la puesta en marcha de un diálogo social sectorial⁽⁸⁾ con el fin de determinar las medidas más adecuadas para compensar el impacto económico y social.

⁽⁴⁾ El actual Fondo Europeo Marítimo y de Pesca 2014-2020 se ha aplicado de forma muy limitada. En particular, se ha asignado el 29 % de los recursos financieros a proyectos y solo se ha gastado el 8 % del presupuesto global en ellos. Datos de la Comisión Europea. <https://cohesiondata.ec.europa.eu/funds/emff#>.

⁽⁵⁾ Una infracción grave conlleva una sanción. Dicha sanción podrá variar en proporción a la gravedad de la infracción. En España, por ejemplo, puede oscilar entre 601 y 60 000 EUR. Esto significa que un pescador podría ser condenado a una sanción, proporcional a la gravedad de la infracción, de solo 601 EUR, pero a consecuencia del artículo 10, apartado 2, podría perder hasta cientos de miles EUR en concepto de apoyo a una inversión que podría haber sido completada y pagada cinco años antes. Este impacto es particularmente enorme en la pesca artesanal.

⁽⁶⁾ Dictamen del CESE sobre el *Control de la pesca*, (véase la página 118 del presente Diario Oficial).

⁽⁷⁾ Por ejemplo, en Italia, con 8 000 km de costa, el número de buques pesqueros ha disminuido en torno al 33 % en los últimos treinta años. Los buques tienen una antigüedad media de 34 años y necesitan mejoras urgentes o ser sustituidos por otros nuevos. Durante este período se han perdido 18 000 puestos de trabajo (el sector pesquero en Italia cuenta con 25 000 trabajadores). Datos: Mipaaf, 2016.

⁽⁸⁾ Comité de diálogo social sectorial de la UE-Pesca Marítima (CDSSUE).

4.5. El CESE señala que las medidas adoptadas para desarrollar la acuicultura y la economía azul aún distan mucho de compensar la pérdida de empresas y puestos de trabajo, principalmente por culpa de un sistema excesivamente burocrático. El Comité anima a la Comisión y a los Estados miembros a que impulsen un mecanismo simplificado y de carácter regional, que defina específicamente las zonas de asignación para la acuicultura, tanto para los nuevos proyectos de acuicultura como para la modernización de los ya existentes.

4.6. La pesca sostenible sigue siendo el principal objetivo y el sector pesquero debe estar en condiciones de lograrlo. No obstante, la propuesta de la Comisión no aclara si esta prioridad incluye medidas, entre aquellas financiadas dentro del marco del actual FEMP, para la mejora de las condiciones de seguridad y de trabajo, por ejemplo para formación, servicios de asesoramiento, fomento del capital humano, diálogo social, jóvenes pescadores o salud y seguridad. Tal y como apuntan la industria y las administraciones, existe un problema de escasez de profesionales cualificados que dificulta el «relevo generacional». El CESE insta a los legisladores a dar prioridad a la dimensión social, reforzando y financiando medidas para la promoción y el apoyo del diálogo social, la seguridad, las condiciones de trabajo y el desarrollo de capacidades, mejorando la competencia de los trabajadores y el «relevo generacional». De lo contrario, los jóvenes profesionales no se verán atraídos por este sector.

4.7. La modernización de los buques para aumentar la seguridad a bordo sin aumentar la capacidad pesquera, el relevo generacional y unas condiciones de trabajo, formación y salariales adecuadas son indicadores decisivos de las deficiencias de la UE en términos de crecimiento y fortaleza. El FEMP debe hacer participar a los pescadores en la conservación de la biodiversidad marina, en particular, apoyando los artes de pesca innovadores para aumentar la selectividad, los estudios de impacto o la mitigación de los impactos de la pesca, entre otros. En este marco, el enfoque de «reducción» adoptado por la Comisión no podrá resolver todos los problemas relacionados con la sostenibilidad y la competitividad.

4.8. El CESE observa que la mayor parte del pescado importado desde terceros países se ha capturado de forma menos sostenible que en capturas comparables de la UE, por no hablar de las condiciones de trabajo, ya sea a bordo o en la transformación en tierra. Los precios más bajos resultantes suponen una competencia desleal con respecto a los pescadores de la UE, perjudicando cualquier perspectiva de lograr precios mínimos estables «en la primera venta», que constituyen un requisito previo para su supervivencia. El Comité anima a la Comisión Europea y a los Estados miembros a que adopten medidas más energéticas para garantizar la plena trazabilidad de las importaciones, tanto desde el punto de vista de la pesca INDNR como de la seguridad alimentaria, y a que organicen campañas de sensibilización para informar a los consumidores sobre la calidad del pescado europeo. También deben reprimirse algunas prácticas dudosas de la venta al por menor, como presentar pescado descongelado sin un etiquetado claro e inequívoco en puestos de pescado fresco.

5. Observaciones específicas

5.1. El Comité respalda el nuevo enfoque adoptado por la Comisión Europea, cuyo objetivo es establecer un marco general sin medidas prescriptivas que ofrezca más flexibilidad a los Estados miembros, a las autoridades de ejecución y a los beneficiarios. En particular, este sistema simplificado debe brindar la oportunidad de crear programas nacionales a medida. Sin embargo, esto debe llevarse a cabo garantizando la igualdad de condiciones de acceso a la financiación en toda la UE. Por otra parte, el RDC, que incluye todas las normas de desarrollo, debe facilitar el uso conjunto de los distintos programas de financiación de la UE. Deben establecerse mecanismos claros para verificar que el dinero público se gasta realmente donde más se necesita y que la ayuda financiera se destina a la gestión sostenible de los océanos.

5.2. El CESE apoya la propuesta de establecer cuatro prioridades principales. En particular, y en consonancia con sus dictámenes anteriores, el Comité acoge favorablemente la especial atención prestada a la gobernanza de los océanos y al desarrollo local, con objeto de cumplir los objetivos de desarrollo sostenible y apoyar la pesca artesanal⁽⁹⁾. No obstante, el CESE señala que se han descubierto recientemente casos de esclavitud y explotación en buques europeos⁽¹⁰⁾ y que, por desgracia, tales prácticas (entre las que se incluye la esclavitud infantil) están aún más extendidas en terceros países. El Comité considera que la nueva estrategia global abanderada por la Comisión debería asumir como uno de sus pilares la lucha contra toda forma de explotación de seres humanos.

5.3. El Comité considera que la renovación de la flota es un problema capital, ya que, por término medio, los buques pesqueros europeos superan los treinta años de antigüedad, y habitualmente no basta con una mera modernización. Por esta razón el CESE recomienda fomentar la financiación de nuevos buques en sustitución de los antiguos, siempre que la flota en cuestión no presente un exceso de capacidad y que las especies objetivo se pesquen dentro de los niveles de RMS. Además, habida cuenta de la estrategia de la OMI sobre la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero

⁽⁹⁾ Dictamen del CESE sobre el *Plan plurianual para las poblaciones de pequeños pelágicos en el mar Adriático* (DO C 288 de 31.8.2017, p. 68).

⁽¹⁰⁾ <https://www.theguardian.com/world/2018/may/18/we-thought-slavery-had-gone-away-african-men-exploited-on-irish-boats>.

procedentes de los buques, cuyo objetivo es reducir las emisiones anuales totales en al menos un 50 % para 2050, los buques de mayor tamaño tienen que cambiar sus motores para adaptarse y cumplir este objetivo internacional. Por ello, es esencial incluir la adquisición de motores más sostenibles y eficientes para reducir las emisiones de CO₂ y garantizar la seguridad de la tripulación. De hecho, la FAO considera que la pesca es una actividad potencialmente peligrosa, y que si se quiere reducir el número de víctimas mortales, lesiones y enfermedades relacionadas con el trabajo⁽¹¹⁾, esta requiere de una formación adecuada en materia de salud y seguridad laboral. Por todas estas razones, sería conveniente separar las cuestiones relacionadas con la capacidad pesquera y la protección de la biodiversidad de aquellas vinculadas a la renovación de la flota y los motores.

5.4. El apoyo a la paralización temporal, en particular durante las temporadas de veda, ha desempeñado un papel fundamental en la mejora de la situación de las poblaciones de peces, compensando al mismo tiempo parcialmente a los pescadores por la pérdida de ingresos. La Comisión mantiene esta medida en el nuevo marco financiero, pero propone nuevos requisitos que no existían en el Reglamento anterior. En vista de la ausencia de informes sobre un uso indebido de los fondos de apoyo a la paralización temporal, la Comisión debería respetar y mantener los criterios anteriores con el fin de proporcionar este apoyo al mayor número de pescadores que puedan necesitarlo. El mismo principio debería aplicarse para la paralización definitiva. En ambos casos, es importante que los pescadores se beneficien de este apoyo financiero, y no solo el propietario de los buques de pesca, tal como establece el actual FEMP.

5.5. Siendo la pesca una actividad de temporada, las capturas pueden ser inciertas, y superar a veces las necesidades del mercado. Es necesario, por lo tanto, disponer de los medios adecuados para gestionar los excedentes de producción, ayudando a estabilizar parte de la misma antes de su puesta en venta, en particular en el caso de una reducción de las capturas. Para alcanzar este objetivo, el FEMP debe seguir apoyando a las organizaciones de productores que precisen de un mecanismo de almacenamiento temporal para productos de la pesca destinados al consumo humano. A fin de garantizar su plena operatividad, esta ayuda debe ponerse a disposición sin demora. En este sentido, el CESE apoya el mantenimiento de mecanismos para compensar los costes de almacenamiento.

5.6. El relevo generacional es otra cuestión crítica para el futuro del sector. Algunas de las nuevas iniciativas para facilitar la adquisición de un buque de segunda mano, la formación profesional y la mejora de las condiciones de trabajo pueden ser útiles, pero no resuelven el problema principal: el bajo rendimiento de las inversiones. Esto queda particularmente claro en la pesca artesanal, donde hablamos de buques de menos de 12 m operados a nivel familiar. El CESE observa que la pérdida constante de buques y puestos de trabajo contradice las previsiones de la Comisión de duplicar la producción del sector pesquero de la UE de aquí a 2030, en consonancia con el crecimiento mundial estimado⁽¹²⁾.

5.7. El Comité respalda la propuesta de introducir medidas específicas en favor de la pesca costera artesanal, que constituye un motor esencial para los medios de subsistencia y el patrimonio cultural de muchas comunidades costeras. Esta representa el 75 % de todos los buques de pesca registrados en la UE y casi la mitad de todos los puestos de trabajo. Durante las últimas décadas, la pesca tradicional y artesanal ha pagado el precio más alto por la crisis y necesita una estrategia específica para recuperar una posición sólida en el mercado. Esta iniciativa también tendrá efectos positivos en las comunidades locales necesitadas.

5.8. El Comité considera que se necesitan planteamientos innovadores para gestionar los derechos de la pesca artesanal, y que es esencial una mayor colaboración para ayudar al sector a gestionar sus cuotas/días de mar, vincular la producción con la comercialización o resolver los problemas de las especies de estrangulamiento. Las comunidades costeras y el medio marino se beneficiarán más cuando las posibilidades de pesca se asignen en función de criterios ambientales, sociales y económicos transparentes. Los fondos que promueven la sostenibilidad y los procesos participativos pueden contribuir a abordar estos desafíos e incluir acciones, como por ejemplo propiciar talleres o diseñar procesos participativos para interactuar con científicos y otras partes interesadas.

5.9. El desarrollo local participativo ha sido una herramienta muy útil durante el período de programación 2014-2020. Esta estrategia desempeñó un papel importante en el impulso de la diversificación económica en las comunidades locales. Por este motivo, el Comité respalda la propuesta de ampliarla a todos los sectores de la economía azul. Sin embargo, la asignación de fondos para una economía azul sostenible debe garantizar beneficios sociales y económicos para las generaciones presentes y futuras, restaurar y proteger la diversidad, la productividad, la resiliencia y el valor intrínseco de los ecosistemas marinos, y, por último, promover tecnologías limpias, energías renovables y flujos circulares de materiales.

⁽¹¹⁾ La FAO calcula que cada año fallecen más de 32 000 personas en el sector pesquero a nivel mundial (<https://safety4sea.com/fishers-fatalities-give-impetus-to-fishing-vessel-safety-work/>).

⁽¹²⁾ OCDE: La economía del océano en 2030, 2016.

5.10. El Comité considera que la Declaración de Malta de 2017 «MedFish4Ever» es una piedra angular de la acción de la UE. No obstante, el CESE considera que las medidas técnicas y de conservación específicas deben adaptarse a las diferentes formas de pesca y a las características biológicas del mar Mediterráneo. De hecho, el CESE ha observado que el acertado modelo que ofrece el plan plurianual para la pesca de una sola especie (en el caso, por ejemplo, del mar Báltico) es menos eficaz en el caso de la pesca mixta (por ejemplo, en el mar Mediterráneo)⁽¹³⁾. Además, los métodos de pesca en el norte y el sur de Europa son completamente diferentes. En el mar Mediterráneo, por ejemplo, la pesca es más bien artesanal y tradicional⁽¹⁴⁾. Por este motivo, el Comité recomienda que se fomente la investigación sobre la evaluación de las poblaciones y la recopilación de datos con el fin de elaborar sistemas adaptados y más eficaces para proteger la biodiversidad. La recopilación, el control y la aplicación eficientes de los datos son condiciones previas esenciales para una gestión responsable de la pesca que potencie los beneficios sociales y económicos para los pescadores y las comunidades locales.

5.11. Como ya había previsto el CESE⁽¹⁵⁾, la obligación de desembarque es uno de los principales problemas para el sector, tanto para las empresas pesqueras como para las autoridades nacionales, debido a su complejidad y a los elevados costes de la transición hacia una pesca más sostenible (que conlleva el uso de artes selectivos específicos). La nueva propuesta de la Comisión sobre el control de la pesca⁽¹⁶⁾ debería ampliar las obligaciones actuales de los buques de pesca artesanal y, de manera más general, definir nuevas funciones y tareas para todo el sector (como, por ejemplo, la obligación de sistemas de videovigilancia a bordo). El CESE considera que es necesario un sistema de control más simplificado, flexible y pragmático, y que debería prestarse un apoyo adecuado a nivel nacional a un gran número de buques. Por esta razón, si se quiere ayudar a todos los pescadores a ajustarse al nuevo Reglamento⁽¹⁷⁾, el éxito de la aplicación del nuevo sistema de control depende en gran medida de la rápida y plena aplicación del FEMP 2021-2027.

5.12. El CESE señala que la nueva Directiva de la UE relativa a la reducción del impacto ambiental de determinados productos de plástico⁽¹⁸⁾ (es decir, artes de pesca usados), combinada con la nueva Directiva relativa a las instalaciones portuarias receptoras⁽¹⁹⁾, abre nuevos escenarios y oportunidades para la pesca sostenible y la economía circular. La medida destinada a fomentar la devolución de artes de pesca mediante incentivos para los pescadores debe ampliarse a la devolución de todos los demás residuos y desechos marinos recogidos durante las actividades pesqueras.

5.13. Esta iniciativa debería ser fundamental para el sector, ya que, de acuerdo con la legislación vigente, los pescadores están obligados a pagar por deshacerse de ellos en los puertos. Esto significa que, hoy en día, los pescadores pagan por limpiar el mar y descargar en tierra residuos que no han producido, sino recogido. El CESE considera que los pescadores podrían aportar un importante valor añadido y que, con una formación adecuada, la actividad de limpieza podría convertirse en otra actividad económica rentable, al igual que el turismo de pesca (economía azul)⁽²⁰⁾.

5.14. El CESE, en consonancia con la propuesta de la Comisión de destinar el 25 % del presupuesto total de la UE a la lucha contra el cambio climático, propone que una parte significativa de este dinero se destine a la renovación de los puertos, con el fin de «cerrar el círculo» de la gestión de los desechos marinos y fomentar una economía circular. En el marco de una estrategia más amplia de prevención de los desechos marinos, deben asignarse fondos específicos a la limpieza de los ríos⁽²¹⁾. El CESE considera que los modelos de gobernanza abierta en los que participan las autoridades públicas y la sociedad civil organizada del ámbito local, como los «contratos fluviales», podrían reproducirse con un enfoque estructurado, que fomente la creación de redes transfronterizas⁽²²⁾.

5.15. Numerosas partes interesadas han señalado las dificultades para lograr la igualdad de condiciones en zonas en las que existen otros usos del mar, en particular en zonas compartidas con flotas de terceros países⁽²³⁾. Por esta razón, un papel más importante de la UE en la gobernanza internacional de los océanos podría ofrecer más oportunidades en términos de sostenibilidad medioambiental y competencia leal.

⁽¹³⁾ CGPM, *The State of Mediterranean and Black Sea Fisheries* (Estado de las pesquerías del Mediterráneo y el Mar Negro), 2016, p. 26. Como ha puesto de relieve la CGPM-FAO, en los mares de una sola especie es más fácil llevar a cabo una pesca dirigida porque en ellos coexisten pocos tipos de peces, por lo que es fácil establecer limitaciones de capturas. En cambio, la dificultad es mayor en mares de múltiples especies, donde se pueden encontrar muchas especies de peces en la misma zona.

⁽¹⁴⁾ Dictamen del CESE sobre la Reforma de la política pesquera común, punto 1.3 (DO C 181 de 21.6.2012, p. 183), y *Plan plurianual para las poblaciones de pequeños pelágicos en el mar Adriático* (DO C 288 de 31.8.2017, p. 68).

⁽¹⁵⁾ Dictamen del CESE sobre la Obligación de desembarque (DO C 311 de 12.9.2014, p. 68). Punto 1.2 «(L)a propuesta de la Comisión es demasiado compleja y [...] va a generar un trabajo adicional excesivo y desproporcionado a los pescadores a la hora de aplicar la obligación de desembarque. Por ello, estima que se debería apostar por una normativa más pragmática, clara, sencilla y flexible, que realmente permita a los pescadores tener tiempo para adaptarse durante un período transitorio sin ser duramente sancionados».

⁽¹⁶⁾ COM(2018) 368.

⁽¹⁷⁾ Véase la nota 6.

⁽¹⁸⁾ COM(2018) 340 final.

⁽¹⁹⁾ COM(2018) 33 final.

⁽²⁰⁾ Dictamen del CESE sobre el Plástico de un solo uso (DO C 62 de 15.2.2019, p. 207).

⁽²¹⁾ Informe del PNUMA de 2016. El 80 % de los desechos marinos proceden de los ríos.

⁽²²⁾ Véase la nota 20.

⁽²³⁾ MEDAC, preguntas sobre la financiación de la UE para el sector pesquero y marítimo después de 2020, febrero de 2018.

5.16. El CESE apoya la realización de controles a los buques de terceros países. Por otra parte, el Comité señala que mejorar el sistema de trazabilidad del pescado procedente de terceros países sería útil para luchar contra el fraude y garantizar la seguridad alimentaria.

Bruselas, 12 de diciembre 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 — Una Europa que protege: Aire puro para todos»

[COM(2018) 330 final]

(2019/C 110/21)

Ponente: **Octavian Cătălin ALBU**

Consulta	Comisión Europea, 18.6.2018
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Decisión del Pleno	19.6.2018
Sección competente	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en sección	27.11.2018
Aprobado en el pleno	12.12.2018
Pleno n.º	539
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	129/0/3

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. En los últimos treinta años, la calidad del aire en la Unión Europea (UE) ha mejorado gracias a las políticas que se han aplicado en este sentido a escala de la UE. Sin embargo, aún queda mucho por hacer, ya que en muchas ocasiones se excede el valor permitido para las principales categorías de contaminantes atmosféricos. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) exhorta a los Estados miembros a que colaboren estrechamente, pues se trata de un asunto fundamental para la salud de los ciudadanos de la UE. El CESE desea dar la voz de alarma sobre la calidad del aire y las condiciones medioambientales.

1.2. El CESE considera imperativo que empresas, instituciones, hogares y el sector de los transportes reduzcan la contaminación. En este sentido, las instituciones y los Estados miembros deben dar ejemplo. Por su parte, los ciudadanos necesitan más programas de apoyo en la transición hacia fuentes de calefacción limpias, modernas y más eficientes desde el punto de vista energético.

1.3. Habida cuenta de que el transporte es una de las principales fuentes de la contaminación atmosférica, el CESE acoge favorablemente el paquete de movilidad limpia, que incluye varias iniciativas que, además de reducir las emisiones de CO₂, también disminuirán la contaminación local y regional.

1.4. Las medidas legislativas adicionales que la Comisión Europea ha propuesto para resolver determinados problemas, como el caso «Dieselgate», o las que ha adoptado contra los Estados miembros que no cumplen las normas en vigor en materia de contaminación atmosférica representan un paso en la buena dirección, un enfoque que el CESE apoya.

1.5. El CESE está firmemente convencido de que la nueva legislación medioambiental, así como en el ámbito del transporte, debe ir acompañada de medidas de apoyo económico que fomenten la innovación y el desarrollo de nuevas tecnologías limpias, como las pilas, los coches eléctricos o los sistemas de calefacción y ventilación alternativos.

1.6. El CESE expresa su preocupación por que los avances del sector agrícola en la reducción de la contaminación atmosférica no son suficientes. El CESE recomienda que, en el futuro, la política agrícola común y otros instrumentos de financiación e inversión se centren más en iniciativas encaminadas a reducir el impacto medioambiental y sean más coherentes y consecuentes con las ayudas concedidas a los agricultores para aplicar los programas que persiguen la consecución de este objetivo. Una buena idea en este sentido son las cooperativas en las que los agricultores pueden producir electricidad con biogás procedente de los residuos propios de sus actividades.

1.7. La cooperación internacional es fundamental en la lucha contra la contaminación y el cambio climático. El CESE acoge favorablemente el amplio consenso de los Estados miembros en la consecución de los objetivos del Acuerdo de París. El intercambio de buenas prácticas en este ámbito y la Red de Diplomacia Verde son especialmente importantes. Por otra parte, se necesitan medidas concretas para reducir las emisiones contaminantes en los Estados miembros a fin de alcanzar los objetivos de este acuerdo.

1.8. El CESE exhorta a los Estados miembros a que colaboren estrechamente, pues se trata de un asunto fundamental para la salud de los ciudadanos de la UE. El CESE también recomienda que los Estados miembros y la Comisión Europea colaboren tan estrechamente como sea posible con la sociedad civil y con los representantes de las organizaciones cívicas locales y regionales en el desarrollo y la puesta en marcha de programas de protección del medio ambiente y campañas de formación, información y sensibilización de la población por lo que respecta a la calidad del aire.

2. Introducción

2.1. Durante los últimos veinte o treinta años, la calidad del aire en la UE ha mejorado considerablemente gracias a las políticas concretas que la UE y los Estados miembros han aplicado en este ámbito, orientadas a alcanzar un nivel de calidad del aire que no perjudique ni cree riesgos considerables para la salud humana o el medio ambiente. Así pues, aunque el PIB de la UE ha aumentado, las emisiones contaminantes a la atmósfera de amoniaco y óxidos de azufre han disminuido un 8 % y un 72 % respectivamente⁽¹⁾.

2.2. La calidad del aire es un factor determinante para la salud de la población. Las fuentes más importantes de contaminación atmosférica son las partículas en suspensión (PM_{10} y $PM_{2,5}$) y el ozono troposférico, que están directamente afectadas por los óxidos de nitrógeno (NO_x) liberados a la atmósfera. La Organización Mundial de la Salud (OMS) estima que la exposición a contaminantes atmosféricos como las partículas en suspensión causa, a nivel mundial, el 8 % de los fallecimientos por cáncer de pulmón y el 3 % de los fallecimientos por enfermedades cardiovasculares⁽²⁾. Por estas mismas causas, en la UE se registran más de 400 000 fallecimientos prematuros anuales⁽³⁾.

2.3. En consecuencia, los ciudadanos de la UE están cada vez más preocupados por el nivel de contaminación atmosférica⁽⁴⁾. Así, la UE y los Estados miembros se han fijado el objetivo, mediante legislación, de alcanzar un nivel de calidad del aire que no perjudique a la salud de las personas ni al medio ambiente, reduciendo gradualmente las emisiones nocivas respetando plenamente la legislación vigente de la UE sobre la calidad del aire.

2.4. Las políticas de la UE en este asunto se basan en tres pilares:

- El primer pilar está compuesto por las normas de calidad del aire ambiente, que todos los Estados miembros deben respetar a partir de 2005 o 2010 en función del contaminante de que se trate.
- El segundo pilar consiste en objetivos nacionales de reducción de emisiones, recientemente revisados, que deben alcanzarse de aquí a 2020 y 2030 e incluyen un nuevo contaminante: las partículas finas ($PM_{2,5}$).
- El tercer pilar incluye las normas sobre las emisiones de las principales fuentes de contaminación: vehículos, buques, instalaciones industriales e instalaciones productoras de energía. A raíz del escándalo «Dieselgate» en 2015, se aprobó el «paquete de normas de emisiones en condiciones reales de conducción», y la Comisión propuso nuevas normas en materia de emisiones de CO_2 de los turismos y las furgonetas y los vehículos pesados nuevos.

2.5. Según el informe de 2017 de la Agencia Europea de Medio Ambiente sobre la calidad del aire en Europa, las fuentes más importantes de contaminación atmosférica en Europa son el transporte (de carretera y no efectuado por carretera), la quema de combustibles para uso comercial, institucional y doméstico, la producción de energía, los procesos industriales, la agricultura y los residuos⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Air quality in Europe — 2017 report (Calidad del aire en Europa — Informe de 2017).

⁽²⁾ Nueve de cada diez personas de todo el mundo respiran aire contaminado. Sin embargo, cada vez hay más países que toman medidas.

⁽³⁾ Air quality in Europe — 2017 report (Calidad del aire en Europa — Informe de 2017).

⁽⁴⁾ Eurobarómetro especial 468: Actitudes de los ciudadanos europeos respecto al medio ambiente.

⁽⁵⁾ Air quality in Europe — 2017 report (Calidad del aire en Europa — Informe de 2017).

2.5.1. Por lo que respecta a su contribución al total de emisiones contaminantes, el transporte por carretera emite el 39 % de los óxidos de nitrógeno (NO_x), el 29 % del carbono negro, el 20 % del monóxido de carbono (CO) y el 11 % de las partículas PM_{10} y $\text{PM}_{2,5}$. Con el «paquete de movilidad limpia», la Comisión aspira a establecer nuevas normas en materia de emisiones de CO_2 para 2025 y 2030. Las nuevas tecnologías —como las pilas, los combustibles alternativos y las infraestructuras asociadas— se promueven mediante la revisión de Reglamentos⁽⁶⁾ y planes de acción⁽⁷⁾. Asimismo, el nuevo marco del «paquete de movilidad limpia» alienta el uso integrado de trenes y camiones para una mayor eficiencia⁽⁸⁾, incluida la energética, y el desarrollo de rutas de autobuses de larga distancia para reducir las emisiones y la congestión del tráfico⁽⁹⁾.

2.5.2. El sector de la quema de combustibles para uso comercial, institucional y doméstico ha generado el porcentaje más elevado (42 % y 57 %) de la contaminación por partículas ($\text{PM}_{2,5}$ y PM_{10}), el monóxido de carbono (CO) y las partículas de carbono negro (contaminante importante que surge de la combustión incompleta de combustibles fósiles y de la biomasa). Los valores de la contaminación determinados por este sector se han mantenido prácticamente constantes durante el período 2000-2015.

2.5.3. Las emisiones contaminantes se redujeron (59 % para SO_2 y 19 % para NO_x del total) en el sector de la producción de electricidad y energía térmica mediante el desarrollo y la expansión de fuentes de energía alternativas, los sistemas de producción combinada de energía, la modernización de los equipos de producción y el aumento de su rendimiento, la optimización energética de los procesos de producción, la mejora de la eficiencia térmica de los edificios, la prohibición progresiva de los combustibles fósiles y su sustitución por gas metano.

2.5.4. Para reducir las emisiones en el caso de las instalaciones industriales (el 50 % de los compuestos orgánicos volátiles no metánicos y el 17 % de las partículas PM_{10}), se adoptaron medidas en el espíritu y de conformidad con la legislación vigente a nivel europeo. Para prevenir la contaminación y garantizar su control, toda instalación industrial deberá disponer de una autorización de funcionamiento y registro, que debe establecer valores límite para las emisiones contaminantes y medidas necesarias para garantizar la protección del medio ambiente.

2.5.5. Habida cuenta de que el sector agrícola genera el 95 % de las emisiones de amoníaco (NH_3) y el 52 % de las emisiones de metano (CH_4), reducir estas emisiones reviste especial importancia. Las medidas destinadas a reducir las emisiones en este sector incluyen medidas agronómicas (uso equilibrado de nitrógeno en las explotaciones agrícolas, aplicación de los cultivos de cobertura y hortalizas en tierras cultivables para aumentar la fertilidad del suelo), medidas por lo que respecta al ganado (almacenamiento de estiércol en espacios cerrados, uso de estiércol en plantas de biogás), medidas en materia de energía (uso de biomasa para la calefacción, instalación de equipos fotovoltaicos, reducción del consumo de combustible clásico y electricidad) y medidas agroambientales (aumento de las competencias profesionales de los agricultores y fomento de su participación en la aplicación de prácticas que generen bajas emisiones).

2.6. El CESE manifiesta su preocupación por las condiciones ambientales. El CESE ya ha dado la voz de alarma a este respecto⁽¹⁰⁾ y ha hecho hincapié en que «es necesario realizar más esfuerzos para evitar que los daños al medio ambiente lleguen a producirse en primera instancia y que siempre debe preferirse una estrategia de prevención a un remedio»⁽¹¹⁾.

3. Observaciones generales

3.1. El CESE celebra las medidas que la UE ha tomado para alcanzar el objetivo de un nivel de calidad del aire que no sea perjudicial para los seres humanos ni para el medio ambiente, pero considera que hay que intensificar considerablemente los esfuerzos, tanto a escala de la UE como a nivel nacional, ya que los resultados obtenidos hasta ahora no son plenamente satisfactorios. Aunque las emisiones contaminantes se han reducido, la calidad del aire sigue siendo perjudicial para la salud de la población⁽¹²⁾.

3.2. El CESE manifiesta su inquietud por que, en la actualidad, la concentración de partículas en el aire supera los niveles máximos permitidos en amplias zonas de la UE. Se ha notificado un exceso de las concentraciones de partículas PM_{10} y $\text{PM}_{2,5}$ por encima del límite diario máximo en el 19 % y el 6 % de las estaciones de vigilancia respectivamente. Por desgracia,

⁽⁶⁾ COM(2017) 653 final — 2017/0291 (COD).

⁽⁷⁾ COM(2017) 652 final.

⁽⁸⁾ COM(2017) 648 final — 2017/0290 (COD).

⁽⁹⁾ COM(2017) 647 final — 2017/0288 (COD).

⁽¹⁰⁾ DO C 451 de 16.12.2014, p. 134.

⁽¹¹⁾ DO C 283 de 10.8.2018, p. 83.

⁽¹²⁾ Tribunal de Cuentas Europeo, Informe Especial n.º 23/2018.

la población urbana de la UE estuvo expuesta en 2015 a niveles que excedían el límite permitido en un 19 % para las partículas PM₁₀ (lo que supuso un aumento respecto al año anterior) y en un 7 % para las partículas PM_{2,5} (lo que supuso una disminución con respecto al año anterior).

3.3. El CESE desea señalar que, en Europa Central y Oriental, millones de hogares utilizan la combustión de madera y carbón para calefacción. Según la OMS, en Europa Central y Oriental, esta práctica contribuye y seguirá contribuyendo a la contaminación con partículas PM_{2,5}, que se mantendrá en el nivel correspondiente al período 2010-2015⁽¹³⁾. Es necesario adoptar más medidas de apoyo y participación de la población en la transición hacia fuentes de calefacción más limpias.

3.4. El CESE también expresa su inquietud por que los valores de concentración anuales de dióxido de nitrógeno (NO₂) se han excedido significativamente en veintidós Estados miembros, en el 10 % de las estaciones de vigilancia, con valores superiores al doble de la cantidad permitida en determinadas zonas de algunas grandes ciudades.

3.5. El CESE señala que, tanto para la población como para las empresas, la calidad del aire es un factor crucial⁽¹⁴⁾. Por lo tanto, es necesario que los responsables políticos europeos y nacionales garanticen medidas concretas por lo que respecta a la creación y el respeto de un marco legislativo en este ámbito.

