

Diario Oficial

de la Unión Europea

C 159



Edición
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

62.º año
10 de mayo de 2019

Sumario

I Resoluciones, recomendaciones y dictámenes

DICTÁMENES

Comité Económico y Social Europeo

540.º Pleno del CESE, 23.1.2019 – 24.1.2019

2019/C 159/01	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El diálogo social para la innovación en la economía digital» (Dictamen de iniciativa)	1
2019/C 159/02	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Las mujeres en los Balcanes Occidentales» (Dictamen de iniciativa)	7
2019/C 159/03	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Reformar la OMC para adaptarse a la evolución del comercio mundial» (Dictamen de iniciativa)	15
2019/C 159/04	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El papel de los grupos consultivos internos en el seguimiento de la aplicación de los acuerdos de libre comercio» (Dictamen exploratorio solicitado por el Parlamento Europeo)	28

ES

III Actos preparatorios

Comité Económico y Social Europeo

540.º Pleno del CESE, 23.1.2019 – 24.1.2019

2019/C 159/05	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE en lo que respecta a la introducción de medidas técnicas detalladas para el funcionamiento del régimen definitivo del IVA de tributación de los intercambios entre Estados miembros [COM(2018) 329 final-2018/0164 (CNS)] 38	38
2019/C 159/06	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1303/2013 por lo que respecta al ajuste de la prefinanciación anual para los ejercicios 2021 a 2023 [COM(2018) 614 final — 2018/0322 (COD)] 45	45
2019/C 159/07	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la recomendación de Recomendación del Consejo sobre la política económica de la zona del euro [COM(2018) 759 final] 49	49
2019/C 159/08	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular. Contribución de la Comisión Europea a la reunión de líderes celebrada en Salzburgo los días 19 y 20 de septiembre de 2018 [COM(2018) 634 final – 2018/0329 COD] 53	53
2019/C 159/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen medidas de conservación y control aplicables en la zona de regulación de la Organización de Pesquerías del Atlántico Noroeste y por el que se derogan los Reglamentos (CE) n.º 2115/2005 y (CE) n.º 1386/2007 del Consejo [COM(2018) 577 final – 2018/0304 (COD)] 60	60
2019/C 159/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen el Centro Europeo de Competencia Industrial, Tecnológica y de Investigación en Ciberseguridad y la Red de Centros Nacionales de Coordinación» (COM(2018) 630 final — 2018/0328 (COD)) 63	63
2019/C 159/11	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se adaptan la Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la eficiencia energética [modificada por la Directiva (UE) 2018/2002], y el Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo [relativo a la gobernanza de la Unión de la Energía], con motivo de la retirada del Reino Unido de la Unión Europea [COM(2018) 744 final – 2018/0385 (COD)] 68	68
2019/C 159/12	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1305/2013 y (UE) n.º 1307/2013 en lo que respecta a determinadas normas sobre los pagos directos y la ayuda al desarrollo rural en relación con los años 2019 y 2020 [COM(2018) 817 final – 2018/0414(COD)] 71	71

Corrección de errores

2019/C 159/13	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a una base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades (BICCIS)»[COM(2016) 683 final — 2016/0336 (CNS)] — «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a una base imponible común del impuesto sobre sociedades» [COM(2016) 685 final — 2016/0337 (CNS)] (DO C 434 de 15.12.2017) 72	72
---------------	---	----

I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

DICTÁMENES

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

540.º PLENO DEL CESE, 23.1.2019 – 24.1.2019

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El diálogo social para la innovación en la economía digital»
(Dictamen de iniciativa)**

(2019/C 159/01)

Ponente: **Jukka AHTELA**

Decisión del Pleno	15.2.2018
Fundamento jurídico	Artículo 29, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en sección	18.12.2018
Aprobado en el pleno	23.1.2019
Pleno n.º	540
Resultado de la votación	133/0/0
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. La innovación es un factor importante de la competitividad, la productividad y el potencial de crecimiento de las empresas, que también puede impulsar la calidad del trabajo y la creación de empleo, así como mejorar el nivel de vida. El aprovechamiento en plenitud del potencial de innovación requiere la participación y la motivación de los trabajadores, entre otras cosas a través del diálogo social. Este debe apoyarse con un entorno político y regulador favorable a la innovación en toda Europa.

1.2. La digitalización, junto con otros avances que afectan a las condiciones laborales, la situación económica de los trabajadores y la vida laboral, está cuestionando las estructuras empresariales existentes, los métodos de gestión y el liderazgo y las relaciones laborales, así como el alcance y los métodos de diálogo social.

1.3. El trabajo del conocimiento se está generalizando en todas las esferas del mundo laboral. La tecnología de la información, y especialmente la digitalización, permiten disociar el tiempo y el lugar de trabajo. La evolución hacia el trabajo basado en capacidades y conocimientos aumenta la autonomía de los trabajadores del conocimiento, mientras que puede discernirse una tendencia a la polarización entre el trabajo del conocimiento muy cualificado y el trabajo potencialmente menos productivo. Con el fin de contrarrestar el aumento de la inseguridad económica ocasionada en parte por la digitalización, debería fomentarse la negociación colectiva en todos los niveles, en especial también en los sectores y las empresas que se ven afectados por la digitalización. Esto puede contribuir a impulsar nuevas formas de organización digitalizada del trabajo que mejoren, en lugar de deteriorar, la calidad del trabajo ⁽¹⁾.

1.4. Aunque la evolución hacia una mayor autonomía de una serie de trabajadores cuestiona las estructuras de gestión y los métodos de liderazgo, también hace necesarias nuevas formas de diálogo, suministro de información y consulta, así como la contribución de los trabajadores a los métodos de gestión. Son necesarios nuevos enfoques participativos para involucrar la mayor cuota posible de recursos humanos en los procesos de innovación y desarrollo.

⁽¹⁾ DO C 13 de 15.1.2016, p. 161.

1.5. El CESE insiste en la importancia de garantizar la comprensión más amplia posible de las ventajas y los retos que se derivarán para los trabajadores de la adopción de nuevos enfoques en la cultura del lugar de trabajo, en términos de seguridad y calidad del empleo, así como condiciones de trabajo, incluidas la salud y seguridad, así como la formación. El apoyo y la participación auténticos de los trabajadores exigen esfuerzos importantes y abnegados a todos los niveles.

1.6. El diálogo social y, en concreto, la negociación colectiva entre interlocutores sociales prevalecen como herramientas fundamentales si se incorporan desde un principio (véanse los puntos 5.1 y 5.5) al introducir nuevas tecnologías con espíritu de confianza entre el personal y la dirección. Dentro de su margen de autonomía y sin socavar los principios clave de las estructuras existentes, los interlocutores sociales deben seguir buscando nuevas modalidades de diálogo social, en concreto de negociaciones, adaptadas a los nuevos desafíos para generar soluciones equilibradas y mantener la utilidad y la visión del papel de los interlocutores sociales a todos los niveles.

1.7. Las nuevas formas de trabajo fragmentado y el aumento del número de trabajadores atípicos requieren la implicación de esos trabajadores por medio de una mayor información y consulta, así como a través de la adaptación de los derechos colectivos, la organización del tiempo de trabajo y los derechos sociales ⁽²⁾.

1.8. Como ya ha señalado el CESE, se cuestiona la representación sindical y la negociación colectiva de los trabajadores en algunas nuevas formas de trabajo ⁽³⁾. Procede, por tanto, suprimir los obstáculos al ejercicio de los derechos fundamentales garantizados por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y los convenios de la OIT ⁽⁴⁾.

1.9. El CESE comparte el punto de vista de que la probabilidad de innovación aumenta cuando se combinan estructuras de organización del trabajo fuertes con diversas formas de participación reforzada de los trabajadores dentro de un marco legislativo y contractual sólido. Con este objetivo, la representación colectiva debe acompañarse cada vez más de un diálogo más inclusivo, reflexivo y democrático en las estructuras y métodos de trabajo. También debería tenerse en cuenta la importancia de la formación de los directivos en materia de diálogo social para adaptar los métodos de gestión en el nuevo contexto. El CESE insiste también en la necesidad de fomentar un entorno empresarial propicio que permita a las empresas crecer y ser competitivas.

1.10. Una relación de confianza entre la representación de los trabajadores, los sindicatos y la dirección, en combinación con la participación directa de los trabajadores en los órganos decisorios (véase el punto 6.7), está asociada a mayores niveles de rendimiento y bienestar y crea un entorno positivo para la acción innovadora. Un intercambio participativo genera un entorno de confianza entre la dirección, los trabajadores y los sindicatos ⁽⁵⁾. Es fundamental la confianza de los trabajadores y sus organizaciones sindicales, así como su contribución, a todos los niveles e instancias pertinentes, tanto en el ámbito local como en el de los consejos de administración o de supervisión. Es fundamental que participen para anticipar la evolución, la gestión y la toma de decisiones sobre estos cambios, de manera que se aborden los efectos de las transformaciones digitales y se cree un espíritu y una cultura orientados a la innovación ⁽⁶⁾.

1.11. A nivel nacional, las iniciativas de los interlocutores sociales para aumentar la productividad y el bienestar de los trabajadores en el lugar de trabajo son un método prometedor, que debe fomentarse en un contexto europeo más amplio. En este sentido, el CESE acoge favorablemente los estudios e iniciativas de Eurofound y la Red europea para la innovación en el lugar de trabajo y propone que la UE adopte medidas para impulsar el diálogo entre los interlocutores sociales y otras partes interesadas en el marco de unos enfoques participativos que promuevan la innovación en el lugar de trabajo.

2. Introducción

2.1. La innovación es un factor importante de la competitividad, la productividad y el potencial de crecimiento de las empresas. El aprovechamiento en plenitud del potencial de innovación requiere la participación y la motivación de los trabajadores. Las actividades de innovación colocan a los lugares de trabajo europeos en mejor posición para competir a nivel internacional y, por lo tanto, sientan una sólida base para el empleo de calidad y son esenciales para generar niveles de vida más elevados. Todo esto debe apoyarse con un entorno político y regulador favorable a la innovación en toda Europa.

⁽²⁾ DO C 434 de 15.12.2017, p. 36, y https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/thyssen/announcements/commissioner-thyssen-speech-etuc-etui-conference-shaping-new-world-work-impacts-digitilisation-and_en.

⁽³⁾ DO C 303 de 19.8.2016, p. 54.

⁽⁴⁾ Artículos 12 y 28 de la Carta y convenios n.º87 y 98 de la OIT; véanse también los puntos 3.2 y siguientes.

⁽⁵⁾ 3rd European Company Survey: «Innovative changes in European companies», Eurofound (2017).

⁽⁶⁾ DO C 434 de 15.12.2017, p. 30.

2.2. La digitalización es un motor de innovación fundamental. La digitalización de la industria y los servicios brinda un enorme potencial en ámbitos como la automatización, las tecnologías de procesamiento, el aumento de la productividad y la flexibilidad mutuamente beneficiosa. La inversión en enseñanza y formación de una manera inclusiva con el fin de garantizar las capacidades necesarias en la economía digital también es una importante herramienta para reducir las desigualdades y aprovechar las ventajas de este potencial para todos, en los lugares de trabajo y la sociedad en su conjunto. Al sector público incumbe una responsabilidad crucial en cuanto a la modernización de la enseñanza pública y el fomento de las capacidades necesarias, así como para contribuir a crear un entorno empresarial de alta calidad. Al mismo tiempo, las empresas y la industria también deberían asumir su papel y contribuir a facilitar a los trabajadores el acceso a la formación profesional y al aprendizaje permanente. La perspectiva de género debe constituir un elemento central de todas las iniciativas digitales para fomentar la plena integración de las mujeres en la economía digital, con vistas a reducir la brecha salarial de género y promover el equilibrio entre vida privada y vida laboral.

2.3. A pesar del rápido descenso de los precios de las TIC, el paso de la inversión en TIC a los servicios TIC y el aumento continuo de los activos basados en el conocimiento, hay pocos indicios de que la nueva economía digital haya impulsado el crecimiento de la productividad. Los estudios internacionales indican que la nueva economía digital se encuentra todavía en su «fase de instalación» y los efectos en la productividad solo pueden darse después de que la tecnología entre en su «fase de utilización» ⁽⁷⁾. Asimismo, el reflejo de la evolución de formas de empleo más productivas a otras menos productivas en las estadísticas nacionales puede estar impidiendo apreciar en plenitud la contribución de las TIC al crecimiento, ya que la aportación de las TIC a la productividad y al empleo puede variar considerablemente de un sector a otro.

2.4. El mundo del trabajo afronta cambios que tendrán un profundo impacto en los empleadores, los trabajadores y sus relaciones laborales contractuales. Algunos de estos cambios acaecen fuera de las empresas, por ejemplo la externalización, mientras que muchos otros tienen lugar dentro de ellas, como el paso a horarios de trabajo flexibles y formas ágiles de trabajo. Esta evolución, que se produce en un marco basado en la legislación y los convenios colectivos, está poniendo en entredicho las estructuras empresariales, los métodos de gestión y el liderazgo existentes, así como el alcance y los métodos de diálogo social, con consecuencias igualmente para la seguridad y la calidad del empleo. Sin embargo, el diálogo social y las negociaciones entre interlocutores sociales pueden y deben prevalecer como herramientas fundamentales si se adaptan a los cambios y se recurre a ellos en fases previas (véase el punto 5.1) desde un principio al introducir nuevas tecnologías con espíritu de confianza. Los interlocutores sociales europeos emitieron una declaración conjunta sobre la digitalización en 2016 ⁽⁸⁾.

2.5. Este dictamen tiene por objeto aclarar y determinar los vínculos entre las capacidades y el papel de los trabajadores como contribuyentes a los procesos de innovación, el aumento de la productividad y el bienestar de los trabajadores, por un lado, y la necesidad de establecer prácticas en el lugar de trabajo que funcionen bien para apoyar y promover estos objetivos, por otro lado.

3. **¿Qué está en juego? Los desafíos de la cultura de innovación en el lugar de trabajo**

3.1. Existe una necesidad urgente de adaptar las estructuras y los métodos de trabajo empresariales a la economía digital. Encontrar nuevas vías para potenciar la productividad en la era digital constituye un desafío para todas las partes interesadas. La actividad de innovación continua con el fin de aprovechar el potencial de los recursos humanos, fomentando al mismo tiempo el bienestar de los trabajadores, es esencial para encontrar soluciones a estos desafíos. El diálogo social, en particular las negociaciones a nivel local, pueden desempeñar un papel importante en la facilitación de la innovación y los procesos de adaptación.

3.2. La digitalización tiene un profundo impacto tanto en las organizaciones existentes como en las nuevas en cuanto a cómo se organizarán las actividades y el trabajo en la empresa. Aunque pueden mantenerse en gran medida las formas tradicionales de trabajo, ahora ya podemos distinguir el impacto de la digitalización en los nuevos métodos de trabajo, como el trabajo a distancia que se está extendiendo rápidamente en muchos sectores lo cual brinda mayor autonomía a una serie de trabajadores.

3.3. El trabajo del conocimiento se está generalizando en todas las esferas del mundo laboral. La tecnología de la información, y especialmente la digitalización, permiten disociar el tiempo y el lugar de trabajo. Esta evolución hacia el trabajo basado en capacidades y conocimientos aumenta la autonomía de los trabajadores del conocimiento, mientras puede discernirse una tendencia a la polarización entre el trabajo del conocimiento muy cualificado y el trabajo potencialmente menos productivo con competencias reducidas.

3.4. La tendencia a una mayor autonomía que ofrece la digitalización a determinados trabajadores representa un desafío para las empresas, sus órganos corporativos y su gobernanza, así como para los métodos de gestión y las estructuras jerárquicas tradicionales de las empresas. También supone un desafío para las condiciones de trabajo, la situación económica de los trabajadores y las relaciones laborales. Esta evolución requiere más formas de diálogo social, información, consultas y una sólida participación de los trabajadores. Estos pueden contribuir por sí mismos a prácticas innovadoras y procesos de desarrollo beneficiosos para la empresa y las partes interesadas ⁽⁹⁾. Por lo tanto, los interlocutores sociales deben buscar soluciones para garantizar la coexistencia de las formas tradicionales y los enfoques innovadores de diálogo social.

⁽⁷⁾ «The Productivity Paradox of the New Digital Economy», Bart van Ark (The Conference Board and the University of Groningen), International Productivity Monitor, 2016 pp. 3-18.

⁽⁸⁾ Declaración de los interlocutores sociales europeos sobre la digitalización.

⁽⁹⁾ DO C 434 de 15.12.2017, p. 30.

4. **¿Cómo puede mejorarse la cultura de innovación en el lugar de trabajo?**

4.1. Aunque la evolución hacia una mayor autonomía de una serie de trabajadores cuestiona las estructuras de gestión y los métodos de liderazgo, también hace necesarias nuevas formas de diálogo, suministro de información y consulta, así como la contribución de los trabajadores a los métodos de gestión de la empresa. Son necesarios nuevos enfoques para hacer partícipe a la mayor cuota posible de recursos humanos en los procesos de innovación y desarrollo de la empresa.

4.2. Sin embargo, el acercamiento de los trabajadores al núcleo de los procesos de innovación del lugar de trabajo no siempre requiere grandes cambios organizativos. Puede utilizarse una serie de herramientas sencillas para este propósito, pero el principal instrumento para conseguirlo debe ser la negociación colectiva y el diálogo social, en consonancia con las necesidades del lugar de trabajo específico. Los equipos autosuficientes, los talleres experimentales, los buzones de sugerencias y los grupos de proyectos interdisciplinarios son solo algunos ejemplos. Una característica común es una cultura en el lugar de trabajo que fomenta la creatividad de los trabajadores; y esta cultura solo puede basarse en la confianza mutua entre la dirección y el personal.

4.3. Debe insistirse en la importancia de garantizar la comprensión más amplia posible de las ventajas que se derivarán para los trabajadores de la adopción de nuevos enfoques en la cultura del lugar de trabajo, en términos de seguridad y calidad del empleo, así como condiciones de trabajo. También han de tenerse en cuenta los riesgos que corren los trabajadores, por ejemplo, en términos de condiciones laborales, protección de la salud y la seguridad, inseguridad económica y aumento de la polarización. El apoyo y la participación auténticos de los trabajadores y de los sindicatos deben fomentarse en todos los niveles y exigen esfuerzos importantes y abnegados a todos los niveles de la organización para evitar convertirse en una mera formalidad.

4.4. Una cultura de innovación en el lugar de trabajo implica que el trabajador no solo se centra en ejecutar sus tareas, sino que también considera si dichas funciones podrían desempeñarse cada vez mejor. Además, implica que la dirección escucha activamente las ideas de los trabajadores y les anima a participar en los procesos de innovación ⁽¹⁰⁾.