3.6. El CESE considera que, para reducir el nivel de emisiones contaminantes procedentes de la actividad comercial, institucional y doméstica, es imperativo que los Estados miembros, con el apoyo de la Comisión Europea, hagan un esfuerzo resuelto para mejorar y modernizar la eficiencia energética de los edificios, aumentar el rendimiento de los equipos que suministran electricidad y energía térmica, ampliar y modernizar las redes de calefacción urbana en las ciudades y respaldar los sistemas de climatización alternativos. Un ejemplo de ello es la sede del Banco Central Europeo, que utiliza un sistema de calefacción y ventilación innovador y respetuoso con el medio ambiente.

3.7. El CESE señala que no debe ignorarse la contaminación del aire interior. La calidad del aire que respiramos en el interior de un edificio reviste especial importancia para la salud, en particular para la de los grupos vulnerables. El humo del tabaco, la cocina, la humedad, los sistemas de ventilación, la combustión de velas, el uso de productos de limpieza en forma de detergentes, ceras o barnices, determinados materiales de construcción... todo ello puede convertirse en importantes fuentes de contaminación del aire interior. Por lo tanto, es importante que haya una política coherente sobre la salubridad de los edificios.

3.8. El CESE considera que los Estados miembros y la Comisión Europea deberían elaborar y aplicar un nuevo concepto de desarrollo urbano, que persiga, entre otras cosas, la implantación de un sistema de transporte público ecológico, fomente una movilidad eléctrica o híbrida mediante diversos incentivos, utilice aplicaciones informáticas que adviertan a los ciudadanos si se superan los valores máximos admisibles de contaminación atmosférica y fomente que se amplíen las zonas verdes en las ciudades de manera que la calidad del aire mejore significativamente.

3.9. El CESE considera que el acceso de los ciudadanos a la información y los datos sobre la calidad del aire es importante en la lucha contra la contaminación atmosférica⁽¹⁵⁾. Los programas de información y educación pueden aumentar la sensibilización de los ciudadanos sobre el peligro que entraña la contaminación atmosférica y sobre la incidencia de las acciones de cada uno. El compromiso de las madres preocupadas por la salud de sus hijos debido a la contaminación del aire debe ser reconocido y apreciado. Estas mujeres consideran las restricciones en el uso del medio ambiente como una limitación de sus derechos civiles.

3.10. El CESE acoge favorablemente la iniciativa de los ciudadanos y las ONG de interponer demandas en las que solicitaban a las autoridades nacionales que adoptaran más medidas para reducir la contaminación. En países como Chequia, Alemania, Italia o el Reino Unido los tribunales han emitido sentencias favorables a los litigantes⁽¹⁶⁾.

3.11. El CESE considera que las estrategias de descarbonización y los objetivos en materia de energías renovables deberían desarrollarse de forma que repercutan realmente en el medio ambiente, sin obstaculizar el desarrollo económico de los Estados miembros.

⁽¹³⁾ OMS: Residential heating with wood and coal: health impacts and policy options in Europe and North America (Calefacción doméstica con leña y carbón: repercusiones para la salud y opciones políticas en Europa y América del Norte).

⁽¹⁴⁾ Eurobarómetro especial 468: Actitudes de los ciudadanos europeos respecto al medio ambiente.

⁽¹⁵⁾ Air quality in Europe — 2017 report (Calidad del aire en Europa — Informe de 2017).

⁽¹⁶⁾ Tribunal de Cuentas Europeo, Informe Especial n.º 23/2018.

4. Observaciones específicas

4.1. La Comisión Europea hace especial hincapié en el cumplimiento de las normas sobre emisiones contaminantes procedentes de los vehículos, especialmente tras el escándalo «Dieselgate», y comprueba el cumplimiento de las obligaciones que la legislación de la UE impone en este ámbito.

4.2. En este sentido, el CESE respalda la posición de la Comisión Europea, que ha instado a los Estados miembros a que analicen todas las modificaciones y mejoras posibles, de modo que las emisiones de estos vehículos se sitúen dentro de los límites permitidos por la normativa en vigor y, en caso contrario, a que propongan la retirada obligatoria o voluntaria de los vehículos implicados en este caso.

4.3. El CESE respalda la iniciativa de la Comisión Europea de incoar procedimientos de infracción contra diecisésis Estados miembros por contaminación con partículas PM₁₀ y contra trece Estados miembros por contaminación con dióxido de nitrógeno (NO₂). Asimismo, recomienda a estos Estados miembros que adopten cuanto antes medidas para reducir o eliminar los períodos en los que se superen los límites de contaminación admisible.

4.4. El CESE también valora positivamente la decisión de la Comisión Europea de llevar ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea a tres Estados miembros (Hungria, Italia y Rumanía) por el incumplimiento de los valores límite de contaminación con partículas PM₁₀ y a otros tres Estados miembros (Francia, Alemania y el Reino Unido) por el incumplimiento de los valores límite de contaminación con NO₂. Estos seis Estados miembros no han propuesto a su debido tiempo medidas concretas y eficaces para reducir la contaminación hasta los límites admisibles.

4.5. Habida cuenta del elevado grado de contaminación que emiten los vehículos, el CESE acoge con satisfacción las medidas que la Comisión Europea ha propuesto en el «paquete de movilidad» para reducir las emisiones, como la Directiva sobre vehículos limpios, las nuevas normas sobre CO₂ para automóviles y vehículos pesados, un plan de acción para la infraestructura de combustibles alternativos y una iniciativa sobre baterías. Estas medidas también tendrán sin duda el efecto de reducir las emisiones que se examinan en el presente dictamen.

4.6. El CESE acoge favorablemente las nuevas normas que la Comisión Europea ha propuesto para mejorar considerablemente la calidad y la independencia de las pruebas de homologación de tipo de los vehículos, los ensayos de vehículos antes de que entren en el mercado y el control de los vehículos ya en circulación en el mercado. El Reglamento por el que se establecen estas normas, cuya entrada en vigor está prevista para septiembre de 2020, mantiene la prohibición de los dispositivos de desactivación, tiene por objeto reducir los valores de las emisiones contaminantes de los vehículos y crea el marco jurídico necesario para la transición hacia vehículos con emisiones bajas o nulas.

4.7. Habida cuenta del alto nivel de emisiones contaminantes de amoniaco (NH₃) y metano (CH₄) en el sector agrícola⁽¹⁷⁾, será necesario adoptar medidas activas para reducirlas. El CESE considera que, en los próximos años, la política agrícola común debe centrarse más en apoyar a los agricultores individuales y las cooperativas de agricultores para reducir la contaminación, facilitando su acceso a la financiación de las entidades bancarias europeas para poner en marcha programas que pueden reducir las emisiones de contaminantes. Además, los futuros programas de desarrollo rural de la PAC deberían incluir medidas agroambientales orientadas a reducir estas emisiones.

4.8. El CESE expresa su preocupación por que, a pesar de las medidas adoptadas en el sector agrícola y del esfuerzo de los agricultores, en el período 2000-2015 las emisiones de NH₃ y de CH₄ se redujeron solo un 7 %. El aumento del número de animales en las granjas ha provocado en la UE un aumento del 6 % de las emisiones de compuestos orgánicos volátiles no metánicos (COVNM) —en particular, el estiércol— y una disminución de las emisiones por kilo de carne.

4.9. Dado que la contaminación atmosférica es un fenómeno transfronterizo, el CESE considera que es imperativo que los Estados miembros actúen de forma coordinada, sobre la base de objetivos y principios acordados a escala de la UE, respetando al mismo tiempo el principio de subsidiariedad. Hay precedentes en este sentido y debemos apoyar cuantas más iniciativas de este tipo mejor.

4.10. El CESE considera que, para lograr una mayor armonización entre las políticas europeas y nacionales, la Comisión Europea y los Estados miembros deben colaborar estrechamente con la sociedad civil, que informa al público y desarrolla programas a nivel local y regional.

⁽¹⁷⁾ Markus Amann, *Measures to address air pollution from agricultural sources* (Medidas para abordar la contaminación atmosférica procedente de la agricultura).

4.11. El CESE celebra el amplio consenso en la UE por lo que respecta al Acuerdo de París sobre el cambio climático y considera que la UE debe respetar el espíritu de este consenso y actuar para lograr los objetivos asumidos, lo que mejorará la calidad del aire.

4.12. El CESE exhorta a los Estados miembros que aún no lo hayan hecho a que elaboren estrategias para la suprimir el carbón como fuente de energía. Siete Estados miembros ya han excluido el carbón de la combinación energética y otros nueve tienen planes para eliminarlo⁽¹⁸⁾.

4.13. El CESE opina que la UE también debe compartir las buenas prácticas con sus socios internacionales. No podemos ignorar los efectos de la contaminación atmosférica en otras partes del mundo, que nos puede afectar tanto directa como indirectamente. La Red de Diplomacia Verde y la coherencia en la política de desarrollo son más importantes que nunca.

Bruselas, 12 de diciembre de 2018.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

⁽¹⁸⁾ Europe Beyond Coal, Overview: National coal phase-out announcements in Europe (Resumen: Anuncios nacionales sobre la retirada progresiva del carbón en Europa).

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 1224/2009 del Consejo, y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 768/2005, (CE) n.º 1967/2006 y (CE) n.º 1005/2008 del Consejo y el Reglamento (UE) 2016/1139 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta al control de la pesca»

[COM(2018) 368 final — 2018/0193 (COD)]

(2019/C 110/22)

Ponente: **Emilio FATOVIC**

Consulta	Parlamento, 10.9.2018
Fundamento jurídico	Artículo 43, apartado 2 y artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Decisión del Pleno	19.6.2018 y 18.9.2018
Sección competente:	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en sección	27.11.2018
Aprobado en el pleno	12.12.2018
Pleno n.º	539
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	219/1/2

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) comparte en líneas generales la propuesta legislativa de la Comisión sobre el control de la pesca. No obstante, algunos problemas ya señalados por las partes interesadas del sector no han encontrado una respuesta adecuada o una solución clara.

1.2. El CESE reitera el principio según el cual el concepto de sostenibilidad debe abordarse desde el punto de vista económico, social y medioambiental. Bajo esta perspectiva, cabe destacar que la propuesta de la Comisión no se basa en una evaluación de impacto clara de los efectos de tipo económico y social, que sin embargo sería oportuna, a la luz de la profunda crisis del sector en varios países europeos, en los que se aprecia un profundo impacto sobre el empleo y la economía de las comunidades costeras.

1.3. La propuesta de la Comisión no tiene en cuenta dos fenómenos graves y relevantes como son el Brexit y el cambio climático. Ambos están llamados a cambiar, de distintas formas, los métodos y lugares de la pesca, por lo que requieren un análisis adecuado e intervenciones para no generar desequilibrios en el sector pesquero.

1.4. El sistema de controles y de sanciones, basado en el denominado «sistema de licencia por puntos», debe aplicarse de manera uniforme y homogénea en toda la UE, a fin de garantizar, en interés de todos los ciudadanos europeos y en beneficio de su salud, tanto la competencia leal entre actores como la calidad y trazabilidad de los productos de la pesca. Al mismo tiempo, las sanciones deben basarse en criterios de gestión del riesgo y ser realmente proporcionadas y disuasorias.

1.5. El CESE considera que la digitalización constituye ciertamente un instrumento importante para garantizar controles eficaces y eficientes. No obstante, el Comité señala que, respecto a la normativa anterior, las obligaciones para los pescadores no han disminuido de manera significativa (especialmente para la pesca a pequeña escala) ni se han simplificado lo suficiente, al contrario de lo que anunció la Comisión. Se recomienda estudiar de forma más exhaustiva la aplicabilidad real de determinadas normas, prestando especial atención a las embarcaciones de menos de diez metros.

1.6. El CESE es contrario a la obligación indiscriminada de instalar sistemas de videovigilancia o circuito cerrado de televisión (CCTV) en las embarcaciones, ya que es contraria a las normas fundamentales del derecho laboral, al derecho a la privacidad y al secreto comercial. El CESE propone, en consecuencia, que los Estados miembros lleven a cabo evaluaciones de riesgo en determinados segmentos de la flota que cuenten con un nivel elevado y generalizado de infracciones graves, y

que, en función del historial de incumplimiento, las autoridades de control exijan a los buques correspondientes la instalación de sistemas de CCTV. Con el fin de controlar el cumplimiento de la obligación de desembarque, el CESE propone reforzar el uso de los observadores a bordo, y recomienda crear un mecanismo voluntario de introducción de los CCTV, que ofrezca incentivos para aquellos armadores que decidan adherirse al mismo. Al mismo tiempo, se recomienda imponer la obligación temporal de instalar sistemas de CCTV en aquellas embarcaciones que hayan cometido múltiples infracciones graves.

1.7. El nuevo FEMP 2021-2027 desempeñará un papel clave para que las embarcaciones europeas puedan adaptarse a las nuevas disposiciones normativas. Resulta fundamental que los fondos sean fácilmente accesibles a escala nacional para todos aquellos que los soliciten. En particular, el Comité se opone a la introducción de normas retroactivas que, por una sola infracción grave, obliguen al armador a devolver posibles financiaciones recibidas con anterioridad y correctamente justificadas.

1.8. El CESE recuerda que los mayores casos de fraude y contravención de las normas fundamentales en materia de trabajo y medio ambiente se producen en terceros países (ajenos al espacio UE). No obstante, el pescado proveniente de esas prácticas ilegales todavía llega con relativa facilidad a las mesas de los ciudadanos europeos. Es importante que los nuevos sistemas de trazabilidad aborden estos problemas mediante el control de toda la cadena de suministro. Además, se observa que todavía hoy se registran casos de explotación laboral en algunos buques europeos. Se recomienda, por tanto, que las autoridades de control presten especial atención a este fenómeno, y que se impongan sanciones severas para erradicarlo.

1.9. El CESE señala que los modelos ofrecidos por los planes plurianuales que hayan resultado acertados para la pesca de una sola especie son difícilmente adaptables a la pesca mixta, pudiendo causar además un grave impacto en el medio ambiente y la economía. Por este motivo, el Comité recomienda un sistema de recopilación de datos sobre las poblaciones más minucioso a fin de elaborar estrategias *ad hoc*, capaces de proteger mejor la biodiversidad sin perjudicar excesivamente al sector de la pesca.

1.10. El CESE considera que el sistema de incentivos a la pesca previsto para la devolución a tierra de las redes debe extenderse a todos los residuos recogidos en el mar durante las actividades pesqueras. Esta iniciativa sería fundamental para la limpieza de los mares, dado que actualmente son los pescadores quienes deben pagar por limpiar el mar de una contaminación que no han generado. El CESE considera que los pescadores podrían aportar un importante valor añadido a través de una formación adecuada, contribuyendo por una parte a limpiar el mar y por otra a crear un mecanismo virtuoso de integración económica para la actividad realizada.

2. Introducción

2.1. El éxito de la política pesquera común (PPC) depende principalmente de la aplicación de un sistema eficaz de control y de ejecución. Dichas medidas están incluidas en cuatro actos jurídicos distintos: 1) el Reglamento de control de la pesca; 2) el Reglamento por el que se crea la Agencia Europea de Control de la Pesca (AECP); 3) el Reglamento por el que se establece un sistema comunitario para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (Reglamento INDNR), y 4) el Reglamento sobre la gestión sostenible de las flotas pesqueras exteriores.

2.2. Con la excepción del Reglamento sobre la gestión de las flotas pesqueras exteriores, que se ha modificado recientemente, el actual régimen de control de la pesca (RCP) de la Unión se elaboró antes de la reforma de la política pesquera común (PPC) y, por este motivo, no es plenamente coherente con ella. Además, dichas medidas se remontan a hace más de diez años y no tienen en cuenta las exigencias actuales y futuras relativas a los datos sobre la pesca y al control de las flotas, ni son adecuadas para las nuevas prácticas y técnicas de pesca, ni para las nuevas tecnologías de control y sistemas de intercambio de datos. Por último, tampoco tienen en cuenta algunas importantes iniciativas adoptadas por la UE, como las estrategias sobre los plásticos, sobre el mercado único digital y sobre la gobernanza de los océanos.

2.3. Por tanto, si bien el régimen actual de control de la pesca ha mejorado la situación anterior, la evaluación REFIT de la Comisión, un informe especial del Tribunal de Cuentas Europeo y una Resolución del Parlamento Europeo han constatado determinadas carencias. Las partes interesadas han confirmado las limitaciones del sistema en vigor. De esta consideración ha nacido la necesidad de revisar en su conjunto el marco normativo vigente.

3. Síntesis de la propuesta de la Comisión

3.1. La propuesta de la Comisión consiste en la modificación de cinco Reglamentos y aspira a: 1) colmar las carencias detectadas en relación con la PPC y otras políticas de la UE; 2) simplificar el marco normativo y reducir las cargas administrativas innecesarias; 3) mejorar la disponibilidad, la previsibilidad y la exhaustividad de los datos y de la información sobre la pesca, en particular de los datos relativos a las capturas, y permitir intercambiar y compartir información, y 4) eliminar los obstáculos que impiden el desarrollo de una cultura de respeto de las normas y la igualdad de trato de los operadores entre los Estados miembros y dentro de ellos.

3.2. *Modificaciones del Reglamento (CE) n.º 1224/2009 del Consejo⁽¹⁾ por el que se establece un régimen comunitario de control para garantizar el cumplimiento de las normas de la política pesquera común.*

3.2.1. Inspección y vigilancia Se facilitan aclaraciones relativas al procedimiento de inspección y las obligaciones de los inspectores, de los capitanes y de los operadores. Los informes de inspección se digitalizarán, lo que facilitará el uso y el intercambio de datos entre las autoridades pertinentes y los Estados miembros.

3.2.2. Sanciones Se introduce una lista de criterios comunes con vistas a establecer las tipologías de infracciones graves. Se establecen sanciones administrativas obligatorias y niveles mínimos de sanciones pecuniarias para las infracciones graves, a fin de hacer el sistema de sanciones más disuasorio y eficaz en todos los Estados miembros y garantizar la paridad de condiciones. Además, se refuerza y aclara el «sistema de puntos» para los buques con licencia.

3.2.3. Datos Se introducen sistemas digitalizados obligatorios de localización y declaración de las capturas aplicables a todos los buques pesqueros de la UE, incluidos aquellos de eslora total inferior a doce metros. Se prevé un sistema simplificado a través del teléfono móvil para la pesca a pequeña escala. También se someterá a la pesca recreativa a un control más riguroso. A través del recurso a instrumentos digitales, se pretende garantizar la completa rastreabilidad de la cadena de suministro (incluidos los productos importados de terceros países) y realizar un seguimiento sistemático de la actividad desarrollada en las embarcaciones, incluso a través de cámaras y sistemas de circuito cerrado de televisión (CCTV), a fin de controlar la obligación de desembarque.

3.2.4. Armonización con otras políticas de la UE La notificación de los artes de pesca perdidos se simplifica mediante una cumplimentación más precisa del cuaderno diario de pesca (electrónico). Además, la obligación de llevar a bordo el equipo necesario para la recuperación de los artes se extiende a los buques de pesca de eslora total inferior a doce metros. Se introducen disposiciones para el marcado y el control de los artes de pesca para las actividades de pesca recreativa.

3.3. *Modificaciones del Reglamento (CE) n.º 768/2005 del Consejo⁽²⁾ por el que se crea la Agencia Comunitaria de Control de la Pesca.*

3.3.1. La propuesta amplía el ámbito geográfico de los poderes de inspección de la Agencia Europea de Control de la Pesca, que dejan de circunscribirse a las aguas internacionales. Se introducen modificaciones que simplifican la gestión y el intercambio de datos, así como normas que simplifican los procesos de financiación de la agencia.

3.3.2. En julio de 2018, la Comisión Europea integró estas medidas con la propuesta COM(2018) 499, que tenía por objeto codificar el Reglamento (CE) n.º 768/2005 sobre la AECP, sustituyendo e integrando los distintos Reglamentos que este incorpora. Esta propuesta ya ha sido objeto de un dictamen específico⁽³⁾ del CESE.

3.4. *Modificación del Reglamento (CE) n.º 1005/2008 del Consejo⁽⁴⁾ por el que se establece un sistema comunitario para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada.*

3.4.1. Las modificaciones del régimen de certificación de las capturas de la UE prevén la creación de una base de datos para la gestión de los certificados de capturas (CATCH), que permitirá llevar a cabo controles basados en el riesgo, reducirá las posibilidades de importación fraudulenta y aliviará la carga administrativa de los Estados miembros. Las funciones operativas de la base de datos CATCH se desarrollarán en diversas fases. Se confieren a la Comisión competencias de ejecución y poderes delegados en relación con el funcionamiento y el desarrollo ulterior de la base de datos CATCH. Se ajustan las inspecciones y sanciones al nuevo marco normativo.

4. Observaciones generales

4.1. En general, comparte la iniciativa legislativa de la Comisión, en línea con las posiciones expresadas por los Estados miembros, las autoridades regionales y locales y las partes interesadas. De hecho, esta tendrá el cometido de aclarar el marco normativo relativo a los controles, simplificándolo, modernizándolo y ajustándolo a los avances políticos y normativos, garantizando la seguridad jurídica y haciéndolo efectivamente aplicable de manera uniforme en toda la Unión Europea.

⁽¹⁾ DO L 343 de 22.12.2009, p. 1.

⁽²⁾ DO L 128 de 21.5.2005, p. 1.

⁽³⁾ Dictamen del CESE (NAT/756), «Agencia Europea de Control de la Pesca (versión codificada)» (DO C 62 de 15.2.2019, p. 310).

⁽⁴⁾ DO L 286 de 29.10.2008, p. 1.

4.2. A partir de un análisis atento de la propuesta, se desprende que, a pesar del amplio proceso consultivo declarado por la Comisión, algunos problemas planteados por las partes interesadas del sector de la pesca (como, por ejemplo, la obligación de desembarque, la burocratización excesiva o la proporcionalidad del sistema de sanciones) no han hallado una respuesta adecuada ni una solución clara en la nueva propuesta legislativa⁽⁵⁾.

4.3. El CESE reitera el principio según el cual el concepto de sostenibilidad debe abordarse desde el punto de vista económico, social y medioambiental. En este contexto, la pesca sostenible sigue siendo el objetivo principal, pero debería colocarse al sector de la pesca en condiciones de lograr tal objetivo. Por este motivo, no se pueden disociar las medidas medioambientales de la necesidad de mejorar otros aspectos clave, como las condiciones y la seguridad laborales, el relevo generacional, la rentabilidad empresarial, la formación de personal profesional y la vitalidad de las comunidades costeras.

4.4. Hay que destacar que las propuestas de Reglamento no tienen en cuenta dos fenómenos graves y relevantes como son el Brexit y el cambio climático. En efecto, el primero debería conducir a una revisión general del mecanismo de estabilidad relativa, así como una reducción de las posibilidades de pesca en aguas hoy europeas. Por otro lado, el cambio climático está provocando modificaciones significativas en los comportamientos y los hábitats de los peces, lo que genera migraciones importantes cada vez con más frecuencia.

4.5. El CESE observa que la propuesta de la Comisión no se basa en una clara evaluación de impacto de los efectos de orden económico y social. Esta consideración se agrava debido a que el sector de la pesca está en crisis en algunas regiones de la UE desde hace más de veinte años, y las medidas adoptadas hasta ahora por la Comisión para la sostenibilidad y la acuicultura no han logrado invertir esta tendencia⁽⁶⁾. Por este motivo, el Comité solicita la intervención urgente de la Dirección General de Empleo para entablar un amplio proceso de debate en el marco del diálogo social sectorial⁽⁷⁾ a fin de establecer las medidas más apropiadas para evaluar y, en su caso, compensar el impacto económico y social de las propuestas⁽⁸⁾.

4.6. La reciente denuncia del Tribunal de Cuentas Europeo establece como exigencia prioritaria que el sistema de controles y de sanciones, basado en el denominado «sistema de licencia por puntos», se aplique de manera uniforme y homogénea en toda la UE, a fin de garantizar, en interés de todos los ciudadanos europeos y en beneficio de su salud, tanto la competencia leal entre actores como la calidad y trazabilidad de los productos de la pesca.

4.7. El CESE considera que la digitalización constituye ciertamente un instrumento importante para garantizar controles eficaces y eficientes. Resulta, además, positivo que se prevean dispositivos de control digital simplificados para las embarcaciones de eslora total inferior a doce metros (por ejemplo, la aplicación de teléfono móvil para la geolocalización, aunque en alta mar existen amplias zonas sin cobertura que imposibilitan el seguimiento del buque). No obstante, el Comité señala que, respecto a la normativa anterior, las obligaciones para los pescadores no han disminuido de manera significativa (especialmente para la pesca a pequeña escala) ni se han simplificado lo suficiente, al contrario de lo que anunció la Comisión.

4.8. Los dispositivos de control digital deberían permitir un ahorro efectivo, tanto en dinero como en tiempo. La extensión del conjunto de obligaciones a la pesca a pequeña escala sería posible, ya que los Estados miembros dispondrán de un período transitorio de dos años que debería permitir atender a las especificidades locales. No obstante, esta podría resultar gravosa para los buques de eslora total inferior a diez metros, que a menudo no cuentan con puente de mando y tienen una tripulación de una sola persona. A este respecto, se recomienda una investigación complementaria a fin de evaluar su viabilidad real, buscando un equilibrio entre las necesidades de control y la capacidad efectiva de los pescadores de llevar a cabo todas estas prácticas.

4.9. A este respecto, el CESE señala que las medidas introducidas para aclarar el sistema de sanciones seguramente beneficiarán al sector. No obstante, es fundamental que se apliquen de forma homogénea en los distintos Estados miembros, se basen efectivamente en criterios de gestión del riesgo y sean proporcionadas y disuasorias. En particular, del análisis de la propuesta surgen algunos aspectos contradictorios, como vincular el importe pecuniario de las sanciones al valor de mercado del pez pescado (de dos a cinco veces el valor del producto), que, en función de la zona geográfica, del período del año y de la abundancia o escasez de dicha especie, podría ser muy distinto e incluso generar un efecto incentivador para infringir la ley.

⁽⁵⁾ Tanto el MEDAC como el LDAC y Europêche han presentado reiteradas solicitudes y propuestas específicas para la superación de los actuales problemas del sector, que no se hallan reflejadas en el paquete legislativo propuesto por la Comisión.

⁽⁶⁾ En Italia, con 8 000 km de costa, el número de buques pesqueros ha disminuido en torno a un 33 % en los últimos treinta años. Los buques tienen una antigüedad media de treinta y cuatro años y necesitan mejoras urgentes o ser sustituidos por otros nuevos. Durante este período se han perdido 18 000 puestos de trabajo (el sector pesquero en Italia cuenta con 27 000 trabajadores). Datos, Mipaaf, 2016.

⁽⁷⁾ Comité de diálogo social sectorial de la UE-Pesca Marítima (CDSSUE).

⁽⁸⁾ Dictamen del CESE (NAT/749), «Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP)» (véase la página 104 del presente Diario Oficial).

4.10. El FEMP es un instrumento esencial e indispensable para lograr la transición al nuevo sistema de controles establecido por la Comisión. El Comité se opone al principio, ya incluido en el actual sistema de controles y en el actual FEMP, según el cual una infracción grave conlleva la inmediata devolución de cualquier fondo europeo recibido en los cinco años precedentes. Esta estricta medida retroactiva es una de las causas principales del retraso del FEMP en la consecución de sus objetivos, pues ha llevado a muchos pescadores a no solicitar fondos europeos por temor a tener que devolverlos debido a infracciones consideradas graves que a veces comportan una sanción pecuniaria muy reducida. Por lo tanto, es necesario garantizar una mayor proporcionalidad para las sanciones, de forma que no pasen de disuadir a desincentivar.

4.11. El CESE manifiesta su plena oposición a la obligación de instalar sistemas de videovigilancia o circuito cerrado de televisión (CCTV) en las embarcaciones de pesca a fin de controlar el cumplimiento de la obligación de desembarque. El CESE considera que este tipo de medidas es contrario a las normas fundamentales del Derecho laboral, al derecho a la privacidad y al secreto comercial, sobre todo porque se establecen de manera indiscriminada y no justificada por potenciales motivos de riesgo debidos a transgresiones previas reiteradas de la normativa. El CESE propone, en consecuencia, que los Estados miembros lleven a cabo evaluaciones de riesgo en determinados segmentos de la flota que cuenten con un nivel elevado y generalizado de infracciones graves, y que, en función del historial de incumplimiento, las autoridades de control exijan a los buques correspondientes la instalación de sistemas de CCTV. El Comité se muestra convencido de que no es un seguimiento y un control de las actividades pesqueras al estilo «*Gran Hermano*» lo que permitirá lograr los objetivos de sostenibilidad medioambiental y la revitalización del sector, sino normas y sanciones claras, inequívocas y transparentes aplicadas de manera eficaz y uniforme en toda la Unión.

4.12. En particular, el CESE propone valorizar y reforzar el uso de observadores a bordo. Además, se recomienda crear un mecanismo voluntario de introducción de los sistemas de CCTV e incentivarlo, por ejemplo, con la posibilidad de aumentar la cuota de captura —para especies que se encuentren en el nivel de rendimiento máximo sostenible— utilizando la reserva de cuotas del Estado miembro, si estuviera disponible, o con mecanismos prioritarios y simplificados de control y desembarque. Al mismo tiempo, se recomienda la obligación temporal de instalar sistemas de circuito cerrado de televisión (CCTV) para las embarcaciones autoras de múltiples infracciones graves.

4.13. El CESE considera que el nuevo FEMP 2021-2027 desempeñará un papel clave para permitir la adecuación de las embarcaciones europeas a las nuevas disposiciones normativas. En particular, resulta fundamental que los fondos sean fácilmente accesibles a escala nacional para todos aquellos que los soliciten.

4.14. Como ya ha manifestado en otros dictámenes⁽⁹⁾, el CESE considera importante establecer la capacidad de pesca utilizando parámetros más adecuados que el arqueo y la potencia del motor, dado que estos factores son fundamentales para garantizar la seguridad de la tripulación a bordo y alcanzar niveles de emisiones de CO₂ más sostenibles.

5. Observaciones específicas

5.1. La pesca excesiva es sin duda una de las causas fundamentales de la disminución de peces en el mar. No obstante, el Comité considera que este fenómeno debería considerarse junto con otros que son también perjudiciales para las especies marinas, como la contaminación, el cambio climático, el transporte marítimo y las prospecciones submarinas (contaminación sonora). Es crucial contar con un enfoque más amplio para elaborar estrategias eficaces para la protección de los hábitats marinos.

5.2. Para ser efectivamente disuasorio, un régimen de sanciones debe ser de fácil y clara aplicación. El Comité señala que, en algunos casos, el sistema de licencia por puntos puede perjudicar a la tripulación, aunque son las decisiones y el comportamiento del capitán del buque pesquero los que constituyen los hechos sancionables, recurriendo incluso a estrictas medidas como la suspensión de la licencia de pesca. En la fase de suspensión de la licencia de pesca⁽¹⁰⁾, es necesario crear mecanismos de protección para los trabajadores de los buques pesqueros que, habiendo celebrado contratos salariales «a la parte», se arriesgan a quedarse sin ingresos si no encuentran una nueva embarcación en la que trabajar o directamente un nuevo empleo. Tratándose de un sector en dificultades, este continuo drenaje de recursos humanos, competencias y conocimientos podría infligir un daño todavía mayor a las perspectivas de recuperación.

5.3. El CESE comparte la propuesta de ampliar el sistema de controles también a la pesca recreativa, en la que recientemente se han detectado numerosos casos de elusión de la normativa vigente para la pesca «clásica». En particular, se recomienda prestar especial atención a las actividades de pesca recreativa que constituyen una fuente de ingresos, distinguiéndolas de la pesca recreativa destinada al uso y consumo personal. Esta medida es fundamental para proteger a los pescadores que operan en el respeto de la ley y para combatir las formas de competencia desleal o, en los casos más graves, incluso de pesca ilegal.

⁽⁹⁾ Dictamen del CESE (NAT/749), «Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP)» (véase la nota 8 a pie de página).

⁽¹⁰⁾ La suspensión de la licencia de pesca sobre la base de un criterio de reincidencia de la infracción puede oscilar entre un mínimo de cuatro meses y un máximo de un año, pudiéndose llegar hasta la retirada definitiva de la licencia.

5.4. Aunque el CESE coincide en que resulta fundamental garantizar la rastreabilidad de los productos pescados, la abolición de la exención de declarar en el cuaderno diario de pesca las cantidades conservadas a bordo estimadas inferiores a 50 kg. puede plantear dificultades, sobre todo para los pescadores a pequeña escala. De hecho, estos últimos se arriesgan a perder demasiado tiempo en realizar antes del desembarque todos los trámites burocráticos, que pueden ser muy largos en los mares multiespecíficos como el Mediterráneo, y, por lo tanto, a no poder vender el pescado al mejor precio. Por lo tanto, se recomienda el mantenimiento del umbral existente, y que se realice un estrecho seguimiento para que ello no dé lugar a ningún efecto indeseable.

5.5. Comparte el nuevo mecanismo de rastreabilidad propuesto por la Comisión, en particular en lo que se refiere a los productos importados. De hecho, aunque en los terceros países (ajenos al espacio UE) se registran los mayores casos de fraude y contravención de las normas fundamentales en materia laboral (convenios de la OIT) y de medio ambiente, el pescado fruto de estas prácticas ilegales sigue llegando con relativa facilidad a las mesas de los ciudadanos europeos. No obstante, es importante señalar que todavía hoy se registran prácticas de explotación laboral en algunas embarcaciones europeas⁽¹¹⁾, que requieren una atención especial por parte de las entidades encargadas del control, así como sanciones severas para erradicar este fenómeno.

5.6. El Comité señala que la intensa red de controles de trazabilidad establecida no debe detenerse en la «primera venta», sino que es necesario controlar toda la cadena de suministro, «del mar a la mesa». También en este caso se recomienda la participación activa de todas las partes interesadas, desde los mayoristas hasta los minoristas, pasando por el sector de la transformación.

5.7. La Declaración de Malta de 2017 «MedFish4Ever» constituye una piedra angular en la acción de la UE. No obstante, el CESE considera que deben adaptarse las medidas específicas técnicas y de conservación de las poblaciones de peces a las distintas técnicas de pesca y a las características biológicas del mar. En particular, el CESE ha observado que los modelos ofrecidos por los planes que hayan resultado acertados para la pesca de una sola especie son difícilmente adaptables a la pesca mixta, pudiendo causar además un grave impacto en el medio ambiente y la economía⁽¹²⁾. Por este motivo, el Comité recomienda un sistema de recopilación de datos sobre las poblaciones más minucioso a fin de elaborar estrategias *ad hoc*, capaces de proteger mejor la biodiversidad sin perjudicar excesivamente al sector de la pesca⁽¹³⁾.

5.8. Como ya ha manifestado en sus dictámenes anteriores⁽¹⁴⁾, el CESE considera que la combinación de un sistema de cuotas rígido con la nueva obligación de desembarque representa uno de los grandes problemas del sector. Los elevados costes necesarios para la transición hacia una pesca más sostenible (por ejemplo, redes selectivas) deben ser enteramente financiados por el FEMP. El CESE aboga por un sistema de control simplificado, pragmático y basado en el análisis del riesgo, que contemple una intervención significativa a escala nacional, cuente con el apoyo de las partes interesadas y apoye la reconversión de un gran número de embarcaciones.

5.9. La Comisión propone que todos los productos de la pesca sean pesados por agentes autorizados inmediatamente después del desembarque, antes de que se almacenen, transporten o comercialicen. El CESE considera importante mantener la posibilidad actual de efectuar controles aleatorios. Además, en los casos en que los productos de la pesca se transporten antes de su comercialización o en que la primera venta se efectúe en un tercer país, se recomienda mantener, para la transmisión de la documentación correspondiente a las autoridades competentes, el actual límite de cuarenta y ocho horas a partir del desembarque, a fin de evitar retrasos y la consiguiente pérdida de calidad.

⁽¹¹⁾ Véase el artículo de The Guardian *We thought slavery had gone away: African men exploited on Irish boats*.

⁽¹²⁾ CGPM, The State of Mediterranean and Black Sea Fisheries (Estado de la pesca del Mediterráneo y el mar Negro), 2016, p. 26. Como ha puesto de relieve la CGPM-FAO, en los mares de una sola especie es más fácil llevar a cabo una pesca dirigida porque en ellos coexisten pocos tipos de peces, por lo que es fácil establecer limitaciones de capturas. En cambio, la dificultad es mayor en mares donde se pueden encontrar muchas especies de peces en la misma zona.

⁽¹³⁾ Dictamen del CESE «Plan plurianual para las poblaciones de pequeños pelágicos en el mar Adriático» (DO C 288 de 31.8.2017, p. 68). Dictamen del CESE (NAT/749), «Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP)» (véase la nota 8 a pie de página).

⁽¹⁴⁾ Dictamen del CESE «Obligación de desembarque» (DO C 311 de 12.9.2014, p. 68). Punto 1.2: «(L)a propuesta de la Comisión es demasiado compleja y [...] va a generar un trabajo adicional excesivo y desproporcionado a los pescadores a la hora de aplicar la obligación de desembarque. Por ello, estima que se debería apostar por una normativa más pragmática, clara, sencilla y flexible, que realmente permita a los pescadores tener tiempo para adaptarse durante un período transitorio sin ser duramente sancionados».

5.10. El CESE ha acogido favorablemente la propuesta de la Comisión sobre los plásticos de un solo uso⁽¹⁵⁾ y, en particular, las medidas de incentivo previstas para el traslado a tierra de los artes de pesca rotos o dañados, con el fin de permitir su reciclado⁽¹⁶⁾. Esta iniciativa, combinada con la nueva medida sobre los puertos⁽¹⁷⁾, abre nuevos escenarios y oportunidades para la pesca sostenible y para la economía circular. El CESE considera que el sistema de incentivos a la pesca previsto para la devolución a tierra de las redes debe extenderse a todos los tipos de residuos recogidos en el mar durante las actividades pesqueras. Es importante asimismo comprobar que la introducción del régimen de responsabilidad ampliada del productor no conlleve un incremento de los costes de compra de las redes para las empresas del sector de la pesca. El FEMP podría representar el instrumento financiero más adecuado para apoyar este proceso.

5.11. Dicha iniciativa sería fundamental para la limpieza de los mares, dado que actualmente son los pescadores quienes deben pagar para desembarcar en tierra los residuos recogidos durante la pesca. Estos representan el 90 % de lo recogido en las redes, y los pescadores están obligados, además, a separar los residuos y, en caso de que no sea posible su identificación, clasificarlos como «residuos especiales», lo que implica formas de tratamiento específicas. En la práctica, con arreglo a las normas vigentes, los pescadores deben pagar por limpiar el mar de una contaminación que ellos no han provocado. El CESE considera que los pescadores podrían aportar un importante valor añadido a través de una formación adecuada, contribuyendo por una parte a limpiar el mar y por otra a crear un mecanismo virtuoso de integración económica para la actividad realizada⁽¹⁸⁾.

Bruselas, 12 de diciembre de 2018.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

⁽¹⁵⁾ Dictamen del CESE (NAT/742), «Plástico de un solo uso» (DO C 62 de 15.2.2019, p. 207).

⁽¹⁶⁾ COM(2018) 340 final.

⁽¹⁷⁾ COM(2018) 33 final.

⁽¹⁸⁾ Dictamen del CESE «Estrategia sobre los plásticos en la economía circular (incluida la acción para hacer frente a los desechos marinos)» (DO C 283 de 10.8.2018, p. 61).

Dictamen del CESE (NAT/742), «Plástico de un solo uso» (véase la nota 15 a pie de página).

Dictamen del CESE (NAT/749), «Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP)» (véase la nota 8 a pie de página).

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 2008/106/CE, relativa al nivel mínimo de formación en las profesiones marítimas, y se deroga la Directiva 2005/45/CE

[COM(2018) 0315 final-2018/0162 (COD)]

(2019/C 110/23)

Ponente: **Tanja BUZEK**

Consultas	Parlamento Europeo, 11.6.2018
	Consejo, 6.6.2018
Fundamento jurídico	Artículo 100, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	20.11.2018
Aprobado en el pleno	12.12.2018
Pleno n.º	539
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	201/3/6

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. En líneas generales, el CESE respalda los objetivos establecidos por la Comisión en su propuesta por la que se modifica la Directiva 2008/106/CE del Parlamento Europeo y del Consejo⁽¹⁾, relativa al nivel mínimo de formación en las profesiones marítimas, y se deroga la Directiva 2005/45/CE del Parlamento Europeo y del Consejo⁽²⁾ sobre el reconocimiento mutuo de los títulos expedidos por los Estados miembros a la gente de mar. El CESE considera los cambios propuestos al marco normativo necesarios, proporcionados y efectivos.

1.2. Aunque reconoce que ambas Directivas han contribuido a la mejora de la enseñanza marítima y la formación de la gente de mar que trabaja a bordo de buques que enarbolan pabellón de la UE y a la movilidad profesional de la gente de mar en la UE, el CESE considera conveniente dar un paso más en este sentido. Por lo tanto, el CESE recomienda aprovechar la revisión de la Directiva 2008/106/CE para entablar un debate europeo más amplio, en el que participen la Comisión, los Estados miembros, las instituciones de formación y el sector marítimo, sobre cómo seguir invirtiendo en la base de competencias marítimas europeas a fin de salvaguardar tanto la competitividad de la flota europea como la capacidad del sector para generar empleos de buena calidad para la gente de mar y demás profesionales del sector marítimo.

1.3. En particular, el CESE recomienda que se trabaje en pro de la creación de un foro de la UE con la participación de las instituciones de formación, el sector marítimo, las agrupaciones marítimas en sentido amplio y las administraciones marítimas nacionales para mejorar la formación de la gente de mar y desarrollar cursos de posgrado marítimos europeos que vayan más allá del nivel mínimo de formación en las profesiones marítimas acordado a escala internacional. Este tipo de formación avanzada permitiría crear una ventaja competitiva para la gente de mar europea al dotarla de competencias superiores a las exigidas en la esfera internacional y aumentar el atractivo de las profesiones marítimas en la UE, especialmente por lo que se refiere a las mujeres y los jóvenes.

1.4. El CESE hace hincapié en la importancia de desarrollar programas de enseñanza con perspectivas de futuro, prestando especial atención a la formación en materia de gestión de la calidad, competencias verdes y cibercompetencias, y considera que la promoción de las cualificaciones avanzadas debe ir acompañada de formas de homologación o acreditación.

1.5. El CESE recomienda, por otra parte, desarrollar una red europea de centros de enseñanza y formación marítima que cumpla determinados criterios de calidad para seguir mejorando el sistema de enseñanza marítima en Europa. También recomienda introducir, para la formación de capitanes y oficiales, un sistema de intercambios, similar al programa Erasmus, entre centros de enseñanza y formación marítima de toda la UE, adaptado a las especificidades de este sector.

⁽¹⁾ DO L 323 de 3.12.2008, p. 33.

⁽²⁾ DO L 255 de 30.9.2005, p. 160.

1.6. En cuanto al mecanismo actualizado para el reconocimiento de los títulos expedidos a la gente de mar por terceros países, el CESE considera de suma importancia que el Estado miembro solicitante consulte a las asociaciones de armadores nacionales y las organizaciones sindicales sobre la conveniencia de reconocer a un nuevo tercer país antes de presentar la solicitud a la Comisión. Sin embargo, el CESE desea clarificar que la estimación de cuánta gente de mar podría ser empleada, en los casos en que se disponga de este dato, será solo uno de los criterios utilizados en el proceso decisorio de reconocimiento de un nuevo tercer país, que deberá ser objeto de un seguimiento transparente.

1.7. Por lo que se refiere a la prórroga del plazo para tomar una decisión sobre el reconocimiento de nuevos terceros países de dieciocho a veinticuatro meses, y hasta treinta y seis meses en determinadas circunstancias, el CESE alberga dudas en cuanto a si este es el mecanismo adecuado ya que el proceso puede prolongarse de manera innecesaria respecto de un país que cumpla claramente todos los requisitos. Por consiguiente, el CESE recomienda que se complete el proceso en el período más breve posible dentro de lo razonable, contando con la posibilidad de alargarlo tanto como sea necesario si se requiere aplicar medidas correctivas.

1.8. Con vistas a garantizar la utilización adecuada de los recursos de la UE, el CESE propone modificar el artículo 20 a fin de que las disposiciones sobre la retirada del reconocimiento de un tercer país también se apliquen a aquellos terceros países que no proporcionen un número significativo de capitanes y oficiales durante al menos cinco años. El CESE desea aclarar que la decisión final sobre la retirada o no del reconocimiento competirá a los Estados miembros con arreglo a los procedimientos habituales del COSS, y que estos procedimientos permiten un margen de apreciación para tener en cuenta la información pertinente facilitada por los Estados miembros.

1.9. Partiendo de la base de que no puede haber componendas en materia de seguridad marítima, el CESE recomienda que no se aplique un sistema de evaluación menos estricto a aquellos terceros países que proporcionan una cantidad limitada de capitanes y oficiales a la flota de la UE.

1.10. Además de los cambios propuestos al procedimiento de modificación (artículo 27), que establece que la Comisión estará facultada para adoptar actos delegados por los que se modifique la Directiva 2008/106/CE, el CESE pide a los Estados miembros que actúen rápidamente para repercutir las modificaciones a fin de que resulte innecesario recurrir a prórrogas y períodos de interpretación pragmática por la inacción del Estado de abanderamiento como en casos anteriores.

2. Contexto

2.1. La legislación de la UE sobre la enseñanza marítima, la formación y la titulación de la gente de mar se basa principalmente en requisitos internacionales mínimos establecidos por la Organización Marítima Internacional (OMI) mediante su Convenio Internacional sobre Normas de Formación, Titulación y Guardia (Convenio STCW por sus siglas en inglés), en su versión modificada.

2.2. Además de la integración del Convenio STCW a escala de la UE mediante la Directiva 2008/106/CE, en su versión modificada, el marco de la UE proporciona un mecanismo común de la UE eficiente para el reconocimiento de los sistemas de enseñanza marítima, formación y titulación de la gente de mar de terceros países. Este mecanismo se ha diseñado de tal forma que la evaluación y reevaluación del cumplimiento por parte de terceros países del Convenio STCW se realicen de manera centralizada y armonizada, evitándose que cada Estado miembro tenga que llevarlas a cabo de forma individual, especialmente debido a que en la actualidad se han reconocido a escala de la UE más de cuarenta terceros países con este fin.

2.3. El marco regulador incluye también un procedimiento simplificado para el reconocimiento de los títulos expedidos por los Estados miembros a la gente de mar con arreglo a la Directiva 2005/45/CE. Esta Directiva está encaminada a fomentar la movilidad de la gente de mar entre buques que enarbolan pabellón de la UE, lo que permite el reconocimiento de los títulos de los capitales y oficiales sin ninguna medida de compensación adicional.

2.4. Dicho marco legislativo pretende garantizar un alto nivel de seguridad de la vida humana en el mar y la protección del medio marino, minimizando el riesgo de accidentes marítimos. Para lograr tal objetivo, existe consenso en cuanto a la suma importancia de mejorar la enseñanza, la formación y la titulación del personal clave a bordo de los buques que enarbolan pabellón de la UE.

2.5. La propuesta deriva del programa de adecuación y eficacia de la reglamentación (REFIT) de la Comisión, el cual evalúa en qué medida ambas Directivas han alcanzado sus objetivos. El CESE señala que la revisión propuesta es el resultado de una evaluación en profundidad que incluyó un exhaustivo estudio (Estudio para la evaluación REFIT de las Directivas 2008/CE y 2005/45/CE de septiembre de 2017) ⁽³⁾ realizado por la Agencia Europea de Seguridad Marítima (en lo sucesivo, AESM), una consulta pública acompañada de una consulta más específica, así como talleres especializados con la participación de los Estados miembros, junto con las dos vertientes del sector, a saber, los armadores y los sindicatos que representan a la gente de mar.

2.6. Los resultados de la evaluación REFIT se consideraron generalmente positivos y se llegó a la conclusión de que la legislación de la UE había contribuido a la eliminación de las tripulaciones que no cumplían la normativa, fomentando la movilidad de la gente de mar en la Unión y logrado unas condiciones equitativas entre la gente de mar formada en la UE y aquella formada en terceros países.

2.7. No obstante, se pusieron de manifiesto algunas carencias en la eficiencia del marco regulador y la proporcionalidad de algunos de sus requisitos. Así pues, el objetivo de la propuesta de la Comisión es mitigar las deficiencias que se han identificado mediante la simplificación y la racionalización de la legislación vigente. Más concretamente, se consideró necesaria una intervención adicional, en particular para:

- garantizar la alineación con las últimas modificaciones del Convenio STCW;
- actualizar la definición de los títulos reconocidos entre los Estados miembros mediante la fusión de la Directiva 2005/45/CE con la Directiva 2008/106/CE;
- elaborar criterios para un nuevo reconocimiento o reevaluación de terceros países a fin de lograr un aprovechamiento más eficiente de los recursos financieros y humanos;
- establecer criterios de prioridad para la reevaluación de terceros países, haciendo hincapié en los principales países proveedores de mano de obra a la vez que se considera la posibilidad de ampliar el ciclo de reevaluación a otros países;
- ampliar el plazo para el reconocimiento de nuevos terceros países con el fin de que estos dispongan de tiempo suficiente para aprobar y aplicar medidas correctivas en caso necesario.

3. Síntesis de la propuesta

3.1. El objetivo general de la propuesta es simplificar y racionalizar la legislación vigente. En particular, esto incluye:

- la alineación periódica de la legislación de la UE pertinente con el Convenio STCW;
- la mejora de la eficiencia y eficacia del mecanismo centralizado para el reconocimiento de terceros países;
- un aumento de la seguridad jurídica del sistema de reconocimiento mutuo de los títulos expedidos por los Estados miembros a la gente de mar.

3.2. El mecanismo centralizado para el reconocimiento de los certificados expedidos por terceros países a la gente de mar requiere que la Comisión, asistida en esta tarea por la Agencia Europea de Seguridad Marítima, asigne recursos humanos y financieros considerables para, por un lado, evaluar las nuevas solicitudes de reconocimiento formuladas por los Estados miembros y, por otro lado, reevaluar periódicamente los terceros países ya reconocidos.

3.3. En aras de un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles, la Comisión propone hacer más transparente el proceso permitiendo que el Estado miembro solicitante presente los motivos de su solicitud de reconocimiento. Esta medida consiste en introducir la posibilidad de que los Estados miembros debatan sobre la necesidad de reconocer nuevos terceros países.

3.4. Asimismo, la Comisión propone criterios de prioridad para la reevaluación de terceros países reconocidos basados en la idea de que los recursos disponibles deberían transferirse de los países que aportan poca gente de mar a la flota de la UE a aquellos terceros países que suministran más mano de obra.

⁽³⁾ <https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/legislation/2017-09-stwc-support-study-refit-eval-dirs-20080106-20050045.pdf>

4. Observaciones generales

4.1. El CESE apoya la propuesta de la Comisión por la que se modifica la Directiva 2008/106/CE, relativa al nivel mínimo de formación en las profesiones marítimas, incluida la introducción en su ámbito de aplicación del procedimiento simplificado de reconocimiento mutuo de los títulos expedidos por los Estados miembros a la gente de mar, y se deroga la Directiva 2005/45/CE.

4.2. El CESE considera necesaria esta revisión, pues realmente hay margen para mejorar la eficiencia del marco administrativo sobre el sistema de reconocimiento mutuo en virtud de esta Directiva, a fin de permitir una asignación más eficiente de los recursos humanos y financieros de la Comisión y la AESM.

4.3. El CESE acoge con particular satisfacción que la Comisión haga hincapié en el nivel de transparencia que debería imperar en la tramitación de solicitudes de reconocimiento de los títulos expedidos a la gente de mar por nuevos terceros países. El CESE considera que la nueva etapa del procedimiento que permite que el Estado miembro solicitante presente los motivos de su solicitud de reconocimiento es proporcionada, transparente y eficiente. El Estado miembro solicitante seguirá pudiendo reconocer al tercer país unilateralmente hasta que se tome una decisión colectiva. Por consiguiente, el proceso de decisión para el reconocimiento de un tercer país logrará un equilibrio entre la necesidad de transparencia en lo que respecta al control y el buen uso de los fondos públicos (coste adicional que supondrá el reconocimiento) y el objetivo de mantener la competitividad de la flota de la UE (ventaja competitiva para la flota de la UE de emplear gente de mar del tercer país).

4.4. El CESE considera que el marco regulador de la UE relativo a la enseñanza marítima, la formación y la titulación de la gente de mar ha contribuido a satisfacer las necesidades del mercado laboral del transporte marítimo al facilitar el acceso al empleo a bordo de los buques que enarbolan pabellón de la UE para todos los capitanes y oficiales que posean un certificado STCW válido, independientemente de su lugar de residencia o nacionalidad. Si bien no cabe duda alguna de que el transporte marítimo opera en un mercado laboral globalizado, al CESE le gustaría recordar la importancia para la UE de invertir de forma masiva en sus propia base de competencias marítimas, a fin de salvaguardar una masa crítica de gente de mar europea que mantenga la competitividad del transporte marítimo europeo y las agrupaciones marítimas de toda la UE. De ahí la creación de la perspectiva de puestos de trabajo altamente cualificados y de carreras gratificantes en el mar o en actividades conexas en tierra, especialmente para los jóvenes europeos, a la vez que se mantiene, o incluso se aumenta, la cuota de gente de mar europea en la mano de obra marítima mundial (los 220 000 trabajadores del mar con los que cuenta actualmente la UE representan el 18 % del número total de gente de mar en todo el mundo) ⁽⁴⁾.

4.5. En vista de lo anterior, el CESE anima a los Estados miembros a que pongan finalmente en práctica las recomendaciones contenidas en la Estrategia de transporte marítimo de la UE hasta 2018 ⁽⁵⁾, así como las recomendaciones políticas formuladas por el Grupo Operativo de Empleo y Competitividad Marítima (TFMEC) ⁽⁶⁾ a la Comisión Europea, por lo que se refiere al refuerzo de la eficacia y la eficiencia del sistema educativo en materia de transporte marítimo. Especialmente, el CESE insta a la Comisión Europea y a los colegisladores de la UE a que consideren las recomendaciones enumeradas más adelante en este epígrafe.

4.6. El CESE recomienda que se trabaje en pro de la creación de un foro de la UE con la participación de las instituciones de enseñanza, el sector marítimo, las agrupaciones marítimas en sentido amplio y las administraciones marítimas nacionales para mejorar la formación de la gente de mar y, por consiguiente, sus empleos, la evolución profesional y su movilidad. Una tarea esencial de este foro sería desarrollar cursos de posgrado marítimo europeo que vayan más allá del nivel mínimo de formación en las profesiones marítimas acordado a escala internacional (también denominados «certificados marítimos de excelencia», o «STCW+» en la Comunicación de la Comisión) ⁽⁷⁾. Dicha formación de nivel avanzado posibilitaría la creación de una ventaja competitiva para la gente de mar europea al dotarla de competencias que rebasan las requeridas en la esfera internacional.

4.7. En vista de lo anterior, el CESE hace hincapié en la importancia de desarrollar programas de aprendizaje con perspectivas de futuro, prestando especial atención a la formación en materia de gestión de la calidad, competencias verdes y cibercompetencias. Estas últimas son fundamentales dado que la tecnología a bordo, el intercambio de información y la comunicación de datos, así como los sistemas de asistencia desde la costa, están evolucionando rápidamente. El CESE considera que la promoción de las cualificaciones avanzadas debe ir acompañada de formas de homologación o acreditación, de modo que la modernización de la enseñanza marítima sea una baza valiosa para ayudar a la gente de mar europea a mejorar sus perspectivas de carrera. Ello permitirá, a su vez, aumentar el atractivo de las profesiones marítimas en la UE, especialmente por lo que se refiere a las mujeres y los jóvenes, mejorando al mismo tiempo la eficiencia y la calidad de las operaciones de embarque, incluida la innovación permanente y la reducción de costes.

⁽⁴⁾ SWD(2016) 326 final.

⁽⁵⁾ COM(2009) 8 final.

⁽⁶⁾ El Grupo Operativo de Empleo y Competitividad Marítima creado por el vicepresidente de la Comisión Sr. Kallas, emitió su informe el 9 de junio de 2011.

⁽⁷⁾ COM(2009) 8 final.

4.8. En la misma línea, también sería recomendable estudiar la posibilidad de desarrollar una red europea de centros de enseñanza y formación marítima que cumpla determinados criterios de calidad para seguir mejorando el sistema de enseñanza marítima en Europa. A tal fin, el CESE recomienda inspirarse en la plataforma EDINNA de centros de enseñanza y formación para la navegación fluvial en Europa, fundada en 2009 para promover la armonización de los currículos de enseñanza y formación. Esta plataforma ha demostrado ser una excelente herramienta para favorecer el intercambio de conocimientos especializados y un enfoque coordinado para el desarrollo de competencias profesionales. Para la formación de capitanes y oficiales, el CESE también recomienda la introducción de un sistema de intercambios, similar al programa Erasmus, entre centros de enseñanza y formación marítima de toda la UE, adaptado a las especificidades de este sector.

4.9. Asimismo, el CESE solicita un impulso político concertado por parte de la UE y los Estados miembros para apoyar al sector marítimo en sus intentos por responder a los retos de la digitalización la automatización y la necesaria ecologización del sector. El CESE observa que estos retos pueden abordarse con mayor facilidad garantizando un sistema europeo de enseñanza y formación marítima de alta calidad que tenga perspectivas de futuro. A este respecto, el CESE acoge con satisfacción el lanzamiento inminente del programa SkillSea, de cuatro años de duración. Este proyecto fomentará la cooperación entre el sector marítimo [incluidos los interlocutores sociales europeos del transporte marítimo, la Asociación de Armadores de la Comunidad Europea (AACE) y la Federación de Sindicatos del Transporte de la Unión Europea (FST)], los proveedores de enseñanza y formación, así como las autoridades nacionales, con miras a mejorar los programas de formación marítima en Europa.

5. Observaciones específicas

5.1. El CESE acoge con satisfacción que se hayan fusionado las Directivas 2005/45/CE y 2008/106/CE, pues considera que esto hará más eficaz su aplicación, y que probablemente aclarará y simplificará el marco relativo a la formación y la titulación de la gente de mar. Esta consolidación abordará principalmente el problema de la definición obsoleta de los títulos en la Directiva 2005/45/CE, así como aclarará y ajustará la definición de los títulos de la gente de mar reconocidos por los Estados miembros. Es realmente necesario garantizar la puesta al día de la definición de los títulos de la gente de mar de acuerdo con las nuevas definiciones que se introdujeron en 2012. Es probable que dicha actualización aumente la seguridad jurídica del sistema de reconocimiento mutuo entre Estados miembros de la UE.

5.2. Con la inserción de artículo 5 ter se pretende incluir en el ámbito de aplicación de la Directiva 2008/106/CE el reconocimiento mutuo de los títulos de la gente de mar expedidos por los Estados miembros. El CESE considera que esta inserción es esencial, ya que aclara qué certificados se reconocerán mutuamente con el fin de permitir que la gente de mar acreditada por un Estado miembro pueda trabajar a bordo de buques que enarbolen el pabellón de otro Estado miembro.

5.3. El CESE apoya por completo y sigue fomentando la movilidad laboral a fin de ayudar a los capitanes y oficiales acreditados en la UE y a los armadores europeos a ponerse en contacto más fácilmente. A este respecto, el CESE observa con satisfacción que, de acuerdo con la Comisión⁽⁸⁾, en el año 2015, más de 47 000 refrendos de títulos de competencia inicialmente expedidos por otro Estado miembro fueron considerados como válidos en la Unión, lo que equivale al 25 % del número total de capitanes y oficiales disponibles para trabajar a bordo de buques que enarbolan pabellón de la UE.

5.4. Las cifras mencionadas anteriormente demuestran que el sistema de reconocimiento mutuo de los títulos expedidos a gente de mar por los Estados miembros ha dado resultados motivadores en lo relativo al fomento de la movilidad de la gente de mar de la UE entre buques que enarbolan pabellón de la UE. El CESE subraya asimismo la importancia de contribuir de forma continuada a la protección de los puestos de trabajo europeos en el mar, a la garantía del futuro de los centros de enseñanza y formación marítima en toda la UE y a la salvaguardia de los conocimientos marítimos europeos en su conjunto.

5.5. El CESE apoya la propuesta de ajustar la Directiva 2008/106/CE a las últimas modificaciones del Convenio STCW a fin de evitar incoherencias jurídicas en la Directiva en relación con el marco regulador internacional. Es probable que este ajuste garantizase una aplicación armonizada a nivel de la UE, ayudase a las tripulaciones a adquirir nuevas habilidades y competencias –particularmente los requisitos de formación y titulación para la gente de mar que trabaja a bordo de buques de pasaje y de buques a los que se les aplica el Código internacional de seguridad para los buques que utilicen gases u otros combustibles de bajo punto de inflamación (Código IGF) y el Código internacional para los buques que operen en aguas polares (Código Polar) de la OMI– y apoyase el desarrollo profesional.

5.6. El CESE pone en duda el uso desproporcionado de recursos humanos y financieros de la UE para evaluar nuevos terceros países que podrían no ser capaces de proporcionar un número significativo de capitanes y oficiales. El CESE apoya enteramente, por lo tanto, la propuesta de la Comisión de que cada solicitud nueva de reconocimiento de un tercer país presentada por un Estado miembro vaya acompañada de un análisis que incluya estimaciones del número de oficiales y

⁽⁸⁾ SWD(2017) 18 final.

capitanes originarios de ese país con posibilidades de ser contratados. El CESE, además, considera de suma importancia que los Estados miembros consulten a las asociaciones de armadores nacionales y las organizaciones sindicales sobre la conveniencia de reconocer a un nuevo tercer país antes de presentar la solicitud a la Comisión. No obstante, el CESE desea clarificar que la estimación de cuánta gente de mar podría ser empleada, en los casos en que se disponga de este dato, será solo uno de los criterios utilizados en el proceso decisivo de reconocimiento de un nuevo tercer país, que deberá ser objeto de un seguimiento transparente.

5.7. A fin de lograr una mayor eficacia y un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles, el CESE señala con satisfacción que, en virtud de la propuesta (artículo 19), si un Estado miembro desea presentar una solicitud de reconocimiento de un nuevo tercer país, deberá presentar los motivos y esta deberá ser debatida por los Estados miembros. El CESE desea aclarar que la decisión definitiva sobre el reconocimiento o no de un nuevo tercer país corresponderá a los Estados miembros con arreglo al procedimiento habitual que incluye una votación por mayoría cualificada en el Comité de seguridad marítima y prevención de la contaminación por los buques (COSS, por sus siglas en inglés). El CESE también acoge con satisfacción que se permita que un Estado miembro reconozca unilateralmente los títulos expedidos por un tercer país mientras se aguardan los resultados de la evaluación. El CESE apoya firmemente tal tolerancia, pues ofrece una solución proporcionada y eficiente sin dejar de preservar la competitividad de la flota de la UE.

5.8. Con respecto a la prórroga del plazo para tomar una decisión sobre el reconocimiento de nuevos terceros países de dieciocho a veinticuatro meses, y hasta treinta y seis meses en determinadas circunstancias, el CESE considera que la medida propuesta está justificada, siempre y cuando exista una necesidad imperiosa de que el tercer país aplique medidas correctivas. No obstante, el CESE expresa su preocupación sobre si ampliar automáticamente el proceso de reconocimiento es el mecanismo adecuado, ya que podría darse el caso de que un país que incumpla de manera evidente algunos requisitos alargue el proceso de forma innecesaria. El CESE recomienda por tanto que el objetivo siga siendo completar el proceso en el período más breve dentro de lo razonable, contando con la posibilidad de alargarlo tanto como sea necesario si se requiere aplicar medidas correctivas.

5.9. El artículo 20 revisado introduce un motivo específico para la retirada del reconocimiento de un tercer país por no haber proporcionado gente de mar a la flota de la UE durante al menos cinco años. El CESE desea aclarar que la decisión final sobre la retirada o no del reconocimiento competirá a los Estados miembros con arreglo a los procedimientos habituales del COSS, y que este procedimiento permite un margen de apreciación para tener en cuenta la información pertinente facilitada por los Estados miembros. El CESE, aun cuando fundamentalmente apoya esta revisión, desea señalar que, en aras de un aprovechamiento apropiado de los recursos, sigue siendo válido el argumento de si un tercer país no proporciona ningún o un número considerable de capitanes y oficiales. En este contexto, y de forma totalmente conforme con los procedimientos, el CESE propone la posibilidad de retirar el reconocimiento de un tercer país si este no proporciona un número significativo de capitanes y oficiales durante al menos cinco años.