4.5. El aumento de la autonomía de los trabajadores en el marco de las actividades de innovación y desarrollo de las empresas supone una excelente oportunidad para aprovechar las capacidades de los trabajadores. Lo mismo se aplica a la flexibilidad en el tiempo y el lugar de trabajo, que funciona más eficazmente si los enfoques innovadores de organización del trabajo se basan en acuerdos pactados a nivel local basados en la confianza mutua. Todo ello requiere una cultura moderna de liderazgo dotada de un marco legislativo y contractual sólido y basada en enfoques participativos, que también deben promoverse a escala de la UE.

5. **El papel de las diversas formas de diálogo social**

5.1. Una de las principales funciones del diálogo social, en concreto de las negociaciones colectivas, es contribuir a moldear el entorno empresarial y gestionar los cambios de la vida laboral mediante el suministro de información, la anticipación, la participación y la facilitación, con el fin de reforzar la confianza mutua entre interlocutores sociales a todos los niveles, que es un objetivo de la Unión Europea, desarrollado de acuerdo con las prácticas nacionales.

5.2. El CESE ha reiterado, en varios de sus dictámenes, el papel fundamental del diálogo social en el mundo cambiante del trabajo ⁽¹¹⁾. El diálogo social debe desempeñar un papel de primer orden a todos los niveles pertinentes, respetando plenamente la autonomía de los interlocutores sociales.

5.3. Sin embargo, teniendo en cuenta los retos y la velocidad acelerada de los cambios, es evidente la necesidad de adaptar las estructuras y los objetivos del diálogo social al flujo continuo de cambios, respetando al mismo tiempo los marcos legislativos y contractuales nacionales y europeos. Esto supone un desafío para los interlocutores sociales a todos los niveles. Dentro de su margen de autonomía y sin socavar los principios clave de las estructuras existentes, los interlocutores sociales deben seguir buscando nuevas modalidades de diálogo social, en concreto de negociaciones, adaptadas a los nuevos desafíos para generar soluciones equilibradas y mantener la utilidad y la visión del papel de los interlocutores sociales a todos los niveles. La asociación con comunidades locales también pueden servir de fuente de inspiración a los interlocutores sociales.

5.4. El CESE afirmó que «en la actualidad no se puede prever todavía el conjunto de oportunidades y desafíos que generará la economía digital. El papel del diálogo social y ciudadano no consiste en oponerse a esas transiciones, sino en encauzarlas lo mejor posible con el fin de aprovechar todas las ventajas que puedan reportar en favor del crecimiento, la promoción de las innovaciones y competencias, el empleo de calidad y la financiación sostenible y solidaria de la protección social» ⁽¹²⁾.

⁽¹⁰⁾ «Employee-driven innovation», Danish Confederation of Trade Unions, 2007.

⁽¹¹⁾ DO C 125 de 21.4.2017, p. 10, DO C 303 de 19.8.2016, p. 54.

⁽¹²⁾ DO C 434 de 15.12.2017, p. 30.

5.5. En cuanto a la gestión de la transición en un mundo laboral digitalizado, es importante contar con procesos fluidos de toma de decisiones para que las empresas y los trabajadores puedan adaptarse con rapidez a un entorno cambiante. El CESE ha afirmado que «[e]n el marco de la introducción de nuevas tecnologías, como la robótica o las máquinas inteligentes, el estudio del CESE recuerda la importancia de la información y la consulta de los representantes de los trabajadores en fases previas y la necesidad de la negociación colectiva para acompañar los cambios que generan estas tecnologías. Recuerda también que la Directiva 2009/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽¹³⁾ relativa a los comités de empresa europeos prevé que esta consulta sea obligatoria» ⁽¹⁴⁾.

5.6. Además, el CESE ha expuesto ejemplos en los que las actividades de los interlocutores sociales han dado lugar a soluciones a las dificultades que han surgido en este período de transición ⁽¹⁵⁾. Otro ejemplo es el convenio colectivo entre la plataforma digital de servicios de limpieza Hilfr y el sindicato 3F en Dinamarca ⁽¹⁶⁾. La UE debe propiciar estas actividades fomentando el diálogo social y apoyando el desarrollo de las capacidades de los interlocutores sociales.

6. Principales constataciones que apoyan los nuevos enfoques para impulsar la innovación

6.1. Como destacó un estudio reciente de Eurofound ⁽¹⁷⁾, las empresas que animan a sus empleados a participar en la toma de decisiones general sobre las operaciones o la dirección estratégica no solo pueden mejorar la satisfacción en el trabajo, sino también aumentar el nivel de innovación. El intercambio participativo genera un clima de confianza entre los directivos, los trabajadores y los sindicatos. Es fundamental la confianza de los trabajadores y sus organizaciones sindicales, así como su contribución, a todos los niveles e instancias pertinentes, tanto en el ámbito local como en el de los consejos de administración o de supervisión. Es fundamental que participen para anticipar la evolución, la gestión y la toma de decisiones sobre estos cambios, de manera que se aborden los efectos de las transformaciones digitales y se cree un espíritu y una cultura orientados a la innovación ⁽¹⁸⁾.

6.2. De acuerdo con Eurofound, la probabilidad de innovación aumenta cuando se combinan estructuras sólidas de organización del trabajo con la participación directa de los trabajadores (por ejemplo, participación en la resolución de problemas o la mejora de la calidad de la producción) ⁽¹⁹⁾. Esta observación coincide con la indicación de que, aunque la representación colectiva desempeña un importante papel para asegurar la participación de los trabajadores en los procesos de innovación, existe una necesidad creciente de un diálogo más inclusivo y democrático basado en la participación de los trabajadores en el proceso de reflexión. Los métodos de diálogo social deben facilitar, con este espíritu, el intercambio y la materialización de los conocimientos especializados colectivos de todos los miembros organizativos, ya sean los trabajadores, sus representantes o los directivos ⁽²⁰⁾.

6.3. Asimismo, el análisis de Eurofound reveló que el acceso de los empleados a la formación estaba vinculado positivamente a la innovación. Como ya ha señalado el CESE, el trabajo debe brindar a quienes lo realizan la satisfacción de utilizar en la mejor forma posible sus habilidades y conocimientos y de contribuir al máximo al bienestar común ⁽²¹⁾.

6.4. La motivación, en forma de incentivos financieros como la retribución variable, también estaba vinculada positivamente a la innovación en el estudio de Eurofound. También se constató que las organizaciones más innovadoras mostraban un rendimiento mejor y un mayor grado de bienestar en el lugar de trabajo. Estas empresas innovadoras tendían a dotarse de mejores prácticas de participación de los empleados.

6.5. Según Eurofound, la confianza en el diálogo social es importante para el rendimiento y el bienestar. Los niveles de rendimiento y bienestar en el lugar de trabajo estaban muy por debajo de la media en los establecimientos donde habían tenido lugar controversias y acciones reivindicativas. Una relación de confianza entre la representación de los trabajadores y la dirección, en combinación con la participación directa de los trabajadores, estaba asociada a mayores niveles de rendimiento y bienestar y creaba un entorno positivo para la acción innovadora ⁽²²⁾. El CESE hace hincapié en la importancia de la formación de los directivos para adaptar los métodos directivos al nuevo contexto.

⁽¹³⁾ Directiva 2009/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de mayo de 2009, sobre la constitución de un comité de empresa europeo o de un procedimiento de información y consulta a los trabajadores en las empresas y grupos de empresas de dimensión comunitaria (versión refundida) (DO L 122 de 16.5.2009, p. 28)

⁽¹⁴⁾ DO C 434 de 15.12.2017, p. 30.

⁽¹⁵⁾ DO C 434 de 15.12.2017, p. 30.

⁽¹⁶⁾ Convenio colectivo de Hilfr.

⁽¹⁷⁾ 3rd European Company Survey: «Innovative changes in European companies». Eurofound (2017).

⁽¹⁸⁾ DO C 434 de 15.12.2017, p. 30.

⁽¹⁹⁾ 3rd European Company Survey: «Innovative changes in European companies». Eurofound (2017).

⁽²⁰⁾ «Workplace Social Dialogue as a Form of 'Productive Reflection'». Peter Cressey, Peter Totterdill, Rosemary Exton; International Journal of Action Research, volumen 9, n.º 2, 2013.

⁽²¹⁾ DO C 288 de 31.8.2017, p. 43.

⁽²²⁾ 3rd European Company Survey: «Innovative changes in European companies». Eurofound (2017).

6.6. La cultura de confianza también es un factor competitivo importante para las empresas. Cuando se abordan cuestiones complejas relativas a la digitalización en un lugar de trabajo, la cultura de confianza es una base sólida para el éxito de la cooperación, al contrario que una cultura de control y cumplimiento ⁽²³⁾.

6.7. Como afirmó Eurofound, no hay una receta para crear confianza en un lugar de trabajo, sino que existen ciertas condiciones que favorecen su aparición. Entre ellas se incluyen el reconocimiento mutuo de las dos partes encargadas de encontrar soluciones a los problemas comunes, la intervención oportuna que deja margen para un debate significativo, la transparencia, el intercambio oportuno de información de calidad y la participación de todas las partes en la estrategia y los objetivos ⁽²⁴⁾. Como señala el CESE en uno de sus dictámenes ⁽²⁵⁾, es necesario que los trabajadores tengan mayor influencia en los órganos decisorios y participen más en ellos. Su participación en la anticipación de la evolución, la gestión y la toma de decisiones sobre estos cambios, es fundamental para abordar los efectos de las transformaciones digitales y crear un espíritu y una cultura orientados a la innovación.

6.8. A nivel nacional, las iniciativas de los interlocutores sociales para aumentar la productividad, el bienestar de los trabajadores y el empleo en el lugar de trabajo son un método prometedor, que debe fomentarse en un contexto europeo más amplio. El proyecto conjunto de la Federación Finlandesa de Sectores de Tecnología y el Sindicato Industrial es único en Finlandia ⁽²⁶⁾. En Dinamarca, la Confederación Sindical Danesa ha elaborado un estudio especial sobre el tema «La innovación impulsada por los trabajadores» ⁽²⁷⁾. Además, en la República Checa, Dinamarca, Alemania, Italia, España y Francia los interlocutores sociales intervienen en debates y proyectos nacionales sobre el cambio digital y su impacto en la vida laboral ⁽²⁸⁾.

6.9. A escala de la UE, el CESE acoge favorablemente los estudios e iniciativas de Eurofound y la Red europea para la innovación en el lugar de trabajo puesta en marcha por la Comisión Europea, y propone que la UE adopte medidas para impulsar el diálogo entre los interlocutores sociales y otras partes interesadas en el marco de unos enfoques participativos que promuevan la innovación en el lugar de trabajo.

Bruselas, 23 de enero de 2019.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

⁽²³⁾ «Vertrauenskultur als Wettbewerbsvorteil in digitalen Zeiten».

⁽²⁴⁾ «Win-win arrangements: Innovative measures through social dialogue at company level», Eurofound, 2016.

⁽²⁵⁾ DO C 434 de 15.12.2017, p. 30.

⁽²⁶⁾ Proyecto «Productividad juntos».

⁽²⁷⁾ 3rd European Company Survey: «Innovative changes in European companies», Eurofound (2017).

⁽²⁸⁾ «Addressing digital and technological change through social dialogue», Eurofound, 2017.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Las mujeres en los Balcanes Occidentales»**(Dictamen de iniciativa)**

(2019/C 159/02)

Ponente: **Dilyana SLAVOVA**

Decisión del Pleno	15.2.2018
Fundamento jurídico	Artículo 29.2 del Reglamento interno
	Dictamen de iniciativa
Sección competente	Relaciones Exteriores
Aprobación en sección	19.12.2018
Aprobado en el pleno	23.1.2019
Pleno n.º	540
Resultado de la votación	174/1/6
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. La política de la UE para los países de los Balcanes Occidentales ha cobrado un nuevo impulso, en particular gracias a la Presidencia búlgara, que hizo de la región su prioridad, y a la Comunicación de la Comisión «Una perspectiva creíble de ampliación y un mayor compromiso de la UE con los Balcanes Occidentales», publicada el 6 de febrero de 2018.

1.2. La Cumbre de Sofía y las Conclusiones del Consejo de junio de 2018 sobre la ampliación y el Proceso de Estabilización y Asociación confirmaron este compromiso y definieron las próximas etapas de la integración europea de la región. Más concretamente, se ofreció a Albania y la antigua República Yugoslava de Macedonia un plazo condicional, junio de 2019, para el inicio de las negociaciones de adhesión. Es probable que las próximas Presidencias mantengan e impulsen esta atención y estas medidas, pues serán asumidas por Estados miembros que también demuestran una gran sensibilidad y compromiso con los Balcanes Occidentales, como son Austria, Rumanía y Croacia.

1.3. El CESE es un firme defensor de la ampliación, ya que redundan en interés de ambas partes, los Balcanes Occidentales y la UE. El éxito de esta política es un componente esencial de la posición global de la UE, así como la piedra angular de la estabilidad y la prosperidad de Europa. Por consiguiente, el CESE está convencido de que el proceso de adhesión debe proseguirse con vigor y rigor como una de las principales prioridades de la UE, en el marco de unas condiciones claras y estrictas que son la base de todos los procesos de ampliación —ni más, ni menos.

1.4. La igualdad de género es un derecho fundamental consagrado en los artículos 2 y 3 del Tratado de la Unión Europea y en la Carta de Derechos Fundamentales de la UE. En el presente dictamen, el CESE hace hincapié en el papel de las mujeres como motor clave para consolidar la democracia y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como el progreso económico y social. El objetivo de este dictamen es sensibilizar sobre los derechos políticos, económicos y sociales de la mujer y la igualdad de género en los Balcanes Occidentales, y promoverlos. La integración de la perspectiva de género solo puede tener éxito con una firme voluntad y confianza políticas en los beneficios que la igualdad entre mujeres y hombres aporta a la sociedad.

1.5. Las mujeres han desempeñado —y siguen haciéndolo— un papel esencial en la reconciliación y el desarrollo económico y social en la región, especialmente en condiciones de pobreza y ruptura de los lazos sociales y con estructuras económicas muy debilitadas, ya que dan muestra de mayor flexibilidad y mayor poder de iniciativa cuando se trata de restaurar y renovar el entramado social y explorar nuevas vías laborales. Pese a algunas buenas prácticas y avances positivos por lo que respecta a la capacitación de las mujeres y los programas ya en marcha, las mujeres siguen hallándose en una posición desfavorecida con respecto a su capacidad para ejercer plenamente sus derechos políticos, económicos y sociales y aprovechar de lleno las oportunidades de desarrollo socioeconómico. Debido a la cultura patriarcal, que las relega a un papel marginal, las mujeres deben hacer frente a prejuicios y estereotipos de género, a la segregación en el mercado laboral y la educación y a un riesgo mucho mayor de discriminación y violencia, que les impiden alcanzar puestos de liderazgo.

1.6. El CESE solicita no solo una representación equitativa y la inclusión de las mujeres en la vida política y socioeconómica en todos los niveles, sino también la aplicación de leyes y políticas eficaces para combatir el comportamiento discriminatorio y las actitudes patriarcales profundamente arraigadas de que son objeto, incluidas las mujeres pertenecientes a minorías —en especial, la población romaní y el colectivo LGBTIQ—, las jóvenes, las mujeres en edad avanzada, las mujeres de las zonas rurales y las mujeres con discapacidad, así como las refugiadas, adultas y niñas, que buscan asilo en los Balcanes Occidentales.

1.7. El CESE hace hincapié en la importancia de elaborar una hoja de ruta para la igualdad de género y de adoptar diversas medidas que propicien un reparto más equitativo del poder y los recursos en los Balcanes Occidentales. Los grupos de defensa de los derechos de las mujeres, las asociaciones empresariales y las organizaciones sindicales se han mostrado muy activos a la hora de impulsar el papel de la mujer en la región, pero es preciso trabajar más y de manera continuada con los interlocutores civiles y sociales para luchar y defender con eficacia los derechos de las mujeres. Las instituciones de la UE deben hacer más para apoyar económicamente a estas organizaciones y asociaciones, brindando planes y proyectos específicos que tengan como objetivo la capacitación de las mujeres en todos los niveles, incluidos programas de apoyo a las organizaciones de igualdad de género y planes de acción detallados.

1.8. El CESE pide a la UE y a las autoridades nacionales que cooperen en mayor medida para suprimir los estereotipos en la enseñanza, a fin de garantizar el acceso de las niñas y mujeres, durante toda la vida, a una educación asequible y de calidad, dotarlas de las cualificaciones pertinentes y facilitar su carrera y su acceso a empleos de calidad en el mercado de trabajo.

1.9. Dado que la violencia y la discriminación contra las mujeres constituyen una de las violaciones más graves de los derechos humanos, cada vez más frecuentes en esta zona de posguerra, el CESE pide a la Comisión que impulse una cooperación regional más sólida para el intercambio de buenas prácticas en el campo de la violencia doméstica, y que aumente la financiación necesaria y el apoyo especializado a todos los esfuerzos encaminados a reducir y, eventualmente, erradicar esta lacra social tan extendida.

1.10. El CESE considera que las autoridades nacionales deben hacer esfuerzos considerables para mejorar la libertad de los medios de comunicación, reforzando la legislación vigente y aplicándola de forma coherente, entre otras medidas. Esto, entre otras cosas, ayudará a sensibilizar sobre las cuestiones relativas a la igualdad de género y luchar por un entorno más seguro para los medios de comunicación donde los estereotipos de género puedan desmontarse a través del debate público y las mujeres no sean víctimas de sexismo, incitación al odio y campañas de difamación en línea.

1.11. El CESE reitera la necesidad de que los socios de los Balcanes Occidentales integren la perspectiva de género en todos los programas relevantes financiados con cargo al Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP II), especialmente en el ámbito de actuación 3, que engloba el empleo, las políticas sociales, la educación, el fomento de la igualdad de género y el desarrollo de los recursos humanos. Hay que desarrollar fondos temáticos para combatir la violencia doméstica y respaldar el activismo cívico y digital de las mujeres.

1.12. Asimismo, debe asegurarse un compromiso firme y claro con la igualdad de género como valor fundamental de la UE. El CESE insta a la Comisión a que incluya indicadores críticos sobre igualdad de género en su sistema de evaluación comparativa para las negociaciones de adhesión, desarrollados y controlados en estrecha colaboración con los interlocutores sociales y cívicos comprometidos con la capacitación de las mujeres en la región y en toda la UE. La aplicación sistemática de la perspectiva de género debe tratarse como un índice de referencia horizontal para evaluar la aceptabilidad y calidad del proceso legislativo como parte de las negociaciones de adhesión.