5.10. El CESE pone en duda el razonamiento en el que se basa la modificación del artículo 21 para que el período de reevaluación pueda ampliarse hasta diez años sobre la base de criterios de prioridad. El CESE entiende que, desde un punto de vista estrictamente matemático, los terceros países que proporcionan un elevado número de profesionales del mar suponen, en teoría, un mayor riesgo para la seguridad de la explotación de buques que aquellos que proporcionan un número limitado de profesionales del mar. Por estas razones, y partiendo de la base de que no puede haber componendas en materia de seguridad marítima, el CESE recomienda que no se aplique un sistema de evaluación menos estricto a aquellos terceros países que proporcionan un número limitado de capitanes y oficiales a la flota de la UE.

5.11. El CESE apoya la modificación del artículo 25 bis, la cual es necesaria para permitir la utilización transparente de la información facilitada por los Estados miembros sobre el número de refrendos que acreditan el reconocimiento de títulos expedidos por terceros países, con el fin de eliminar reconocimientos y dar prioridad a la reevaluación de terceros países, como se estipula en los artículos 20 y 21.

5.12. El CESE es plenamente consciente de que, dado el carácter mundial del transporte marítimo, el objetivo debe ser evitar un conflicto entre los compromisos internacionales contraídos por los Estados miembros y las obligaciones que les incumben en el marco de la Unión. Esto requiere un ajuste continuo del marco europeo al Convenio STCW, para permitir el establecimiento de unas condiciones equitativas entre la UE y los terceros países en la aplicación del marco internacional relativo a la enseñanza marítima, la formación y la titulación de la gente de mar. En vista de las consideraciones anteriores y en caso de modificaciones futuras del Convenio STCW, el CESE considera importante facultar a la Comisión para que pueda aportar modificaciones, mediante actos delegados, a fin de asegurar una adaptación más sencilla y rápida a los cambios que se introduzcan en el Convenio y el Código STCW.

5.13. Con respecto a lo anterior, el CESE insta a los Estados miembros a que actúen rápidamente para repercutir las modificaciones a fin de que resulte innecesario recurrir a prórrogas y períodos de interpretación pragmática por la inacción del Estado de abanderamiento como en casos anteriores.

Bruselas, 12 de diciembre 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 Consejo por el que se establece el Programa de Investigación y Formación de la Comunidad Europea de la Energía Atómica para el período 2021-2025 que complementa el Programa Marco de Investigación e Innovación «Horizonte Europa»

[COM(2018) 437 final — 2018/0226 (NLE)]

(2019/C 110/24)

Ponente **Giulia BARBUCCI**

Consulta	Comisión Europea, 12.7.2018
Fundamento jurídico	Consejo de la Unión Europea, 13.7.2018
Sección competente	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Aprobado en sección	Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en el pleno	20.11.2018
Pleno n.º	12.12.2018
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	539 208/3/4

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge favorablemente la propuesta de Reglamento para el Programa de Investigación y Formación de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom) 2021-2025, poniendo de manifiesto su continuidad con los programas anteriores de investigación y desarrollo de la fusión, la fisión y la seguridad nucleares, y con el JRC, así como la inclusión de nuevos ámbitos de intervención, tales como la protección contra las radiaciones y el desmantelamiento de las centrales nucleares.

1.2. El CESE considera el presupuesto de Euratom adecuado para los objetivos establecidos y cree fundamental mantener esta dotación financiera independientemente de los resultados de la negociación del Brexit. A tal efecto, el Comité considera asimismo crucial gestionar con extrema atención la salida del Reino Unido del programa Euratom, en particular en lo que se refiere a las líneas de investigación ya iniciadas, las infraestructuras compartidas y el impacto social sobre el personal (en lo relativo, por ejemplo, a las condiciones laborales) dentro y fuera del suelo británico.

1.3. El CESE considera el proyecto JET como un factor clave para el desarrollo del proyecto ITER, que por otro lado representa la evolución del primero desde el punto de vista científico. Por este motivo, el Comité considera importante que JET siga estando operativo (ya sea como proyecto de la UE o como proyecto compartido entre la UE y el Reino Unido) mientras el proyecto ITER no lo esté.

1.4. El CESE considera que los aspectos innovadores introducidos en el programa, como la simplificación, la ampliación de los objetivos (radiaciones ionizantes y desmantelamiento de instalaciones), la mejora de las sinergias con el programa «Horizonte Europa» y la posibilidad de financiar actividades de educación y formación para investigadores (por ejemplo, las Marie Skłodowska-Curie), responden a expectativas de los ciudadanos y refuerzan la eficiencia y la eficacia del programa.

1.5. El Comité considera que la seguridad nuclear debe entenderse como un concepto dinámico, que implica la supervisión y la adecuación constantes de la normativa vigente basándose en los descubrimientos y las innovaciones más recientes, cubriendo todo el ciclo de vida de las instalaciones. Debe prestarse especial atención a las instalaciones situadas en la frontera entre países de la Unión, reforzando la coordinación entre las autoridades nacionales y locales y garantizando la implicación efectiva de ciudadanos y trabajadores.

1.6. El CESE considera que la educación, ya desde la escuela obligatoria, y la formación, representan un factor esencial para acercar a los jóvenes a las materias científicas y tecnológicas. Se trata de un elemento crucial para aumentar en el futuro el número de investigadores europeos en el sector, que actualmente no es suficiente para cubrir la demanda del sistema productivo y de investigación.

2. Introducción

2.1. La propuesta de Reglamento para el Programa de Investigación y Formación de la Comunidad Europea de la Energía Atómica para el período 2021-2025 forma parte del paquete legislativo del Programa Marco de Investigación e Innovación «Horizonte Europa»⁽¹⁾. Conforme al artículo 7 del Tratado Euratom, el programa propuesto tendrá una duración de cinco años, con la posibilidad de una prórroga de dos años para adaptarlo a la duración de «Horizonte Europa» y del marco financiero plurianual (MFP).

2.2. El programa «Horizonte Europa» contará con una dotación financiera de 100 000 millones EUR para el período 2021-2027, de los cuales 2 400 millones EUR se destinarán al programa Euratom. El Programa Marco «Horizonte Europa» establece además el marco de referencia relativo a los instrumentos y las modalidades de participación, así como a las disposiciones en materia de aplicación, evaluación y gobernanza. Las áreas de investigación apoyadas por Euratom no están incluidas en «Horizonte Europa», tanto por razones jurídicas (tratados distintos) como por motivos de gestión (evitar la duplicación), reforzando las sinergias entre programas.

2.3. El CESE ha dedicado un dictamen *ad hoc* a la propuesta del programa «Horizonte Europa»⁽²⁾, al que está vinculado, tanto en su visión como en sus recomendaciones, el presente dictamen. El CESE ha elaborado además otros dos dictámenes relacionados con este, uno sobre el proyecto ITER⁽³⁾ y otro sobre el desmantelamiento de las centrales nucleares⁽⁴⁾.

3. Síntesis de la propuesta

3.1. El Programa de Investigación y Formación de Euratom se refiere a las distintas aplicaciones de la energía nuclear en Europa, tanto para la producción energética como para otros fines en otros sectores (por ej. las radiaciones ionizantes en el sector médico). Los esfuerzos de la Unión tienen por objeto favorecer la innovación y el desarrollo de tecnologías seguras, reduciendo los riesgos y garantizando una protección óptima contra la radiación. Por lo tanto, Euratom permite integrar las contribuciones de los Estados miembros estableciendo como factor común los procesos de innovación, investigación y formación.

3.2. La propuesta establece el presupuesto y los objetivos comunes de investigación tanto para las acciones directas (ejecutadas directamente por la Comisión a través del Centro Común de Investigación —JRC) como para las acciones indirectas (emprendidas por organismos públicos o privados financiados por el programa) que deben llevarse a cabo de conformidad con los programas de trabajo convenidos con los Estados miembros.

3.3. El programa Euratom 2021-2025 se ejecutará mediante gestión directa. No obstante, si la Comisión lo considera oportuno y eficaz, podrá recurrir a un régimen de gestión compartida o indirecta, encargando, a través de un contrato, la realización de determinadas partes del programa a Estados miembros, personas o empresas, o a terceros países, organizaciones internacionales o ciudadanos de terceros países, de conformidad con el artículo 10 del Tratado Euratom.

3.4. El programa propuesto continuará las principales actividades de investigación del programa Euratom en curso (**protección radiológica, seguridad nuclear tanto en las instalaciones como en el marco de la política internacional, gestión de los residuos radiactivos y energía de fusión**), pero prestando mayor atención al desmantelamiento y a aplicaciones distintas de la producción de energía, como las **radiaciones ionizantes**. El presupuesto propuesto de 1 675 000 000 EUR para el período 2021-2025 se distribuirá entre la investigación y el desarrollo para la fusión nuclear (724 563 000 EUR), la fisión nuclear, la seguridad nuclear y la protección contra las radiaciones (330 930 000 EUR), y el JRC (619 507 000 EUR).

3.5. La ampliación de la gama de objetivos aumenta la transversalidad del instrumento, poniéndolo más al servicio de los ciudadanos. En particular, el número creciente de aplicaciones de las **radiaciones ionizantes** exige la protección de las personas y del medio ambiente contra la exposición innecesaria a la radiación. Las tecnologías de radiación ionizante se utilizan cada día en Europa en distintos sectores, en primer lugar en el sector médico. En consecuencia, también la investigación sobre la **protección radiológica** se desarrollará de manera transversal, tanto en el ámbito de la producción de energía nuclear como en el sector médico, sin excluir otras formas de utilización en el sector industrial, la agricultura, el medio ambiente y la seguridad.

3.6. Otro elemento innovador es la investigación para el desarrollo y la evaluación de tecnologías para el **desmantelamiento y la rehabilitación medioambiental** de las instalaciones nucleares, vista la creciente demanda de las mismas. Este aspecto es crucial para atar cabos con los demás aspectos de seguridad ya abordados por el programa actualmente en curso: **seguridad nuclear** (es decir, seguridad de los reactores y del ciclo de combustible), **gestión del**

⁽¹⁾ COM(2018) 435 final.

⁽²⁾ INT/858, Horizonte Europa, (DO C 62 de 15.2.2019, p. 33).

⁽³⁾ TEN/680, QFP e ITER, (véase la página 136 del presente Diario Oficial).

⁽⁴⁾ TEN/681, El MFP, la clausura de las instalaciones nucleares y los residuos radioactivos (véase la página 141 del presente Diario Oficial).

combustible gastado y de los residuos radiactivos, protección radiológica y preparación ante emergencias (accidentes radiológicos e investigación sobre radioecología), y **medidas de aplicación de las políticas en favor de la seguridad nuclear, las salvaguardias y la no proliferación.**

3.7. Dichas iniciativas estarán integradas por una acción específica dirigida a apoyar el desarrollo de la **energía de fusión**, una fuente de energía potencialmente inagotable y de menor impacto ambiental. En particular, la propuesta se centra en garantizar la continuidad de la aplicación de la «hoja de ruta de la fusión», que debería llevar a la construcción de la primera central en la segunda mitad de este siglo. Por este motivo, la Unión Europea continuará apoyando el proyecto **ITER** con un programa específico⁽⁵⁾ y, en el futuro, el proyecto **DEMO**.

3.8. Por último, además de las actividades de investigación, la propuesta prevé la posibilidad de que los investigadores nucleares participen en programas de educación y formación (por ej., acciones Marie Skłodowska-Curie), con el fin de mantener un nivel elevado de competencias y un apoyo financiero adecuado para poder acceder a las infraestructuras de investigación europeas e internacionales (incluido el JRC).

4. Observaciones generales

4.1. El CESE acoge favorablemente la propuesta de Reglamento para el programa Euratom 2021-2025. En concreto, el Comité acoge favorablemente las crecientes interacciones en el marco del programa «Horizonte Europa», a fin de garantizar mecanismos comunes de gobernanza, acceso y gestión de los fondos, así como la integración entre las actividades de investigación y formación, evitando duplicaciones innecesarias.

4.2. El CESE considera el presupuesto destinado a Euratom adecuado para los objetivos que la UE se ha fijado en el sector nuclear. Por dicho motivo, considera fundamental mantener esta dotación financiera independientemente de los resultados de la negociación del Brexit. A tal efecto, el Comité considera asimismo crucial gestionar con extrema atención la salida del Reino Unido del programa Euratom, en particular en lo que se refiere a las líneas de investigación ya iniciadas, las infraestructuras compartidas y el impacto social sobre el personal (en lo relativo, por ejemplo, a las condiciones laborales) dentro y fuera del suelo británico⁽⁶⁾.

4.3. En particular, el CESE señala que el proyecto ITER requiere para su ejecución del proyecto JET («Joint European Taurus»), cuyas instalaciones, situadas en el Reino Unido, financia Euratom. De hecho, a través del proyecto JET, entre otras cosas, se están realizando pruebas de partes de las instalaciones ITER actualmente en construcción, y que, de hecho, representan la evolución del proyecto JET desde el punto de vista científico. Estas instalaciones son únicas en el mundo y no pueden ser reemplazadas. Por este motivo, el Comité considera importante que JET siga estando operativo (ya sea como proyecto de la UE o como proyecto compartido entre la UE y el Reino Unido) mientras el proyecto ITER no lo esté.

4.4. El Comité respalda la adopción de la propuesta de Reglamento, destinada principalmente a dar continuidad a las actividades de investigación y a los proyectos ya existentes, como el proyecto ITER, que representa un objetivo importante en los procesos de descarbonización⁽⁷⁾, suministro de energía y desarrollo industrial⁽⁸⁾. El nuevo programa contiene, además, novedades interesantes, y amplía el abanico de actividades de investigación e innovación orientadas hacia el desarrollo y el crecimiento que pueden financiarse.

4.5. El CESE acoge muy favorablemente la propuesta de incluir entre las acciones susceptibles de financiación las relativas a las radiaciones ionizantes, ampliando la transversalidad del programa, en línea con lo dispuesto por el programa «Horizonte Europa» en materia de *retos de la sociedad*. A tal efecto, es importante que los resultados de los procesos de investigación e innovación en términos de patentes y nuevas tecnologías se divulguen de manera rápida y sistemática, dado su amplio ámbito de aplicación⁽⁹⁾.

4.6. Es importante comunicar a los ciudadanos los resultados obtenidos mediante la financiación, así como los esfuerzos conjuntos realizados a escala europea. Esto reforzará la confianza de los ciudadanos en la ciencia y en la investigación, así como la conciencia de la importancia de la Unión Europea y de poder contar con una estrategia específica para la mejora de la calidad de vida de todos.

⁽⁵⁾ TEN/680, QFP e MFF (véase la nota 3).

⁽⁶⁾ <https://www.nature.com/articles/d41586-018-06826-y>.

⁽⁷⁾ DO C 107 de 6.4.2018, p. 37.

⁽⁸⁾ DO C 229 de 31.7.2012, p. 60.

⁽⁹⁾ INT/858, Horizonte Europa (véase la nota 2).

4.7. Asimismo, el Comité acoge con satisfacción la extensión de la financiación a la investigación y la difusión de conocimientos relacionados con el desmantelamiento y la rehabilitación medioambiental de las instalaciones nucleares, tanto para hacer frente a las crecientes exigencias de los Estados miembros como para cerrar el círculo de la gestión de los procesos vinculados a la producción de energía nuclear, que debe concluir necesariamente con una rehabilitación medioambiental segura de las instalaciones desmanteladas.

4.8. El CESE considera que la extensión del programa a las actividades de educación y formación, como las acciones Marie Skłodowska-Curie, es crucial para mantener un nivel elevado de competencias dentro de la UE. No obstante, es importante establecer objetivos en términos cuantitativos además de cualitativos, puesto que actualmente los investigadores europeos en el sector no son suficientes para cubrir todas las exigencias del sistema productivo y de investigación europeo⁽¹⁰⁾.

5. Observaciones específicas

5.1. El nuevo marco para la seguridad nuclear elaborado tras el desastre de Fukushima⁽¹¹⁾ responde a las preocupaciones de los ciudadanos. La Unión Europea ha establecido un sistema de controles sistemáticos («peer reviews», revisiones *inter pares*) y mecanismos de seguridad dinámicos y a varios niveles que han aumentado los niveles de seguridad de las instalaciones. El Comité recomienda supervisar la correcta aplicación de dicha Directiva, así como actualizarla y adecuarla a los nuevos retos, cubriendo todo el ciclo de vida de las instalaciones, desde la planificación de nuevos reactores hasta su desmantelamiento, pasando por la adecuación constante de los reactores existentes⁽¹²⁾. En este contexto, se considera que las actividades de supervisión realizadas por agentes externos e independientes pueden garantizar el cumplimiento de las normas de seguridad más estrictas.

5.2. Dado que muchos reactores están situados en la frontera entre dos o más países de la UE, es importante crear un marco de cooperación reforzada entre Estados, a fin de establecer mecanismos de respuesta rápida ante accidentes transfronterizos no previsibles⁽¹³⁾, que garanticen una colaboración efectiva y la coordinación entre las autoridades locales y nacionales afectadas. Dicho proceso, de conformidad con el artículo 8 de la Directiva 2014/87/Euratom, debe prever asimismo una actividad eficaz y capilar de información y formación dirigida a los trabajadores y los ciudadanos, para los cuales se prevén esquemas de apoyo a través de líneas específicas de financiación. Deberían desarrollarse iniciativas análogas con los terceros países limítrofes con los que se comparten idénticos riesgos⁽¹⁴⁾.

5.3. El Comité considera que la subcontratación podría suponer un factor de incertidumbre en el mantenimiento de las centrales nucleares y, por lo tanto, recomienda que «se limite y controle de forma rigurosa»⁽¹⁵⁾.

5.4. El CESE considera que es esencial apoyar y promover el interés de los jóvenes por las materias científicas y tecnológicas, para las que se requiere de una participación activa y con criterio de los profesores de los centros escolares. Estos últimos, mediante una continua formación y puesta al día, deberían ser transmisores propicios de conocimientos y fomentar debates abiertos con los estudiantes sobre el tema, libres de prejuicios y estereotipos.

5.5. En particular, el CESE apoya las iniciativas (también a través del programa Erasmus+) orientadas a la difusión en las escuelas de CTIAM, es decir ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas combinadas con arte. Con este enfoque, se anima a los estudiantes a que adopten una actitud sistemática y experimental, dado que se les ofrece la oportunidad de resolver de manera creativa problemas del mundo real. Las investigaciones y los proyectos ya financiados por la UE en los últimos años han arrojado resultados muy positivos, demostrando que este enfoque estimula el interés por las materias técnicas, matemáticas y científicas, que posteriormente se convierten en una de las primeras opciones para los estudiantes a la hora de elegir su trayectoria universitaria⁽¹⁶⁾.

Bruselas, 12 de diciembre de 2018.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

⁽¹⁰⁾ DO C 237 de 6.7.2018, p. 38.

⁽¹¹⁾ Directiva 2014/87/Euratom del Consejo (DO L 219 de 25.7.2014, p. 42) y Directivas vinculadas a esta.

⁽¹²⁾ DO C 341 de 21.11.2013, p. 92.

⁽¹³⁾ DO C 318 de 29.10.2011, p. 127.

⁽¹⁴⁾ DO C 487 de 28.12.2016, p. 104.

⁽¹⁵⁾ DO C 237 de 6.7.2018, p. 38.

⁽¹⁶⁾ DO C 75 de 10.3.2017, p. 6.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo que modifica la Decisión 2007/198/Euratom, por la que se establece la Empresa Común Europea para el ITER y el desarrollo de la energía de fusión y por la que se le confieren ventajas»

[COM (2018) 445 final — 2018/0235 (NLE)]

(2019/C 110/25)

Ponente: **Ulrich SAMM**

Consulta	Comisión Europea, 12.7.2018
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	20.11.2018
Aprobado en el pleno	12.12.2018
Pleno n.º	539
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	202/0/5

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE observa que la implantación de energías limpias es una prioridad fundamental y que la **energía de fusión** se considera una posible solución a largo plazo para lograrla, pues Europa encabeza el desarrollo de tecnologías de fusión libres de carbono, sostenibles y que ayudan a garantizar nuestra combinación de suministros de energía.

1.2. El CESE destaca que el elevado nivel de inversión a largo plazo que requiere el desarrollo de una central eléctrica de fusión sigue entrañando algún que otro riesgo industrial pero, en caso de éxito, la construcción de una central de estas características también constituiría un nuevo factor que modificaría significativamente el suministro energético actual en forma de **innovación disruptiva**, ya que el combustible de fusión es abundante y prácticamente inagotable.

1.3. La propuesta aborda los principales retos que afronta el **próximo MFP** para mantener el impulso positivo del proyecto **ITER**. Actualmente, siete socios globales (la UE, Estados Unidos, Rusia, Japón, China, Corea del Sur e India) colaboran para construir el ITER, el primer reactor de fusión con una potencia térmica de 500 MW, en Cadarache (Francia). Empezará a funcionar en 2025 y se prevé que alcance su pleno rendimiento en 2035. El CESE valora positivamente el progreso llevado a cabo en estos últimos años, tras haber superado varios problemas gracias a una importante reorganización del proyecto ITER (nuevos directivos y un calendario actualizado de la línea de referencia del ITER).

1.4. El CESE insta a la Comisión a que haga más hincapié en la importancia de la necesidad de enlazar el proyecto ITER con la investigación europea sobre la fusión organizada por EUROfusion, que se financia con cargo al **Programa de Investigación y Formación** (Euratom) y opera el **Joint European Torus (JET)**, una importante instalación experimental situada en Culham (Reino Unido). Además de la labor de construcción, el ITER precisa una preparación exhaustiva y tan solo una comunidad de investigación europea sólida es capaz de mantener los programas que lo acompañan, así como el liderazgo.

1.5. El CESE reconoce el **valor añadido para la UE**, el cual queda demostrado por el éxito de EUROfusion. Se trata del programa de investigación europeo en el que participa, con diferencia, el mayor número de Estados miembros (a excepción de Luxemburgo y Malta), contribuyendo con proyectos esenciales que, en su conjunto, convierten a la UE en un líder mundial en este ámbito.

1.6. El CESE se congratula de que la nueva **hoja de ruta europea** para la consecución de la energía de fusión desarrollada por EUROfusion facilite una trayectoria bien definida con vistas a la creación de la primera central eléctrica de fusión, basada en una participación reforzada de la industria, en la formación de ingenieros y científicos especialistas en fusión de toda Europa y en una fuerte colaboración fuera de Europa. La hoja de ruta prevé que el ITER funcione a pleno rendimiento en 2035 y estima, basándose en los resultados disponibles, que la primera central eléctrica de fusión (DEMO), que suministre por primera vez electricidad a la red, se termine de diseñar en 2040, emprendiéndose entonces su construcción.

1.7. El CESE entiende que el ITER suscita cuestiones importantes que tan solo pueden solucionarse por medio del JET y, por tanto, se hace eco de la preocupación por el efecto del **Brexit** en la continuación del JET. A fin de minimizar los riesgos de la explotación del ITER y optimizar su plan de investigación, el CESE considera importante que el JET siga en funcionamiento (como instalaciones de la UE o conjuntas de la UE y el Reino Unido) durante el período que transcurra entre 2020 y la puesta en funcionamiento del ITER, pues no existen soluciones de recambio en caso de desaparezca el JET durante ese lapso de tiempo.

1.8. Si bien la propuesta de la Comisión asigna un presupuesto al ITER, no se menciona la idoneidad del presupuesto necesario para el programa de investigación de la fusión que lo acompaña. El CESE destaca que el **presupuesto reservado a EUROfusion** para el período 2021-2025 ha de ser compatible con los objetivos de la hoja de ruta de la fusión, para los cuales resultan fundamentales los trabajos en torno al ITER.

1.9. El CESE muestra su satisfacción por la importancia de las inversiones en tecnología de fusión para la **industria y las pymes**. En el período 2008-2017, «Fusión para la Energía» adjudicó contratos y subvenciones por un valor de aproximadamente **3 800 millones EUR** en toda Europa. Al menos 500 empresas, incluidas pymes y más de 70 centros de I +D procedentes de veinte Estados miembros de la UE y de Suiza, se han beneficiado de las inversiones en actividades del ITER. Asimismo, las partes del ITER situadas en terceros países también han celebrado contratos con la industria europea para apoyar la fabricación de sus propios componentes para el ITER, lo que aporta **crecimiento y nuevos empleos** adicionales a las empresas europeas. El CESE toma nota de que el mayor contribuyente al impacto neto de las inversiones en el ITER es el desarrollo de empresas a partir de la investigación y las transferencias de tecnología, ya que esto crea nuevas oportunidades empresariales en otros sectores.

1.10. El CESE se muestra convencido de que la investigación europea en el ámbito de la fusión en general, y la realización del ITER en particular, pueden servir de excelente ejemplo para demostrar el potencial de los proyectos conjuntos europeos. Es importante **comunicar a los ciudadanos** los resultados obtenidos mediante la financiación y las iniciativas conjuntas a escala europea, lo cual incrementará la confianza de los ciudadanos en la ciencia y la investigación, a la vez que concienciará sobre la importancia de la Unión Europea.

2. Introducción

2.1. El **ITER** (Reactor Termonuclear Experimental Internacional) es un proyecto de colaboración científica internacional iniciado en 2005 entre siete socios globales (las partes del ITER son: la UE, Estados Unidos, Rusia, Japón, China, Corea del Sur e India). El objetivo del proyecto es demostrar la viabilidad científica y tecnológica del uso de la energía de fusión con fines pacíficos a través de la construcción y explotación del ITER, el primer reactor de fusión de **500 MW**, en Cadarache (Francia). El CESE ya ha respaldado este proyecto por medio de varios dictámenes⁽¹⁾). El ITER es el próximo paso en la trayectoria hacia la energía de fusión, la fuente de energía sostenible más innovadora y prometedora capaz de satisfacer la creciente demanda energética junto con el desarrollo de las fuentes de energía renovables.

2.2. En 2015 tuvo lugar una importante reestructuración del proyecto ITER, que incluyó el nombramiento de nuevos directivos de la Organización ITER, así como de F4E. El Consejo del ITER aprobó un **calendario actualizado de la línea de referencia del ITER** el 19 de noviembre de 2016. Este calendario establece diciembre de 2025 como la fecha más temprana técnicamente alcanzable para lograr el Primer Plasma y fija también 2035 como fecha objetivo para el funcionamiento a pleno rendimiento (500 MW), usando combustible de deuterio-tritio. Varias evaluaciones independientes confirmaron el progreso positivo del ITER a lo largo de los últimos años, pues reconocieron la estabilización del proyecto y la existencia de una base realista para su finalización.

2.3. La agencia propia de la UE **«Fusión para la Energía»** (F4E, por sus siglas en inglés), situada en Barcelona, aporta la contribución europea a la Organización ITER. F4E es una Empresa Común creada con arreglo al capítulo 5 del Tratado Euratom. De conformidad con sus estatutos, F4E posee un procedimiento propio de aprobación de su gestión presupuestaria por el Parlamento Europeo, siguiendo una recomendación del Consejo de la UE. En 2015 se adoptó un nuevo Reglamento Financiero para F4E y la responsabilidad de la supervisión del ITER y, por tanto, de F4E se transfirió de la Dirección General de Investigación e Innovación a la Dirección General de Energía.

2.4. Además de la construcción del ITER, el **Programa de Investigación y Formación**⁽²⁾), que complementa al programa general de investigación «Horizonte Europa», también presta un apoyo científico profundo y amplio a la investigación de la fusión⁽³⁾). Además de las actividades de investigación nuclear clásicas, este Programa abarca actividades de investigación fundamental sobre el desarrollo de la energía de fusión junto con la **hoja de ruta de investigación de la**

⁽¹⁾ DO C 302 de 7.12.2004, p. 27; DO C 318 de 29.10.2011, p. 127; DO C 229 de 31.7.2012, p. 60.

⁽²⁾ Dictamen TEN/678 — Programa de Investigación y Formación 2021-2025 (Euratom), Ponente: Giulia Barbucci (véase la página 132 del presente Diario Oficial).

⁽³⁾ Dictamen INT/858 — Horizonte Europa, Ponente: Gonçalo Lobo Xavier (DO C 62 de 15.2.2019, p. 33).

fusión, que describe una trayectoria optimizada mediante el ITER y un reactor de demostración de fusión nuclear (DEMO) hacia la explotación comercial de las centrales de fusión. La hoja de ruta de investigación de la fusión no solo describe las principales instalaciones necesarias, sino también la investigación que ha de desarrollarse para apoyar el ITER y el DEMO.

2.5. La hoja de ruta de investigación de la fusión ha sido desarrollada por **EUROfusion**, que es responsable de coordinar las actividades europeas de investigación de la fusión. Este consorcio reúne a treinta centros nacionales de investigación y a aproximadamente 150 universidades de veintiséis Estados miembros de la UE, además de Suiza y Ucrania. La sede de EUROfusion se encuentra en Garching (Alemania), mientras que su experimento insignia, el **Joint European Torus (JET)**, está situado en Culham (Reino Unido).

3. Síntesis de la propuesta

3.1. La propuesta⁽⁴⁾ aborda los principales retos a los que se enfrenta el **próximo MFP** para mantener el impulso positivo del proyecto, garantizar el progreso constante de la construcción y el ensamblado del ITER, así como mantener el compromiso de todas las partes del ITER. Afrontar estos retos requerirá el liderazgo sostenido del proyecto por parte de la UE, que debe asentarse en el excelente rendimiento del F4E y el pleno cumplimiento por parte de UE del reparto de sus obligaciones de financiación y de contribución en especie.

3.2. Los **recursos** que necesita **Euratom** para poder completar las instalaciones y emprender con éxito la fase experimental o de explotación aparecen detallados en la Comunicación sobre la contribución de la UE al proyecto ITER reformado, aprobada por la Comisión en junio de 2017.

3.3. La Comisión invita al Parlamento Europeo y el Consejo a establecer el nivel máximo de los compromisos de Euratom para el ITER en el marco financiero plurianual para el período 2021-2027 en **6 070 000 000 EUR** (en valores actuales). Esta cantidad se considera la masa crítica de financiación necesaria para que las acciones de la UE relacionadas con el ITER se desarrollen de manera eficaz y se corresponde con la nueva línea de referencia para la construcción del ITER. El presupuesto propuesto se basa en la fecha más temprana técnicamente alcanzable para lograr la construcción del ITER sin ningún imprevisto y, por consiguiente, parte de la premisa de que todos los riesgos importantes podrán mitigarse.

4. Observaciones generales

4.1. El CESE observa que la principal preocupación es la garantía de la competitividad y de nuestros suministros de energía, aunque solo es sostenible cuando se combina con la lucha contra el cambio climático. Por tanto, las fuentes de energía **sin emisiones de carbono y sostenibles** son cruciales para nuestro bienestar y nuestra prosperidad en el futuro. La consecución de fuentes de energía limpias es una prioridad fundamental y la energía de fusión se considera una posible solución a largo plazo, pues Europa encabeza el desarrollo de tecnologías de fusión.

4.2. El CESE destaca que el elevado nivel de inversión a largo plazo que requiere el desarrollo de una central eléctrica de fusión sigue entrañando algún que otro riesgo industrial pero, en caso de éxito, la construcción de una central de estas características también constituiría un nuevo factor que modificaría significativamente el suministro energético actual en forma de **innovación disruptiva**. El combustible para la fusión es abundante y prácticamente inagotable: el tritio puede producirse a partir del litio, un metal omnipresente en la corteza terrestre y el agua marina, y el deuterio se encuentra en las aguas naturales.

4.3. El CESE desea hacer hincapié en las **características de seguridad** de la fusión, que difieren de las de la fisión nuclear convencional. Las centrales eléctricas de fusión son intrínsecamente seguras, pues bastan unos pocos gramos de combustible para formar el plasma, el cual se extingue rápidamente por sí mismo en caso de mal funcionamiento. Las reacciones deuterio-tritio liberan neutrones que activan los materiales de la pared. El subproducto radiactivo resultante es efímero, por lo que la mayoría de los materiales pueden reciclarse tras un cierto período de degradación, y no requiere almacenar más residuos nucleares.

4.4. El CESE insta a la Comisión a que haga más hincapié en la importancia de enlazar el proyecto ITER con la investigación europea de la fusión organizada por **EUROfusion**. Además de su construcción, el ITER requiere una preparación exhaustiva, así como programas que lo acompañen. En Europa, un programa coordinado que emplea el JET y otros instrumentos, junto con modelos y simulaciones, ayuda a probar y desarrollar los supuestos de funcionamiento («operating scenarios») del ITER, así como a proyectar y optimizar el rendimiento del ITER y el diseño del DEMO. El funcionamiento del tokamak JET, con una mezcla de deuterio-tritio y con una pared como la del ITER, es esencial para la preparación de la explotación del ITER.

⁽⁴⁾ COM(2018) 445 final.

4.5. El CESE reconoce el **valor añadido para la UE**, el cual queda demostrado por el éxito de EUROfusion. Se trata del programa de investigación europeo en el que participa, con diferencia, el mayor número de Estados miembros (a excepción de Luxemburgo y Malta), contribuyendo con proyectos esenciales que, en su conjunto, convierten a la UE en un líder mundial en este ámbito. Las inversiones y la financiación de la investigación han beneficiado a distintas industrias, centros de investigación y universidades.

4.6. El CESE se muestra convencido de que la investigación europea en el ámbito de la fusión en general, y la realización del ITER en particular, pueden servir de excelente ejemplo para demostrar el potencial de los proyectos conjuntos europeos. Es importante **comunicar a los ciudadanos** los resultados obtenidos mediante la financiación y las iniciativas conjuntas a escala europea. Ello incrementará la confianza de los ciudadanos en la ciencia y la investigación, a la vez que concienciará sobre la importancia de la Unión Europea a la hora de alcanzar un objetivo difícil y distante que no sería posible recurriendo a los esfuerzos y la financiación individuales de cada uno de los países, y que tendrá importantes repercusiones a largo plazo no solamente en términos tecnológicos e industriales, sino también a efectos de la investigación, la industria y las pymes, con un impacto significativo en la economía y la creación de empleo, también a corto y medio plazo.

5. Comentarios específicos

5.1. El CESE reconoce que la nueva **hoja de ruta europea** para la consecución de la energía de fusión facilita una trayectoria bien definida con vistas a la creación de la primera central eléctrica de fusión, basada en una participación reforzada de la industria, en la formación de ingenieros y científicos especialistas en fusión de toda Europa y en una estrecha colaboración fuera de Europa. La hoja de ruta abarca el período a corto plazo hasta la puesta en funcionamiento del ITER (2025), el período a medio plazo que transcurrirá hasta que el ITER alcance su pleno rendimiento (2035) y el período a largo plazo hasta que el reactor de demostración de fusión nuclear (DEMO) suministre electricidad a la red por primera vez.

5.2. El ITER es la instalación clave de la hoja de ruta y se espera que logre la mayoría de los hitos importantes en la trayectoria hacia la energía de fusión. Por consiguiente, la mayoría de los recursos propuestos por EUROfusion a corto plazo están dedicados al ITER y a los experimentos que lo acompañan, siendo uno de ellos el **Joint European Torus (JET)**, situado en Culham (Reino Unido). El CESE reconoce que el JET ha demostrado que construir y explotar una gran infraestructura de investigación de la fusión es eficiente y potencia al máximo los beneficios científicos e industriales.

5.3. El CESE apoya la solicitud de la Organización ITER de información fiable basada en los resultados que se obtendrán con el **JET** durante el período previo a la consecución del Primer Plasma en el ITER. Debido a que el JET tiene capacidades únicas –pues es el único tokamak capaz de funcionar con tritio, que cuenta con los materiales de la primera pared del ITER y permite ser manipulado enteramente a distancia– su explotación puede contribuir al plan de investigación del ITER con miras a la reducción de los riesgos, el ahorro de costes y la obtención de licencias de funcionamiento para el ITER. Esto es de especial importancia, pues el presupuesto del ITER propuesto por la Comisión no contempla ningún imprevisto y, por consiguiente, se basa en la premisa de que todos los riesgos principales pueden mitigarse.

5.4. El CESE entiende que el ITER suscita cuestiones importantes que tan solo pueden solucionarse por medio de JET y, por tanto, se hace eco de la preocupación por el efecto del **Brexit** en la continuación del JET. A fin de minimizar los riesgos de la explotación del ITER y optimizar su plan de investigación, el CESE considera importante que el JET siga en funcionamiento (como instalaciones de la UE o conjuntas de la UE y el Reino Unido) durante el período que transcurra entre 2020 y la puesta en funcionamiento del ITER, pues no existen soluciones de recambio en caso de que desaparezca el JET durante ese lapso de tiempo.

5.5. Si bien la propuesta de la Comisión incluye el presupuesto del ITER, esta no menciona en absoluto la idoneidad del presupuesto necesario para el programa de investigación de la fusión que lo acompaña. Esto último se aborda en una propuesta específica⁽⁵⁾, aunque esta no menciona las necesidades del ITER. El CESE destaca que el **presupuesto reservado a EUROfusion** para el período 2021-2025 ha de ser compatible con los objetivos de la hoja de ruta de la fusión, para los cuales resultan fundamentales los trabajos en torno al ITER, mientras que deben reforzarse las actividades de diseño del DEMO.

5.6. El CESE muestra su satisfacción ante la importancia de las inversiones en tecnología de fusión para la industria y las pymes. La inversión de la UE en la construcción del ITER aporta beneficios importantes a la **industria europea** y ofrece a la comunidad de investigadores la oportunidad de participar en la I+D, la tecnología, el diseño y la fabricación de vanguardia de los componentes del ITER. Los nuevos conocimientos y las empresas a partir de la investigación resultantes generan

⁽⁵⁾ COM(2018)437 final y dictamen TEN/678, Ponente: Giulia Barbucci (véase la nota 2 a pie de página).

crecimiento económico y fomenta el empleo. Durante el período 2008-2017, «Fusión para la Energía» (F4E) adjudicó 839 contratos y subvenciones por un valor aproximado de **3 800 millones EUR** en toda Europa. Al menos 500 empresas, incluidas pymes y más de 70 centros de I+D procedentes de veinte Estados miembros de la UE y de Suiza, se han beneficiado de las inversiones en actividades del ITER. Asimismo, las partes del ITER situadas en terceros países también han celebrado contratos con la industria europea para apoyar la fabricación de sus propios componentes para el ITER, lo que aporta **crecimiento y nuevos empleos** adicionales a las empresas europeas.

5.7. El CESE toma nota de la exhaustiva información facilitada por la Comisión⁽⁶⁾, que revela que el mayor contribuyente al impacto neto de las inversiones en el ITER es el desarrollo de empresas a partir de la investigación y las transferencias de tecnología. Las tecnologías desarrolladas para el ITER generan nuevas oportunidades empresariales en otros sectores, pues trabajar en el ITER incrementa la **competitividad** de las empresas europeas en la economía global, además de ofrecer a las empresas tradicionales la oportunidad de introducirse en el **mercado de la alta tecnología** y de brindar asimismo a las pymes y las industrias de alta tecnología europeas la oportunidad de innovar y desarrollar productos para explotarlos con fines distintos de la fusión.

Bruselas, 12 de diciembre de 2018.

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

⁽⁶⁾ «Study on the impact of the ITER project activities in the EU» (Estudio del impacto de las actividades del proyecto ITER en la UE) ENER/D4/2017-458, (2018), Trinomics (Róterdam) y Cambridge Econometrics.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre

«Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece el programa de ayuda a la clausura nuclear de la central nuclear de Ignalina en Lituania (programa Ignalina) y se deroga el Reglamento (UE) n.º 1369/2013 del Consejo»

[COM(2018) 466 final — 2018/0251 (NLE)]

«Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece un programa financiero específico para la clausura de instalaciones nucleares y la gestión de residuos radiactivos y se deroga el Reglamento (Euratom) n.º 1368/2013 del Consejo»

[COM(2018) 467 final — 2018/0252 (NLE)]

e «Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la evaluación y la ejecución de los programas de ayuda de la UE para la clausura nuclear en Bulgaria, Eslovaquia y Lituania»

[COM(2018) 468 final]

(2019/C 110/26)

Ponente: **Rudy DE LEEUW**

Consulta	Comisión Europea, 12.7.2018
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	20.11.2018
Aprobado en el pleno	12.12.2018
Pleno n.º	539
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	177/8/6

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE está de acuerdo con la propuesta de la Comisión y llama la atención sobre las sugerencias de acompañamiento en el futuro formuladas en el cuerpo del dictamen.

1.2. El CESE no propone aportar modificaciones a la propuesta, pero pide que se refuerce el seguimiento de las actividades relativas a determinados aspectos en los que hace hincapié el dictamen, en particular:

- un enfoque orientado al desarrollo sostenible en la elección de las fuentes de energía;
- la consideración correcta de la situación específica de Lituania en particular, pero también de otros países afectados, dadas sus circunstancias socioeconómicas;
- la difusión en toda la UE de los conocimientos adquiridos en materia de desmantelamiento y el reto de la formación de los trabajadores;
- la gestión segura y sostenible de los residuos nucleares generados de esta manera;
- el refuerzo de los indicadores de rendimiento, incluyendo los resultados en materia de protección radiológica de los trabajadores.

1.3. Además de los expertos y las autoridades, también se debería alentar y ayudar a la sociedad civil a participar en el seguimiento de estas actividades.

1.4. El Comité pide a la Comisión Europea que analice la situación creada por el fin del ciclo de vida de varias centrales nucleares en la UE y presente un informe con propuestas para minimizar los costes y los riesgos derivados de la clausura de los reactores y el almacenamiento de los residuos radiactivos. El informe también debería abordar los efectos de la reducción considerable dentro de la UE de la capacidad de reprocesar el combustible y los residuos nucleares debido al Brexit y, en cambio, del exceso de capacidad de reprocesamiento en el Reino Unido.

2. Resumen de las propuestas

2.1. La Comisión propone proseguir, durante el período que abarca el marco financiero plurianual posterior a 2020 (MFP 2021-2027), los programas de financiación relativos a la ayuda financiera para la «clausura de instalaciones nucleares y la gestión de residuos radiactivos» de Bulgaria (Kozloduy 1-4), Eslovaquia (Bohunice Vl 1-2) y Lituania (Ignalina 1-2).

2.2. Estas propuestas introducen dos modificaciones:

- mayor flexibilidad en la ejecución del presupuesto ya que establecen que «puede obtenerse una mayor flexibilidad presupuestaria mediante la redistribución de los fondos entre las acciones donde y cuando resulte necesario en consonancia con los avances de las acciones». Esto tiene en cuenta el nivel variable y a menudo impredecible de los gastos en un año determinado;
- adherirse al programa para el desmantelamiento de determinadas instalaciones nucleares del Centro Común de Investigación (CCI) situadas en Alemania, Italia, Bélgica y Países Bajos.

3. Observaciones generales

3.1. Observamos, con agrado, que tras cumplir uno de los objetivos del programa (satisfacer mejor las necesidades y garantizar la seguridad de la clausura de las instalaciones), la siguiente etapa se centrará en las actividades de clausura que conlleven desafíos en materia de seguridad radiológica. Estas actividades también deberán evaluarse en función de un enfoque orientado hacia una combinación energética sostenible de conformidad con los acuerdos internacionales suscritos por la UE (Acuerdo de París sobre el Cambio Climático, compromiso de la UE para una economía hipocarbónica, etc.).

3.2. El Informe sobre la evaluación y la ejecución de los programas de ayuda de la UE para la clausura nuclear en Bulgaria, Eslovaquia y Lituania (en adelante, el Informe), confirma que es económicamente viable proseguir con los programas. El CESE toma nota de que las previsiones presupuestarias del MFP posterior a 2020 para la continuación y finalización de los programas Kozloduy y Bohunice representan menos de una cuarta parte de los fondos consignados en el MFP 2014-2020 –es decir 63 millones de euros para Kozloduy y 55 millones de euros para Bohunice– y garantizarán la consecución del estado final acordado para el proceso de clausura. Las previsiones presupuestarias del MFP posterior a 2020 ascienden a 522 millones de euros, cantidad que supera la prevista en el MFP 2014-2020.

3.3. El CESE subraya que persisten dudas en cuanto a Lituania. El Comité observa que el presupuesto previsto por la Comisión solo abarca el 70 % de las necesidades para este período y, por lo tanto, considera que esta propuesta no constituye una prueba de solidaridad ni una ayuda financiera suficiente para un proyecto que también es importante para los países vecinos. El desmantelamiento de la central nuclear de Ignalina constituye el principal reto en materia de seguridad nuclear en la UE y debería proseguirse garantizando una disminución del riesgo para los ciudadanos de la Unión Europea.

3.4. Valoramos positivamente la iniciativa de la Comisión de añadir algunas instalaciones del CCI al programa de Bulgaria y Eslovaquia. Las previsiones presupuestarias para el desmantelamiento de las instalaciones nucleares del CCI ascienden a 348 millones de euros. El Comité destaca la importancia del papel ejemplar que ha de desempeñar la UE a la hora de gestionar el funcionamiento de su propio CCI, ya que se trata de una competencia exclusiva de la Comisión (CCI) como titular de la licencia. Con arreglo al Tratado Euratom, el CCI tiene que gestionar sus responsabilidades nucleares históricas y desmantelar sus instalaciones nucleares una vez clausuradas. El programa entraña un gran potencial para crear y compartir conocimientos. De esta manera, ayudará a los Estados miembros de la UE a desmantelar sus propias instalaciones.

3.5. En cuanto a los conocimientos, el CESE destaca también la importancia de evaluar las consecuencias económicas y sociales de los desmantelamientos, por ejemplo para el mercado laboral, los indicadores de salud y el desarrollo estructural de una región de un Estado miembro. Es fundamental aprovechar la oportunidad que brindan las actividades de desmantelamiento para dispensar formación teórica y práctica adicional a los trabajadores locales en sectores de actividad clave para el futuro. Estas formaciones no pueden quedar excluidas de la financiación.

3.6. Para impulsar un seguimiento más estrecho, el CESE recomienda que los recursos financieros del programa se asignen de manera que se garantice una participación adecuada de las organizaciones locales y nacionales de la sociedad civil interesadas, con el fin de asegurar un seguimiento público independiente, creíble y permanente de las actividades llevadas a cabo con esta ayuda financiera.

3.7. El Comité toma nota con satisfacción de que Eslovaquia, Bulgaria y Lituania han logrado avances significativos con vistas a la clausura de sus reactores en el plazo convenido. No obstante, el Comité señala algunos retos que se avecinan en un futuro próximo: el desmantelamiento del núcleo del reactor y otras operaciones en los edificios de los reactores. El Informe es muy escueto acerca de las obligaciones de gestión de los residuos nucleares, en particular, respecto de los reactores refrigerados por ácido carbónico y los reactores viejos situados en Francia y Reino Unido. El CESE sugiere que el Informe examine más exhaustivamente la cuestión de la gestión de los residuos nucleares, que es un problema muy importante a largo plazo.

3.8. El Comité también señala las buenas prácticas, en concreto en las instalaciones de Ignalina, para ayudar a antiguos trabajadores de la planta nuclear a encontrar empleo en los alrededores, no solo como labor de utilidad social, sino también como contribución al desarrollo de capacidades específicas en materia de desmantelamiento y a la transferencia de conocimientos al respecto. El Comité considera que es una manera interesante de atender las necesidades de estas personas. Además, esta iniciativa puede acompañarse de medidas destinadas a formar a los trabajadores. Hay que alentar a los centros de investigación a participar activamente en proyectos de este tipo, que deben recibir un apoyo financiero adecuado.

3.9. El ámbito de aplicación de los programas está en consonancia con la política de seguridad de la UE recogida en tres Directivas:

- 1) la Directiva 2011/70/Euratom del Consejo⁽¹⁾, por la que se establece un marco comunitario para la gestión responsable y segura del combustible nuclear gastado y de los residuos radiactivos;
- 2) la Directiva 2009/71/Euratom del Consejo⁽²⁾, modificada por la Directiva 2014/87/Euratom del Consejo⁽³⁾, por la que se establece un marco comunitario para la seguridad nuclear de las instalaciones nucleares; y
- 3) la Directiva 2013/59/Euratom del Consejo⁽⁴⁾, por la que se establecen normas de seguridad básicas para la protección contra los peligros derivados de la exposición a radiaciones ionizantes.

3.10. Sin embargo, por razones históricas, se establece una excepción parcial a la responsabilidad final del Estado miembro de asegurar que se destinan recursos financieros adecuados a la clausura nuclear y la gestión de los residuos radiactivos. El Comité ya se manifestó a favor de esta posición en aras de la solidaridad.

3.11. Además, el refuerzo de la seguridad nuclear es esencial, no solo en la esfera regional o nacional sino también europea e incluso mundial. Por ello, un esfuerzo conjunto para una gestión segura de los problemas tecnológicos del desmantelamiento nuclear y la adquisición de conocimientos en este ámbito no solo es importante para las regiones o Estados miembros afectados, sino también para la Unión Europea en su conjunto. Por tanto, el CESE hace hincapié en la necesidad de una cooperación estrecha entre los Estados miembros y los participantes en los programas, por un lado, y la Comisión, por otro.

3.12. El Comité señala con satisfacción que el programa ha permitido desarrollar nuevas herramientas muy eficaces para reducir el volumen de residuos. El Comité recomienda a la Comisión que adopte un enfoque proactivo para ayudar a compartir conocimientos en este ámbito.

3.13. Reconocemos la importancia de los indicadores clave de resultados utilizados para supervisar el progreso de la clausura y sus costes financieros. El CESE pone de relieve el beneficio de un seguimiento pormenorizado y una aplicación eficiente de los requisitos del programa, y subraya que las actividades financiadas por la UE deben promover un empleo de gran calidad manteniendo el nivel más alto posible de seguridad y protección radiológica de conformidad con las Directivas europeas relevantes mencionadas anteriormente.

4. Observaciones específicas

4.1. En línea con estas consideraciones, el Comité opina que debería ser posible hacerse una idea más concreta de la situación de protección radiológica operativa en cada emplazamiento en cuestión, así como una estrategia de «tan bajo como sea razonablemente posible» (ALARA, por sus siglas en inglés). Naturalmente, incumbe en exclusiva al Estado miembro de que se trate la responsabilidad de asegurarse de que tal es el caso, de conformidad con el artículo 5 de la Directiva 2013/59/Euratom del Consejo, por la que se establecen normas de seguridad básicas para la protección contra los peligros derivados de la exposición a radiaciones ionizantes. Mantener la dosis de radiación a la que están expuestos los

⁽¹⁾ OJ L 199 de 2.8.2011, p. 48.

⁽²⁾ OJ L 172 de 2.7.2009, p. 18.

⁽³⁾ OJ L 219 de 25.7.2014, p. 42.

⁽⁴⁾ OJ L 13 de 17.1.2014, p. 1.

trabajadores dentro del espectro de un valor optimizado de la dosis efectiva es un indicador sintomático, correspondiente a uno de los objetivos de los programas consistente en centrarse en la seguridad radiológica. Esta información tiene que estar disponible en el registro de las autoridades responsables en materia de seguridad y asuntos radiológicos de los Estados miembros de que se trate.

4.2. Otro motivo de preocupación es el almacenamiento definitivo de los residuos radiactivos. Es evidente que esta responsabilidad incumbe exclusivamente a los Estados miembros. No obstante, el Comité recomienda a la Comisión que apoye no solo la puesta en común de conocimientos, sino también una cooperación dinámica entre Estados miembros, cuando sea legalmente posible. Esto ayudará a alcanzar un elevado nivel de seguridad dentro de parámetros económicos razonables.

4.3. Al parecer se dispone de poca información sobre la cooperación con las autoridades locales de seguridad. No obstante, algunos problemas identificados en la propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece un programa financiero específico para la clausura de las instalaciones nucleares y la gestión de los residuos radiactivos, y por el que se deroga el Reglamento (Euratom) n.º 1368/2013 del Consejo, requieren mayor atención, especialmente cuando «*la larga duración de los procedimientos de autorización por parte de las autoridades nacionales [...] dificulta la gestión del programa [...]*». La Comisión dispone de numerosas herramientas para impulsar dicha cooperación, en particular mediante el Grupo Europeo de Reguladores de Seguridad Nuclear (ENSREG, por sus siglas en inglés).

4.4. El Comité señala que varias centrales nucleares en la Unión Europea han alcanzado o están a punto de alcanzar el final del ciclo de vida y deberán ser clausuradas. Aunque se trata de una responsabilidad exclusiva del Estado miembro correspondiente, el CESE pide a la Comisión Europea que analice la situación y presente un informe con propuestas para minimizar los costes y los riesgos derivados de la clausura de los reactores y el almacenamiento de los residuos radiactivos. El informe también debería abordar los efectos de la reducción considerable dentro de la UE de la capacidad de reprocesar el combustible y los residuos nucleares debido al Brexit y, en cambio, del exceso de capacidad de reprocesamiento en el Reino Unido.

Bruselas, 12 de diciembre de 2018.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Recomendación de Decisión del Consejo por la que se autoriza la apertura de negociaciones sobre un Convenio relativo al establecimiento de un tribunal multilateral para la solución de diferencias en materia de inversiones

[COM(2017) 493 final]

(2019/C 110/27)

Ponente: **Philippe DE BUCK**

Coponente: **Tanja BUZEK**

Consulta	13.12.2017 (Comisión Europea)
Fundamento jurídico	Artículo 207 del TFUE
Sección competente	REX
Aprobación en sección	23.11.2018
Aprobado en el pleno	12.12.2018
Pleno n.º	539
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	206/3/3

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE es plenamente consciente de que el procedimiento de solución de diferencias entre inversores y Estados en los acuerdos comerciales y de inversión resulta cada vez más controvertido para una serie de partes interesadas en razón de consideraciones sobre su legitimidad, coherencia y transparencia. Estas críticas se centran, pero no solo, en cuestiones procedimentales y sustantivas.

1.2. El CESE ha participado activamente en el debate sobre la reforma y la modernización de la protección de las inversiones. A este respecto, aprobó los dictámenes REX/464 y REX/411 y en ambos expresó varias preocupaciones y formuló recomendaciones.

1.3. Por lo tanto, el CESE acoge con satisfacción los esfuerzos de la Comisión Europea encaminados a una reforma multilateral de la solución de diferencias entre inversores y Estados bajo los auspicios de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI) y considera fundamental que la UE siga abierta a todos los enfoques e ideas que han ido surgiendo en torno a la reforma de la solución de diferencias entre inversores y Estados.

1.4. El CESE apoya en especial el mayor compromiso en favor de la transparencia, permitiendo que las organizaciones no gubernamentales hagan un seguimiento de los debates e incluso participen en ellos.

1.5. El CESE considera esencial que el Grupo de Trabajo III de la CNUDMI reciba las contribuciones de todas las partes interesadas en un esfuerzo por incrementar la inclusión y pide que se realice una invitación de las partes interesadas mejor y más equilibrada. Además, el CESE insta a la Comisión a que haga todo lo posible para que el CESE participe activamente en los trabajos del Grupo de Trabajo III.

1.6. El CESE siempre ha reconocido que la inversión extranjera directa (IED) es un componente importante del crecimiento económico, y que los inversores extranjeros deben gozar de protección global frente a la expropiación directa, no sufrir discriminación y disfrutar de derechos equivalentes a los de los inversores nacionales.

1.7. Sin embargo, del mismo modo, el CESE siempre ha subrayado que el derecho de los Estados miembros a legislar en aras del interés público no debe verse menoscabado.

1.8. En el contexto de la creación de un tribunal multilateral de inversiones, el CESE subraya que hay una serie de cuestiones fundamentales que deben abordarse: el alcance, la protección del interés público, la accesibilidad y las relaciones con los tribunales nacionales.

1.9. Alcance. Aunque el CESE considera que sería preferible adoptar un enfoque más holístico, que abarcara las preocupaciones que suscitan los aspectos tanto sustantivos como procesales de la protección de las inversiones, toma nota de que, en el mandato, el alcance se ha limitado a los aspectos de procedimiento de la solución de diferencias entre inversores y Estados.

1.10. Interés público: El CESE considera esencial que el tribunal multilateral de inversiones no interfiera, en ningún caso, en la capacidad de la UE y los Estados miembros para cumplir sus obligaciones derivadas de los acuerdos internacionales en materia de medio ambiente, derechos humanos y derechos laborales, así como de la protección de los consumidores, y que cuente con garantías procesales contra las demandas que tengan por objeto la legislación nacional que defiende el interés público. Por lo tanto, el CESE considera que esto solo podrá lograrse en grado suficiente si se incluyen una cláusula de jerarquía y medidas cautelares de interés público.

1.11. Derechos de terceros y demandas de reconvenCIÓN. Aunque el CESE considera que permitir las observaciones *amicus curiae* sobre la admisibilidad es un primer paso que, no obstante, requiere la garantía básica de que los jueces las tengan debidamente en cuenta, acoge con satisfacción la inclusión en el mandato de la posibilidad de intervención de terceros y recomienda que se estudie el papel de los terceros, por ejemplo, residentes locales, trabajadores, sindicatos, grupos medioambientales o consumidores.

1.12. Relación con los tribunales nacionales. El CESE considera que el tribunal multilateral sobre inversiones no podrá en ningún caso incidir negativamente en el sistema judicial de la UE y en la autonomía del Derecho de la Unión. Señala que las distintas partes interesadas mantienen puntos de vista divergentes sobre la relación entre los tribunales nacionales y el tribunal multilateral de inversiones, pero anima a la Comisión Europea a que siga estudiando la cuestión del agotamiento de los recursos locales y cómo podría funcionar en el contexto del tribunal multilateral de inversiones.

1.13. Independencia y legitimidad de los jueces. La designación de los jueces con carácter permanente es clave para comenzar a sentar jurisprudencia y mejorar la previsibilidad, mientras que sus cualificaciones requieren conocimientos demostrables en amplios ámbitos del Derecho. El CESE acoge con satisfacción el compromiso de establecer unos requisitos claros y estrictos para garantizar el Estado de Derecho y la confianza de los ciudadanos y pide que el proceso de selección sea transparente y se ajuste a los principios de control público.

1.14. Un sistema eficaz. El tribunal multilateral de inversiones deberá contar con un verdadero apoyo administrativo de una secretaría, pero también se debe garantizar que se asignen recursos suficientes para su funcionamiento y que los costes administrativos corran a cargo de las Partes, distribuidos equitativamente, tomando en consideración diferentes criterios. Las pymes deberían beneficiarse del mismo grado de protección y acceso a la solución de diferencias con condiciones y costes razonables, y todas las decisiones del tribunal multilateral de inversiones deberían tener fuerza ejecutiva y hacerse públicas.

1.15. Alto nivel de protección y posible período de transición. Es importante señalar que ninguno de los acuerdos firmados por la UE o por sus Estados miembros se someterá automáticamente a la jurisdicción de un tribunal multilateral de inversiones y que, durante un posible período de transición, deberán seguirse aplicando procedimientos consensuados para la solución de diferencias, con el fin de garantizar un elevado nivel de protección de las inversiones, siempre y cuando un tribunal multilateral de inversiones sea constitucional y viable de conformidad con el Derecho de la UE.

2. Contexto

2.1. Desarrollado en más de 3 200 tratados desde la década de 1970, el régimen de protección de las inversiones engloba cláusulas de protección sustantiva de inversiones y cláusulas de procedimiento de solución de diferencias que prevén un mecanismo que permite a los inversores extranjeros presentar demandas (solución de diferencias entre inversores y Estados) contra los Estados de acogida, de conformidad con disposiciones jurídicas previstas en los tratados.

2.2. El CESE toma nota de la reciente publicación de Joachim Pohl, analista político, en los *OECD Working Papers on International Investment* [Documentos de trabajo de la OCDE sobre inversión internacional] titulada «Costos y beneficios para la sociedad de los acuerdos internacionales de inversión — Análisis crítico de ciertos aspectos y de los datos empíricos disponibles»⁽¹⁾.

2.3. En los últimos años, la reforma del mecanismo de solución de diferencias entre inversores y Estados ha ocupado una posición destacada en el debate sobre la política de inversión de la UE, al mismo tiempo que el sistema de protección de las inversiones ha empezado a generar cada vez más controversias de numerosas partes interesadas relacionadas con consideraciones sobre su legitimidad, coherencia y transparencia. Estas críticas se centran, pero no exclusivamente, en cuestiones procedimentales y sustantivas.

2.4. Estas preocupaciones se manifestaron, en particular, en dos consultas públicas organizadas por la Comisión Europea; la primera durante las negociaciones de la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (en lo sucesivo, «ATCI»)⁽²⁾ en 2014, y la segunda, en el marco de la labor de reforma multilateral de la solución de diferencias en materia de inversiones⁽³⁾ en 2017.

⁽¹⁾ https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/costos-y-beneficios-para-la-sociedad-de-los-acuerdos-internacionales-de-inversion_3d753f20-es.

⁽²⁾ http://trade.ec.europa.eu/consultations/index.cfm?consul_id=179.

⁽³⁾ http://trade.ec.europa.eu/consultations/index.cfm?consul_id=233.

2.5. El Parlamento Europeo, en su resolución sobre la ATCI de 8 de julio de 2015, pedía a la Comisión que sustituyera «el mecanismo de resolución de litigios entre inversores y Estados por un nuevo sistema para resolver las diferencias entre los inversores y los Estados que esté sujeto a los principios y el control democráticos, en el que los posibles asuntos sean tratados de forma transparente por jueces profesionales, independientes y designados públicamente en audiencias públicas, y que incluya un mecanismo de apelación en el que se garantice la coherencia de las decisiones judiciales, se respete la jurisdicción de los tribunales de la UE y de los Estados miembros, y los intereses privados no puedan menoscabar los objetivos en materia de políticas públicas»⁽⁴⁾.

Evolución en la UE

2.6. En respuesta a las críticas al sistema actual de solución de diferencias entre inversores y Estados y ante la insistencia de la sociedad civil sobre la necesidad de reformarlo, la Comisión propuso el Sistema de Tribunales de Inversiones (STI), un régimen de solución de diferencias entre inversores y Estados que fue incorporado al Acuerdo Económico y Comercial Global (CETA) UE-Canadá y a los acuerdos de libre comercio UE-Singapur y UE-Vietnam.

2.7. En este contexto, en el CETA se incluye una disposición específica en el artículo 8.29, en la que se pide a las Partes que consideren la posibilidad de instaurar en el futuro un tribunal multilateral de inversiones: «Las Partes perseguirán, junto con otros socios comerciales, la creación de un tribunal multilateral sobre inversiones y de un mecanismo de apelación para la solución de diferencias en materia de inversiones. Al crear tal mecanismo multilateral, el Comité Mixto del CETA adoptará una decisión por la que se establezca que las diferencias en materia de inversiones con arreglo a la presente sección se decidirán con arreglo al mecanismo multilateral, y formulará las disposiciones transitorias oportunas».

2.8. Sin embargo, ninguno de los acuerdos mencionados anteriormente ha sido ratificado aún, y, además, sigue pendiente ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea un asunto relacionado con el STI incluido en el CETA⁽⁵⁾. El Tribunal de Justicia tardará varios meses en dictar sentencia.

2.9. El CESE lamenta que no se haya incluido ningún capítulo sobre la protección de las inversiones en el Acuerdo de Asociación Económica UE-Japón, dada la negativa de este país a aceptar la propuesta de la UE en relación con el STI.

Participación del CESE

2.10. A lo largo de este proceso, el Comité Económico y Social Europeo (CESE) ha participado activamente en el debate sobre la modernización y la reforma de la protección de las inversiones y, en particular, en el sistema de solución de diferencias entre inversores y Estados (ISDS, por sus siglas en inglés), también organizando dos audiencias públicas en junio de 2016⁽⁶⁾ y más recientemente en febrero de 2018⁽⁷⁾. En este contexto, el CESE aprobó el Dictamen REX/464 «Posición del CESE sobre aspectos clave de las negociaciones de la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (ATCI)»⁽⁸⁾ y el Dictamen REX/411 «La protección de los inversores y la resolución de controversias entre inversores y Estados en los acuerdos de la UE con terceros países en materia de comercio e inversión»⁽⁹⁾.

2.11. El CESE reconoce que la inversión extranjera directa (IED) es un componente importante del crecimiento económico, y que los inversores extranjeros deben gozar de protección global frente a la expropiación directa, no sufrir discriminación y disfrutar de derechos equivalentes a los de los inversores nacionales.

2.12. Al mismo tiempo, el CESE subraya que el derecho de un Estado a legislar en aras del interés público es fundamental y no debe ser menoscabado por las disposiciones de ningún acuerdo internacional de inversión (AII). Por ello es necesaria una cláusula clara que, de forma horizontal, proclame este derecho.