1.13. El CESE espera que los futuros esfuerzos en los Balcanes Occidentales no se dirijan exclusivamente a armonizar la legislación relativa a los derechos de las mujeres con el acervo de la UE y los mecanismos e instrumentos internacionales relevantes, sino también, y lo que es más importante, a subsanar la brecha entre la legislación vigente y su correcta aplicación. Se ha de animar y apoyar a los gobiernos de los Balcanes Occidentales para que desarrollen mecanismos viables de financiación pública, centrados en la protección de las mujeres contra la violencia, la discriminación y la explotación económica.

1.14. El CESE pide a los Estados miembros y a sus socios de los Balcanes Occidentales que aún no han ratificado el Convenio de Estambul que lo hagan con carácter urgente, ya que representa el principal marco político global para prevenir la violencia doméstica, proteger a las víctimas y perseguir a los infractores. El CESE también pide a las iglesias y otras instituciones religiosas y organizaciones de la sociedad civil de todos los credos que no violen los derechos de las mujeres ni interfieran en sus derechos reproductivos, que constituyen un requisito previo fundamental para la emancipación económica y social y la capacitación de las mujeres.

1.15. El CESE reitera la importancia de vincular la presupuestación con perspectiva de género con las medidas de igualdad de género en general. Pide la integración de la perspectiva de género en todas las políticas y programas a través de una mejor asignación de los recursos, en consonancia con las necesidades específicas de género. Por ello, y de cara al próximo marco financiero plurianual, la UE debe ser más coherente en el trato con los Balcanes Occidentales en lo que se refiere a la perspectiva de género, y debe insistir en la presupuestación con perspectiva de género y la recopilación de datos desglosados por sexo a fin de asegurarse de que la igualdad y el respeto de los derechos de la mujer se tienen en cuenta de manera sostenible. A tal fin, se anima a los socios de los Balcanes Occidentales, así como a la Comisión, a que intensifiquen las consultas políticas con defensores de los derechos de la mujer y expertos en igualdad de género en los distintos ámbitos políticos relacionados con la ampliación.

1.16. El CESE destaca que debe prestarse especial atención al emprendimiento femenino, dado su potencial para aumentar considerablemente las perspectivas de crecimiento de la región, y pide a las instituciones de la UE que actúen en este sentido. Entre las medidas de apoyo a la creación de nuevas empresas se cuentan, entre otras, las destinadas a permitir el acceso a recursos financieros e institucionales, ofrecer una infraestructura óptima para las empresas emergentes, aportar la información pertinente sobre la creación de una empresa, fomentar el interés en el emprendimiento femenino a través de campañas en los medios de comunicación, y conceder préstamos para las empresas de nueva creación y los proyectos de expansión. Debe asociarse de forma sistemática a las mujeres empresarias y sus organizaciones empresariales a todos los procesos de desarrollo de las políticas que sean pertinentes para la dimensión social y económica de la ampliación.

2. Contexto del dictamen

2.1. La igualdad entre mujeres y hombres es, tal como reconoce la UE, un derecho fundamental y un valor común. Consagrado en los Tratados de la UE y los convenios internacionales de derechos humanos, la igualdad de género forma parte de las condiciones de adhesión que los candidatos y candidatos potenciales de los Balcanes Occidentales (Albania, Bosnia y Herzegovina, la antigua República Yugoslava de Macedonia, Kosovo ⁽¹⁾, Montenegro y Serbia) han de respetar. Invertir en la igualdad de género es esencial: no solo constituye un requisito de la UE, sino que sirve asimismo como indicador clave de una sociedad igualitaria y democrática.

2.2. En los últimos años, como parte de su preparación para la adhesión a la UE, los países de los Balcanes Occidentales han tomado medidas para impulsar los derechos de las mujeres. Entre otras, han adoptado o modificado la legislación pertinente (lucha contra la discriminación, legislación penal y laboral), han elaborado estrategias y planes de acción nacionales, y han creado mecanismos institucionales para aplicar y supervisar las políticas en este ámbito. No obstante, el fomento de la igualdad de género es, muy a menudo, solo superficial, mientras que las medidas adoptadas a este respecto carecen de auténtico compromiso político, competencias y recursos financieros, lo que se traduce en una ejecución pobre y esporádica.

2.3. Lamentablemente, la Cumbre de los Balcanes Occidentales celebrada en Londres en julio de 2018 no aprovechó la oportunidad de avanzar en el fomento de la igualdad de género en la región. Por ello, la propuesta para llevar a cabo una acción coherente, que se examinó durante los preparativos de la Cumbre, debe recibir rápidamente respaldo político y ejecutarse sin demora y de forma sostenible.

2.4. La desigualdad entre hombres y mujeres sigue siendo un problema en los países de los Balcanes Occidentales debido a las estructuras extremadamente patriarcales típicas de la región, que se traducen en violencia de género, discriminación y explotación, una doble carga para las mujeres en lo que respecta a su trabajo y las responsabilidades familiares, numerosos obstáculos a la movilidad ascendente y la igualdad de retribución y un acceso deficiente a los servicios sociales, a los servicios de salud reproductiva y a los instrumentos financieros. Se han registrado algunas mejoras en lo que respecta a la representación política de las mujeres, pero con escaso efecto duradero sobre la redistribución equitativa del poder político entre mujeres y hombres. El problema fundamental radica en la deficiente ejecución de políticas progresistas, lo que refleja una falta de auténtico compromiso político, financiación y conocimientos especializados.

⁽¹⁾ Esta denominación se entiende sin perjuicio de la posición sobre el estatuto de Kosovo y está en consonancia con la Resolución 1244/99 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y con la Opinión de la Corte Internacional de Justicia sobre la declaración de independencia de Kosovo.

2.5. Garantizar la igualdad entre mujeres y hombres sigue siendo un «asunto pendiente»⁽²⁾ en la región. Con el presente dictamen, el CESE llama la atención sobre los esfuerzos de los interlocutores sociales y de la sociedad civil de la UE para fomentar la igualdad de género en el marco de la política de ampliación europea, y convertirla en un indicador transversal en todos los ámbitos de la sociedad. Asimismo, aborda algunos de los principales desafíos a los que se enfrentan las mujeres en los Balcanes Occidentales, como su limitado papel en los ámbitos social, económico y político y la violencia de género generalizada.

3. Violencia de género

3.1. La violencia de género, es decir, la violencia sexual, reproductiva y doméstica, sigue siendo un problema frecuente en la región. Aunque solo se denuncia un reducido porcentaje de los casos de violencia doméstica, el número de denuncias es elevado. Los datos ponen de manifiesto que, en Albania, el 56 % de las mujeres están expuestas por lo menos a una forma de violencia doméstica; en Kosovo, casi el 70 % de las mujeres sufre violencia doméstica a lo largo de su vida, mientras que en Serbia se registraron al menos veintiséis casos de feminicidio en 2017, y en la mayoría de los casos el autor era la pareja de la víctima⁽³⁾. Un examen de los servicios relacionados con la violencia doméstica en los países de la región reveló que carecían de financiación y personal suficientes y estaban saturados de trabajo⁽⁴⁾, y que, en general, los mecanismos de denuncia funcionaban de forma deficiente.

3.2. Todos los socios de los Balcanes Occidentales cuentan con una estrategia nacional para combatir la violencia doméstica⁽⁵⁾. La mayoría de las mujeres no denuncia los incidentes por las normas sociales, por la desconfianza hacia las fuerzas de seguridad y las instancias judiciales, y por una falta de respuesta institucional, incluso en aquellos casos que sí se denuncian. La falta de redes de apoyo, casas de acogida e instituciones económicamente viables para aquellas víctimas que reúnen el valor suficiente para denunciar la violencia contribuye a que se siga victimizando a las mujeres más vulnerables. También se constatan ciertas deficiencias en la recopilación de datos comparables en la región, una circunstancia que deberá solventarse. El objetivo es disponer de políticas bien diseñadas, financiadas y supervisadas que *prevengan, protejan y enjuicien*. Esto requiere una formación adecuada de todos los agentes que intervienen en el proceso de sensibilización y un cambio de actitud en la sociedad. El CESE considera que, al igual que en otros lugares, la prevención es sumamente importante y menos costosa que las intervenciones en las fases posteriores.

3.3. Es necesario aplicar plenamente, en toda la región de los Balcanes Occidentales, el Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (Convenio de Estambul). Si bien es cierto que han firmado y ratificado este convenio, la mayoría de los socios de los Balcanes Occidentales debería intensificar su trabajo para asignar la financiación pública adecuada, coordinar las políticas y aplicar medidas prácticas con el fin de hacer frente a cualquier forma de violencia infligida a las mujeres. Además, se insta a la Comisión a que dé prioridad a la cuestión de la violencia doméstica en el contexto de la financiación para la preadhesión destinada tanto a la sociedad civil como a las actividades de refuerzo de las capacidades institucionales. El CESE pide a la Comisión que fomente una mayor cooperación regional en materia de intercambio de buenas prácticas relacionadas con la violencia doméstica, más allá de la división entre Estados miembros y países de la ampliación. En el contexto de la ampliación, es importante que los Estados miembros de la UE presenten un modelo positivo a este respecto.

Se necesita un mayor compromiso y la coordinación de todos los actores, tanto del sector público como del privado, así como una mayor inclusión de las ONG, ya que la colaboración entre los servicios estatales y estas es fundamental con vistas a una adecuada aplicación de la legislación y la adopción de medidas políticas para combatir todas las formas de violencia contra las mujeres.

3.4. Las familias y los establecimientos escolares desempeñan un papel crucial. La educación familiar y escolar debe tener en cuenta el factor de género y centrarse, en particular, en la erradicación de la violencia contra las niñas y las jóvenes. El establecimiento de un marco que introdujera políticas claras en las escuelas para abordar la violencia de género contribuiría a reducirla y, por consiguiente, crearía un entorno que prestaría más apoyo a las víctimas y reforzaría la igualdad de género como principio fundamental que sustenta a la sociedad.

4. Derechos humanos

4.1. En los Balcanes Occidentales, los derechos humanos de las mujeres son el blanco sistemático de los nacionalistas y el clero, quienes a menudo utilizan los dogmas religiosos y los intereses nacionales, como los valores familiares patriarcales tradicionales o la renovación demográfica, como justificación para privar a las mujeres de sus libertades y negarles la igualdad y la seguridad. A pesar de la existencia de leyes en materia de derechos humanos que ofrecen una protección global y general, los mecanismos de aplicación y ejecución muestran deficiencias considerables. El CESE aboga por una cooperación y una acción conjunta más eficaces entre las estructuras nacionales de defensa de los derechos humanos, los interlocutores sociales, las organizaciones de la sociedad civil y las autoridades públicas para impulsar una agenda en materia de derechos humanos y ayudar a las personas más vulnerables.

⁽²⁾ Servicio de Estudios del Parlamento Europeo. Sesión informativa sobre la mujer en los Balcanes Occidentales, julio de 2018.

⁽³⁾ Foro de la Sociedad Civil (FSC) de la Cumbre de los Balcanes Occidentales, *Gender Issues in the Western Balkans*, Policy Brief. n.º 4, abril de 2018, <http://wb-csf.eu/wp-content/uploads/2018/04/CSF-PB-04-Gender-Issues-in-the-Western-Balkans.pdf>.

⁽⁴⁾ Hughson, 2014, *Gender Country Profile of Bosnia and Herzegovina and Brankovic*, 2015. *Multisectoral Cooperation: An Obligation or Wishful Thinking*. PNUD.

⁽⁵⁾ Petričević, I. 2012. *Women's Rights in the Western Balkans in the Context of EU Integration*.

4.2. Aún prevalecen los roles de género tradicionales y los prejuicios hacia la sexualidad de las mujeres. El acceso a los cuidados ligados a la maternidad es razonable pero, más allá de eso, muchas mujeres aún deciden no acudir al médico. Las mujeres que trabajan suelen sufrir discriminación por lo que respecta a los derechos vinculados a la maternidad: por ejemplo, en las entrevistas de trabajo se les hacen preguntas sobre su estado civil y su intención de tener hijos, a pesar de haberse aprobado leyes para evitarlo. Deberían apoyarse y fomentarse las revisiones médicas periódicas. Se necesitan campañas intensas de sensibilización sobre los servicios de salud reproductiva.

4.3. El CESE se muestra particularmente preocupado por que la salud reproductiva de las mujeres de los países de los Balcanes Occidentales se vea amenazada como consecuencia de los crecientes ataques por parte de grupos de intereses ultraconservadores, que están estrechamente vinculados con las comunidades religiosas dominantes. Debería analizarse en mayor medida la incidencia de las opiniones religiosas fundamentalistas en los derechos de las mujeres de la región y, en particular, en sus derechos reproductivos.

4.4. El colectivo LGBTIQ merece una atención particular, dado que sus derechos distan mucho de estar consolidados; es más, se hallan bajo la presión constante de diversos grupos sociales conservadores.

5. Derechos sociales

5.1. En los países de la región, cuando se trata de garantizar y supervisar los derechos económicos y sociales, incluido el derecho a la no discriminación, las deficiencias persisten. Esto afecta a todas las mujeres en el mercado de trabajo, pero especialmente a las mujeres y niñas de grupos vulnerables, incluidas las minorías étnicas (sobre todo la población romaní), los desplazados internos, las personas con discapacidad, los inmigrantes y los refugiados.

5.2. La mayoría de las mujeres pertenecientes a estos grupos desfavorecidos no dispone de conocimientos suficientes sobre los derechos sociales y el acceso a los servicios sociales, a la educación, la atención sanitaria o la vivienda. Las instituciones jurídicamente responsables de dichos ámbitos todavía no están en condiciones de proporcionar a estas personas un apoyo adecuado. El CESE considera que las partes interesadas, como los centros de trabajo social, las administraciones locales y las organizaciones no gubernamentales deben mejorar las condiciones necesarias para garantizar la igualdad de derechos sociales a los grupos vulnerables. Hay una necesidad urgente de revisar la calidad y la viabilidad financiera de los programas de reforma apoyados por la UE, por ejemplo a través de un memorándum conjunto de inclusión centrado en la integración social, la diversificación, la democratización y la descentralización de los servicios sociales. Deberían explorarse vías prioritarias para facilitar la aplicación oportuna del pilar europeo de derechos sociales en el proceso de ampliación.

5.3. Un fenómeno social preocupante es la radicalización de las mujeres de algunas comunidades musulmanas y su participación en el extremismo violento. Entre 2012 y 2016, en torno al 20 % del millar aproximado de personas que salieron de la región de los Balcanes Occidentales con destino a las zonas de conflicto en Siria e Irak eran mujeres ⁽⁶⁾. Los gobiernos, las instituciones y las organizaciones de la sociedad civil no hacen lo suficiente para reconocer públicamente la migración de las mujeres a Oriente Próximo y garantizar que la perspectiva de género se incluya en los actuales esfuerzos para combatir el extremismo violento. La promulgación de legislación que tipifique el hecho de participar en grupos paramilitares extranjeros, ofrecerles apoyo material o reclutar integrantes debe acompañarse de medidas prácticas para apoyar la desradicalización y la rehabilitación de las mujeres, a las que primordialmente debería reconocerse como víctimas de la propaganda y el reclutamiento de los extremistas.

6. Las mujeres en el mercado laboral

6.1. La exclusión de las mujeres del mercado laboral está muy extendida en la región y es considerablemente superior a la media de la UE ⁽⁷⁾. Casi dos tercios de las mujeres en edad laboral en la región se encuentran inactivas o en situación de desempleo. En el caso de las mujeres romaníes y las mujeres con discapacidad, este porcentaje es aún mayor. Las estadísticas muestran que las mujeres tienen niveles más bajos de actividad en comparación con los hombres, y que se han hecho pocos progresos en la reducción de la brecha de género en el empleo.

6.2. Esto no solo representa una violación de los derechos humanos fundamentales, sino que también conlleva un alto coste económico y social y frena el potencial de crecimiento económico de la región. Cada año, los países de los Balcanes Occidentales pierden de promedio un 18 % de su PIB debido a las brechas de género en el mercado laboral ⁽⁸⁾. Un tercio de esta pérdida se debe a desequilibrios entre hombres y mujeres en la elección de una profesión. Los dos tercios restantes corresponden a los costes relacionados con la brecha de participación en la actividad laboral. Debe animarse a los países de la región a que hagan un uso óptimo de los recursos humanos desaprovechados, a que apoyen y faciliten la participación de la mujer en el mercado laboral, y a que aborden la cuestión de la gran proporción de mujeres que trabajan en la economía informal.

⁽⁶⁾ Consejo de Cooperación Regional: «A Waiting Game: Assessing and Responding to the Threat from Returning Foreign Fighters in the Western Balkans», noviembre de 2017, <https://www.rcc.int/pubs/54/a-waiting-game-assessing-and-responding-to-the-threat-from-returning-foreign-fighters-in-the-western-balkans>.

⁽⁷⁾ Servicio de Estudios del Parlamento Europeo. Sesión informativa sobre la mujer en los Balcanes Occidentales, julio de 2018.

⁽⁸⁾ <http://blogs.worldbank.org/europeandcentralasia/key-unlocking-economic-potential-western-balkans-women>.

6.3. Esta brecha de género tiene su origen en la existencia de normas arraigadas sobre los roles familiares y en una respuesta institucional insuficiente para hacer frente a estos desafíos. Las responsabilidades familiares tienden a recaer en las mujeres y las condiciones de trabajo flexibles son extremadamente limitadas. Esto obliga a las mujeres a elegir entre la familia y su carrera profesional. Las mujeres tienen un porcentaje de empleo formal mucho más bajo que los hombres, ganan menos y pocas veces ocupan puestos de alto nivel. Es importante incluir a los hombres en el debate y animarles a asumir una mayor parte de las responsabilidades familiares.

6.4. El acceso a servicios asequibles de guardería y el fomento del permiso de paternidad es uno de los requisitos para aumentar la participación de las mujeres en el mercado laboral. También se necesitan medidas específicas que respondan a las necesidades de las mujeres trabajadoras, como la oferta de guarderías públicas y centros de educación preescolar. Los estereotipos en la educación de los hijos y las diferencias entre la educación de los niños y de las niñas, en particular en algunas comunidades, así como los estereotipos en la elección de una profesión típicamente «femenina» o «masculina» contribuyen, entre otros factores, a las brechas salariales y de pensiones entre mujeres y hombres.

6.5. La brecha salarial entre hombres y mujeres en la región, que se sitúa en torno al 20 % ⁽⁹⁾, es un problema persistente. Ello incide, a su vez, en la brecha de género de las pensiones y en la desigualdad entre hombres y mujeres en edad de jubilación. Con el posible aumento de los trabajadores pobres, muchos de los cuales son mujeres, hay una clara necesidad de que gobiernos, empresarios e interlocutores sociales presten mayor atención política e intensifiquen su actuación en este ámbito, no solo a través de medidas directas relativas a un salario mínimo y digno, una fiscalidad progresiva, prestaciones ligadas al puesto de trabajo y asistencia social, sino también, lo que es más importante, a través de medidas indirectas, como unas modalidades de trabajo más flexibles, la vivienda, la mejora de las capacidades y el cuidado de los hijos.

6.6. La situación económica y la falta de oportunidades de empleo afectan negativamente a las mujeres, especialmente las jóvenes, que se ven obligadas a abandonar su país, agravando así la fuga de cerebros en la región. Deberían formularse medidas políticas destinadas a hacer pleno uso del talento y las capacidades de las mujeres en un entorno económico dinámico y cambiante. A este respecto, debe examinarse la posibilidad de crear bolsas de talento para mujeres expertas en diferentes materias a fin de destacar sus competencias específicas. Por otra parte, debería mejorarse y garantizarse el acceso de las mujeres al aprendizaje permanente.

6.7. Para romper los estereotipos en la educación es necesario alentar de forma consecuente a las niñas y a las mujeres a participar en mayor medida en los ámbitos de las ciencias, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas (STEM por sus siglas inglesas), en la educación y la formación profesional, y en la formación de aprendices.

7. Capacitación de las mujeres

7.1. La capacitación económica de las mujeres

7.1.1. Las mujeres empresarias son todavía una fuente de creación de empresas y empleo por explotar y constituyen un motor importante para el crecimiento económico. Las empresarias se enfrentan a retos y obstáculos singulares cuando inician o amplían su actividad empresarial, como la falta de competencias en materia empresarial y de negocios y los prejuicios de los bancos sobre la solvencia de las empresas que dirigen. No existe una definición única de «emprendimiento femenino», lo que se traduce en una falta de datos sobre esta importante cuestión.

7.1.2. El deseo de cambio está motivado por pruebas concluyentes de que existe una oferta de trabajadoras altamente cualificadas en todos los Balcanes Occidentales, por lo que todo argumento en pro del equilibrio de género debería basarse en la «norma de mérito y preferencia», en lugar de la discriminación positiva. No obstante, sigue habiendo factores que impiden a las mujeres ocupar puestos directivos, como la falta de medidas de conciliación entre la vida profesional y la vida familiar, el acceso limitado a las redes que son importantes para acceder a los puestos superiores, la falta de confianza en sí mismas, etc. ⁽¹⁰⁾.

7.1.3. El CESE recomienda, asimismo, que los responsables políticos y las empresas examinen las siguientes cuestiones a fin de garantizar la presencia de las mujeres de los Balcanes Occidentales en cargos de responsabilidad ⁽¹¹⁾:

— una mayor visibilidad de las mujeres que ocupan altos cargos;

— una mayor transparencia en las actividades de los cazatalentos;

⁽⁹⁾ Proyecto Regional de ONU Mujeres.

⁽¹⁰⁾ DO C 133 de 9.5.2013, p. 68.

⁽¹¹⁾ DO C 133 de 9.5.2013, p. 68.

- cuestionar los estereotipos en torno a los roles de género;
- planificar las sucesiones a nivel ejecutivo;
- establecer una bolsa de talentos;
- difundir ejemplos de buenas prácticas;
- crear una base de datos coordinada de mujeres cualificadas para formar parte de los consejos de administración.

7.1.4. La formación y el acceso a la financiación, incluida la microfinanciación, deberían ofrecerse como un paquete integrado de medidas para las empresas emergentes y las empresas en expansión propiedad de mujeres ⁽¹²⁾. La promoción del emprendimiento femenino en la región conllevaría la creación de puestos de trabajo y lograría beneficios económicos para todos. A tal efecto, deberían utilizarse de forma activa medidas como los viveros de empresas, los programas de tutoría, los centros de innovación, los laboratorios tecnológicos y otras formas de apoyo para las mujeres en el entorno empresarial.

7.1.5. Las asociaciones de mujeres empresarias deberían participar activamente en los procesos de toma de decisiones y en el diálogo con los entes locales y regionales y las organizaciones asociadas. Hay proyectos recientes en este ámbito que han llegado a la conclusión de que el tema es objeto de un mayor reconocimiento que en el pasado y que el apoyo a las empresarias ha pasado de ser un proyecto a ser un proceso en marcha. Lograr progresos sustanciales ulteriores requeriría un cambio en la mentalidad de las personas.

7.1.6. Las empresas sociales tienen un importante papel que desempeñar a la hora de reunir a las mujeres empresarias, y deberían fomentarse en toda la región para coordinar la acción y facilitar un acceso eficaz a la financiación.

7.1.7. El espíritu emprendedor de los jóvenes es esencial para la región, y se necesita un nuevo modelo de crecimiento, con el fin de alcanzar la frontera digital. Este debe basarse en la innovación y el espíritu empresarial de la nueva «generación del milenio». El modelo debe, entre otras cosas, incluir una educación de los y las jóvenes adaptada al nuevo mundo laboral, con soluciones de financiación seguras.

7.2. *Capacitación política de las mujeres*

7.2.1. Todos los socios de los Balcanes Occidentales cuentan con cuotas de género y todos ellos disponen de políticas sólidas para aumentar la representación de las mujeres. El sistema de cuotas en la mayoría de estos socios exige que los partidos políticos incluyan en sus listas, como mínimo, un 30 % de candidatas, excepto en Bosnia y Herzegovina y en la antigua República Yugoslava de Macedonia, donde el mínimo es del 40 %.

7.2.2. Aunque las cuotas de género están propiciando y facilitando cambios positivos en la región, la ejecución de esta política no se hace de forma coherente. En consecuencia, la situación de las mujeres en la política y su participación en los procesos de toma de decisiones no han mejorado sustancialmente y siguen sin ser sostenibles.

7.2.3. Existe una marginación jerárquica en la región que se hace patente en la presencia de un mayor número de hombres que de mujeres en puestos decisorios de alto nivel. Las mujeres siguen sin ocupar los puestos de mayor responsabilidad. Con mucha frecuencia participan en órganos políticos en materia de educación, salud, políticas sociales y administración, lo cual puede acarrear una segregación horizontal en algunos sectores. Sin embargo, están mucho menos representadas en otros organismos que tienen mayor poder decisorio y mayor influencia sobre la formulación de políticas o la legislación gubernamental.

7.2.4. Hay algunos buenos ejemplos de capacitación política de las mujeres en la región. Las organizaciones locales han conseguido movilizar a las mujeres en los procesos políticos y el apoyo prestado a las mujeres en los partidos políticos ha logrado la elección de la primera alcaldesa de Kosovo. En Albania, los socios han liderado la coalición de la sociedad civil que exige respeto para la cuota de género en el Parlamento, lo que ha aumentado el nivel de participación femenina en las últimas elecciones. Hay en marcha numerosos planes, mecanismos y estructuras de apoyo para incrementar la participación política de las mujeres en la región, y se han conseguido mejoras considerables ⁽¹³⁾.

⁽¹²⁾ Comisión Europea, *SME Policy Index – Western Balkans and Turkey 2016 – Assessing the implementation of the Small Business Act for Europe*.

⁽¹³⁾ PNUD, 2016.

8. El papel de los interlocutores sociales y de las organizaciones de la sociedad civil

8.1. Los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil (OSC) de los Balcanes Occidentales deben desempeñar un importante papel a la hora de influir en las autoridades para que se comprometan con la igualdad de género. Han demostrado ser catalizadores del cambio positivo y la construcción de sociedades tolerantes y resilientes. Existen diversas iniciativas, proyectos y plataformas de mujeres que se han saldado con éxito, y el CESE respalda firmemente estas actividades, que considera muy positivas.

8.2. Como parte de la sociedad civil, las organizaciones de mujeres son particularmente decisivas en este sentido y desempeñan un papel primordial en la prevención de la violencia contra las mujeres, así como en lo que se refiere a la reconciliación, a nivel local y regional. Son una parte esencial del proceso de seguimiento y rendición de cuentas de los gobiernos en lo que respecta a la aplicación efectiva de las políticas.

8.3. A pesar de que formalmente se han introducido mecanismos para la inclusión de los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil en los procedimientos de consulta, la comunicación y la cooperación con los gobiernos deja mucho que desear. Últimamente, las OSC son víctimas de una actitud más negativa, que hace que les resulte más difícil formular una crítica constructiva y proponer medidas para solventar de forma eficaz las carencias existentes. El CESE hace hincapié en la necesidad de apoyar y proteger el espacio dedicado en la sociedad civil a los derechos y la capacitación de la mujer.

8.4. El proceso de ampliación y el proceso de Berlín han contribuido a incluir a las OSC en las iniciativas y la toma de decisiones a nivel regional. También hay señales de avances en lo relativo a la situación y posición del sector en su conjunto, que han permitido llevar a cabo diversas modificaciones en la legislación, la política y los presupuestos tomando en consideración lo que quieren los ciudadanos.

8.5. El CESE ha adoptado un doble enfoque —regional y bilateral— en sus relaciones con las OSC de los Balcanes Occidentales. El Comité de Seguimiento para los Balcanes Occidentales, creado por el CESE en 2004, es el principal instrumento para coordinar las actividades del CESE en la región y supervisar los cambios en la situación política, económica y social de los socios de los Balcanes Occidentales, así como las relaciones entre la UE y los Balcanes Occidentales, también en el ámbito de los derechos de las mujeres. El Foro de la Sociedad Civil de los Balcanes Occidentales forma parte de las actividades del Comité de Seguimiento. En el Sexto Foro, celebrado en julio de 2017 en Sarajevo, se debatieron y aprobaron recomendaciones en el ámbito de los derechos y la capacitación de las mujeres.

8.6. La Comunicación de la Comisión Europea sobre la Ampliación de 2018 pide a las autoridades nacionales, con el apoyo de sus sociedades respectivas, que hagan suyas y cumplan las ya conocidas condiciones para la adhesión a la UE. Un diálogo estructurado, inclusivo y eficaz sobre las prioridades para la reforma, con la participación de una sociedad civil capacitada, determinaría en gran medida el éxito de cualquier acción transformadora. Por lo tanto, la UE debería hacer más para alentar y facilitar este diálogo.

Bruselas, 23 de enero de 2019.

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

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Reformar la OMC para adaptarse a la evolución del comercio mundial»**(Dictamen de iniciativa)**

(2019/C 159/03)

Ponente: **Emmanuelle BUTAUD-STUBBS**

Decisión del Pleno	12,7,2018
Fundamento jurídico	Artículo 29, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	REX
Aprobado en sección	19,12,2018
Aprobado en el pleno	23,1,2019
Pleno n.º	540
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	174/2/3

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) desearía reiterar su compromiso con la Organización Mundial del Comercio (OMC) como guardiana del comercio internacional y crisol para la elaboración de normas y disciplinas que garanticen un comercio justo, la liberalización del comercio de bienes y servicios, y la transparencia en la elaboración de políticas relacionadas con el comercio.

1.2. El CESE está convencido no solo de que deberían efectuarse reformas urgentes lo antes posible, en particular en lo que respecta al funcionamiento del Órgano de Apelación del Órgano de Solución de Diferencias (OSD), sino también de que los miembros de la OMC deberían comprometerse a realizar cambios más ambiciosos y sistémicos en relación con las normas laborales, la lucha contra el cambio climático y los ODS mundiales, con vistas a adaptar las normas del comercio internacional a los retos mundiales.

1.3. El Comité Económico y Social Europeo desearía alentar a la Comisión Europea (CE) a que siga, con el apoyo de los Estados miembros, una ambiciosa política comercial de la Europa de los Veintisiete que brinde a las empresas de la UE un mejor acceso a las oportunidades de mercado y que difunda los valores de la UE en el ámbito de los derechos humanos, las normas laborales fundamentales como la lucha contra la discriminación, la igualdad entre hombres y mujeres, las libertades sindicales, etc. mediante acuerdos multilaterales, plurilaterales (incluida la OMC), bilaterales y unilaterales (SPG, «Todo menos armas» o TMA). La sociedad civil europea exige un comercio libre pero justo.

1.4. Tras la retirada de Reino Unido de la UE (29 de marzo de 2019), este país pasará a ser un miembro independiente de la OMC. Esto significa que la EU-27 y Reino Unido deberán afianzar sus relaciones comerciales y de inversión de carácter bilateral, y que la EU-27 deberá prestar la debida atención a la importante cuestión de los contingentes arancelarios con los socios con los que mantiene acuerdos de libre comercio. El CESE confía en que el Reino Unido pueda apoyar las propuestas de la UE encaminadas a reformar la OMC al objeto de modernizar las normas comerciales multilaterales.

1.5. El CESE apoya la propuesta de la Comisión Europea, ya que constituye una solución viable para volver a poner en marcha el Órgano de Apelación del Órgano de Solución de Diferencias (OSD), y las recientes comunicaciones difundidas por miembros de la OMC para modificar las disposiciones del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias.

1.6. El Comité Económico y Social Europeo, como representante de la sociedad civil organizada europea, participa estrechamente en el seguimiento de los acuerdos de libre comercio, el cumplimiento de los compromisos asumidos por las partes en los capítulos sobre desarrollo sostenible, y el requisito de tener en cuenta los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas y la lucha contra el cambio climático.

1.7. La proliferación de obstáculos al comercio y el aumento de los gravámenes sobre las importaciones (aluminio, acero, etc.) aplicados por grandes agentes del comercio mundial (Estados Unidos, China, etc.) suponen un verdadero peligro para el crecimiento del comercio mundial —que ya ha sufrido una desaceleración desde 2014— que podría perjudicar al crecimiento mundial, los esfuerzos por reducir la desigualdad, el desarrollo de las economías más frágiles y la creación de valor y empleos en las cadenas de valor mundiales.

1.8. Teniendo en cuenta estos riesgos, el CESE cree que es necesaria una ambiciosa reforma de la OMC. Dicha reforma debería dividirse en dos partes: una primera parte más técnica sobre las cuestiones más urgentes antes de finales de 2019 para evitar el bloqueo del Órgano de Apelación del Órgano de Solución de Diferencias y aclarar algunas definiciones; y una segunda parte más sistémica, que podría llevar más tiempo, y que adaptará las misiones y el funcionamiento de la OMC a la gran evolución en el comercio mundial.

1.9. Por lo que respecta a la primera fase, deben apoyarse varias de las propuestas presentadas por la Comisión Europea en un documento de reflexión elaborado en septiembre de 2018 como respuesta a un mandato dado por los Estados miembros en el Consejo Europeo el 28 y 29 de junio.

1.10. Las propuestas en cuestión son las siguientes: reforzar el papel de la secretaría, modificar las normas relativas al mandato de los jueces del Órgano de Apelación del OSD, actualizar las normas sobre subsidios, empresas de propiedad estatal y transferencia de tecnología, y hacer un mayor uso de las negociaciones plurilaterales abiertas.

1.11. El CESE considera también urgente en la primera fase que la OMC se muestre igualmente más ambiciosa respecto del sector agrícola para garantizar un suministro seguro y sano de alimentos de buena calidad. El papel de la OMC a la hora de reducir las incertidumbres del comercio mundial es fundamental para el futuro de la agricultura de cada país, como también lo es su capacidad para garantizar la seguridad de los alimentos, de conformidad con normas medioambientales elevadas para la producción y el bienestar animal.

1.12. El CESE considera esencial que el principio de cautela, consagrado en los Tratados de la UE, se proteja adecuadamente —también a escala multilateral— y se reconozca de pleno derecho, a fin de garantizar un nivel de protección más elevado mediante la adopción de decisiones preventivas en caso de riesgo para la salud humana o el medio ambiente. Dada su importancia, la UE debería hacer de este principio un interés ofensivo en todas sus negociaciones comerciales.

1.13. El CESE considera que la garantía de la protección de datos en el comercio internacional a través de instrumentos multilaterales inspirados en las normas y reglas establecidas en la UE y en la OCDE, la APEC y las Naciones Unidas constituye otra prioridad. El instrumento multilateral existente en el ámbito de la protección de datos debe desarrollarse en mayor medida y es necesario fomentar la adhesión de un mayor número de terceros países. El enfoque de la UE relativo a las disposiciones horizontales sobre flujos de datos transfronterizos y protección de datos debería promoverse como norma multilateral.

1.14. La adaptación de las normas existentes relativas al sector agrícola y la protección de datos es necesaria para tener en cuenta las características del mercado y las prácticas comerciales de una serie de miembros de la OMC.

1.15. Sin embargo, también merecen estudiarse otras vías de reforma más ambiciosas y más sistémicas no mencionadas en esta fase por la Comisión Europea.

1.16. El CESE propone que se inicie un proceso de reflexión sobre la definición de países en desarrollo para los procedimientos de la OMC, que podría basarse en un conjunto de criterios, entre ellos, por ejemplo, la cuota de mercado en la economía mundial y los índices de desarrollo humano, y alinearse con las definiciones ya existentes en otras organizaciones internacionales.

1.17. Las propuestas que respalda el CESE abarcan principalmente tres ámbitos: normas laborales y trabajo decente, objetivos en materia de cambio climático y la consecución de los ODS de las Naciones Unidas para 2030.

1.18. El modo de articular las normas laborales fundamentales y las normas comerciales multilaterales es un problema pendiente que se plantea desde hace más de veinte años. El CESE considera que, tras la adopción por las Naciones Unidas de ODS ambiciosos y globales, ha llegado el momento de que la OMC, como guardiana del comercio internacional, desempeñe su papel en la promoción activa de las normas fundamentales del trabajo. Esto podría lograrse mediante el reconocimiento de los ODS y los convenios fundamentales de la OIT en un preámbulo general y la plena aplicación del artículo XX del GATT tanto para cuestiones medioambientales [XX g]) como para cuestiones sociales [XX e)].

1.19. Sin embargo, más allá de las posibles vías para actualizar las normas actuales y esbozar nuevas normas adaptadas al comercio del siglo XXI, es realmente la compleja estructura de gobernanza de la OMC basada en la unanimidad la que debe hacerse más flexible y transparente a fin de incrementar la eficacia de la organización.

1.20. Por ello, el Comité Económico y Social Europeo pide a la Comisión Europea que, en colaboración con sus socios principales, inicie una reflexión sobre la posible evolución en los procedimientos decisorios de la OMC, la transparencia de su trabajo y la participación de la sociedad civil.