⁽⁴⁾ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0252+0+DOC+XML+V0//ES>.

⁽⁵⁾ El 6 de septiembre de 2017, Bélgica solicitó al Tribunal de Justicia de la Unión Europea que se pronunciara sobre la compatibilidad del STI con a) la competencia exclusiva del TJUE para aportar la interpretación definitiva del Derecho de la Unión Europea; b) el principio general de igualdad y el requisito de «efecto práctico» del Derecho de la Unión Europea; c) el derecho de acceso a la justicia; y d) el derecho a disponer de un sistema judicial independiente e imparcial. (https://diplomatie.belgium.be/sites/default/files/downloads/ceta_summary.pdf).

⁽⁶⁾ <https://www.eesc.europa.eu/en/agenda/our-events/events/public-hearing-framework-eesc-own-initiative-opinion-position-eesc-specific-key-issues-ttip-negotiations>.

⁽⁷⁾ <https://www.eesc.europa.eu/en/agenda/our-events/events/multilateralinvestment-court-hearing>

⁽⁸⁾ Véase «La posición del CESE sobre aspectos clave de las negociaciones de la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (ATCI)» (DO C 487 de 28.12.2016, p.30).

⁽⁹⁾ Véase el Dictamen de iniciativa del CESE sobre «La protección de los inversores y la resolución de controversias entre inversores y Estados en los acuerdos de la UE con terceros países en materia de comercio e inversión» (DO C 332, de 8.10.2015). El dictamen contiene un anexo que hace referencia a un posible instrumento multilateral para la solución de diferencias entre inversores y Estados.

2.13. En conclusión, el CESE consideró que la propuesta de la Comisión Europea para el sistema de tribunales de inversiones (STI) era un paso en la buena dirección, pero que debía mejorarse en una serie de áreas para que funcione como organismo judicial internacional independiente. Además, el CESE tomó nota de que algunas partes interesadas cuestionan la necesidad de un sistema arbitral de inversiones en los ordenamientos jurídicos nacionales muy desarrollados y que funcionen correctamente.

2.14. El CESE planteó varias inquietudes relacionadas más específicamente con el sistema de solución de diferencias entre inversores y Estados en su Dictamen «La protección de los inversores y la resolución de controversias entre inversores y Estados en los acuerdos de la UE con terceros países en materia de comercio e inversión»⁽¹⁰⁾, entre las que cabe citar los conflictos de interés y las dudas sobre la imparcialidad de los árbitros, las demandas infundadas, la naturaleza del sector del arbitraje, el recurso a la solución de diferencias sin recurrir a otras vías de recurso, el recurso innecesario a la solución de diferencias entre países con sistemas jurídicos desarrollados, la potencial incompatibilidad de la solución de diferencias con la legislación de la UE y la opacidad de los procedimientos.

Nivel multilateral

2.15. Al mismo tiempo, también se está debatiendo a escala multilateral una reforma del ISDS. El 10 de julio de 2017, a raíz de una petición formal de muchos de sus miembros, incluidos los Estados miembros de la Unión Europea⁽¹¹⁾, la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI) decidió establecer un Grupo de Trabajo III dirigido por los gobiernos y encomendarle el cometido de 1) determinar qué inquietudes existían en relación con la solución de diferencias y examinarlas; 2) evaluar si era deseable emprender una reforma a la luz de las inquietudes que se hubiesen detectado; y 3) en caso de que el Grupo de Trabajo llegara a la conclusión de que es deseable llevar a cabo una reforma, elaborar las soluciones que se deberían recomendar a la Comisión⁽¹²⁾.

2.16. Desde una perspectiva más amplia, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) también contribuye al debate en curso sobre la reforma de la solución de diferencias entre inversores y Estados, brindando un análisis del régimen actual de los AII y formulando recomendaciones para la modernización de dichos acuerdos. Ello incluye fomentar interpretaciones conjuntas de las disposiciones de los tratados, modificar o sustituir tratados obsoletos, utilizar como referencia normas mundiales, emprender iniciativas multilaterales y poner fin o retirarse de antiguos tratados⁽¹³⁾.

2.17. Según las estadísticas de la UNCTAD comunicadas en la audiencia pública que el CESE organizó en febrero de 2018, en los últimos años se ha puesto fin a 107 acuerdos de inversión que incluían la solución de diferencias entre inversores y Estados y no han sido reemplazados. El año pasado se resolvieron más acuerdos de inversión de los que fueron celebrados⁽¹⁴⁾. El CESE observa que algunos países han empezado a reconsiderar su planteamiento sobre la solución de diferencias entre inversores y Estados.

2.18. Además de la reforma de la solución de diferencias entre inversores y Estados, el CESE desearía subrayar que hay varios instrumentos políticos que podrían contribuir también a garantizar un entorno viable para las inversiones, entre otros:

- reforzar el sistema judicial nacional;
- aportar seguridad a los inversores, por ejemplo mediante el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones del Banco Mundial;
- prevención de litigios;
- formas más conciliadoras de solución de diferencias, como la mediación;
- fomento de las inversiones, y
- mecanismos de solución de diferencias entre Estados.

⁽¹⁰⁾ Véase la nota 9.

⁽¹¹⁾ La UE no es un Estado y, por lo tanto, no es miembro, pero goza de estatuto de «observador privilegiado» en la CNUDMI.

⁽¹²⁾ <http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=A/CN.9/WG.III/WP.142&Lang=S>.

⁽¹³⁾ http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/diaepcb2017d3_en.pdf.

⁽¹⁴⁾ UNCTAD, IIA Issues Note, *Recent Developments in the International Investment Regime* (mayo de 2018), disponible en <http://investmentpolicyhub.unctad.org/Publications/Details/1186>.

2.19. Por último, el CESE toma nota de la Resolución 26/9 del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, de 26 de junio de 2014, por la que se «decide establecer un grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta sobre las empresas transnacionales y otras empresas con respecto a los derechos humanos, cuyo mandato será elaborar un instrumento (internacional) jurídicamente vinculante para regular las actividades de las empresas transnacionales y otras empresas en el derecho internacional»⁽¹⁵⁾. Dicho tratado vinculante de las Naciones Unidas, que en la actualidad está siendo debatido por los Estados miembros de las Naciones Unidas, tiene por objeto codificar las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos que deberán respetar las actividades de las empresas transnacionales. El CESE observa que puede tener repercusiones para los acuerdos comerciales y de inversión futuros.

Mandato de la Comisión

2.20. El 13 de septiembre de 2017, la Comisión Europea publicó su «Recomendación de Decisión del Consejo por la que se autoriza la apertura de negociaciones sobre un Convenio relativo al establecimiento de un tribunal multilateral para la solución de diferencias en materia de inversiones»⁽¹⁶⁾. El mandato, modificado por los Estados miembros, fue aprobado por el Consejo el 20 de marzo de 2018⁽¹⁷⁾.

2.21. El objetivo de las directrices de negociación adoptadas es establecer un tribunal permanente con jueces independientes capaces de dictar resoluciones permanentes, previsibles y coherentes en materia de diferencias sobre inversiones entre inversores y Estados, sobre la base de acuerdos bilaterales o multilaterales, cuando ambos (o al menos dos) Partes de estos acuerdos hayan acordado someterlos a la jurisdicción del tribunal. También está previsto un tribunal de apelación. En general, el funcionamiento del tribunal debe ser eficaz en términos de costes, transparente y eficiente, también en lo que atañe al nombramiento de los jueces. El tribunal también deberá posibilitar la intervención de terceros (por ejemplo, organizaciones medioambientales o laborales interesadas).

3. Observaciones generales

3.1. El CESE acoge con satisfacción los esfuerzos de la Comisión Europea encaminados a una reforma multilateral de la solución de diferencias entre inversores y Estados. El CESE es consciente asimismo de la dinámica más amplia en torno a la reforma de la solución de diferencias entre inversores y Estados, los esfuerzos multilaterales en el marco de la CNUDMI y las distintas iniciativas nacionales.

3.2. El CESE considera que fundamental que la UE siga abierta a todas las opciones para la reforma de la solución de diferencias entre inversores y Estados, en especial a la luz de otros enfoques e ideas que han ido surgiendo en torno a la reforma de la solución de diferencias entre inversores y Estados. Deberían ser tenidas en cuenta y evaluarse las propuestas elaboradas por otros países y organizaciones, en concreto el Grupo de Trabajo III de la CNUDMI.

3.3. En este contexto, el CESE toma nota de que la consulta pública de la Comisión sobre las opciones para una reforma multilateral de la solución de diferencias en materia de inversiones se centró principalmente en las cuestiones técnicas relacionadas con el establecimiento de un tribunal multilateral de inversiones. El CESE desea subrayar la gran variedad de opiniones entre las partes interesadas en cuanto a si la evaluación de la Comisión tuvo en cuenta opiniones alternativas.

3.4. Aunque el proceso de negociaciones sobre la creación de un tribunal multilateral de inversiones aún no se ha puesto en marcha y se prevé que sea un proceso largo y complejo, el CESE valora positivamente el compromiso redoblado de la Comisión Europea en favor de la transparencia, sobre todo la publicación del proyecto de mandato de negociación. El CESE felicitó al Consejo por haber publicado el mandato definitivo aprobado por los Estados miembros. Se trata de un paso importante para garantizar que las discusiones y negociaciones potenciales transcurren de manera transparente, responsable e inclusiva.

3.5. Llevar a cabo las discusiones bajo los auspicios de la CNUDMI constituye un paso en la buena dirección, especialmente en términos de transparencia, ya que ello permite a las organizaciones no gubernamentales hacer un seguimiento de los debates e incluso participar en ellos. No obstante, el CESE constata que todavía no se ha brindado a todas las partes interesadas pertinentes acceso a los procedimientos y que, en el contexto del Grupo de Trabajo III, la CNUDMI debería invitar a más organizaciones, ya sean estas representantes de empresas, sindicatos u otras organizaciones de interés público. El proceso de toma de decisiones debe ser totalmente transparente y basarse en el consenso.

⁽¹⁵⁾ <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/WGTransCorp/Pages/IGWGOnTNC.aspx>.

⁽¹⁶⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM:2017:493:FIN>.

⁽¹⁷⁾ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12981-2017-ADD-1-DCL-1/es/pdf>

3.6. El CESE considera esencial que el Grupo de Trabajo reciba las contribuciones de todas las partes interesadas en un esfuerzo por incrementar la inclusión y que el proceso de selección de las partes interesadas debería ser objeto de ulteriores mejoras y reequilibrarse. A este respecto, se pide a la Comisión Europea que garantice una participación más activa del CESE.

3.7. El establecimiento de un tribunal multilateral de inversiones es un proyecto a largo plazo que requiere la participación de una masa crítica de Estados dispuestos a reconocer la jurisdicción del tribunal. Por lo tanto, la UE debe emprender todas las iniciativas diplomáticas necesarias para convencer a terceros países para que participen en las negociaciones. El CESE considera particularmente importante que este proyecto sea ejecutado y respaldado por países en desarrollo.

3.8. Cualquier futuro tribunal multilateral de inversiones tendrá como objetivo racionalizar el procedimiento de solución de diferencias en procesos incoados entre inversores y Estados en el marco de la amplia gama de acuerdos internacionales de inversión vigentes. Pese a existir un cierto grado de similitud entre las disposiciones sustantivas de protección de las inversiones incluidas en los convenios bilaterales de inversión y en los acuerdos de libre comercio (ALC), que cuentan con capítulos sobre protección de las inversiones, es difícil que se alcance la plena armonización del sistema.

3.9. Esto precisaría una reforma más amplia. Aunque todavía no ha sido instaurado y está siendo examinado por el Tribunal Europeo de Justicia (TJCE), el STI, con arreglo a lo dispuesto en el Acuerdo Económico y Comercial Global (CETA) UE-Canadá⁽¹⁸⁾ y en los acuerdos de libre comercio UE-Singapur⁽¹⁹⁾, UE-Vietnam y UE-México, así como en otros ALC previstos para el futuro⁽²⁰⁾, podría aportar experiencia y contribuir a la elaboración de normas para un tribunal multilateral de inversiones.

3.10. El objetivo de la Recomendación de la Comisión Europea consiste en establecer un nuevo sistema de solución de diferencias entre inversores y Estados. El CESE reconoce que este nuevo sistema permitiría abordar una serie de preocupaciones planteadas por la sociedad civil. No obstante, aún siguen pendientes ciertas cuestiones fundamentales que requieren una aclaración adicional.

Cuestiones fundamentales

3.11. Aun reconociendo que el proceso de reforma multilateral de la solución de diferencias entre inversores y Estados se encuentra todavía en su etapa inicial, las partes interesadas se plantean ya una serie de preguntas fundamentales respecto del establecimiento de un tribunal multilateral de inversiones. Estas cuestiones se centran en torno a los aspectos relacionados con el alcance —si la reforma cubrirá elementos sustantivos o de procedimiento de la protección de las inversiones, o ambos—; la accesibilidad —si los inversores serán los únicos que podrán presentar demandas ante el tribunal multilateral de inversiones o terceras partes también—; y el requisito de que se agoten las vías de recurso locales —si las vías de recurso locales disponibles deberán agotarse antes de que un inversor pueda presentar una demanda ante un futuro tribunal multilateral de inversiones—. El objetivo del presente dictamen es abordar estas cuestiones.

3.12. Habida cuenta de estas cuestiones, el CESE desea señalar que el posible establecimiento de un tribunal multilateral de inversiones debería tener en cuenta tanto el principio de subsidiariedad como el artículo 1 del TUE, que dispone que «las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible»⁽²¹⁾.

3.13. El CESE toma nota de la inquietud que suscita el hecho de que el tribunal multilateral de inversiones pueda dar lugar a una expansión del sistema de solución de diferencias entre inversores y Estados sin abordar primero adecuadamente las inquietudes existentes sobre el STI, incluida su compatibilidad con el Derecho de la Unión. El CESE está de acuerdo en que un tribunal internacional de inversiones no debe, bajo ninguna circunstancia, convertirse en un sustituto general de la resolución de litigios nacional en los países con sistemas judiciales adecuados.

3.14. Varias partes interesadas se han declarado profundamente preocupadas por la posibilidad de que se reforme el procedimiento antes de determinar el Derecho sustantivo que habrá de aplicar un futuro tribunal multilateral de inversiones y de habilitar a un organismo multilateral institucionalizado para interpretar esas normas. Del mismo modo, existe la preocupación de que esto pudiera desembocar en la creación una nueva base de poder legal por sí misma. Otras partes interesadas comparten el punto de vista de la Comisión Europea de que el Derecho sustantivo se halla definido en los acuerdos correspondientes.

⁽¹⁸⁾ <https://www.eesc.europa.eu/en/agenda/our-events/events/multilateral-investment-court-hearing>.

⁽¹⁹⁾ En su Dictamen 2/15 emitido el 16 de mayo de 2017, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea aclaró la naturaleza del acuerdo de libre comercio UE-Singapur, declarando qué partes en el acuerdo son de competencia exclusiva de la UE y cuáles corresponden a las llamadas «competencias mixtas», que requieren la ratificación de los Parlamentos nacionales. (<https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-05/cp170052es.pdf>).

⁽²⁰⁾ Por ejemplo, el acuerdo de libre comercio UE-Chile (actualmente en fase de actualización) y el Acuerdo de Asociación Económica UE-Japón (que se concluyó en 2017 y no contiene ningún capítulo sobre protección de las inversiones, aunque las partes acordaron que debatirían y abordarían este asunto en el futuro), así como los futuros acuerdos de libre comercio con Australia y Nueva Zelanda.

⁽²¹⁾ Además, esta norma forma también parte de los tratados internacionales de derechos humanos, incluido el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH).

4. Alcance de la reforma propuesta entre las cláusulas de protección sustantiva y el procedimiento de solución de diferencias

4.1. El CESE señala que el alcance de la reforma multilateral propuesta se ha limitado a los aspectos de procedimiento de la solución de diferencias entre inversores y Estados.

4.2. Aunque el CESE considera que sería preferible adoptar un enfoque más holístico, que abarcara las preocupaciones que suscitan los aspectos tanto sustantivos como procesales de la protección de las inversiones, reconoce la complejidad de este planteamiento y la necesidad de recabar apoyo político a nivel multilateral.

4.3. En el curso de las discusiones que se han mantenido bajo los auspicios de la CNUDMI, el Grupo de Trabajo III ha determinado una serie de retos, incluida la cuestión de si es posible evolucionar hacia una reforma del procedimiento de solución de diferencias entre inversores y Estados antes de plantear una revisión de las disposiciones sustantivas. La CNUDMI considera que se trata de una tarea difícil, aunque no imposible. En este contexto, el Grupo de Trabajo III analizará las cuestiones que, aun relacionadas con el procedimiento, puedan al mismo tiempo afectar significativamente a la legitimidad y la coherencia del sistema en su conjunto, tales como un código de conducta para los árbitros, la financiación de terceros y los procedimientos paralelos.

4.4. La protección sustantiva en materia de inversiones normalmente se concede a través una serie de principios, entre los que figuran el trato nacional, el trato de nación más favorecida (NMF), el trato justo y equitativo y la garantía de transferencia de capital. Sin embargo, existen restricciones a las demandas que pueden presentar los inversores extranjeros en el sistema de solución de diferencias. Por ejemplo, sus demandas no pueden basarse únicamente en pérdidas de beneficios o en una mera modificación de la legislación nacional.

4.5. Los Estados toman diferentes medidas para abordar las preocupaciones expresadas. Dichas medidas abarcan desde enfoques más holísticos, como el desarrollo de nuevos modelos de acuerdo orientados a la reforma de los aspectos, tanto sustantivos como de procedimiento, relativos a la protección de las inversiones hasta planteamientos más específicos centrados en la reforma de dichos elementos sustantivos o de procedimiento de la protección de las inversiones. El CESE señala que la UE ya ha comenzado a promover un planteamiento más integral, al menos a nivel bilateral, mediante el STI.

4.6. El objetivo expresado por la Comisión es que, una vez establecido, el tribunal multilateral de inversiones debería convertirse en el modelo normalizado para la solución de diferencias relativas a las inversiones en todos los futuros acuerdos de la UE y que, en última instancia, debería sustituir los mecanismos procesales existentes en los acuerdos de inversión de la UE y los Estados miembros.

4.7. En este contexto, si sigue adelante, el establecimiento de un tribunal multilateral de inversiones debería reformar el sistema de solución de diferencias entre inversores y Estados actual de tal manera que, por un lado, garantizara la protección efectiva de la inversión extranjera directa y, por otro, abordara plenamente las inquietudes que han planteado las partes interesadas. Conviene señalar que, a este respecto, se han logrado avances considerables, especialmente en el contexto de los acuerdos de libre comercio negociados en fecha más reciente por la UE.

5. El interés público

5.1. El CESE considera esencial que el tribunal multilateral de inversiones no interfiera, en ningún caso, en la capacidad de la UE y los Estados miembros para cumplir sus obligaciones derivadas de los acuerdos internacionales en materia de medio ambiente, derechos humanos y derechos laborales, así como de la protección de los consumidores.

5.2. En primer lugar y ante todo, el acuerdo por el que se establezca el tribunal multilateral de inversiones debería contener una cláusula de jerarquía, que garantice que, en caso de incompatibilidad entre un acuerdo internacional de inversión y cualquier acuerdo en materia medioambiental, social y de derechos humanos vinculante para una de las Partes en litigio, deberán prevalecer las obligaciones del acuerdo internacional en el ámbito medioambiental, social o de derechos humanos, con el fin de evitar que se dé precedencia a los acuerdos con inversores⁽²²⁾. Esta cláusula es especialmente importante para garantizar que las Partes que acepten la jurisdicción del tribunal multilateral sobre inversiones gozan de la libertad necesaria para alcanzar los objetivos en virtud del Acuerdo de París, que requiere importantes cambios normativos para lograr llevar a término con éxito la transición energética.

5.3. Son necesarias garantías procesales contra las demandas que tengan por objeto la legislación nacional que defiende el interés público a fin de salvaguardar el derecho de una Parte a regular en aras del interés público, como considere oportuno, por encima de la protección del inversor. El CESE considera que esto solo podrá lograrse en grado suficiente si se incluyen medidas cautelares de interés público. No obstante, estas deben ir acompañado de garantías apropiadas en el

⁽²²⁾ Para un análisis crítico de casos anteriores del tribunal de solución de diferencias entre inversores y Estados, véase Andreas Kulick, Global Public Interest in International Investment Law (Cambridge University Press 2012), pp. 225-306.

sentido de que no se utilizarán indebidamente por motivos proteccionistas. En este contexto, el derecho a legislar en el ámbito de la protección social debe mencionar explícitamente los convenios colectivos, incluidos los convenios tripartitos o generalizados (*erga omnes*), al objeto de que no puedan interpretarse como una vulneración de la confianza legítima de los inversores⁽²³⁾.

5.4. El CESE señala que el artículo 8.18, apartado 3, del CETA ya garantiza que un inversor no podrá presentar una demanda si la inversión se ha realizado mediante una declaración dolosa, ocultación, corrupción, o un comportamiento que equivalga a un recurso temerario. Un posible futuro acuerdo para establecer un tribunal multilateral sobre inversiones debería garantizar que esta cláusula se hace extensiva a la legislación aplicable en materia de fraude, violaciones de los derechos humanos o violaciones de normas (internacionales) de carácter medioambiental, social o de protección de los consumidores.

5.5. Las normas de procedimiento del tribunal multilateral de inversiones también deberían incorporar criterios estrictos para evitar reclamaciones abusivas y garantizar la pronta desestimación de las infundadas. La existencia de procedimientos acelerados preliminares para desestimar reclamaciones abusivas es importante ya que, de este modo, se abordará una de las críticas más comunes contra el sistema actual, garantizando que no se use de forma abusiva en el futuro. Además, este procedimiento acelerado para las reclamaciones carentes de valor jurídico contribuirá a reducir los gastos de funcionamiento del tribunal.

5.6. El CESE señala que un ámbito de preocupación que se planteó durante su audiencia pública fue la posibilidad de que una tercera parte financiara los litigios. La financiación de terceros puede no servir a los objetivos iniciales de los acuerdos de inversión y puede crear incentivos perversos. Por lo tanto, el CESE recomienda que se estudie el impacto y la necesidad de la financiación de terceros y que se regule en las disposiciones relativas al tribunal multilateral sobre inversiones⁽²⁴⁾.

6. Derechos de terceros y demandas de reconvención

6.1. El CESE considera que permitir las observaciones *amicus curiae*⁽²⁵⁾, que en la actualidad ya son posibles en un número considerable de procedimientos de solución de diferencias, constituye un primer paso positivo para garantizar un sistema justo y equilibrado. No obstante, el CESE considera esencial garantizar que el convenio por el que se establezca el tribunal multilateral de inversiones no solo permita observaciones *amicus curiae* sobre la admisibilidad sino que también garantice que se requiera a los jueces que las tengan debidamente en cuenta en sus deliberaciones.

6.2. Por consiguiente, el CESE acoge con satisfacción la inclusión en el mandato del tribunal multilateral de inversiones de la posibilidad de intervención de terceros. No obstante, el CESE recomienda que se estudie el papel de los terceros más allá de las actuales normas de la CNUDMI a fin de garantizar un sistema justo y equilibrado y los derechos efectivos de los terceros afectados, por ejemplo residentes locales, trabajadores, sindicatos, grupos medioambientales o consumidores.

6.3. El CESE valora los esfuerzos realizados por la Comisión en el contexto de la propuesta sobre un tribunal de inversiones en la ATCI para defender la posibilidad de la intervención de terceros y aclarar en el mandato que dichas intervenciones estarán abiertas a todas las partes interesadas que tengan un interés jurídico en un asunto. El CESE pide a la Comisión que garantice que los criterios específicos para la legitimación activa *de lege* no serán innecesariamente restrictivos y permitirán un acceso equitativo a los procedimientos plenamente conformes y en el espíritu de las obligaciones de la UE derivadas del Convenio de Aarhus.

6.4. Algunas partes interesadas respaldan la opinión de que el tribunal multilateral sobre inversiones debería también poder entender de las demandas planteadas por terceros, así como de las demandas de reconvención de los Estados contra los inversores, en consonancia con la evolución de la situación en el antiguo sistema de solución de diferencias entre inversores y Estados. Esta cuestión suscita una serie de dudas de carácter jurídico y práctico que deben ser examinadas cuidadosamente. Por ejemplo, esta posibilidad depende del Derecho aplicable, es decir, de las disposiciones sustantivas incluidas en los acuerdos que se sometan a la jurisdicción del tribunal.

6.5. El CESE pide a la Comisión que garantice que el tribunal multilateral de inversiones no cierre la puerta al menos a las demandas presentadas por terceros afectados contra inversores extranjeros. En este sentido, el convenio relativo al establecimiento del tribunal podría contener disposiciones que permitieran dichas demandas cuando las Partes de un acuerdo internacional hayan aceptado la jurisdicción del tribunal multilateral de inversiones para dichos litigios.

⁽²³⁾ Véase la nota 8.

⁽²⁴⁾ <http://ccsi.columbia.edu/work/projects/third-party-funding-in-investor-state-dispute-settlement/>.

⁽²⁵⁾ *Amicus curiae*: literalmente, amigo del tribunal. Una persona con un fuerte interés o puntos de vista sobre el objeto de un procedimiento, pero que no es parte de él, puede pedir permiso al tribunal para presentar un informe, aparentemente en nombre de una de las partes, pero en realidad para sugerir una argumentación coherente con sus propios puntos de vista. Para más información: <https://legal-dictionary.thefreedictionary.com/amicus+curiae>.

7. Relación con los tribunales nacionales

7.1. El CESE considera que el tribunal multilateral sobre inversiones no podrá en ningún caso incidir negativamente en el sistema judicial de la UE y en la autonomía del Derecho de la Unión. El CESE recuerda que en su Dictamen REX/411 defendió que la interacción entre las decisiones en materia de solución de diferencias entre inversores y Estados y el ordenamiento jurídico de la UE es un tema sumamente controvertido, tanto desde el punto de vista de los Tratados de la UE como del Derecho constitucional. Por este motivo, consideró que «es absolutamente esencial que el TJ compruebe, en el marco de un procedimiento oficial que desemboque en un dictamen, que la solución de diferencias entre inversores y Estados se ajusta al Derecho de la UE, antes de que las instituciones competentes tomen una decisión y antes de la entrada en vigor provisional de un AII negociado por la CE».

7.2. En este contexto, el CESE desearía llamar la atención sobre dos casos examinados por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que se basaron en el antiguo sistema de solución de diferencias entre inversores y Estados y que son pertinentes para la discusión. En primer lugar, en su Dictamen 2/15, de 16 de mayo de 2017, sobre el ALC entre la UE y la República de Singapur, el Tribunal de Justicia determinó que la UE no tiene competencia exclusiva sobre la solución de diferencias entre inversores y Estados, y constató que este mecanismo «sustrae diferencias a la competencia jurisdiccional de los Estados miembros». En segundo lugar, en su sentencia en el asunto C-284/16, Slowakische Republik/Achmea BV sobre inversiones en el interior de la UE, el Tribunal de Justicia consideró que la solución de diferencias entre inversores y Estados sustrae diferencias a la competencia jurisdiccional de los tribunales de los Estados miembros y que, como consecuencia de ello, también del sistema de recursos jurisdiccionales de la Unión vigente.

7.3. El CESE felicita al Gobierno belga por haber solicitado un dictamen emitido con arreglo al artículo 218, apartado 11, del TFUE, sobre la compatibilidad del Sistema de Tribunales de Inversiones (STI) en el CETA con los Tratados de la UE, tal y como el CESE había solicitado en su Dictamen «Posición del CESE sobre aspectos clave de las negociaciones de la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (ATCI)»⁽²⁶⁾. El CESE confía en que el dictamen 1/17 del Tribunal de Justicia dará a las instituciones de la UE la necesaria orientación sobre cuestiones importantes del Derecho constitucional europeo.

7.4. El CESE reconoce que algunas partes interesadas consideran que la manera más eficaz de preservar la competencia de los tribunales nacionales es limitar la legitimación activa ante el tribunal multilateral de inversiones a Estados y organizaciones internacionales como la UE. El mecanismo de solución de diferencias entre Estados es también el mecanismo de solución de diferencias por defecto en virtud del Derecho internacional público, se ha utilizado ya en varios acuerdos de inversión y, por lo tanto, debería preferirse en relación con la legislación en materia de inversión. El CESE toma nota de que otras partes interesadas consideran que la solución de diferencias entre inversores y Estados es una opción más eficaz en el caso de las inversiones, ya que brinda una resolución de litigios neutra, despolitizada y rentable. Se ha mantenido como sistema de solución de diferencias en materia de inversiones por defecto desde su creación hace décadas.

7.5. El CESE señala que las distintas partes interesadas mantienen puntos de vista divergentes sobre la relación entre los tribunales nacionales y el tribunal multilateral de inversiones. Mientras algunas estiman que el tribunal multilateral de inversiones debería considerarse como la opción de último recurso, siendo obligatorio agotar los recursos a nivel local, otras apoyan el «enfoque de evitar un giro de 180°», adoptado en la actualidad por la Comisión, que constituye también una buena base en el contexto de dicho tribunal multilateral de inversiones.

7.6. En el marco del «enfoque de evitar un giro de 180°», un inversor tiene derecho a dirigirse a los tribunales locales o al STI/tribunal multilateral de inversiones directamente. Sin embargo, una vez que el asunto haya sido dirimido en uno de estos foros, un inversor ya no podrá reabrirlo en otro. Algunas partes interesadas creen que este enfoque responde acertadamente a la preocupación que suscita el hecho de que los inversores tengan la posibilidad de solicitar reparación en múltiples foros por la misma presunta infracción. También señalan que varios acuerdos internacionales de inversión siguen este enfoque⁽²⁷⁾. Según un análisis facilitado por la UNCTAD⁽²⁸⁾, la cláusula de evitar un giro de 180° intenta impedir la presentación simultánea de una demanda internacional por parte de un inversor por supuestas infracciones del acuerdo internacional de inversión y la incoación de un procedimiento nacional por una filial de un inversor por supuestas infracciones de un contrato o de la legislación nacional.

⁽²⁶⁾ Véase la nota 8.

⁽²⁷⁾ Muchos de los acuerdos celebrados por los EE. UU. y Canadá no incluyen disposiciones para evitar un giro de 180°. Por ejemplo, el Tratado Bilateral de Inversión entre Canadá y Jordania (2009), en su artículo 26, sobre las condiciones previas a la presentación de una demanda de arbitraje.

⁽²⁸⁾ UNCTAD series on Issues in International Investment Agreements II, Investor-State Dispute Settlement (UNCTAD, 2014): http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/diaeia2013d2_en.pdf.

7.7. El requisito de agotar primero las vías de recurso nacionales es un principio fundamental del Derecho internacional consuetudinario y del Derecho internacional humanitario. Existen también varios acuerdos de inversión celebrados por Estados miembros de la UE con terceros países en los que se pide expresamente a los demandantes que agoten las vías de recurso nacionales⁽²⁹⁾. Un argumento para justificar esta norma es que ofrece el Estado donde se haya producido la infracción una oportunidad para corregirla por sus propios medios, en el marco de su ordenamiento jurídico nacional, y que se aplica cuando los procedimientos nacionales e internacionales están diseñados para obtener el mismo resultado⁽³⁰⁾. La Corte Internacional de Justicia dictaminó que esta es tan importante que no puede interpretarse en el sentido de que ha sido implícitamente dejada de lado mediante un acuerdo internacional⁽³¹⁾. Por este motivo, algunas partes interesadas consideran importante que esta norma se incluya explícitamente en el acuerdo por el que se establezca el tribunal multilateral de inversiones.

7.8. Habida cuenta de este debate, el CESE anima a la Comisión Europea a que siga estudiando la cuestión del agotamiento de los recursos locales y cómo podría funcionar en el contexto del tribunal multilateral de inversiones.

8. Independencia y legitimidad de los jueces

8.1. Al margen de su estructura institucional (organización internacional autónoma o vinculada a una institución existente), deberá salvaguardarse la independencia del tribunal multilateral de inversiones. La designación de los jueces con carácter permanente se considera un factor fundamental para comenzar a sentar jurisprudencia, mejorándose así la previsibilidad y descartándose el enfoque de la solución de diferencias entre inversores y Estados, que a menudo se percibe como *ad hoc*.