2. Un agente clave en el comercio internacional

2.1. La OMC es la piedra angular del multilateralismo en el comercio, que ha generado muchos avances beneficiosos: un proceso de liberalización del comercio mundial, mayor transparencia en las medidas de política comercial a través de la revisión por pares, la jurisprudencia del Órgano de Solución de Diferencias (OSD), que permite a cualquier país miembro de la Organización hacer valer sus derechos en relación con otros miembros de la OMC en caso de que se infrinjan sus normas, y la elaboración, sin duda lenta y difícil, de normas y disciplinas para gobernar el desarrollo del comercio internacional (facilitación del comercio, lucha contra las subvenciones en el sector pesquero, etc.).

2.2. El CESE considera un éxito el hecho de que la OMC haya acogido a un creciente número de miembros, haya sumado a «gigantes» geopolíticos (China y Rusia) a los principios del multilateralismo, y haya facilitado la integración de economías vulnerables en el comercio mundial (Liberia, Camboya, etc.).

2.3. Desde que se creó en enero de 1995, la OMC ha desempeñado un triple papel como guardiana de las normas comerciales, motor de la internacionalización de las economías de los países en desarrollo y facilitadora del establecimiento de cadenas de valor mundiales.

2.4. Su trabajo se ha llevado a cabo principalmente en el marco de los tres pilares siguientes:

2.4.1. *Elaboración de normas y disciplinas para el comercio internacional*

2.4.1.1. Estas normas engloban actualmente tres ámbitos principales: el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios y el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio. Estos tres pilares se han complementado con un sistema de solución de diferencias y un principio de transparencia basado en el examen de las políticas comerciales de los países miembros. Este conjunto de normas, cuyo cumplimiento vigila el OSD, ofrece seguridad jurídica y previsibilidad a los operadores internacionales, lo cual es esencial para la inversión a largo plazo.

2.4.2. *El Órgano de Solución de Diferencias*

2.4.2.1. Este es uno de los principales avances logrados por la OMC después del GATT. Los calendarios y las normas de procedimiento aplicables a la solución de diferencias entre países miembros se formalizaron y se ajustaron estrictamente a plazos, lo que ha dado lugar a la presentación de más de 500 diferencias ante el OSD desde 1995 y a la publicación de más de 350 sentencias.

2.4.2.2. El OSD ha dictado una serie de sentencias importantes, pese a que puedan subsistir algunas preocupaciones sobre su aplicación: subvenciones a las aeronaves (UE/Estados Unidos), empresas de ventas en el extranjero (UE/Estados Unidos), subsidios al algodón (Brasil/Estados Unidos), etc. La tasa de recursos ha aumentado recientemente con la proliferación de medidas de política comercial que establecen derechos de aduana adicionales o proteccionistas (Estados Unidos/China), transferencias de tecnología forzadas e incumplimiento de los derechos de propiedad intelectual.

2.4.3. *Las rondas de liberalización comercial*

2.4.3.1. La Ronda de Uruguay (1986-1994) es la última ronda de negociaciones multilaterales que dio lugar a un ambicioso programa de reducción de los derechos aduaneros industriales, el desmantelamiento de las medidas no arancelarias, la inclusión de contingentes para los textiles y prendas de vestir, así como normas reforzadas y el establecimiento de nuevas normas procedimentales sobre solución de diferencias.

3. **Las deficiencias actuales de la OMC**

3.1. **La crisis actual en el Órgano de Apelación del OSD**

3.1.1. El Órgano de Apelación, que es la piedra angular de la función judicial de la OMC, actualmente corre peligro de estancarse por completo: en diciembre de 2019 habrá menos de tres jueces permanentes capaces de prestar servicio en este órgano si Estados Unidos continúa negándose a nombrar nuevos jueces. Este bloqueo impediría al Órgano de Apelación tomar decisiones, puesto que se requiere un mínimo de tres jueces, en un momento en el que el número de diferencias está aumentando debido a la creciente presión del proteccionismo.

3.1.2. La Oficina del Representante de Comercio de Estados Unidos (USTR) ha formulado varias críticas en relación con el funcionamiento actual del OSD: actuación que se extralimita de su función principal de ayudar a los miembros de la OMC a resolver sus litigios comerciales, incumplimiento del plazo de 90 días, dictámenes emitidos sobre cuestiones no relacionadas con el tema de la diferencia y la necesidad de encontrar un nuevo equilibrio entre los derechos y obligaciones del Órgano de Apelación.

3.1.3. Esto es una paradoja, dado que Estados Unidos forma parte del pequeño círculo de miembros que más utilizan el OSD, junto con la UE, Canadá, Brasil y la India.

3.2. **La incapacidad de emitir nuevas normas o acuerdos multilaterales**

3.2.1. El CESE toma nota de que la OMC ha sufrido una serie de reveses (como el estancamiento de la Ronda de Doha iniciada en 2001, la inacción frente a prácticas desleales ejercidas en varios países miembros y la no adopción de la declaración ministerial en la Conferencia Ministerial celebrada en Buenos Aires en diciembre de 2017), aunque se han realizado algunos avances, en concreto la entrada en vigor del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio en 2013. Esto ha motivado que varios socios comerciales (la UE, Estados Unidos, Japón, Canadá, China, etc.) y ONG propongan reformas sustanciales de sus competencias y métodos de trabajo.

3.2.2. En realidad, estos fallos reflejan la dificultad a la que se enfrenta la OMC para adaptar sus normas operativas a la nueva situación en el comercio internacional: el creciente número de medidas proteccionistas, la complejidad del entorno comercial mundial, la presión de la opinión pública sobre los responsables de la formulación de políticas comerciales debido a las repercusiones sociales y medioambientales del comercio, la mayor resistencia contra algunas de las consecuencias adversas de la globalización, una apertura de la contratación pública excesivamente lenta y restringida a nivel geográfico, y la aparición de un exceso de capacidad en ciertos sectores industriales debido a subvenciones masivas.

3.2.3. Las dificultades de incluir plenamente a una serie de miembros de la OMC en el sistema comercial multilateral basado en normas: teniendo en cuenta su tamaño económico, el papel del Estado y de diversos organismos públicos en las decisiones empresariales, es un hecho que, durante los últimos quince años, varios miembros de la OMC (Estados Unidos, la Unión Europea, Japón, Canadá, etc.) han presentado numerosas quejas y recursos al OSD en relación con infracciones de los DPI, transferencia forzada de tecnologías, acceso limitado de las empresas extranjeras a la inversión en determinados sectores, controles de las exportaciones, subvenciones públicas masivas en algunos sectores industriales, entre otras cosas.

3.3. **Un desequilibrio general de derechos y obligaciones entre los países desarrollados y las grandes economías emergentes**

3.3.1. Desde su creación, la OMC no ha dejado de acoger a nuevos miembros, 36 en total, entre ellos países clave que ahora son miembros de la «clase multilateral» y países en desarrollo frágiles que quieren integrarse en el comercio internacional.

3.3.2. Cabe señalar que en la OMC no existen definiciones de países desarrollados y en desarrollo, con la excepción de los países menos adelantados (PMA), tal y como se designan en las Naciones Unidas: cada país que supera con éxito el proceso de adhesión declara la categoría a la que pertenece y esto puede cuestionarse. Esta situación, basada en la autodeclaración, es problemática, puesto que algunas grandes economías emergentes, que se han declarado «países en desarrollo», reciben exenciones sobre esta base, aunque sus resultados económicos e integración satisfactoria en el comercio internacional indicarían que deben incluirse más bien en la categoría de «países industrializados». Por tanto, el CESE propone que se abra un proceso de reflexión sobre la definición de países en desarrollo para los procedimientos de la OMC, que podría basarse en un conjunto de criterios como la cuota de mercado en la economía mundial, —y tal y como propone el Parlamento Europeo— los índices de desarrollo humano ⁽¹⁾, y alinearse con las definiciones ya existentes en otras organizaciones internacionales.

3.3.3. Como señaló la Comisión Europea en su Comunicación de 2015 ⁽²⁾: «Se ha producido un importante cambio en el poder económico relativo de los principales socios comerciales que aún no se ha reflejado del todo en el sistema de la OMC. Como consecuencia de ello, hay un desequilibrio creciente entre la contribución de los grandes países emergentes al sistema comercial multilateral y los beneficios que se obtienen de él» (p. 26).

3.3.4. Sin embargo, desde 2005 hasta 2015, los países menos desarrollados, a pesar de beneficiarse de preferencias arancelarias generalizadas de los países industrializados, no han conseguido dar un gran salto en el comercio internacional: su cuota ha aumentado del 0,8% al 1% ⁽³⁾. El CESE reconoce que este estancamiento demuestra que estos países menos desarrollados deberían disfrutar del mismo acceso al mercado libre de contingentes y derechos no solo en los países industrializados sino también en las grandes economías emergentes.

4. **Los componentes de una reforma urgente destinada a superar la crisis actual**

4.1. **Encontrar una solución rápida para volver a encauzar el OSD**

4.1.1. El CESE defiende las propuestas elaboradas por la Comisión Europea y el Parlamento Europeo, que autorizarían la ampliación del mandato de los jueces actualmente en ejercicio más allá de tres años, establecer disposiciones en el futuro sobre la contratación de jueces profesionales e independientes a tiempo completo, aumentar de siete a nueve el número de jueces que componen el Órgano de Apelación.

4.1.2. El CESE apoya las dos comunicaciones difundidas por varios miembros de la OMC con vistas al Consejo General de los días 12 y 13 de diciembre de 2018, en las que se proponen modificaciones de determinadas disposiciones del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias: posible excepción del plazo de noventa días; exclusión de medidas específicas de Derecho municipal por una Parte, aumento de siete a nueve miembros del Órgano de Apelación y extensión de su mandato.

4.2. **Uso más frecuente de las negociaciones plurilaterales abiertas**

4.2.1. Se han celebrado un gran número de acuerdos bilaterales y regionales ⁽⁴⁾, resultado directo de la inexistencia de una dinámica multilateral desde 2001. El CESE recomienda que los acuerdos plurilaterales se celebren en el marco de la OMC y que, en todos los casos, sean más abiertos y transparentes. Las negociaciones plurilaterales, en comparación con las de carácter multilateral, presentan una serie de ventajas:

— se basan en una masa crítica de países dispuestos a actuar;

— implican negociaciones más cortas;

⁽¹⁾ Resolución del Parlamento Europeo OMC: *el camino a seguir*, punto 9, 29 de noviembre de 2018 (2018/2084(INI)).

⁽²⁾ «Comercio para todos – Hacia una política de comercio e inversión más responsable»

⁽³⁾ Anexo 1.

⁽⁴⁾ Anexo 2.

- no hay peligro de que se utilice indebidamente el principio de unanimidad, puesto que un país o un grupo de países menos relevantes no puede bloquear un acuerdo;
- su alcance suele ser limitado, lo que significa que pueden concentrar el impacto de los compromisos de los socios y fomentar la inversión, el comercio y la creación de empleo.

4.2.2. Esta solución ya se ha utilizado y ha generado resultados positivos, aunque todavía tiene que estudiarse más a fondo (ATI I y II, Acuerdo sobre Contratación Pública).

4.2.3. Podrían utilizarse de manera más sistemática acuerdos plurilaterales abiertos, inclusivos y transparentes, al mismo tiempo que se establecen mecanismos de inclusión que permitan a los países no signatarios disfrutar de los beneficios del acuerdo en determinadas condiciones en cuanto a compromiso y aplicación.

4.2.4. Actualmente se están negociando varios temas como el comercio electrónico, la facilitación de la inversión y las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, la liberalización de los bienes y servicios medioambientales y el comercio de servicios, con el fin de celebrar acuerdos plurilaterales abiertos.

4.2.5. Los miembros de la OMC han dado pasos importantes para situar la perspectiva de las microempresas y pymes en el núcleo de los debates, mediante, por ejemplo, la iniciativa abierta conjunta para apoyar a estas empresas, que se puso en marcha en Buenos Aires en 2017. Se hace hincapié en la financiación del comercio y los bancos multilaterales de desarrollo han respondido con programas de facilitación de la financiación del comercio. Al racionalizar, simplificar y normalizar los procedimientos aduaneros, el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio contribuirá a reducir los costes comerciales y aliviar las cargas administrativas de las microempresas y pymes. El CESE propone un enfoque multilateral global, integrador, coherente y eficaz que tenga en cuenta las necesidades de todos los intereses y los subgrupos diferentes de las pymes.

4.3. **Actualizar algunas de las normas existentes**

4.3.1. *El Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias*

4.3.1.1. Teniendo en cuenta los enormes programas de subvenciones directas e indirectas a la industria en determinados países miembros («Made in China 2025», por ejemplo), el Comité apoya las propuestas elaboradas por la Comisión Europea en su documento de reflexión de septiembre de 2018, que se están debatiendo con Estados Unidos, Japón y Canadá: introducir la presunción de que todas las subvenciones no notificadas distorsionan el mercado, mejorar el procedimiento de notificación y añadir nuevas categorías de subvenciones, como las concedidas a una empresa insolvente o en crisis sin un plan de reestructuración creíble. Asimismo, debería prestarse más atención a la cuestión de los sistemas de doble precio que utilizan algunos países miembros (por ejemplo, Rusia) para obtener una ventaja competitiva, especialmente en el caso de las industrias de gran consumo de energía.

4.3.1.2. Debe establecerse un sistema más sólido para el seguimiento de las notificaciones, incluidas sanciones, a la luz de la tendencia a la baja en el número de países miembros de la OMC que declaran sus subvenciones, con un porcentaje que ha pasado del 50% en 1995 (128 países miembros) al 38% actualmente (164 países miembros) ⁽⁹⁾.

4.3.2. *Transferencias forzosas de tecnología*

4.3.2.1. El CESE respalda las propuestas presentadas por la Comisión Europea, que quiere establecer nuevos mecanismos para controlar las diversas formas de transferencias forzosas de tecnología (limitaciones a las empresas conjuntas, limitaciones a la financiación con fondos propios de empresas extranjeras, concesión de licencias sobre la base de criterios opacos, concesión de licencias sin restricciones) y salvaguardar más eficazmente los secretos comerciales. Estos nuevos mecanismos deberían aplicarse únicamente a las transferencias forzosas de tecnología y no a las transferencias de tecnología en general, que tienen un impacto positivo en los países en desarrollo.

4.3.3. *Empresas de propiedad estatal*

4.3.3.1. La definición y las normas relativas a las empresas de propiedad estatal deben actualizarse y aclararse para cubrir toda la gama de empresas vinculadas de forma directa o indirecta con el Estado u organismos públicos.

⁽⁹⁾ «Mejora de las disciplinas sobre la notificación de subvenciones», TN/RL/GEN/188, WTO, 2017.

4.3.4. *Debatir nuevas normas en el ámbito del trato especial y diferenciado (SDT)*

4.3.4.1. La Comisión Europea presentó una serie de opciones interesantes en su documento de reflexión de septiembre de 2018 (graduación y exclusión, criterios objetivos para conceder un trato especial y diferenciado a los países en desarrollo, consideración caso por caso de las solicitudes de nuevas flexibilidades en el marco del trato especial y diferenciado), que cuentan con el apoyo del CESE.

4.3.5. *Inversiones*

4.3.5.1. Durante la Conferencia Ministerial de Buenos Aires, 45 miembros de la OMC firmaron una declaración conjunta sobre la facilitación de inversiones para el comercio, en la que pedían que se abriese un debate sobre el establecimiento de un marco multilateral que ofrezca transparencia y previsibilidad. El CESE señala que, si bien resultan útiles, las inversiones extranjeras también entrañan riesgos, por lo que se remite a su dictamen en el que recomienda que se adopten algunas medidas para hacer frente a los posibles efectos adversos ⁽⁶⁾.

4.3.5.2. Es necesaria una mayor transparencia en la inversión extranjera directa (IED), puesto que algunos grandes flujos hacia los países en desarrollo parecen opacos. En el marco de la creación de un Tribunal Multilateral de Inversiones, el CESE desea remitirse a su dictamen al respecto, en el que destaca una serie de cuestiones fundamentales que deben tenerse en cuenta ⁽⁷⁾.

4.3.6. *Contratación pública*

4.3.6.1. Es necesario avanzar en tres ámbitos:

- la transparencia, con sanciones aplicadas si no se cumplen los requisitos de información obligatorios;
- la cobertura, con el aumento del número de países que han firmado el Acuerdo sobre Contratación Pública y los procedimientos de contratación pública que se contemplan en este acuerdo. Es prioritario instar a países como China, Rusia y la India a firmarlo, y sus compromisos deben abarcar el nivel nacional y provincial, así como las empresas con vínculos con el Estado;
- el mantenimiento de la capacidad de las entidades contratantes para utilizar en las licitaciones criterios medioambientales, sociales y laborales, tales como la obligación de cumplir los convenios colectivos y adherirse a ellos ⁽⁸⁾.

4.3.7. *Comercio electrónico*

4.3.7.1. Durante la Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Buenos Aires en diciembre de 2017, 71 países miembros, que representan el 77% del comercio electrónico, apoyaron la noción de una iniciativa plurilateral para estabilizar el marco regulador y movilizar cualificaciones y especialización en las economías más vulnerables. El grupo de alto nivel sobre comercio electrónico en 2030 publicó posteriormente su informe en el Foro Público de la OMC el 4 de octubre de 2018.

4.3.7.2. El Comité Económico y Social Europeo considera que el anexo sobre telecomunicaciones y el documento de referencia del AGCS deben utilizarse como punto de partida para establecer un conjunto de normas uniformes y ambiciosas sobre comercio electrónico orientadas a afrontar los numerosos desafíos pendientes. Entre ellos están el cumplimiento del principio de no discriminación entre operadores nacionales y extranjeros eliminando las barreras al desarrollo de flujos transfronterizos como el requisito de que los servidores estén situados a nivel local, sin descuidar por ello la importante necesidad de prever una excepción en aras del interés general (para cuestiones de seguridad, orden público, etc.), así como garantizando el acceso de las empresas nacionales y extranjeras a la plataforma de comercio digital en las mismas condiciones; garantizar la integridad de los datos; garantizar la seguridad jurídica a los operadores con respecto a sus inversiones; y fomentar inversiones en infraestructura de telecomunicaciones para luchar contra la brecha digital.

⁽⁶⁾ Dictamen del CESE sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un marco para el control de las inversiones extranjeras directas en la Unión Europea»[COM(2017) 487 final – 2017/0224 (COD)]; ponente: Christian Bäumler (DE-II), coponente: Gintaras Morkis (LT-I) (DO C 262 de 25.7.2018, pp. 94-100).

⁽⁷⁾ Dictamen del CESE sobre el «Convenio relativo al establecimiento de un tribunal multilateral para la solución de diferencias en materia de inversiones», ponente: Philippe de BUCK (BE-I), coponente: Tanja BUZEK (DE-II) (DO C 110 de 22.3.2019, p. 145).

⁽⁸⁾ Instrumento interpretativo conjunto sobre el Acuerdo Económico y Comercial Global (AECG) entre Canadá y la Unión Europea y sus Estados miembros (<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13541-2016-INIT/es/pdf>).

4.3.7.3. No obstante, el Comité Económico y Social Europeo señala que cualquier iniciativa sobre comercio electrónico debe estar plenamente en consonancia con la recomendación formulada *infra* sobre la protección de datos en el comercio internacional y las disposiciones horizontales sobre flujos de datos transfronterizos (en los acuerdos comerciales y de inversión de la UE).

4.4. **Protección de datos en el comercio internacional**

4.4.1. El CESE considera que, teniendo en cuenta los rápidos avances tecnológicos y la continua expansión de la infraestructura de TIC, son necesarios una supervisión y un seguimiento gubernamentales rigurosos. Aunque las decisiones de adecuación se evalúan cada cuatro años [véase el artículo 45, apartado 3, del (Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽⁹⁾ (Reglamento General de Protección de Datos)], el CESE recomienda un contacto permanente entre la Comisión, las autoridades de protección de datos y las autoridades gubernamentales de los terceros países para detectar nuevos problemas en lo que constituye un entorno tecnológico y económico muy dinámico ⁽¹⁰⁾.

4.4.2. El CESE considera que la promoción de las normas de protección de datos a través de instrumentos multilaterales debe ser una prioridad para la Comisión Europea y que este compromiso debe respaldarse con recursos, para ofrecer, *a priori*, una protección real de los derechos humanos, y, *a posteriori*, instaurar recursos efectivos para la indemnización de los daños y perjuicios ⁽¹¹⁾. El Convenio n.º 108 del Consejo de Europa de 1981, con su Protocolo adicional de 1999, es el único instrumento multilateral vinculante en el ámbito de la protección de datos. El instrumento debe desarrollarse en mayor medida y es necesario fomentar la adhesión de un mayor número de terceros países.

4.4.3. Los esfuerzos multilaterales en el seno de la OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos), el G20 y la APEC (Cooperación Económica Asia-Pacífico) deben desarrollarse más con el fin de construir un sistema multilateral de protección de datos verdaderamente mundial. La cooperación con el relator especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la privacidad debe ser sólida y funcional.

4.4.4. El CESE confía en que la Comisión, el Consejo y los gobiernos y parlamentos nacionales de los Estados miembros y el Gobierno y el Congreso de los Estados Unidos acojan favorablemente las propuestas presentadas en la Resolución del Parlamento Europeo, de 6 de abril de 2017, sobre la adecuación de la protección conferida por el escudo de la privacidad UE-EE. UU. El Parlamento Europeo plantea serias preocupaciones en su Resolución, muchas de las cuales indican que el acuerdo y el marco legislativo estadounidense actual no protegen en la práctica los derechos de los ciudadanos de la UE ⁽¹²⁾.

4.4.5. El CESE exige que toda futura iniciativa multilateral sobre los flujos de datos cumpla plenamente con las disposiciones horizontales sobre flujos de datos transfronterizos y la protección de datos en los acuerdos comerciales y de inversión de la UE y, en particular, con el artículo B, apartado 2 ⁽¹³⁾.

4.5. **La agricultura en las negociaciones comerciales**

4.5.1. Con unas importaciones y exportaciones combinadas de 242000 millones EUR en 2015, la UE es el principal comerciante mundial de productos agroalimentarios, lo que beneficia a productores y consumidores dentro y fuera de la UE ⁽¹⁴⁾. El CESE considera que la UE debe tener en cuenta los efectos de sus recientes acuerdos comerciales en la agricultura en toda la Unión y la evolución en el comercio a nivel mundial ⁽¹⁵⁾. El papel de la OMC a la hora de reducir las incertidumbres del comercio mundial será fundamental para el futuro de la agricultura.

4.5.2. Un sector agrícola viable y sólido en cada país miembro de la OMC es fundamental para mantener o incrementar un suministro estable, seguro y sano de alimentos. No cabe duda de que el comercio contribuye a corregir los desequilibrios entre la oferta y la demanda, a fomentar la eficiencia en el uso de los recursos y a aumentar las oportunidades de mercado y el crecimiento económico, generando empleo, ingresos y prosperidad en las zonas rurales ⁽¹⁶⁾.

⁽⁹⁾ Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos) (DO L 119 de 4.5.2016, p. 1).

⁽¹⁰⁾ Dictamen del CESE sobre el *Intercambio y protección de los datos personales en un mundo globalizado*, ponente: Christian PÎRVULESCU (RO-III) (DO C 81 de 2.3.2018, p. 209).

⁽¹¹⁾ Dictamen del CESE sobre el *Intercambio y protección de los datos personales en un mundo globalizado*, ponente: Christian PÎRVULESCU (RO-III) (DO C 81 de 2.3.2018, p. 209).

⁽¹²⁾ Dictamen del CESE sobre el *Intercambio y protección de los datos personales en un mundo globalizado*, ponente: Christian PÎRVULESCU (RO-III) (DO C 81 de 2.3.2018, p. 209).

⁽¹³⁾ «Cada una de las Partes podrá adoptar o mantener las salvaguardias adecuadas para garantizar la protección de los datos personales y la intimidad, incluido mediante la adopción y la aplicación de las normas sobre transferencias transfronterizas de datos personales. Ninguna disposición del presente Acuerdo afectará a la protección de los datos personales y la intimidad que brindan las salvaguardias respectivas de las Partes». http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/may/tradoc_156884.pdf.

⁽¹⁴⁾ <https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/trade-analysis/statistics/graphs/eu-agrifood-trade.pdf>

⁽¹⁵⁾ Dictamen del CESE sobre *El papel de la agricultura en las negociaciones comerciales multilaterales, bilaterales y regionales a la luz de la reunión ministerial de la OMC en Nairobi*, ponente: Jonathan PEEL (UK-I) (DO C 173 de 31.5.2017, p. 20).

⁽¹⁶⁾ Dictamen del CESE sobre el *Intercambio y protección de los datos personales en un mundo globalizado*, ponente: Christian PÎRVULESCU (RO-III) (DO C 81 de 2.3.2018, p. 209).

4.5.3. El Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo MSF) de la OMC, de 1995, cubre la aplicación de la reglamentación sobre seguridad alimentaria y salud animal y vegetal. Su artículo 5.7 contempla el principio de cautela, consagrado ahora en el Tratado de Lisboa. Cualquier intento de modificar esta situación fuera del nivel multilateral tendría consecuencias importantes en el orden comercial mundial y para la credibilidad futura del propio Acuerdo ⁽¹⁷⁾. No obstante, el CESE considera esencial el principio de cautela consagrado en los Tratados de la UE y pide que este se proteja adecuadamente y se reconozca de pleno derecho a nivel multilateral, para contar con normas de seguridad alimentaria de alto nivel así como normas elevadas sobre bienestar animal y protección medioambiental en la producción agrícola. El CESE toma nota con inquietud de que la UE no ha logrado defender satisfactoriamente sus medidas cautelares en el marco de dos litigios sujetos a las normas en vigor de la OMC. Dada su importancia, la UE debería hacer de su principio de cautela un interés ofensivo en todas sus negociaciones comerciales.

4.5.4. Como se demostró en Nairobi, en donde, contrariamente a lo esperado, se acordó una importante declaración ministerial, la UE está en una buena posición para desempeñar un papel destacado en las futuras negociaciones en el ámbito del comercio de productos agropecuarios. Esto se debe a que se percibe su papel de liderazgo en el fomento de la sostenibilidad y el desarrollo (el papel que desempeñó en Nairobi); además, como consecuencia de las anteriores reformas de la PAC, la posición de la UE ya no se considera primordialmente defensiva ⁽¹⁸⁾. En cualquier caso, los PMA y su vulnerabilidad particular en los sectores agrícolas deberían quedar protegidos mediante todos los instrumentos disponibles como, por ejemplo, el mecanismo de trato especial y diferenciado y el mecanismo de salvaguardia especial.

4.5.5. En este sentido, el CESE considera que la UE debe aplicar una estrategia mucho más coherente entre la PAC y su política comercial internacional.

4.6. **Servicios**

4.6.1. Durante la Conferencia Ministerial de Buenos Aires, 34 miembros de la OMC pidieron que se intensificase el trabajo sobre las normativas nacionales (licencias, cualificaciones profesionales, procedimientos, etc.), con el fin de establecer un marco multilateral claro y transparente, puesto que las negociaciones relativas a un acuerdo multilateral sobre los servicios (ACS) se encontraban en punto muerto. La sociedad civil y los sindicatos manifestaron varias preocupaciones en lo tocante a la aplicación efectiva de las garantías en materia de servicios públicos.

4.6.2. Este esfuerzo para establecer dicho marco multilateral es fundamental, dado que, con unas importaciones y exportaciones combinadas de 1,809 billones EUR en 2017, la UE es, con diferencia, el mayor comerciante mundial de servicios, lo que beneficia a productores y consumidores dentro y fuera de la UE ⁽¹⁹⁾. Los sectores de servicios contribuyen a más del 75% del PIB de los países desarrollados y al 50% del PIB de los países en desarrollo, y constituyen la columna vertebral de las cadenas de valor mundiales.

4.7. **Las consecuencias del Brexit**

4.7.1. El Reino Unido funcionará como país miembro independiente de la OMC a partir de finales de marzo de 2019. El CESE espera que, en esta capacidad, el Reino Unido respaldará las reformas ambiciosas y con visión de futuro que pide la UE. El reciente compromiso de adherirse al Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP) es positivo a este respecto.

4.7.2. La EU-27 tendrá la tarea de remodelar las ofertas de acceso al mercado con los socios comerciales de la Unión, sobre todo en el sector agrícola, con una redistribución equitativa y equilibrada de cuotas entre los Estados miembros.

5. **Apertura del debate sobre una reforma importante pero sistémica de la OMC**

5.1. **Diseñar un nuevo sistema de gobernanza para un nuevo mundo**

5.1.1. La organización interna de la OMC establecida en 1994 debería revisarse para que pueda adaptarse a modificaciones importantes:

⁽¹⁷⁾ Dictamen del CESE sobre el *Intercambio y protección de los datos personales en un mundo globalizado*, ponente: Christian PÎRVULESCU (RO-III) (DO C 81 de 2.3.2018, p. 209).

⁽¹⁸⁾ Dictamen del CESE sobre el *Intercambio y protección de los datos personales en un mundo globalizado*, ponente: Christian PÎRVULESCU (RO-III) (DO C 81 de 2.3.2018, p. 209).

⁽¹⁹⁾ https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/wts2018_e/wts2018_e.pdf.

- un rápido aumento del número de miembros, que, en caso de no modificarse el principio de consenso, bloqueará la toma de decisiones;
- grandes cambios en la estructura del comercio internacional;
- la adopción de objetivos ambiciosos en el ámbito del desarrollo sostenible (los ODS de las Naciones Unidas) y la lucha contra el cambio climático (el Acuerdo de París);
- la experiencia de la UE a la hora de incluir capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible en todos sus acuerdos de libre comercio recientes.

5.1.2. *Concebir una solución creativa para poner fin a la necesidad sistemática de unanimidad*

5.1.2.1. El proceso decisorio de la OMC, heredado del GATT, es el consenso *de facto*: en otras palabras, la unanimidad entre los 164 miembros. Se requiere una unanimidad «positiva» para aprobar decisiones del Consejo General y declaraciones ministeriales. Por lo que respecta a la solución de diferencias, se requiere una unanimidad «negativa» para rechazar un informe final publicado por un grupo. Esta norma evidentemente permite a un país que actúa solo o, en la mayoría de los casos, coaliciones de países miembros formadas en torno a objetivos comunes (G3, G20), vetar la conclusión de las negociaciones.

5.1.2.2. La mayoría de organizaciones internacionales han adoptado mecanismos decisorios que permiten debatir y evitar que los asuntos se estanquen, por ejemplo, las votaciones ponderadas sobre la base de criterios objetivos (FMI) o la introducción de la votación por mayoría cualificada (Unión Europea). El CESE propone entablar una reflexión sobre posibles nuevas normas para la toma de decisiones por mayoría cualificada, sobre la base de dos criterios: tener en cuenta la cuota de mercado en la economía mundial y el indicador compuesto de desarrollo.

5.1.2.3. El CESE propone que se reduzca el número de cuestiones que requieren la unanimidad y que se evite que esta se aplique también en las operaciones normales de la OMC. Estas operaciones normales incluyen el acuerdo sobre el orden del día de las reuniones de los comités, la presentación de propuestas para debatir sobre un asunto relacionado con una cuestión de política comercial o de propuestas para invitar a expertos independientes a que expongan su posición sobre un tema que sea directamente pertinente para la aplicación de un acuerdo de la OMC ⁽²⁰⁾.

5.1.3. *Simplificar la organización para aumentar la eficiencia*

5.1.3.1. La OMC tiene una estructura organizativa compleja ⁽²¹⁾ (véase el anexo 3). Su estructura global comprende el Consejo General, compuesto por representantes de los países miembros encargados de aprobar las posiciones de los tres órganos especializados: el Consejo del Comercio de Mercancías, el Consejo del Comercio de Servicios y el Consejo de los Aspectos de los Derechos de Propiedad Industrial relacionados con el Comercio. Estos consejos temáticos se complementan con otros órganos encargados de gestionar los acuerdos plurilaterales existentes y desarrollar nuevas iniciativas plurilaterales. La Conferencia Ministerial de nivel político, que se reúne al menos una vez cada dos años y está integrada por los ministros de comercio de los países miembros, funciona sobre la base del acuerdo unánime sobre las resoluciones elaboradas por los otros órganos.

5.1.3.2. Varios comités creados para una ocasión específica que ya no es pertinente, como el grupo de trabajo sobre los asuntos de Singapur, están diseñados para ser temporales. El número de comités debería reducirse sobre la base del número de reuniones mantenidas y resultados logrados, para asignar recursos a los temas que los miembros consideren prioritarios. Debería implantarse una cultura de evaluación.

5.1.4. *Reforzar el papel de la secretaría asignando recursos adicionales*

5.1.4.1. Para garantizar que la OMC prepare resoluciones ministeriales y ponga en marcha nuevas iniciativas plurilaterales de manera más eficaz, debe reforzarse el papel de la secretaría confiriéndole un derecho de iniciativa para proponer nuevos temas de negociación, modificaciones en el conjunto de normas y disciplinas y propuestas de compromiso sobre temas que están debatiéndose.

⁽²⁰⁾ Informe sobre política *Revitalizing Multilateral Governance at the World Trade Organization-Report of the High-Level Board of Experts on the Future of Global Trade Governance*, Fundación Bertelsmann, 2018

⁽²¹⁾ Anexo 3.

5.1.5. *Dejar de lado la norma del compromiso único*

5.1.5.1. En la Conferencia Ministerial de Bali, la OMC abandonó el enfoque de compromiso único conforme al cual «no se concluye nada hasta que se haya concluido todo». Este nuevo enfoque más flexible permitió adoptar el Acuerdo multilateral sobre Facilitación del Comercio que entró en vigor el 22 de febrero de 2017, cuando más de dos tercios de los miembros de la OMC (es decir, 110) presentaron su instrumento de ratificación. Este acuerdo tiene como objetivo facilitar y agilizar el comercio internacional de bienes gracias a procedimientos más eficaces y más rápidos en ámbitos como el levante y el despacho de aduana de las mercancías ⁽²²⁾.

5.1.6. *Tender puentes más sólidos con la sociedad civil*

5.1.6.1. La Unión Europea tiene una experiencia considerable en cuanto a consulta y participación de la sociedad civil en la política comercial. Los compromisos en materia laboral y medioambiental que contribuyen al desarrollo sostenible de las Partes se establecen en los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible de todos los acuerdos de libre comercio negociados recientemente por la UE. Por lo general, estos prevén mecanismos de seguimiento de la sociedad civil denominados grupos consultivos internos (GCI), tanto en la UE como en el país o los países socios. El CESE propone que este tipo de experiencia de participación activa de la sociedad civil se promueva entre otros miembros de la OMC a fin de formular propuestas sobre cuáles son los mecanismos más adecuados que podrían ponerse en marcha a nivel multilateral.

5.1.6.2. El CESE propone que el Foro Público de la OMC, adoptando la forma de una asamblea equilibrada y representativa de partes interesadas económicas y sociales de todos los diversos sectores e intereses, actúe como una posible plataforma para la participación de la sociedad civil y que se le permita formular recomendaciones en el curso de los procedimientos de la OMC. También podría tenerse en cuenta la manera en que la OCDE ha sido capaz de estructurar la consulta de una amplia gama de partes interesadas.

5.1.6.3. Como propuso el CESE de manera bilateral ⁽²³⁾, podría incluirse una cláusula específica supervisada en cada uno de los acuerdos multilaterales y plurilaterales «por la que se exija a las dos Partes de cada mecanismo de supervisión de la sociedad civil que colaboren para promover los ODS y supervisen los efectos de dicha colaboración».

5.2. ***Introducir coherencia entre el sistema comercial multilateral y las normas sociales y laborales internacionales***

5.2.1. La OCDE y la UE abordaron el asunto de las cadenas de valor mundiales en 2010, tratando de entender cómo funcionan y proponer soluciones para corregir las disfunciones señaladas con respecto al medio ambiente y los derechos humanos fundamentales. Se han elaborado monografías detalladas para varios sectores, se han preparado guías prácticas y se han señalado cuestiones concretas de la responsabilidad social de las empresas (RSE) (trabajo infantil, libertad de asociación y negociación colectiva, niveles de vida dignos, pérdida de biodiversidad y prácticas desleales de fijación de precios).

5.2.2. Una declaración de la OIT de 2016 sobre el trabajo decente en las cadenas de suministro mundiales definió varias líneas de actuación: promoción de las normas internacionales del trabajo, eliminación de los déficits, fomento del diálogo social inclusivo y eficaz, refuerzo de los sistemas de administración del trabajo, mejora de los conocimientos y ampliación de las estadísticas.

5.2.3. El CESE lamenta que el ámbito de aplicación del artículo XX e) se limite al trabajo forzoso y propone prever su ampliación a las normas fundamentales del trabajo (trabajo infantil, trabajo forzoso, etc.). El CESE confía asimismo en que la experiencia de la UE a la hora de integrar la protección de las normas laborales y medioambientales en su política comercial podría incitar a la OMC a hacer referencia, por ejemplo en un preámbulo, a los ocho convenios de la OIT, el Acuerdo de París y los ODS. Todos los miembros de la OMC que no los cumplan totalmente deberían ratificar los convenios de la OIT que faltan, o al menos demostrar un nivel de protección equivalente, y utilizar los recursos de desarrollo de capacidades para hacerlo.