8.2. Si el tribunal multilateral de inversiones siguiera adelante, la presencia de jueces permanentes debería ser el objetivo final. En las fases iniciales del establecimiento del órgano jurisdiccional, debería ser capaz de organizarse por sus propios medios, teniendo en cuenta el número de casos que el tribunal vaya a tratar. Ello dependerá del número de Partes iniciales en el Convenio relativo al establecimiento del tribunal y de cuántos acuerdos sometan estas Partes a la jurisdicción del tribunal.

8.3. Aunque en sus Recomendaciones sobre el mandato de negociación la Comisión Europea no especifica el método de nombramiento de los jueces, el CESE se congratula por su compromiso de establecer unos requisitos claros y estrictos, incluyéndose las cualificaciones de los candidatos y el cumplimiento de un código de conducta, como la Carta Magna de los Jueces⁽³²⁾, que impidan los conflictos de intereses y garanticen la independencia de los jueces. Todo ello es esencial para garantizar el Estado de Derecho y la confianza de los ciudadanos.

8.4. En cuanto a las cualificaciones de los jueces, deberán exigirse conocimientos demostrables no solo en el ámbito del Derecho internacional público, sino también en ámbitos como la inversión, el consumo, el medio ambiente, los derechos humanos y la legislación laboral y la solución de diferencias. Esto es fundamental para garantizar que los jueces cuentan con la experiencia necesaria para dirimir los distintos tipos de asuntos y que son capaces de entender plenamente y evaluar adecuadamente el contexto legal relacionado con los diferentes sectores y tipos de inversiones que se sometan a la jurisdicción del tribunal.

8.5. Además, el CESE apoya un proceso de nombramiento de los jueces que sea transparente y se atenga a criterios que garanticen la representación equitativa de todas las Partes en el Convenio relativo al establecimiento del tribunal. El proceso de selección debe ser transparente y ajustarse a los principios de control público.

8.6. Garantizar la transparencia y el acceso de los ciudadanos a la información, así como el acceso de las partes interesadas, por ejemplo mediante un sistema de acreditación, es otro elemento fundamental para mejorar la credibilidad y la legitimidad del sistema. El Reglamento de la CNUDMI sobre la Transparencia en los Arbitrajes entre Inversionistas y Estados en el Marco de un Tratado y la Convención de las Naciones Unidas sobre la Transparencia en los Arbitrajes entre Inversionistas y Estados en el Marco de un Tratado (la denominada «Convención de Mauricio sobre la Transparencia») deberían constituir el nivel básico de las normas sobre transparencia del futuro tribunal multilateral de inversiones.

9. Un sistema eficaz

9.1. El tribunal multilateral de inversiones deberá contar con un verdadero apoyo administrativo de una secretaría. Pese a que queda por dilucidar si el tribunal será una organización de nueva planta o estará vinculado a una organización internacional existente, se debe garantizar que se asignan recursos suficientes para el funcionamiento de la secretaría.

⁽²⁹⁾ Véase, por ejemplo, el artículo 5 del acuerdo bilateral de inversión de 1976 entre Alemania e Israel, el artículo 8 del acuerdo bilateral de inversión de 1978 entre Egipto y Suecia, el artículo 7 del acuerdo bilateral de inversión de 1981 entre Sri Lanka y Rumanía, el artículo 8 del acuerdo bilateral de inversión de 2007 entre Albania y Lituania, el artículo XI del acuerdo bilateral de inversión de 1992 entre Uruguay y España, y el artículo X del acuerdo bilateral de inversión de 1991 entre Uruguay y Polonia.

⁽³⁰⁾ Caso de la Interhandel (Suiza vs. Estados Unidos), Excepciones Preliminares, 1959, CIJ Caso n.º 31 (21 de marzo de 1959). Puede consultarse un resumen del fallo en español en <https://www.icj-cij.org/files/summaries/summaries-1948-1991-es.pdf>, a partir de la p. 64.

⁽³¹⁾ Elettronica Sicula S.p.A. Caso relativo a ELSI (Italia vs. Estados Unidos), Fallo de 1989, CIJ Caso n.º 84 (20 de julio de 1989). Puede consultarse un resumen del fallo en español en el mismo enlace de la nota a pie de página anterior, a partir de la p. 252.

⁽³²⁾ <https://rm.coe.int/16807482c6>.

9.2. El proyecto de mandato sugiere que los costes administrativos corran a cargo de las Partes contratantes en el Convenio, distribuidos equitativamente, tomando en consideración diferentes criterios, incluidos el nivel de desarrollo económico de las Partes, el número de acuerdos suscritos por cada una de ellas o su respectivo volumen de los flujos de inversión o de existencias.

9.3. En lo que se refiere a la distribución de los costes en función de la adjudicación de los asuntos —salvo la remuneración de los jueces, que se propone que sea fija—, el proyecto de mandato no dice nada al respecto. El CESE pide aclaraciones sobre esta cuestión.

9.4. Una parte importante de inversión extranjera directa la llevan a cabo pequeñas y medianas empresas (pymes), que deben beneficiarse del mismo grado de protección y acceso a la solución de diferencias con condiciones y costes razonables.

9.5. También debe considerarse la posibilidad de prever un mecanismo de conciliación destinado a ayudar a las Partes a solventar sus diferencias de manera amistosa.

9.6. Todas las decisiones del tribunal multilateral de inversiones deberían tener fuerza ejecutiva y hacerse públicas.

10. Alto nivel de protección y posible período de transición

10.1. Es importante señalar que, para que un acuerdo se someta a la jurisdicción del tribunal, es un requisito previo fundamental que ambas Partes en el acuerdo otorguen su consentimiento. Esto significa en concreto que ninguno de los acuerdos firmados por la UE o por sus Estados miembros se someterá automáticamente a la jurisdicción del tribunal a menos que el tercer país se muestre también de acuerdo.

10.2. A este respecto, durante el posible período de transición entre el sistema de solución de diferencias entre inversores y Estados actual y el STI, y hasta el establecimiento del tribunal multilateral de inversiones, deberán seguirse aplicando procedimientos consensuados para la solución de diferencias, con el fin de garantizar un elevado nivel de protección de las inversiones, siempre y cuando sean constitucionales y viables de conformidad con el Derecho de la UE, en espera de que se resuelva el asunto presentado por Bélgica ante el Tribunal de Justicia de la UE⁽³³⁾.

Bruselas, 12 de diciembre de 2018.

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

⁽³³⁾ Véase la nota a pie de página n.º 5.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP III)

[COM(2018) 465 final — 2018/0247 (COD)]

(2019/C 110/28)

Ponente: **Dimitris DIMITRIADIS**

Consulta	Parlamento Europeo, 2.7.2018
	Comisión Europea, 12.7.2018
	Consejo de la Unión Europea, 18.7.2018
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Relaciones Exteriores
Aprobado en sección	23.11.2018
Aprobado en el pleno	12.12.2018
Pleno n.º	539
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	181/1/1

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge favorablemente la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP III) para el período 2021-2027.

1.2. Asimismo, el CESE acoge favorablemente la afirmación de que el IAP III debe hacer de los resultados el centro del instrumento, logrando así una mejor orientación de las asignaciones globales de financiación en consonancia con los compromisos de los beneficiarios y de los avances registrados por ellos en las reformas. La utilización de indicadores de rendimiento contribuirá a la evaluación global del IAP III y se ajusta a sus recomendaciones anteriores para el IAP II⁽¹⁾.

1.3. El CESE está convencido de que el establecimiento del Instrumento de Ayuda Preadhesión se ajusta a la nueva estrategia de la Comisión Europea para los Balcanes Occidentales, «Una perspectiva creíble de ampliación y un mayor compromiso de la UE con los Balcanes Occidentales», 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 de la UE a los Balcanes Occidentales, la reducción de las tarifas de itinerancia y el despliegue de la banda ancha en la región⁽²⁾. De igual manera, se ajusta a la política de ampliación de la Unión Europea con vistas a una futura posible adhesión de Turquía.

1.4. El CESE reafirma su posición basándose en el artículo 49 del Tratado de la Unión Europea, que dispone que cualquier Estado europeo que se ajuste a los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías, y se comprometa con la promoción de estos valores, podrá solicitar el ingreso como miembro en la Unión.

1.5. El CESE acoge favorablemente de que, con arreglo a la propuesta de la Comisión Europea, la referencia financiera prevista en el proyecto de Reglamento sobre el IAP III para el período 2021-2027 sea de aproximadamente 14 500 millones EUR.

⁽¹⁾ Dictamen del CESE sobre el Instrumento de Ayuda Preadhesión y el Instrumento Europeo de Vecindad (DO C 11 de 15.1.2013, p. 77).

⁽²⁾ 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].

1.6. Asimismo, el CESE se congratula de que el 25 % del gasto de la UE se dedique a contribuir a objetivos climáticos.

1.7. El CESE acoge favorablemente que el IAP III introduzca mayor flexibilidad, al no establecer desde el primer momento dotaciones definitivas para los socios. El marco de programación del IAP debe basarse en la evolución de las necesidades y garantizar un equilibrio entre la previsibilidad y la financiación en función del rendimiento.

1.8. El CESE subraya que tanto la Comisión Europea como los países candidatos y candidatos potenciales deberían incorporar íntegramente las observaciones resultantes de la evaluación intermedia⁽³⁾ del IAP II y muchas de las recomendaciones formuladas previamente por el CESE⁽⁴⁾.

1.9. El CESE insiste en la importancia de la Ayuda Preadhesión para impulsar reformas económicas y crear un entorno empresarial favorable y predecible a fin de fomentar el espíritu empresarial, la creación de empresas y el crecimiento de las pymes, aumentando así la competitividad, el crecimiento económico y la creación de nuevos puestos de trabajo dignos.

1.10. El CESE hace hincapié en la importancia de los programas de reforma económica (PRE) y de una participación significativa de los interlocutores sociales y otras organizaciones de la sociedad civil en el proceso de desarrollo y ejecución de estos programas. El CESE solicita que se asignen más fondos, incluidas subvenciones organizativas, a la capacitación de interlocutores sociales y organizaciones de la sociedad civil para que estos puedan participar de forma efectiva en los procesos mencionados. Hay que fomentar la mejora de la calidad y el contenido del diálogo social en los países candidatos y candidatos potenciales.

1.11. El CESE considera que la financiación proporcionada por el IAP III es importante para la integración de las economías de los Balcanes Occidentales en la UE.

1.12. El CESE comparte la opinión de que los avances registrados por los beneficiarios del IAP con vistas a las reformas es esencial para la absorción (entre el 64,3 % y el 88,9 % para el IAP II) y la explotación de estos fondos, y hace hincapié en la necesidad de consolidar una cultura de cooperación entre los beneficiarios de los Balcanes Occidentales. El caso de Turquía es mucho más complejo y delicado. Se precisa cautela y la aplicación del principio de condicionalidad antes de financiar un país en el que no se descarta en absoluto un mayor deterioro en relación con los derechos civiles.

1.13. El CESE subraya la necesidad de utilizar la Ayuda Preadhesión para aumentar la capacidad de la administración de los países candidatos y candidatos potenciales a fin de prepararlos para la futura utilización de los Fondos Estructurales y la participación en la política agrícola común de la UE (PAC).

1.14. El CESE está firmemente convencido de que la UE debería establecer mecanismos estrictos y eficaces de seguimiento de la distribución de la Ayuda Preadhesión a todos los países candidatos y candidatos potenciales. En particular, en el caso de Turquía debería prestarse mayor atención a atajar los retrasos crónicos en diversos sectores.

1.15. El CESE plantea que deberá acelerarse la ejecución del IAP III, especialmente en los primeros años, para evitar cuellos de botella estructurales en la contratación y ejecución, así como para absorber progresivamente los retrasos actuales. La Comisión habrá de prestar especial atención a la gestión indirecta con los beneficiarios. La evaluación intermedia ha demostrado que, aunque el impacto en términos de aumento de la apropiación se considera positivo, se han producido escasos resultados en materia de contratación y grandes retrasos en la ejecución, en particular en Turquía.

1.16. El CESE subraya que el seguimiento deberá llevarse a cabo sobre la base de los indicadores contemplados en la propuesta de la Comisión Europea. Los indicadores de rendimiento pertinentes se definirán e incluirán en el marco de programación del IAP y se impondrán requisitos de información proporcionados a los beneficiarios de los fondos de la Unión. Los informes de ampliación se tomarán como punto de referencia al evaluar los resultados de la ayuda del IAP III. El sistema de información sobre el rendimiento garantizará que los datos para el seguimiento de la ejecución y los resultados se recopilen de manera eficiente, efectiva y a tiempo.

1.17. El CESE considera que la Comisión Europea debería hacer un seguimiento periódico de sus acciones y analizar los progresos en la consecución de los resultados. Estas evaluaciones analizarán los efectos sobre el terreno del Instrumento en función de los indicadores y objetivos pertinentes, así como de un análisis detallado del grado de pertinencia, eficiencia y eficacia del mismo, de su aportación en términos de valor añadido de la UE y de su coherencia con otras políticas de la UE. En las evaluaciones se tendrán en cuenta las lecciones aprendidas a fin de detectar cualquier problema o carencia, o el margen potencial de mejora de las acciones o de sus resultados, y de contribuir a maximizar la explotación o el impacto de estos últimos.

⁽³⁾ https://ec.europa.eu/europeaid/evaluation-instrument-pre-accession-assistance-ipa-ii-draft-report_en

⁽⁴⁾ Véase la referencia en la nota 1.

1.18. El CESE está firmemente convencido de que, para que los candidatos y candidatos potenciales puedan mejorar en su absorción activa de fondos, se deben establecer parámetros de referencia y difundir las mejores prácticas.

1.19. El CESE subraya que el nuevo proyecto de Reglamento también concede importancia a estrechar la coordinación y la cooperación con otros donantes e instituciones financieras, incluido el sector privado.

1.20. El CESE invita a la Comisión Europea a explorar una posible perspectiva a más largo plazo en materia de ejecución. Esto aumentará el nivel de previsibilidad y aliviará la presión de los plazos, en especial cuando se acumulen retrasos considerables en el período actual.

1.21. El CESE considera necesario mejorar la calidad global de los documentos (de trabajo) utilizados para la planificación del enfoque sectorial, así como aclarar esta planificación con todas las partes interesadas. A tal fin, recomienda también la adopción de medidas que mejoren la capacidad de la Comisión Europea para integrar cuestiones horizontales en el conjunto de las políticas. Existe una necesidad general de reforzar la capacidad de todas las instituciones implicadas en la consecución de la Ayuda Preadhesión. Esto debería incluir también un uso proporcionado de la asistencia técnica para apoyar a estas instituciones en los países candidatos y candidatos potenciales.

1.22. El CESE considera que el IAP III debe utilizarse para aumentar la comprensión de los valores fundamentales de la UE, así como para promover el valor añadido de la Ayuda Preadhesión entre la población en general de los países candidatos y candidatos potenciales. Esto debe llevarse a cabo mediante programas de ayuda administrados por las delegaciones de la Unión Europea.

1.23. El CESE acoge favorablemente que la Ayuda Preadhesión se vincule a: a) el Estado de Derecho, b) la buena gobernanza y los derechos fundamentales, c) el desarrollo socioeconómico, d) la adopción de las políticas y el acervo de la UE, e) las buenas relaciones de vecindad y la reconciliación, y f) la cooperación regional.

2. El Estado de Derecho, la buena gobernanza y los derechos fundamentales

2.1. El CESE subraya que todavía persisten grandes divergencias entre las normas de la UE y las de todos los países candidatos y candidatos potenciales. La situación parece ser ahora más difícil en Turquía que antes, especialmente tras el intento fallido de golpe de Estado de julio de 2016 y la imposición de la ley marcial.

2.2. El CESE considera que el IAP III debería seguir invirtiendo en proyectos relacionados con el Estado de Derecho que han ayudado a países a establecer órganos jurisdiccionales y autoridades con funciones coercitivas sólidos, profesionales, independientes y libres de influencias externas.

2.3. El CESE considera, asimismo, que debería mostrarse especial interés en la instauración de un sistema eficiente para proteger las fronteras, gestionar los flujos migratorios, prevenir las crisis humanitarias y dar asilo a quien lo necesite. La asistencia técnica de la UE para apoyar prácticas de buena gobernanza en estos ámbitos puede resultar muy útil. Además, todos los países candidatos y candidatos potenciales deberán desarrollar mecanismos para prevenir la delincuencia organizada y poner fin al terrorismo y la migración irregular. Turquía debería mostrarse más firmemente comprometida con la aplicación del acuerdo firmado con la UE el 28 de marzo de 2016, destinado a atajar la afluencia de migrantes irregulares a Europa a través de Turquía⁽⁵⁾.

2.4. El CESE subraya que el sector público en todos los países candidatos y candidatos potenciales todavía adolece de problemas como el clientelismo, la opacidad, la corrupción y la desigualdad.

2.5. El CESE es consciente de que, en todos los países candidatos y candidatos potenciales, las minorías todavía se enfrentan a muchos problemas derivados de comportamientos y actitudes discriminatorios.

2.6. El CESE está firmemente convencido de que, en la Ayuda Preadhesión, debe darse prioridad a iniciativas de reforma y despolitización del sector público, al fomento de la transparencia y la rendición de cuentas, a la optimización de la administración electrónica y a la mejora de la gestión. A este respecto, la Ayuda Preadhesión debería utilizarse para crear oportunidades significativas para la participación de la más amplia gama posible de organizaciones de la sociedad civil en la elaboración de las políticas estatales.

⁽⁵⁾ <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-eu-turkey-statement-action-plan>

2.7. El CESE está firmemente convencido de que debería reconocerse a la sociedad civil como un agente importante de preservación del Estado de Derecho, y que, por lo tanto, los programas de Ayuda Preadhesión deberían otorgar prioridad a iniciativas de la sociedad civil.

2.8. Asimismo, el CESE considera que la financiación de instituciones que faciliten y promuevan la igualdad y el respeto de los derechos cívicos también debería ser una prioridad en la Asistencia Preadhesión.

3. Desarrollo socioeconómico

3.1. EL CESE reconoce que la necesidad de ayuda financiera de estos socios se refleja en unas tasas de desempleo persistentemente elevadas [por ejemplo, 21,6 % en la antigua República Yugoslava de Macedonia y 35,3 % en Kosovo (*) en el primer trimestre de 2018] y en la lentitud de los avances para alcanzar el nivel de los Estados miembros de la UE en cuanto a PIB *per capita*.

3.2. El CESE es plenamente consciente de que la pobreza, la elevada tasa de desempleo, la economía informal, los bajos salarios, la corrupción, prevaricación, la emigración de trabajadores cualificados y la fuga de cerebros afectan a todos los socios de los Balcanes Occidentales⁽⁶⁾ y Turquía.

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

3.4. Asimismo, el CESE considera que, por medio del IAP III, se debe ejecutar una «agenda de cohesión social» mejorando la eficiencia y eficacia de los sistemas educativos y subsanando así las carencias y los desajustes en materia de cualificaciones, así como los retos del mercado laboral generados por cambios tecnológicos y digitales en la economía. Aumentar la ayuda financiera para programas de formación profesional y sistemas de formación de aprendices y de aprendizaje permanente, así como una mayor implicación en su elaboración por parte de los interlocutores sociales y de otras organizaciones de la sociedad civil en su concepción relevantes, ayudaría a abordar la inadecuación de las capacidades en el mercado de trabajo y a reducir las elevadas tasas de desempleo existentes, así como el número de vacantes de empleo sin cubrir.

3.5. El CESE subraya la importancia de establecer mecanismos a través de la Ayuda Preadhesión para luchar contra la pobreza y facilitar el acceso al mercado laboral, especialmente a los jóvenes, las mujeres y los grupos minoritarios, previniendo así la emigración y de la fuga de cerebros.

3.6. El CESE considera que la profundización y la ampliación del diálogo social constituyen requisitos previos *sine qua non* del desarrollo socioeconómico. Los interlocutores sociales deben desempeñar un papel importante en el diseño y la ejecución de las políticas.

3.7. El CESE está firmemente convencido de que, en la distribución de la Ayuda de Preadhesión, debe darse prioridad a la mejora de la capacidad para reforzar la estabilidad macroeconómica y apoyar el progreso hacia una economía de mercado operativa, capaz de afrontar las presiones competitivas y las fuerzas del mercado dentro de la Unión. Sin embargo, la faceta empresarial de las economías de los beneficiarios del IAP III requiere también especial atención. Así, no deben descuidarse el espíritu empresarial, el trabajo por cuenta propia, las pymes y la microfinanciación.

3.8. El CESE pide que, mediante la distribución de la Ayuda Preadhesión, se preste especial atención a una mayor orientación del mercado hacia el sector privado y a la competitividad de las empresas privadas.

3.9. El CESE considera que el IAP III debería poner a disposición de las organizaciones de la sociedad civil subvenciones operativas que abarquen al menos un período de 36 meses.

3.10. El CESE sugiere que se potencie más el impacto de los pequeños programas de renovación de subvenciones destinados a organizaciones de la sociedad civil de base o rurales y de pequeña envergadura en el marco del IPA II, especialmente mediante una participación mucho mayor de las organizaciones de la sociedad civil en todas las fases del diseño de cada sistema de renovación de subvenciones.

3.11. El CESE subraya la necesidad de proporcionar ayuda, a través de las instituciones de la Asistencia Preadhesión, para favorecer las tecnologías y la distribución digitales, proteger el medio ambiente y fijar las normas más estrictas de seguridad nuclear.

(*) Esta designación en nada prejuzga las posiciones en relación con el estatuto, y se ajusta a la RCSNU 1244 y al Dictamen de la Corte Internacional de Justicia sobre la declaración de independencia de Kosovo.

(6) Dictamen del CESE sobre «La cohesión económica y social y la integración europea de los países de los Balcanes Occidentales — Desafíos y prioridades» (DO C 262 de 25.7.2018, p. 15).

3.12. Asimismo, el CESE considera que la creación de instituciones que fomenten la igualdad de acceso a la educación infantil, el desarrollo de la formación profesional, la mejora de la calidad de la enseñanza superior y la valorización del aprendizaje permanente, así como la introducción de mecanismos u organismos que regulen las relaciones laborales, procedimientos para la negociación colectiva y resolución de conflictos laborales y un diálogo estructurado entre los interlocutores sociales, deben considerarse prioritarios a la hora de obtener la Ayuda Preadhesión.

4. Adopción de las políticas y el acervo de la UE

4.1. El CESE es consciente de que todavía persisten grandes divergencias entre las normas de la UE y las vigentes en todos los países candidatos y candidatos potenciales.

4.2. El CESE considera que debería concederse importancia a fomentar la adaptación de las normas, políticas y prácticas de los países candidatos y candidatos potenciales a las de la Unión, incluidas las normas sobre ayudas estatales.

4.3. El CESE hace hincapié en que, además de la armonización con la parte legislativa del acervo comunitario, los países candidatos y candidatos potenciales tendrán que familiarizarse y, posiblemente, armonizar las políticas que están siendo debatidas y desarrolladas en el seno de la UE, como el pilar europeo de derechos sociales, los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas (ODM) y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, así como la cooperación entre los Estados miembros de la UE en lo que respecta a los flujos de refugiados y migrantes y el control fronterizo integrado.

5. Relaciones de buena vecindad y reconciliación

5.1. Tanto los países de los Balcanes Occidentales que son candidatos o candidatos potenciales como Turquía siguen viéndose afectados por las heridas de las guerras y los enfrentamientos, el odio étnico, los movimientos irredentistas y los conflictos congelados que pueden volver a estallar. Es necesario alentar encarecidamente a que se resuelvan las cuestiones bilaterales más apremiantes antes de la adhesión a la UE, aunque insistir en hallar soluciones a todas las cuestiones pendientes podría retrasar el proceso. Fomentar la reconstrucción de sus relaciones comerciales y económicas de otro tipo podría contribuir a la resolución de conflictos y al crecimiento económico.

5.2. 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 los ámbitos de la reconciliación, las relaciones de buena vecindad y la adopción de un enfoque crítico del pasado.

5.3. El CESE subraya que el refuerzo de las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil y los interlocutores sociales, incluidas las asociaciones profesionales, y el fomento de la creación de redes a todos los niveles entre las organizaciones con sede en la UE y las de los beneficiarios debería facilitar el proceso de integración.

5.4. El CESE considera que el IAP III debería ofrecer financiación a las organizaciones de la sociedad civil con el objeto de mejorar el espacio civil para el compromiso y la participación. Debe extenderse el apoyo por parte del IAP III a la infraestructura de la sociedad civil y a las redes y plataformas de la sociedad civil temáticas y regionales.

6. Cooperación regional

6.1. Las redes de energía y transporte deberían ser factores de desarrollo e interconectividad en la región. Con ello se garantizaría que los ciudadanos de los países candidatos y candidatos potenciales de los Balcanes Occidentales y de Turquía 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.

6.2. El CESE considera que en la Ayuda Preadhesión debe otorgarse prioridad a instituciones e iniciativas que establezcan vínculos entre los candidatos y los candidatos potenciales en los sectores de la energía, la comunicación, la digitalización, la innovación, el transporte y la protección del medio ambiente. El caso de la cooperación entre las ciudades de Kula en Bulgaria y Boljevac en Serbia, que deseaban adquirir vehículos especializados, drones de vigilancia y equipos de protección personalizados para luchar contra los incendios forestales, podría ser un ejemplo de buenas prácticas⁽⁷⁾.

6.3. El CESE apoya el Tratado de la Comunidad del Transporte firmado el 12 de julio de 2017 por la UE y los países de los Balcanes Occidentales que son candidatos y candidatos potenciales, y anima a las partes a seguir desarrollándolo. A este respecto, la Comisión Europea, el Banco Europeo de Inversiones y los socios 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.

(7) <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2018/EN/C-2018-3051-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>

6.4. La mejora de la infraestructura reducirá los costes de transporte y energía y facilitará la consecución de grandes inversiones en la zona, así como el comercio intrarregional. Además, fomentar la modernización digital y la desaparición gradual de las tarifas de itinerancia en los Balcanes Occidentales contribuirá al desarrollo empresarial, al aumento de la productividad y a la mejora de la calidad de vida. Sin embargo, la falta de infraestructuras no es el principal obstáculo para la cooperación entre los socios de los Balcanes Occidentales. Las hostilidades del pasado y las disputas pendientes y no resueltas entre ellos han limitado el alcance y el contenido de la cooperación. Esto podría remediararse, en parte, mediante el fomento de proyectos de cooperación transfronteriza entre beneficiarios del IAP.

6.5. Convendría recurrir a los medios de comunicación y a otras formas de comunicación para poner de relieve la existencia y relevancia de las actividades de la UE en los países candidatos y candidatos potenciales. Por otra parte, debería reforzarse la capacidad de los funcionarios locales para gestionar y ejecutar proyectos a lo largo de todo el proceso de adhesión a la UE.

7. Observaciones específicas sobre la propuesta de Reglamento relativo al IAP III

7.1. El CESE constata que la propuesta se basa en los logros y las lecciones aprendidas durante los anteriores períodos de programación, y la considera adecuada para alcanzar sus objetivos. No obstante, reitera que los candidatos y los candidatos potenciales se enfrentan a retos muy diferentes a los de los Estados miembros y que, por lo tanto, es fundamental poder contar con un grado importante de flexibilidad.

7.2. El CESE respalda plenamente los objetivos declarados del IAP III, pero desea subrayar que los efectos directos son difíciles de observar a corto plazo. Recomienda por lo tanto que, para la mayor parte de los beneficiarios, el valor añadido de las futuras intervenciones sea cuidadosamente evaluado en términos de grado de compromiso, peso político y sensibilización. El hecho de que el apoyo presupuestario concedido en el actual período de programación haya servido de catalizador para el cambio institucional y la mejora del diálogo político en los países beneficiarios (por ejemplo, Serbia, Montenegro y Albania) es digno de elogio.

7.3. Teniendo en cuenta la difícil situación de la gran mayoría de los beneficiarios, el CESE recomienda que se simplifiquen adecuadamente los requisitos de documentación y que se preste especial atención a apoyar y garantizar la apropiación de los resultados por parte de los beneficiarios. A tal fin, se debería seguir desarrollando el modo de gestión indirecta con el país beneficiario, y combinar estos esfuerzos con medidas de desarrollo de capacidades para ayudar a las partes interesadas a participar de manera constructiva en el proceso global de programación.

7.4. El CESE considera necesario reforzar la complementariedad del IAP III con las acciones financiadas con cargo a otras fuentes de financiación en los países candidatos y candidatos potenciales.

7.5. El CESE propone que durante el proceso de negociación a nivel nacional se tomen medidas especiales en los países candidatos y candidatos potenciales para superar los retrasos crónicos, los cuellos de botella y las deficiencias que hayan surgido durante el actual período de programación. Por supuesto, debería tenerse en cuenta la escala relativamente reducida de los fondos del IAP en comparación con los presupuestos nacionales de algunos de los beneficiarios, así como la necesidad de un consenso estable entre la Comisión Europea y las instituciones nacionales de estos beneficiarios. Estas consideraciones deberían sustentar el diálogo político.

8. Buenas prácticas

8.1. Modelos de solicitud: es necesaria una mayor simplificación y, sobre todo, unificación, no solo dentro del marco del IAP, sino también en relación con otros donantes y con los requisitos legislativos nacionales. Existen demasiadas directrices e instrucciones —hay margen para la armonización— pudiéndose agrupar los detalles específicos en un capítulo aparte.

8.2. Deben mejorarse las cualificaciones, los conocimientos y las competencias de las entidades de contratación, incluidos los de los organismos de control y auditoría, especialmente en aquellos casos en que una cuestión requiera interpretación y la respuesta se demore considerablemente.

8.3. Algunos sistemas de subvenciones prevén demasiados requisitos relacionados con el análisis del entorno del proyecto, la situación en las regiones, etc., que resultan excesivamente exigentes para los solicitantes ordinarios. Podría funcionar a la inversa. Las entidades de contratación podrían contratar a expertos para que llevasen a cabo dichos análisis y evalúasen la viabilidad de un proyecto.

8.4. Un enfoque que permita mayor comodidad para los solicitantes: los expedientes de solicitud podrían ser revisados con antelación o consultados por funcionarios de las respectivas administraciones (o por proveedores de asistencia técnica), y se debería prever un plazo adicional para cumplir los requisitos administrativos.

8.5. Modificaciones de contrato: se deberían garantizar flexibilidad y una tramitación más rápida. Generalmente, tras definirse un programa para uno o dos años, arranca un largo proceso de solicitud; será por lo tanto necesario poder disponer de medios flexibles para modificar los contratos.

8.6. Relaciones públicas, imagen de marca y visibilidad: hay margen para simplificar y optimizar los requisitos. Además, debe aumentarse la visibilidad de los proyectos financiados por la UE.

8.7. Los valores objetivo de los indicadores que figuran en las fichas sectoriales y las fichas de proyecto deberían actualizarse a lo largo del período real de implementación.

8.8. Los contratos de reforma sectorial contribuirán a la ejecución de las reformas políticas y a la consecución de resultados específicos por sector. Entre las posibles medidas que podrían adoptarse en el IAP III figuran: la participación de personal cualificado en la estructura operativa; la prestación de un apoyo técnico adecuado y continuado a la estructura operativa. Se debe mejorar la apropiación del proceso por parte de las principales partes interesadas. Retos en la programación: la secuenciación de los contratos en el programa puede dar lugar al incumplimiento de los plazos de los contratos y, posteriormente, a muchos problemas en el proceso de ejecución.

8.9. Los riesgos potenciales que surgieron durante el período que abarca el informe del IAP II ponen de manifiesto la necesidad de garantizar el compromiso y una cooperación y coordinación interministeriales eficaces. Esto se debe a la complejidad de las intervenciones y a las responsabilidades compartidas entre instituciones nacionales específicas, dado que la responsabilidad de las reformas previstas incumbe a diferentes sectores gubernamentales.

8.10. Los problemas en la preparación de las licitaciones y de los contratos públicos a nivel de proyecto consisten principalmente en dificultades para cumplir los requisitos previos establecidos, problemas de coordinación y secuenciación con otros proyectos y contratos relacionados, e incapacidad para preparar a su debido tiempo documentación de calidad sobre la licitación.

8.11. Desde el punto de vista de la contratación, las principales lecciones aprendidas que deben tenerse en cuenta son: la insuficiente capacidad debido a las fluctuaciones del personal en las instituciones beneficiarias; la baja calidad de la documentación presentada por los beneficiarios; la falta de experiencia práctica y especializada de estos en proyectos complejos; la necesidad de aumentar la apropiación de las principales partes interesadas en el proceso; la dificultades relacionadas con la secuenciación de los contratos en el programa, que pueden conducir al incumplimiento del contrato o del plazo de ejecución; el cumplimiento de los requisitos previos a su debido tiempo, etc.