⁽²²⁾ *Les trois réformes de l'OMC*, Zaki Laïdi, Libération, 2003.

⁽²³⁾ Dictamen del CESE sobre *El papel central del comercio y la inversión en la consecución y aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)*, ponente: Jonathan Peel (UK-I), coponente: Christophe Quarez (FR-II) (DO C 129 de 11.4.2018, p. 27, punto 1.8).

5.2.4. La OIT y la OMC cooperan actualmente a nivel técnico, elaborando estudios conjuntos. En 2007, el estudio sobre «Comercio y empleo: los retos de la investigación sobre las políticas» mostró que las tecnologías, más que el comercio, eran las responsables del aumento de la desigualdad. En 2017, otro estudio conjunto titulado «Invertir en competencias para promover un comercio inclusivo» demostró que el refuerzo de las cualificaciones básicas y las cualificaciones técnicas y de gestión había ayudado a los países a aprovechar las ventajas del comercio.

5.2.5. La OMC ha desarrollado una base de datos sobre las cadenas de valor mundiales y ha elaborado estudios científicos (como «Trade patterns and global value chains in South-East Asia») que proporcionan datos sobre su estructura y los métodos de trabajo que deben utilizarse para concebir nuevas directrices multilaterales, inspiradas en las de la OCDE, con el fin de garantizar la gestión sostenible de las cadenas de valor mundiales.

5.2.6. El CESE apoya la creación de un nuevo grupo de trabajo sobre «Comercio y trabajo decente» en la OMC, cuyo objetivo será doble, en consonancia con los trabajos de las Naciones Unidas sobre la creación de un instrumento jurídicamente vinculante a nivel internacional para regular las actividades de las sociedades transnacionales y de otras empresas comerciales, y sobre la base de las iniciativas de múltiples partes interesadas ⁽²⁴⁾. Por una parte, debe aspirar a promover buenas prácticas sobre el modo de cumplir en la práctica la responsabilidad de respetar y proteger los derechos humanos, habida cuenta de la complejidad de una conducta empresarial responsable en las cadenas de valor mundiales (lineales o complejas, largas o cortas) ⁽²⁵⁾. Por otra, su objeto debe ser aumentar la sensibilización en los países en desarrollo en materia de conducta empresarial responsable, centrándose en medidas concretas que permitan hacer frente a los retos sociales, medioambientales y de gobernanza actuales y futuros, así como dar solución a los potenciales efectos adversos. El sistema de la OMC de los exámenes de políticas comerciales debería incluir sistemáticamente una revisión de la aplicación de las normas laborales fundamentales de la OIT.

5.3. **Hacer que el comercio internacional contribuya a la lucha contra el cambio climático**

5.3.1. La adaptación de las normas de la OMC a la necesidad de luchar contra el cambio climático es una de las principales prioridades de su reforma y tiene por objeto garantizar que el comercio internacional de bienes industriales y agrícolas entre en un círculo más virtuoso. El CESE aplaude las empresas que invierten en una producción más sostenible y considera que debe evitarse la competencia desleal. Estos esfuerzos son más que necesarios con respecto a las inversiones que son cruciales para lograr los ODS. La UNCTAD calcula que es necesario un presupuesto anual de 2,5 billones USD, y la OMC también tiene que desempeñar un papel alentando estas inversiones responsables en infraestructuras de transporte, agua y energía.

5.3.2. *Hay una serie de medidas que podrían tenerse en cuenta:*

- ampliar las exenciones del artículo XX del GATT, que conceden autonomía (con determinadas limitaciones) a los miembros de la OMC para establecer sus propios objetivos medioambientales (luchar contra el tabaquismo, proteger a los delfines, el amianto, etc.) con el fin de incluir las medidas nacionales adoptadas para apoyar la lucha contra las emisiones de gases de efecto invernadero. Esto permitiría, por ejemplo, a un país miembro establecer un mecanismo de cómputo del carbono en sus fronteras con el fin de salvaguardar el aire limpio (artículo XX, letra g);
- desarrollar un método internacional de medición y modelización de las nuevas emisiones de gases de efecto invernadero relacionadas con el desarrollo de los flujos comerciales, por ejemplo entre dos países o dos regiones que han firmado un acuerdo de libre comercio;
- establecer grupos de reflexión conjuntos creados por la OMC o la secretaría de la CMNUCC (Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático), que registra todas las contribuciones de cada país, que podrían elaborar propuestas para compensar estas emisiones adicionales (repoblación forestal, reforestación, captura de CO₂, inversión en tecnologías limpias). La revisión tras cinco años prevista para 2023 también podría contribuir a «situar los flujos financieros en un nivel compatible con una trayectoria que conduzca a un desarrollo resiliente al cambio climático y con bajas emisiones de gases de efecto invernadero» ⁽²⁶⁾;
- volver a poner en marcha el acuerdo plurilateral sobre la liberalización de los bienes y servicios medioambientales, que promovería la circulación de bienes y servicios con un impacto positivo en el medio ambiente (energía, agua, residuos, etc.).

⁽²⁴⁾ Es decir, la reciente Ley francesa sobre el deber de vigilancia.

⁽²⁵⁾ Dictamen del CESE sobre *El trabajo digno en las cadenas mundiales de suministro*, ponente: Emmanuelle Butaud-Stubbs (FR-I) (DO C 303 de 19.8.2016, p. 17).

⁽²⁶⁾ Artículo 2 del Acuerdo de París (CMNUCC).

5.4. ***Incorporar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) a la agenda multilateral***

5.4.1. Las normas y disciplinas de la OMC contribuyen de forma inherente a cumplir algunos de los ODS, en concreto *Promover un sistema de comercio multilateral universal, basado en normas, abierto, no discriminatorio y equitativo en el marco de la Organización Mundial del Comercio* (meta 17.10) y *Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible* (objetivo 2).

5.4.2. Ya se ha empezado a trabajar en ello con la Declaración Ministerial de Nairobi, en la que se prometió abolir los subsidios a la exportación de productos agrícolas, y la Declaración Ministerial de Buenos Aires, en la que se abordaron los subsidios a la pesca más perjudiciales. Sin embargo, ciertamente podría argumentarse que merecería la pena que la OMC tuviera en cuenta en sus actividades otros ODS, como los objetivos 8 (*Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos*), 14 (*Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible*) y 17 (*Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible*).

5.4.3. Esto implicaría que todos los acuerdos plurilaterales y multilaterales celebrados bajo los auspicios de la OMC deben contribuir a lograr estos objetivos y que el incumplimiento podría activar el mecanismo de solución de diferencias.

5.4.4. Las conclusiones del sexto Examen Global de la Ayuda para el Comercio de la OMC, que tuvo lugar en Ginebra en julio de 2017, deberían plasmarse en acciones para ayudar a los países en desarrollo a beneficiarse del comercio electrónico y las oportunidades digitales y fomentar la inversión en infraestructuras físicas y digitales.

Bruselas, 23 de enero de 2019.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El papel de los grupos consultivos internos en el seguimiento de la aplicación de los acuerdos de libre comercio»

(Dictamen exploratorio solicitado por el Parlamento Europeo)

(2019/C 159/04)

Ponente: **Alberto MAZZOLA**

Consulta	Parlamento Europeo, 11.9.2018
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Relaciones Exteriores
Aprobado en sección	15.1.2019
Aprobado en el pleno	23.1.2019
Pleno n.º	540
Resultado de la votación	152/0/2
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE reconoce que el comercio contribuye al desarrollo económico en sentido amplio y, a este respecto, apoya aumentar el número de acuerdos comerciales suscritos por la UE. No obstante, los acuerdos de libre comercio también son objeto de intenso debate en cuanto a su contribución al desarrollo social y a la protección medioambiental, sus ventajas e inconvenientes y el modo en que estos se asignan a los países y las diferentes partes interesadas. El CESE desea hacer hincapié en este punto.

1.2. La UE afronta actualmente una demanda cada vez mayor de diálogo constructivo con la sociedad civil en materia comercial. Uno de los principales logros de la participación de las partes interesadas en los grupos consultivos internos (en lo sucesivo, GCI) es el **fortalecimiento** de los procesos **de la sociedad civil**.

1.3. El CESE considera que la participación de la sociedad civil en todo tipo de acuerdos es imprescindible. Por un lado, es una exigencia de control y un elemento de proposición y de legitimación de cuestiones que afectan al conjunto de la sociedad. Por otro, es un componente esencial para hacer efectiva la aspiración estratégica que en este momento tienen todos los acuerdos, y que no puede desarrollarse únicamente sobre la base de las relaciones entre instituciones y gobiernos.

El CESE estima que la participación en todo tipo de acuerdos debe hacerse a través de un único órgano, conjunto de ambas partes del acuerdo, de participación de la sociedad civil.

En opinión del CESE, los GCI deberían ser órganos de asesoramiento, de carácter consultivo e institucionalizado, ser competentes para abarcar todas las disposiciones del acuerdo, tener una composición equilibrada entre los tres sectores y desempeñar un papel representativo, responsable e independiente en el seguimiento y la evaluación de los acuerdos de la UE. Todas estas características son esenciales para el empoderamiento de la sociedad civil, su visibilidad y su capacidad para elaborar propuestas estructuradas que puedan efectivamente influir en la toma de decisiones.

1.4. Entre otras cosas, los GCI deben hacer especialmente hincapié en el cumplimiento por las partes de las normas laborales y los convenios fundamentales de la OIT, así como de los acuerdos multilaterales en materia de medio ambiente.

1.5. El CESE reitera su recomendación de encomendar a los GCI supervisar el impacto de todas las disposiciones de los acuerdos comerciales relativas a los derechos humanos, laborales y medioambientales, y que su ámbito de aplicación abarque los **intereses de los consumidores** ⁽¹⁾.

1.6. **El CESE confía en que, con la ampliación del ámbito de la supervisión por los GCI a la integralidad de los acuerdos y a todos los aspectos de los mismos, incluidos los no relacionados con el desarrollo sostenible, a la vez que se presta especial atención a dichos aspectos, se complementen las iniciativas emprendidas por la Comisión Europea para promover una mejor aplicación de los futuros acuerdos de libre comercio (en lo sucesivo, ALC) de la UE, y apoya dicha ampliación.** Se prevé que los GCI tengan una repercusión positiva en la sensibilización de círculos más amplios de la sociedad civil sobre las ventajas de un comercio libre, basado en normas, sostenible e inclusivo, a la vez que se abordan las deficiencias existentes. Además, pueden proporcionar información fáctica y contribuir a un planteamiento objetivo de los acuerdos comerciales.

1.7. Ampliar su ámbito de actuación a todos los aspectos del acuerdo facilitará, con toda probabilidad, que los países socios acepten el seguimiento de la sociedad civil y aceleren la creación de GCI.

1.8. Resulta especialmente importante colaborar con **terceros países** sobre la base de un respeto y un entendimiento mutuos. El CESE considera extremadamente importante organizar reuniones conjuntas entre los GCI y el país socio. Para todos los acuerdos pertinentes en el futuro, el CESE solicita la creación de un mecanismo entre GCI (que es un órgano conjunto de la sociedad civil con los países socios), en lugar de instaurarse únicamente GCI independientes para cada Parte ⁽²⁾. En aquellos casos en que ya existan otros mecanismos para expresar los puntos de vista de la sociedad civil, sería fundamental mantenerlos, puesto que suscitar confianza y unas condiciones de trabajo adecuadas requiere años de esfuerzo.

1.9. El CESE considera que lo que también hace relevantes a los GCI es su **composición**, y en particular la **representatividad y competencia de sus miembros, que deberá asegurarse con un mecanismo de selección mejorado en consulta con el CESE, como en otros casos acertados**; debe garantizarse que los GCI dispongan de una representación **equilibrada** de los intereses de la sociedad civil y cuenten internamente con conocimientos especializados adecuados. Los GCI deben poder involucrar y consultar a **partes interesadas externas**.

1.10. El CESE recomienda que los GCI se reúnan al menos dos veces al año a nivel de la UE y que se celebren reuniones formales **entre GCI** dos veces al año, con un formato institucional, también por videoconferencia, pero presencial como mínimo una vez al año.

1.11. El CESE recomienda que se organice anualmente en Bruselas una **conferencia de todos los miembros de GCI** a escala de la UE que les permita intercambiar experiencias de sus respectivos GCI.

1.12. Los GCI también deben disponer de la posibilidad de organizar una **audiencia** anual. La cooperación con los organismos institucionales nacionales que representan a la sociedad civil –homólogos del CESE en el ámbito nacional– ayudaría aún más a extender el diálogo más allá de Bruselas y a alcanzar una audiencia más amplia que rebase el marco actual, el cual favorece a las organizaciones basadas en Bruselas.

1.13. La creación de múltiples órganos en el marco del mismo acuerdo crea **confusión** en los socios comerciales de la UE ⁽³⁾ e impone una carga tanto a los terceros países como al CESE. El CESE pide a la UE que proporcione mecanismos consultivos mixtos cuyas atribuciones abarquen todos los pilares de los futuros acuerdos de asociación, comenzando por los acuerdos renegociados con Chile y México, y en el futuro con Mercosur.

⁽¹⁾ Dictamen del CESE sobre los «Capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible en los acuerdos de libre comercio» (DO C 227 de 28.6.2018, p. 27).

⁽²⁾ Dictamen del CESE «Hacia un Acuerdo de Asociación UE-Mercosur», punto 6 (DO C 283 de 10.8.2018, p. 9).

⁽³⁾ Dictamen del CESE sobre los «Capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible en los acuerdos de libre comercio» (DO C 227 de 28.6.2018, p. 27).

1.14. Se ha de instaurar un **mecanismo de notificación** que brinde a las organizaciones de la sociedad civil que participen en futuros GCI la posibilidad de notificar las dificultades en materia de aplicación o de formular sugerencias de mejora. Además, el CESE recomienda que la presidencia de los GCI pueda exponer los puntos de vista de sus grupos a los comités de comercio y desarrollo sostenible, a los que se requeriría que respondan a las cuestiones y recomendaciones formuladas por los GCI en un plazo razonable. El CESE acoge con satisfacción la determinación de la Comisión Europea de adoptar un **mecanismo de reclamaciones estructurado, transparente y acotado en el tiempo** para la futura aplicación de los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible.

1.15. Antes de instaurar los órganos de la sociedad civil, el CESE realiza un gran esfuerzo para crear GCI o comités consultivos mucho antes de la entrada en vigor del acuerdo. Esta labor del CESE merece recabar el reconocimiento y el apoyo del Parlamento Europeo, del Consejo –especialmente en el ejercicio su función presupuestaria– y de la Comisión

1.16. Con objeto de garantizar la visibilidad de los GCI, el CESE recomienda que **se defina una estrategia de comunicación** que incluya el recurso a páginas web, una plataforma informática para los intercambios y los medios sociales.

1.17. Debe brindarse apoyo financiero para la aplicación de futuros acuerdos, especialmente por parte de los gobiernos socios. El CESE considera que **el texto de los acuerdos debería explicitar el compromiso de financiar adecuadamente y apoyar política y logísticamente los órganos previstos de la sociedad civil**, también por parte de los gobiernos socios.

1.18. El CESE cree que su participación es inestimable, y desea seguir formando parte de todos los GCI.

1.19. Gracias a sus normas y su forma de trabajar, así como sus miembros, el CESE garantiza a los GCI un funcionamiento estructurado y organizado, contribuyendo a determinar homólogos en el país socio, estableciendo el orden del día, dirigiendo las reuniones, informando a las instituciones de la UE y a la sociedad civil y garantizando la rendición de cuentas.

1.20. Se prevé que el coste para el CESE de formar parte de todos los GCI se duplicará en los próximos tres años y se triplicará para llegar a abarcar los acuerdos de libre comercio que están actualmente en fase de negociación. Por tanto, los GCI representarán un reto para el CESE en términos de recursos financieros y humanos. El CESE pide a las autoridades presupuestarias un presupuesto adicional acorde con los gastos corrientes que prevé la Comisión para ayudar a los grupos consultivos internos a desempeñar la labor prevista en cuanto a cantidad y calidad.

1.21. El CESE propone que para crear un GCI y establecer su número de miembros se apliquen los criterios siguientes: el volumen total anual de comercio exterior con la UE, las inversiones de la UE en el país o países socios, la trascendencia del acuerdo desde un punto de vista geopolítico y estratégico así como consideraciones pertinentes en materia de sostenibilidad.

1.22. Por parte de la UE, los GCI **informan esencialmente a la Comisión Europea**, y sería importante que en el futuro también pudieran presentar un informe al Parlamento y al Consejo. Asimismo, el CESE recomienda entablar un diálogo periódico y estructurado entre los GCI de la UE, la Comisión, el SEAE, **el Parlamento Europeo** y los Estados miembros de la UE. Por lo que respecta al Parlamento Europeo, podría diseñarse un mecanismo de consulta estructurado y periódico.

2. Contexto

2.1. El presidente del Parlamento Europeo, de conformidad con el artículo 304, párrafo primero, segunda frase, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, ha consultado al CESE para que elabore un dictamen sobre el funcionamiento de los grupos consultivos internos ⁽⁴⁾, señalando que existen «varios aspectos que requieren un análisis y un debate más detallados, como los recursos que necesitan los [GCI] para ejercer eficazmente sus funciones, cómo resolver los retos organizativos y logísticos que afrontan actualmente los órganos de la sociedad civil, cómo mejorar la interacción entre los [GCI] y los comités de comercio y desarrollo sostenible y cualquier otro aspecto que permita mejorar la situación actual».

⁽⁴⁾ Carta de Antonio Tajani, presidente del Parlamento Europeo, a Luca Jahier, presidente del Comité Económico y Social Europeo, del 11 de octubre de 2018.

2.2. Los grupos consultivos internos constituyen uno de los logros más importantes de la inclusión de capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible en los acuerdos de libre comercio de la UE. Su creación no solo se fundamenta en la política comercial de la UE, sino, de un modo más general, en la firme voluntad política de la UE de integrar el desarrollo sostenible en todas sus políticas y estrategias desde la Declaración de la Conferencia «Río + 20» de 2012. La estrategia «**Comercio para todos**», adoptada por la Comisión Europea en 2015, también tenía por objeto dotar de mayor transparencia e inclusividad a la política comercial de la UE, entre otras cosas profundizando en el diálogo con la sociedad civil.

2.3. El 26 de febrero de 2018, la Comisión Europea presentó un documento oficioso ⁽⁵⁾ que «propone un conjunto de **quince acciones concretas** y practicables para renovar los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible», incluyendo entre otros aspectos «**ampliar el ámbito sustantivo de la función de asesoramiento de los GCI para que abarque la aplicación de la integridad de los acuerdos en el marco de los futuros ALC**». El documento oficioso afirma que «[este] enfoque se introducirá por primera vez con los ALC UE-México y UE-Mercosur, y de ahí en adelante formará parte del enfoque negociador habitual de la Comisión».