8.12. Un problema que a menudo se plantea es la discrepancia entre los indicadores incluidos en las fichas sectoriales o de proyecto iniciales y los valores al final del período que abarca el informe del programa. En algunos casos, además, la calidad y el alcance de los indicadores son insuficientes, lo que impide un seguimiento eficaz de la aplicación del programa.

8.13. El contenido de algunos contratos gestionados por autoridades descentralizadas depende de los resultados de contratos anteriores celebrados por entidades de contratación centrales. Por lo tanto, existe el peligro de que la licitación y la ejecución de los contratos gestionados por las autoridades descentralizadas no se realicen a su debido tiempo.

Bruselas, 12 de diciembre de 2018.

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

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional e Instrumento de Cooperación en materia de Seguridad Nuclear»

[COM(2018) 460 final — 2018-0243 (COD)]

(2019/C 110/29)

Ponente: **Cristian PÎRVULESCU**

Consulta	Parlamento Europeo, 2.7.2018 Comisión Europea, 12.7.2018 Consejo de la Unión Europea, 18.7.2018
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea Artículo 206 del Tratado Euratom
Sección competente:	Relaciones Exteriores
Aprobado en sección	23.11.2018
Aprobado en el pleno	12.12.2018
Pleno n.º	539
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	176/0/1

1. Conclusiones y recomendaciones**1.1. Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional**

1.1.1. El Comité Económico y Social Europeo apoya los objetivos generales y específicos de la propuesta y considera bienvenida y útil la tendencia a racionalizar los instrumentos utilizados en relación con países vecinos y terceros. La UE debe establecer una relación constructiva, realista y pragmática con los países vecinos y terceros en la que los valores sigan ocupando un lugar principal.

1.1.2. El Comité toma nota de la determinación evidente que denota esta propuesta –por parte de la Comisión, las demás instituciones europeas y los Estados miembros– para apoyar el desarrollo de la sociedad civil, la democracia y los sistemas de protección de los derechos humanos. El funcionamiento del nuevo instrumento consolidado debería estar orientado, en todas sus fases —desde la planificación a la supervisión y la evaluación—, a promover los valores de la UE, entre ellos el Estado de Derecho, la integridad, el pluralismo, la democracia y la protección de los derechos humanos. En este contexto, el Comité exhorta a la Comisión Europea a que incremente significativamente la dotación para los derechos humanos, la democracia y los programas temáticos de la sociedad civil.

1.1.3. El Comité hace suyo el objetivo del Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional consistente en defender y promover los valores e intereses de la Unión en el mundo para perseguir los objetivos y principios de su acción exterior. En la Comunicación se señala asimismo que, a la hora de aplicar el Reglamento, estará garantizada la coherencia con otros ámbitos de la acción exterior y con otras políticas pertinentes de la UE, tal como se refleja en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (en lo sucesivo, Agenda 2030). Esto significa tener en cuenta la repercusión de todas las políticas en el desarrollo sostenible a todos los niveles, a saber, nacional, dentro de la UE, en otros países y a escala mundial.

1.1.4. El Comité aprovecha esta oportunidad para recordar a la Unión Europea que a tenor de la Agenda 2030 aspiramos a un mundo en el que cada país disfrute –teniendo en cuenta los distintos niveles de desarrollo y las capacidades nacionales– de un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, incluido el trabajo decente para todos así como la protección del medio ambiente. Un mundo en el que la democracia, la buena gobernanza y el Estado de Derecho, así como un entorno propicio a escala nacional e internacional, son elementos esenciales del desarrollo sostenible.

1.1.5. Esta importante responsabilidad consistente en apoyar el plan de acción de la Agenda 2030 a favor de las personas, el planeta y la prosperidad requiere centrarse más en los instrumentos de apoyo y en cómo se organizan, así como tener en cuenta las duras realidades de la política mundial. Racionalizar e unificar los instrumentos utilizados constituye un gran paso adelante hacia la acción orientada a la eficiencia y la prioridad en pos de los objetivos propuestos. La UE se encuentra a menudo en situación de actuar de manera decisiva en apoyo de los colectivos y las personas más vulnerables. Se trata de una responsabilidad que debe mantenerse actualizada y que ha de asumirse debidamente.

1.1.6. Los países vecinos y terceros afrontan gran número de problemas graves, diversos y solapados entre sí. En la actual situación mundial, en la que parecen haberse estancado las reformas políticas para promover la democratización, la estabilización política y el desarrollo económico, la UE debe redoblar sus esfuerzos en lugar de abandonarlos. Debe mantener un contacto permanente con los gobiernos de los países vecinos y terceros, y motivarles y animarles a cooperar de manera responsable. Sus relaciones de tipo asociativo con los gobiernos de estos países deben ser sólidas, asertivas y firmemente orientadas hacia la mejora de las condiciones de vida de los habitantes de la zona.

1.1.7. El Comité está a favor de que la UE adopte una actitud proactiva entre hoy y 2030 de apoyo a la erradicación de la pobreza y el hambre; combatir las desigualdades dentro de los países y entre ellos, construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas, proteger los derechos humanos y promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas, así como garantizar una protección duradera del planeta y sus recursos naturales.

1.1.8. El Comité celebra la tendencia de esta propuesta a reducir la carga administrativa que pesa sobre las instituciones de la UE y los Estados miembros y a centrarse más en los objetivos políticos y el compromiso con socios externos. El Comité acoge favorablemente y apoya los importantes avances presentados en la propuesta: una mayor simplificación y flexibilidad, así como un mejor seguimiento de los resultados.

1.1.9. El Comité acoge con satisfacción la ampliación de las competencias presupuestarias y de control del Parlamento Europeo tras la incorporación al presupuesto de la UE de actividades financiadas actualmente con cargo al Fondo Europeo de Desarrollo (FED).

1.1.10. El Comité anima a la Comisión Europea a que aproveche los logros y avances alcanzados con los instrumentos anteriores. Por ejemplo, el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos reconoce todos los derechos económicos, sociales y culturales, y promueve el diálogo social⁽¹⁾. Se apoyaron organizaciones de la sociedad civil que luchan por la libertad, la democracia, los derechos humanos y la celebración de procesos electorales justos, a pesar de la actitud hostil de algunos gobiernos hacia ellas. Debe mantenerse y avanzarse en este compromiso.

1.1.11. El Comité destaca la importancia de los procesos democráticos y electorales en los países vecinos y terceros, y anima a la Comisión Europea a que priorice el desarrollo de instituciones electorales fuertes e independientes. Las instituciones de la UE deberían trabajar en estrecha colaboración con la Comisión de Venecia, el Consejo de Europa, la OSCE y las redes de expertos electorales para dotar de contenido a su apoyo crucial en pro de procesos electorales justos y robustos.

1.1.12. El Comité anima a los Estados miembros a que cooperen plenamente, en virtud de su relación duradera con los países vecinos y terceros, para mejorar los resultados del funcionamiento del instrumento.

1.1.13. El Comité respalda las recomendaciones formuladas en el dictamen del Comité Europeo de las Regiones, y también alienta a la Comisión a que garantice en todos los supuestos que las partes interesadas pertinentes, incluidos los entes locales y regionales, sean debidamente consultados y puedan acceder a su debido tiempo a la información pertinente que les permita desempeñar un papel significativo en el diseño, la ejecución y el seguimiento de los programas. El Comité hace también hincapié en que la democracia en la esfera subnacional debe figurar entre los principios rectores, dado que es en las esferas local y regional donde los ciudadanos pueden experimentar la democracia más directamente.

1.2. *Instrumento de Cooperación en materia de Seguridad Nuclear*

1.2.1. En cuanto al Instrumento Europeo de Seguridad Nuclear, tras la catástrofe nuclear de Fukushima quedó patente que los problemas y riesgos de la utilización de la energía nuclear son mundiales. Lamentablemente, la propuesta no aporta respuestas de carácter estratégico ni político a la solicitud legítima de planificación a largo plazo de la energía nuclear emitida por los ciudadanos, la sociedad civil y el sector empresarial.

⁽¹⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH)»; ponente: Giuseppe Iuliano (DO C 182, 4.8.2009, p. 13); Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Instrumento de la Unión Europea para la financiación de la cooperación al desarrollo: el papel de la sociedad civil organizada y de los interlocutores sociales»; ponente: Giuseppe Iuliano (DO C 44, 11.2.2011, p. 123).

1.2.2. El Comité acoge con satisfacción la intención de la Comisión de incluir en el ámbito nuclear actividades que estén en consonancia con la política de desarrollo y cooperación internacional respecto de la salud, la agricultura y la industria y los proyectos sociales para afrontar las consecuencias de cualquier accidente nuclear. Sin embargo, no está claro cómo el presupuesto disponible y los marcos institucionales existentes podrán hacer realidad esta intención.

1.2.3. El papel de la Organismo Internacional de Energía Atómica es esencial. Este organismo debería asumir la responsabilidad de garantizar la transparencia y la alerta temprana por lo que respecta al desarrollo de nuevas centrales nucleares en todo el mundo. La UE debería cooperar plenamente con las instituciones y organizaciones mundiales para promover la seguridad nuclear.

1.2.4. Hay que redoblar los esfuerzos para garantizar que los emplazamientos existentes y aquellos cuya construcción está prevista en la vecindad europea operan de acuerdo con unos niveles elevados de transparencia y seguridad. El CESE exhorta a todos los Estados miembros a que apoyen este objetivo y conviertan la seguridad nuclear en un objetivo clave de las relaciones bilaterales y multilaterales con sus países socios.

1.2.5. Por otra parte, teniendo en cuenta los retos mundiales clave relacionados con la energía nuclear y la presencia de un número elevado de emplazamientos de producción de energía nuclear en su vecindad, el Comité considera muy insuficiente la dotación financiera de 300 millones EUR a precios corrientes para la aplicación de este Reglamento durante el período 2021-2027.

2. Observaciones generales

2.1. Contexto de la propuesta — Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional

2.1.1. La Comunicación establece las principales prioridades y el marco presupuestario global para los programas de acción exterior de la UE en la rúbrica «Vecindad y resto del mundo», incluido el establecimiento del Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional.

2.1.2. Mediante esta propuesta, la UE seguirá estando en condiciones de desempeñar un papel activo en la promoción de los derechos humanos, la prosperidad, la estabilización, el desarrollo, la seguridad, la lucha contra las causas profundas de la migración irregular, el comercio, la lucha contra el cambio climático y la protección del medio ambiente, entre otras cuestiones. No obstante, podrá hacerlo de manera más completa, al tiempo que otorga mayor flexibilidad para transferir recursos allí donde sean necesarios según vaya evolucionando el contexto internacional.

2.1.3. La propuesta proporciona un marco a través del cual puedan ejecutarse las políticas de acción exterior y cumplirse las obligaciones internacionales. Entre dichas obligaciones internacionales figuran la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático, la Agenda de Acción de Adís Abeba, el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (2015-2030) y la Resolución 2282 (2016) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre el mantenimiento de la paz. En la esfera de la UE, el marco político incluye las disposiciones del Tratado sobre la acción exterior, detalladas a través de la Estrategia Global de la UE sobre política exterior y de seguridad, el nuevo Consenso Europeo sobre Desarrollo, la nueva Asociación UE-África y la política europea de vecindad revisada, entre otros documentos políticos. El Reglamento también constituirá el marco de puesta en práctica de la asociación que suceda al actual Acuerdo de Cotonú, que establece una asociación y una colaboración entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico y la Unión Europea y los Estados miembros de la UE.

2.1.4. La evaluación de impacto concluyó también que la mayoría de los instrumentos, aparte de aquellos con un carácter muy específico como la ayuda humanitaria con su principio de neutralidad, podrían fusionarse en un instrumento único, a saber: el Reglamento de Ejecución Común, el Instrumento de Cooperación al Desarrollo, el Fondo Europeo de Desarrollo, el Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible, el Mandato de Préstamo en el Exterior, el Instrumento Europeo de Vecindad, el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos, el Fondo de Garantía, el Instrumento en pro de la Estabilidad y la Paz y el Instrumento de Colaboración. Los instrumentos que deben mantenerse separados son: el Instrumento de Ayuda Preadhesión; la ayuda humanitaria; el presupuesto de la política exterior y de seguridad común; países y territorios de ultramar incluida Groenlandia; el Mecanismo de Protección Civil de la UE; la Iniciativa Voluntarios de Ayuda de la UE; el apoyo a la comunidad turcochipriota; la Reserva para Ayudas de Emergencia; y el nuevo Fondo Europeo de Apoyo a la Paz.

2.1.5. Integrar una serie de instrumentos en uno solo de gran envergadura brindará la oportunidad de racionalizar los sistemas de gestión y supervisión y, de este modo, reducir la carga administrativa para las instituciones de la UE y los Estados miembros. En lugar de centrarse en múltiples procesos de programación, los debates se centrarían más en los objetivos políticos y el compromiso con socios externos. Además, las acciones que reciban financiación acumulativa de diferentes programas de la Unión serán auditadas una sola vez, abarcando todos sus programas y sus respectivas normas aplicables.

2.1.6. Simplificación no significa menos control o rendición de cuentas. Se preservaría plenamente el equilibrio interinstitucional. Por el contrario, las competencias presupuestarias y de control del Parlamento Europeo se ampliarían con la incorporación al presupuesto de la UE de las actividades financiadas actualmente con cargo al Fondo Europeo de Desarrollo.

2.1.7. La dotación financiera mencionada en el apartado 1 estará compuesta por:

a) 68 000 millones EUR para programas geográficos:

- vecindad de la UE: 22 000 millones EUR como mínimo,
- África Subsahariana: 32 000 millones EUR como mínimo,
- Asia y el Pacífico: 10 000 millones EUR,
- el continente americano y el Caribe: 4 000 millones EUR,

b) 7 000 millones EUR para programas temáticos:

- derechos humanos y democracia: 1 500 millones EUR,
- organizaciones de la sociedad civil: 1 500 millones EUR,
- la estabilidad y la paz: 1 000 millones EUR,
- retos mundiales: 3 000 millones EUR,

c) 4 000 millones EUR para acciones de respuesta rápida.

2.1.8. La reserva para nuevos retos y prioridades por un importe de 10 200 millones EUR incrementará las cantidades a que se refiere el artículo 6, apartado 2, de conformidad con el artículo 15.

2.1.9. En el proceso de asignación de recursos se dará prioridad a los países más necesitados, en particular a los países menos adelantados, los países con rentas bajas, los países en situaciones de crisis, postcrisis, fragilidad y vulnerabilidad, incluidos los pequeños Estados insulares en desarrollo.

2.1.10. Los programas en pro de la estabilidad y la paz y los derechos humanos, así como las acciones de respuesta rápida, están abiertos a entidades de todos los países debido al interés de la Unión por tener la oferta más amplia posible habida cuenta del alcance mundial de las acciones, las difíciles circunstancias en las que se presta la ayuda y la necesidad de actuar rápidamente. Las organizaciones internacionales también pueden acogerse a la financiación.

2.1.11. El nuevo Consenso Europeo sobre Desarrollo (en lo sucesivo, el Consenso), firmado el 7 de junio de 2017, establece el marco para un enfoque común de la cooperación para el desarrollo de la Unión y de sus Estados miembros con vistas a la aplicación de la Agenda 2030 y la Agenda de Acción de Adís Abeba. Erradicar la pobreza, combatir la discriminación y las desigualdades, no dejar a nadie atrás y reforzar la resiliencia son la esencia de la política de cooperación al desarrollo.

2.1.12. En particular, como se acordó en el Consenso, se prevé que las acciones emprendidas con arreglo a este Reglamento aporten el 20 % de la ayuda oficial al desarrollo financiada en virtud del mismo a la inclusión social y el desarrollo humano, en particular la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres.

2.1.13. Con el fin de garantizar que se aporten los recursos allí donde sean más necesarios, en especial a los países menos adelantados y los países en situación de vulnerabilidad y conflicto, el Reglamento debe contribuir al objetivo colectivo de destinar el 0,20 % de la renta nacional bruta de la Unión a los países menos adelantados en el plazo previsto por la Agenda 2030.

2.1.14. El Reglamento debe reflejar la necesidad de centrarse en prioridades estratégicas, tanto desde el punto de vista geográfico (la Vecindad Europea y África, así como países frágiles y muy necesitados), pero también desde el punto de vista temático: seguridad, migración, cambio climático y derechos humanos.

2.1.15. La política europea de vecindad, en su versión modificada en 2015, tiene por objeto estabilizar los países vecinos y reforzar su resiliencia, en particular estableciendo un equilibrio entre las tres facetas del desarrollo sostenible: económico, social y medioambiental. Para alcanzar su objetivo, la política europea de vecindad revisada se ha centrado en cuatro áreas prioritarias: la buena gobernanza, la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos, haciendo especial hincapié en una mayor cooperación con la sociedad civil; la migración y la movilidad, incluida la lucha contra las causas profundas de la migración irregular y los desplazamientos forzados.

2.1.16. Aunque la democracia y los derechos humanos, incluida la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, deben reflejarse en toda la aplicación del Reglamento, la ayuda de la Unión en el marco de los programas temáticos para los derechos humanos y la democracia y las organizaciones de la sociedad civil tendrán un papel complementario y adicional específico en virtud de su naturaleza global y su independencia de actuación frente a los gobiernos y autoridades públicas de los terceros países en cuestión.

2.1.17. Las organizaciones de la sociedad civil deben englobar una amplia gama de agentes con cometidos y mandatos diferentes lo cual incluye todas las no estatales, sin ánimo de lucro, no partidistas y no violentas, a través de las cuales los ciudadanos se organizan para alcanzar objetivos e ideales comunes, ya sean políticos, culturales, sociales o económicos. Las organizaciones de la sociedad civil operan desde la esfera local hasta la nacional, regional e internacional, e incluyen organizaciones tanto urbanas como rurales, formales e informales.

2.1.18. Este Reglamento debe permitir a la Unión responder a los retos, las necesidades y las oportunidades relativas a la migración, en complementariedad con la política migratoria de la Unión y su compromiso con la Agenda 2030. Este compromiso (el ODS 10.7) reconoce la contribución positiva de los migrantes al crecimiento inclusivo y al desarrollo sostenible; reconoce que la migración internacional es una realidad multidimensional de gran importancia para el desarrollo de los países de origen, tránsito y destino, lo que requiere respuestas coherentes y exhaustivas; y se compromete a cooperar a nivel internacional para garantizar una migración segura, ordenada y regular, con respeto total de los derechos humanos y el trato humano de los migrantes, independientemente de su condición migratoria, así como de los refugiados y las personas desplazadas. Esta cooperación debería, asimismo, reforzar la resiliencia de las comunidades que acogen a refugiados.

2.2. Observaciones específicas

2.2.1. Los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) proporcionan una buena base para reforzar la coherencia entre las políticas internas y externas y el Comité considera que centrarse en los ODS 16.3, 16.6 y 16.7 (promoción de la democracia, el Estado de Derecho, la transparencia en las instituciones y la toma de decisiones participativa y representativa) es importante para aunar esfuerzos e imprimirles una dirección estratégica.

2.2.2. El nuevo instrumento presenta la ventaja de fomentar la coherencia entre las medidas y acciones de política exterior. Esta coherencia debe fomentarse tanto a nivel de la gobernanza europea del instrumento como en la esfera de los países vecinos y terceros. Las administraciones centrales y locales de dichos países no están equipadas de manera similar para coordinar y ejecutar los programas. Las medidas adoptadas para coordinar las distintas actividades en el ámbito de cada gobierno deberían adoptarse con la ayuda de la UE así como con el apoyo y la participación de la sociedad civil y de los interlocutores sociales.

2.2.3. La gama de retos y necesidades de los países socios requiere reforzar los procesos de planificación para cada país. Los medios de implementación de la Agenda 2030 así lo reconocen y el ODS 17 establece que «la implementación de esta amplia y ambiciosa nueva Agenda requiere una Alianza Mundial revitalizada. La Alianza trabajará con espíritu de solidaridad mundial [...]. Además facilitará una intensa participación mundial para respaldar el cumplimiento de todos los Objetivos y metas, aglutinando a los gobiernos, el sector privado, la sociedad civil, el sistema de las Naciones Unidas y otras instancias y movilizando todos los recursos disponibles».

2.2.4. El Comité considera que este proceso debe emprenderse y debe generar un plan integrado para cada país, que esté sujeto a un consenso político y constituya una prioridad para el nivel administrativo. Dicho plan garantizará, en la práctica, sinergias y complementariedades, y ayudará a identificar las medidas y el impacto de la ayuda europea en los países socios.

2.2.5. El Comité considera que debería otorgarse prioridad a las iniciativas para simplificar los procedimientos administrativos y financieros, de modo que resulte mucho más fácil para las organizaciones de la sociedad civil y los entes locales acceder a la ayuda financiera de la UE.

2.2.6. El Comité se adhiere a la posición de que el importe asignado a la acción exterior no debe ser inferior a la suma de la dotación del Fondo Europeo de Desarrollo combinada con los demás instrumentos de financiación exterior. También está de acuerdo con trasladar al presupuesto de la UE los mecanismos de flexibilidad del FED.

2.2.7. El Comité subraya la importancia del ODS 16, en particular la estructura de gobernanza del nuevo Instrumento y de sus procedimientos decisarios internos. Como representante de la sociedad civil organizada europea, con experiencia y vínculos en muchos países vecinos y terceros, el Comité se ofrece a desempeñar un papel en este Instrumento, en todas las fases de sus medidas y proyectos.

2.2.8. El Comité confía en que la sustitución del actual Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos, que apoya el ODS 16, concretamente las intervenciones en el ámbito de los derechos humanos, las libertades fundamentales y la democracia en terceros países, no afectará en modo alguno al alcance ni la estructura de dichas medidas, sino que las reforzará.

2.2.9. El Comité constata la apremiante necesidad de actuar en las esferas nacional e internacional para luchar contra el cambio climático y apoyar el objetivo de la UE de dedicar al menos el 25 % de su presupuesto a tal efecto.

2.2.10. El Comité desea reiterar aquí la constatación de la Agenda 2030 sobre las interrelaciones y la naturaleza integrada de los ODS, cuya importancia considera clave para garantizar la consecución del objetivo de esta Agenda. Recomendamos establecer programas horizontales que abarquen varios ámbitos pertinentes de actuación y arrojen resultados tangibles en los terceros países de que se trate. A modo de ejemplo, el cambio climático perjudica a las actividades agrícolas en el África subsahariana. La imposibilidad de cultivar las tierras está llevando a la desintegración de determinadas comunidades y constituye una de las principales causas de la migración a Europa. En la práctica, estas personas pueden ser consideradas «refugiados climáticos», lo que requiere una respuesta compleja, cuyo núcleo debería consistir en frenar la desertificación, así como en desplegar programas de apoyo tanto para las personas en situación de riesgo y para quienes han decidido emigrar.

2.2.11. Debe ayudarse a los terceros países que también son los países de origen de los migrantes y refugiados a que mejoren sus capacidades y su infraestructura económica y a que hagan frente a los retos más importantes (económicos, políticos, sociales y medioambientales). El Instrumento debe abordar las causas profundas de la migración, especialmente en lo que atañe a los refugiados, y utilizar los recursos existentes de manera estratégica para promover la paz, la estabilidad, la democracia y la prosperidad en los países socios.

2.2.12. El Comité toma nota de que se espera dedicar el 10 % de la dotación financiera de la UE a atajar las causas profundas de la migración irregular y los desplazamientos forzados y a apoyar la gestión de la migración y la gobernanza, incluida la protección de los derechos de los refugiados y los migrantes dentro de los objetivos del Reglamento. El Comité aprovecha esta oportunidad para recordar a la UE y a sus Estados miembros que cumplan sus obligaciones internacionales en lo que respecta a los migrantes.

2.2.13. Al igual que en el proceso de planificación referido anteriormente, en cuanto al seguimiento, la evaluación y la presentación de informes sobre la aplicación del Reglamento, el Comité recomienda incluir una perspectiva desglosada por países. La agrupación de las acciones y de los indicadores por país podría ayudar a identificar sinergias y complementariedades, o su ausencia, y su coherencia con los objetivos fundamentales de la política de la UE.

2.2.14. A modo de principio general, el Comité anima a la Comisión Europea a garantizar en todos los supuestos que las partes interesadas pertinentes de los países socios, incluidas las organizaciones de la sociedad civil y las autoridades locales, sean debidamente consultadas y puedan acceder a su debido tiempo a la información que les permita desempeñar un papel significativo en el diseño, la aplicación y los procesos asociados de seguimiento de los programas.

2.2.15. El Comité acoge con satisfacción la tendencia a aplicar el principio de apropiación por parte de los países socios, y considera también acertado recurrir a sistemas propios de los países socios para la ejecución de los programas. No obstante, conviene señalar que esto solo será posible cuando se den las condiciones adecuadas y existan garantías fiables en cuanto a la eficiencia, la integridad y la imparcialidad de dichos sistemas.

2.2.16. Por lo que se refiere a la programación geográfica y al establecimiento de un marco para la cooperación específico y adaptado, el Comité recomienda que la Comisión Europea no se limite a tener en cuenta indicadores nacionales, sino que se centre también en la definición territorial de aquellas comunidades que corren peligro de ser ignoradas. Las comunidades rurales y las comunidades muy alejadas de las capitales y los centros urbanos son a menudo extremadamente precarias y vulnerables. En primer lugar, han de pasar a ser visibles y, entonces, a tenerse en cuenta en el proceso de planificación.

2.2.17. La programación geográfica debe también tomar en consideración la situación de colectivos y de comunidades sociales no territoriales que pueden acusar graves problemas, como los jóvenes, las personas mayores o las personas con discapacidad, entre otras categorías.

2.3. Contexto de la propuesta — Instrumento Europeo de Seguridad Nuclear

2.3.1. El objetivo del nuevo Instrumento Europeo de Seguridad Nuclear es fomentar el establecimiento de normas efectivas y eficientes de seguridad nuclear en terceros países de conformidad con el artículo 206 del Tratado Euratom, sobre la base de la experiencia adquirida en las actividades de seguridad nuclear en el marco de la Comunidad Euratom.

2.3.2. El objetivo del Reglamento es complementar las actividades de cooperación nuclear financiadas de conformidad con [el Reglamento IVDCI], en particular a fin de contribuir a la consecución de un nivel elevado de seguridad nuclear, a la protección contra las radiaciones y a la aplicación de salvaguardias efectivas y eficientes en relación con los materiales nucleares en terceros países, sobre la base de las actividades dentro de la Comunidad y en consonancia con las disposiciones de este Reglamento. El Reglamento irá, en particular, dirigido:

- a) al fomento de una cultura de seguridad nuclear efectiva, a la aplicación de los niveles más altos de seguridad nuclear y protección contra las radiaciones y a la mejora constante de la seguridad nuclear;
- b) a la gestión responsable y segura del combustible gastado y de los residuos radiactivos y a la clausura y descontaminación de antiguas centrales e instalaciones nucleares;
- c) al establecimiento de sistemas de salvaguardia eficientes y efectivos.

2.3.3. Las acciones financiadas en el marco de la propuesta deben ser coherentes y complementarias con las que se lleven a cabo en el marco del Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional que abarquen actividades nucleares, del Instrumento de Preadhesión, de la Decisión relativa a los Países y Territorios de ultramar, de la política exterior y de seguridad común y de la nueva propuesta europea de Fondo Europeo de Apoyo a la Paz, que se financia fuera del presupuesto de la UE.

2.3.4. El sector nuclear de la Unión opera en un mercado mundial por valor de 3 billones de euros de aquí a 2050 y proporciona empleo directo a medio millón de personas. En catorce Estados miembros, están en funcionamiento 129 reactores nucleares y en diez de dichos Estados se prevé la construcción de nuevos reactores. La UE dispone de las normas jurídicamente vinculantes más avanzadas en materia de seguridad nuclear de todo el mundo y las empresas europeas están muy implicadas en la producción mundial de combustible nuclear. (Comunicado de prensa del CESE titulado «El CESE insta a la UE a que adopte una estrategia más global (PINC)», n.º 58/2016, de 22 de septiembre de 2016)

2.4. Observaciones específicas

2.4.1. El Comité acoge con satisfacción la propuesta en forma de Reglamento, garantizando su aplicación uniforme, el carácter vinculante en todos sus elementos y su aplicabilidad directa. La Unión y la Comunidad pueden complementar la acción de los Estados miembros –y son responsables de suplirla– cuando afrontan situaciones potencialmente peligrosas o en caso de intervenciones especialmente costosas. Según la propuesta, en algunos ámbitos en los que no participan los Estados miembros, la Unión y la Comunidad siguen siendo los principales, y a veces los únicos, agentes de intervención.

2.4.2. Tras la catástrofe nuclear de Fukushima, quedó patente que los problemas y riesgos de la utilización de la energía nuclear son mundiales. La UE dispone de un perfil único, lo que la convierte en uno de los principales agentes responsables y capaces de luchar a escala global a favor tanto de la seguridad nuclear como de las tecnologías energéticas limpias.

2.4.3. Lamentablemente, la propuesta no aporta respuestas de carácter estratégico ni político a la solicitud legítima de planificación a largo plazo de la energía nuclear emitida por los ciudadanos, la sociedad civil y el sector empresarial. No está claro cómo empleará la UE sus recursos para afrontar los principales desafíos de la energía nuclear, en relación con las crecientes preocupaciones y necesidades de energía limpia y asequible, en la UE y en todo el mundo.

2.4.4. El papel de la Organismo Internacional de Energía Atómica es esencial. Este organismo debería asumir la responsabilidad de garantizar la transparencia y la alerta temprana por lo que respecta al desarrollo de nuevas centrales nucleares en todo el mundo. La UE debería cooperar plenamente con las instituciones y organizaciones mundiales para promover la seguridad nuclear.

2.4.5. La UE debería promover activamente las normas más exigentes en materia de seguridad nuclear y asegurarse de que, a escala mundial, se promueven los procedimientos, las buenas prácticas y las tecnologías más avanzados de Europa para garantizar la seguridad de los reactores e instalaciones cuya construcción está prevista.

2.4.6. Hay que redoblar los esfuerzos para garantizar que los emplazamientos existentes y aquellos cuya construcción está prevista en la vecindad europea operan de acuerdo con unos niveles elevados de transparencia y seguridad. El CESE exhorta a todos los Estados miembros a que apoyen este objetivo y conviertan la seguridad nuclear en un objetivo clave de las relaciones bilaterales y multilaterales con sus países socios.

2.4.7. El CESE reafirma su opinión de que, en su propuesta relativa a un Programa Indicativo Nuclear (PINC) sobre los objetivos de producción y de inversiones nucleares, la Comisión Europea no ha reflejado las cuestiones candentes de la competitividad de la energía nuclear, su contribución a la seguridad del abastecimiento y el cambio climático y los objetivos con respecto al carbono, su seguridad, junto con las cuestiones de transparencia y la preparación para casos de emergencia⁽²⁾.

2.4.8. El Comité acoge con satisfacción la intención de la Comisión de garantizar la coherencia y complementariedad con el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional, incluso emprendiendo iniciativas en el ámbito nuclear que son accesorias respecto a sus objetivos generales, sobre todo en el ámbito de los usos pacíficos de la energía nuclear, en consonancia con la política de desarrollo y cooperación internacional para la salud, la agricultura, la industria y los proyectos sociales para afrontar las consecuencias cualquier accidente nuclear. Sin embargo, no está claro cómo el presupuesto disponible y los marcos institucionales existentes podrán hacer realidad esta intención.

2.4.9. Teniendo en cuenta los principales retos mundiales clave en materia de energía nuclear y la presencia de un número elevado de emplazamientos de producción de energía nuclear en su vecindad, el Comité considera muy insuficiente la dotación financiera de 300 millones EUR a precios corrientes para la aplicación de este Reglamento durante el período 2021-2027.

Bruselas, 12 de diciembre de 2018.

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

⁽²⁾ Dictamen del Comité Económico y Social sobre el Programa Indicativo Nuclear; ponente: Brian Curtis, adoptado el 22 de septiembre de 2016 (DO C 487, 28.12.2016, p. 104).

ISSN 1977-0928 (edición electrónica)
ISSN 1725-244X (edición papel)



Oficina de Publicaciones de la Unión Europea
2985 Luxemburgo
LUXEMBURGO

ES