2.4. Los acuerdos UE-México y UE-Mercosur son acuerdos de asociación y, por tanto, también incluyen pilares políticos y de cooperación negociados por el SEAE. La UE ha propuesto un enfoque «engarzado» de los GCI y los foros de la sociedad civil a nivel del acuerdo de asociación general y también para la faceta comercial. Por el contrario, los ALC independientes, por ejemplo con Indonesia, Australia y Nueva Zelanda, tendrían un enfoque más sencillo que abarque todo el ALC. En intercambios con la Comisión se destacó que la redacción de las disposiciones para la sociedad civil será no concluyente y que esta tendrá libertad para aportar contribuciones sobre cualquier asunto de interés, incluso aunque no guarde relación con el desarrollo sostenible.

2.5. El CESE ya ha emitido varios dictámenes ⁽⁶⁾ sobre comercio y desarrollo sostenible, en los que insta a reforzar su mecanismo de seguimiento y formula recomendaciones para mejorar el funcionamiento de los GCI. En su dictamen sobre «Capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible en los acuerdos de libre comercio», el CESE ha pedido específicamente que se encomiende a los GCI supervisar el impacto de todas las disposiciones de los acuerdos comerciales relativas a los derechos humanos, laborales y medioambientales, y que se amplíe el ámbito de sus atribuciones hasta abarcar los intereses de los consumidores, así como el impacto social y económico. El CESE también se congratula de que, a partir de ahora, se publique cada año un informe sobre la aplicación de los acuerdos de libre comercio.

2.6. El Acuerdo de Asociación Económica (AAE) Cariforum-UE y el ALC UE-Corea, que entraron en vigor en 2014 y 2011, respectivamente, fueron los **primeros acuerdos en prever** el establecimiento de un órgano consultivo de la sociedad civil encargado del seguimiento de la aplicación del capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible del Acuerdo. Todos los acuerdos posteriores de la UE, a saber, con América Central, Colombia, Perú y Ecuador, Georgia, Moldavia, Ucrania y Canadá, han adoptado este enfoque. En la actualidad, se encuentran en funcionamiento ocho GCI, integrados por veintisiete miembros del CESE, se prevé la creación de otros cinco de aquí a 2021 y podrían instaurarse más en el futuro, sujetos a la conclusión de las negociaciones en curso sobre nuevos ALC, como las entabladas con Australia y Nueva Zelanda, o a la luz de la revisión de acuerdos vigentes.

2.7. Los GCI, según prevén los acuerdos vigentes, permiten una representación equilibrada de los intereses de la sociedad civil a través de los tres subgrupos en que están vertebrados: empresarios, sindicatos y actividades diversas, como las organizaciones medioambientales y las asociaciones de consumidores, así como otras partes interesadas pertinentes. Los miembros de los GCI representan a las principales organizaciones económicas y sociales europeas, así como a organizaciones medioambientales, asociaciones de consumidores, agricultores y otros intereses del tercer sector. El CESE es un componente permanente de los GCI.

⁽⁵⁾ El documento oficioso de los servicios de la Comisión titulado «Feedback and way forward on improving the implementation and enforcement of Trade and Sustainable Development chapters in EU Free Trade Agreements» (Aportaciones y próximas medidas para la mejora de la aplicación y el cumplimiento de los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible de los acuerdos de libre comercio de la Unión) hizo balance del debate que incluyó consultas a los Estados miembros de la UE, el Parlamento Europeo y la sociedad civil (http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/february/tradoc_156618.pdf).

⁽⁶⁾ Dictámenes del CESE «Capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible en los acuerdos de libre comercio» (DO C 227 de 28.6.2018, p. 27), «Hacia un Acuerdo de Asociación UE-Mercosur» (DO C 283 de 10.8.2018, p. 9) y «El Acuerdo de Libre Comercio UE y Corea — Capítulo dedicado al comercio y al desarrollo sostenible» (DO C 81 de 2.3.2018, p. 201).

3. Observaciones generales

3.1. El CESE reconoce que el comercio contribuye al crecimiento y al desarrollo económicos en sentido amplio y, a este respecto, apoya aumentar el número de acuerdos comerciales suscritos por la UE. No obstante, los acuerdos de libre comercio también son objeto de intenso debate en cuanto a su contribución al desarrollo social y a la protección medioambiental, sus ventajas e inconvenientes y el modo en que estos se asignan a los países y las diferentes partes interesadas. La UE afronta actualmente una demanda cada vez mayor de diálogo constructivo con la sociedad civil sobre los acuerdos de libre comercio. Entre los **mecanismos actuales de la UE** se incluyen los GCI, los comités consultivos mixtos, las plataformas de la sociedad civil, los foros de la sociedad civil y los foros conjuntos de la sociedad civil. Esta compleja arquitectura de mecanismos de consulta en cierto modo hace que sea un reto convertirlas en estructuras eficaces y que funcionen adecuadamente ⁽⁷⁾. Otros mecanismos de diálogo con la sociedad civil sobre la política comercial de la UE incluyen consultas públicas y plataformas como el Diálogo de la Sociedad Civil y el Grupo de Expertos sobre los Acuerdos Comerciales de la UE (solicitado por la DG Comercio).

3.2. El Tratado de Lisboa reforzó y confirmó la función y la composición del CESE como representación institucional de la sociedad civil organizada. El CESE, en asociación con las otras instituciones, fue creado para ser el instrumento de democracia participativa y diálogo civil a escala europea. Desde una perspectiva institucional, el CESE traslada los puntos de vista de la sociedad civil de la UE sobre la política comercial de la UE mediante sus dictámenes, entre otros medios. Dada su función, el CESE solicita que se le consulte durante la fase de negociación de los acuerdos de asociación, los acuerdos de asociación económica y los acuerdos de libre comercio de la UE.

3.3. El CESE, que es un miembro permanente de los GCI, hace las veces de secretaria de todos los GCI existentes y dispone de extensos conocimientos de primera mano sobre las ventajas y la repercusión que tiene el seguimiento de la sociedad civil en la aplicación de los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible. Algunas de las lecciones extraídas de la labor de los GCI existentes serán aplicables, *mutatis mutandis*, en caso de ampliarse el ámbito de las atribuciones de los GCI a otros capítulos de los acuerdos. Asimismo, el CESE considera importante presentar consideraciones adicionales y desea formular **recomendaciones** sobre la pertinencia de los GCI, su eficacia y eficiencia, su composición, sus métodos de trabajo y la duración de su mandato, así como sobre otros aspectos administrativos y presupuestarios.

Pertinencia de los GCI

3.4. El CESE apoya el concepto de desarrollo sostenible en sus tres dimensiones –económica, social y medioambiental–, que están interrelacionadas y se refuerzan mutuamente. Resulta evidente que el comercio internacional solo puede tener lugar tomando en cuenta el desarrollo sostenible, la protección medioambiental y la protección social de los trabajadores, los ciudadanos y los derechos de los consumidores. Los acuerdos deben incluir disposiciones dirigidas a establecer una igualdad de condiciones y una competencia leal en todos estos aspectos.

3.5. En general, la participación de representantes de la sociedad civil ha contribuido a obtener mejores resultados, en forma de repercusiones positivas de los acuerdos comerciales en los ámbitos económico, social y medioambiental. El **valor añadido** de su participación en el seguimiento de los ALC de la UE es fundamental, como demuestran los avances concretos en el caso de Corea ⁽⁸⁾. Es importante recordar que el diálogo institucionalizado con la sociedad civil constituye una característica distintiva del modo de vida y de la forma de trabajar de la UE; sin embargo, debemos reconocer que nuestros socios no siempre lo comparten. Según el CESE, los GCI deben seguir teniendo un papel asesor, consultivo, responsable e independiente en el seguimiento y la evaluación de los acuerdos de la UE. La participación de la sociedad civil también supone una contribución esencial al valor estratégico de estos acuerdos, que actualmente van más allá de los meros beneficios comerciales.

3.6. Uno de los principales logros de la participación de las partes interesadas mediante estructuras como los GCI es el **fortalecimiento** de los procesos **de la sociedad civil** y el empoderamiento de las organizaciones de la sociedad civil que encuentran poco o ningún reconocimiento por parte de sus propios gobiernos. Esto es especialmente cierto en el caso de países socios cuya concepción de la función de la sociedad civil difiere de la que tiene la UE y cuyas prácticas de consulta a la sociedad civil están menos desarrolladas. En varias ocasiones, sobre todo cuando el socio comercial es un país en desarrollo, la creación de un GCI ha permitido empoderar a las partes interesadas que atesoran conocimientos especializados fundamentales y adoptar un enfoque ascendente para solventar problemas mediante el diálogo, la cooperación y el desarrollo de capacidades ⁽⁹⁾.

3.7. El enfoque «cooperativo» de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) puede representar una contribución políticamente relevante para garantizar un seguimiento innovador, eficaz y satisfactorio de la aplicación de las cláusulas de los acuerdos de libre comercio, incluso en ausencia de disposiciones exigibles. En este caso, la función de las OSC en el contexto comercial es apoyar un planteamiento pragmático y flexible del desarrollo sostenible adaptado a las condiciones específicas de los países donde se constituyan los GCI. La labor conjunta de los GCI organizados en este contexto entre los países socios y la UE puede desempeñar un papel importante a la hora de detectar problemas y proponer políticas públicas para superarlos.

3.8. Entre otras cosas, los GCI deben hacer especialmente hincapié en la ratificación y el cumplimiento por las partes de las normas laborales y los convenios fundamentales de la OIT, así como de los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente. La aplicación y el cumplimiento de legislación fundamental y concreta, por ejemplo sobre libertad de asociación, negociación colectiva, diálogo social, protección social, salud y seguridad e inspección laboral, deben ser objeto de especial atención por parte de los GCI.

⁽⁷⁾ Este aspecto se desarrolla más detalladamente en el punto 4.8.

⁽⁸⁾ Véase la consulta formal realizada en 2018 por la DG Comercio al Gobierno de Corea sobre la situación de los derechos sindicales en Corea y la falta de ratificación por parte de Corea de determinados Convenios de la OIT, como solicitó en repetidas ocasiones el GCI de la UE sobre Corea.

⁽⁹⁾ Damien Raess, p. 13.

3.9. La participación de la sociedad civil mediante los GCI contribuye a preservar y mejorar la protección de los consumidores, considerar las repercusiones medioambientales y garantizar el pleno cumplimiento de los objetivos de sostenibilidad, así como analizar las oportunidades para las pequeñas y medianas empresas. Los GCI también pueden comprobar las posibles consecuencias sociales negativas en lo relativo a la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres y los derechos de las personas con discapacidad y otras minorías, así como la igualdad de acceso a los servicios de interés general. Las organizaciones de **consumidores** han mostrado su apoyo a los ALC de la UE y han solicitado que se siga garantizando la protección de los consumidores tras la liberalización de los mercados. Los consumidores han propuesto la introducción de un capítulo sobre consumidores en los futuros acuerdos de la UE. La ampliación del alcance de la labor de seguimiento de los GCI haría posible que las asociaciones de consumidores pudiesen seguir más de cerca la aplicación del capítulo específico relativo a los consumidores.

3.10. Los GCI podrían contribuir a definir las cuestiones prioritarias relativas a la aplicación. Tal como demuestra la Comisión Europea en su Informe sobre los obstáculos al comercio y a la inversión, el proteccionismo en sus distintas formas sigue aumentando, lo cual afecta negativamente a las partes interesadas de la UE. En caso de detectarse incumplimientos o una aplicación deficiente de las disposiciones, los **agentes económicos** podrán tener a su disposición, a través del GCI, un canal adicional mediante el que sensibilizar respecto de los problemas sobre el terreno, y se debería brindar al GCI la posibilidad de alertar de posibles vínculos entre las tasas de utilización de preferencias de los ALC y los obstáculos al comercio contenidos en la Base de Datos de Acceso al Mercado. Tal como pone de manifiesto un informe reciente ⁽¹⁰⁾, la no utilización de aranceles de ALC preferentes puede resultar sumamente difícil de cuantificar, sobre todo en el caso de las **pequeñas y medianas empresas**. Asimismo, el CESE desea insistir en el vínculo esencial de la dimensión económica y la forma en que se aplican los aranceles para fomentar y proteger los puestos de trabajo.

Ampliación del ámbito de actuación de los GCI

3.11. **Habida cuenta de las ventajas de la participación de la sociedad civil, el CESE confía en que con la ampliación del ámbito de la supervisión por los GCI a la integralidad de los acuerdos y a todos los aspectos de los mismos, incluidos los no relacionados con el desarrollo sostenible, a la vez que se presta especial atención a dichos aspectos, se complementen las iniciativas emprendidas por la Comisión Europea para promover una mejor aplicación de los ALC de la UE.** Se prevé que los GCI tengan una repercusión positiva en la sensibilización de círculos más amplios de la sociedad civil sobre las ventajas de un comercio libre, basado en normas, sostenible e inclusivo, a la vez que se abordan las deficiencias existentes. El seguimiento de la aplicación de los ALC es fundamental para demostrar tanto los beneficios como los efectos negativos derivados de los acuerdos para los empresarios, trabajadores, consumidores y ciudadanos en general. Además, pueden proporcionar información fáctica y contribuir a un planteamiento objetivo de los acuerdos comerciales.

3.12. Ampliar su ámbito de actuación a los aspectos empresariales del acuerdo facilitará, con toda probabilidad, que los países socios acepten el seguimiento por la sociedad civil y aceleren la creación de GCI ⁽¹¹⁾. Los GCI deben gozar de una posición (por su composición, métodos de trabajo, etc.) que les permita abordar adecuadamente la variedad de cuestiones que susciten todos los capítulos de los ALC y deben tener la capacidad de interactuar con los sectores adecuados de la sociedad civil. El CESE considera que la ampliación del ámbito de seguimiento a todos los aspectos contemplados por el acuerdo requerirá establecer un orden de prioridades, de tal forma que los esfuerzos se dirijan a donde sea más necesario, preservando una representación equilibrada de todos los intereses en el programa de trabajo del GCI.

3.13. Sin embargo, el CESE lamenta que la ampliación del ámbito de aplicación no vaya acompañada de un mayor refuerzo del mecanismo de seguimiento respecto del cumplimiento de los compromisos en los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible, que reviste una importancia fundamental para el CESE, y el importante papel de los GCI para garantizar que las infracciones se detectan y abordan de manera eficaz.

⁽¹⁰⁾ Informe de la UNCTAD y la Dirección Nacional de Comercio de Suecia.

⁽¹¹⁾ Por ejemplo, en 2018, entre las cuestiones relativas a la aplicación del ALC UE-Corea figuran la ratificación y aplicación de los Convenios de la OIT, la exportación de carne de vacuno a Corea, la remuneración de los derechos de propiedad intelectual, el marco reglamentario, el acceso al mercado de productos electrónicos, vehículos y maquinaria y la mejora de los procedimientos aduaneros. Obviamente, otros ALC tendrán que abordar cuestiones específicas.

4. Cuestiones específicas que deben abordarse

Los GCI en los países socios

4.1. Resulta especialmente importante colaborar con **terceros países** sobre la base de un respeto y un entendimiento mutuos. Varios gobiernos son muy reacios a negociar un capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible e instaurar un mecanismo de seguimiento de la sociedad civil. En muchos países, la participación de la sociedad civil en el seguimiento de la aplicación de los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible a menudo se organiza con arreglo a sistemas distintos a los empleados en la UE. Por ejemplo, Canadá está instaurando dos GCI, uno sobre medio ambiente y otro sobre cuestiones laborales. La creación de un GCI constituye un proceso gradual que exige un esfuerzo por parte de la UE para apoyar a sus socios a la hora de fomentar la participación de la sociedad civil. El CESE considera extremadamente importante organizar reuniones conjuntas entre los GCI y el país socio. Para todos los acuerdos que se suscriban en el futuro, el CESE solicita la creación de un mecanismo entre GCI (que es un órgano conjunto de la sociedad civil con los países socios), en lugar de instaurarse únicamente GCI independientes para cada parte⁽¹²⁾. Sin embargo, en aquellos casos en que ya existan otros mecanismos para expresar los puntos de vista de la sociedad civil, como en el caso del Acuerdo de Asociación UE-Chile, sería fundamental mantenerlos, puesto que suscitar confianza y unas condiciones de trabajo adecuadas requiere años de esfuerzo.

4.2. Entre las principales carencias, algunas de las cuales ya han sido señaladas por el CESE en dictámenes anteriores, cabe mencionar: una representación desequilibrada, graves retrasos, falta de apoyo político y financiero por parte de los gobiernos socios y la exclusión de las organizaciones más representativas de un país específico, lo cual obstaculiza claramente erigirse en socio adecuado. Escoger organizaciones nacionales en lugar de estructuras de la sociedad civil existentes, representativas y equilibradas a nivel regional (el caso de América Central y Mercosur) socava la capacidad de la sociedad civil de colaborar a escala regional y la propia cohesión regional.

4.3. La UE debe convencer, con diplomacia pero también con firmeza, a los países socios de la necesidad de cumplir el acuerdo de constituir GCI equilibrados y representativos. Para ello es preciso establecer una coordinación entre la Comisión, el SEAE, el Parlamento Europeo y los diferentes órganos que lo constituyen y el CESE.

Composición y representatividad

4.4. Lo que también hace relevantes a los GCI es su **composición**, y en particular la representatividad y competencia de sus miembros, que son aspectos clave que deben mantenerse en el futuro y fomentarse en mayor medida en terceros países. Esto debe garantizarse en el proceso de selección, y el CESE confía en que se le consultará sobre su mejora. En los GCI debe garantizarse una representación **equilibrada** de los intereses de la sociedad civil. El objetivo es asegurarse de que ninguna parte interesada ni ningún subgrupo de partes interesadas consigan dominar el debate o el programa, que deben incorporar cuestiones propuestas por todos los subgrupos.

Eficiencia y eficacia/Desafíos logísticos y organizativos

4.5. El número limitado de miembros (generalmente no más de seis por subgrupo) y su *modus operandi* garantizan la eficiencia y eficacia de los GCI. El CESE recomienda que los GCI se reúnan al menos dos veces al año a escala de la UE y que se formalicen en el texto de los futuros acuerdos las reuniones **entre GCI**, permitiendo que se celebren dos veces al año (mientras que una de las reuniones debe ser presencial, la segunda podría celebrarse por videoconferencia por motivos logísticos y presupuestarios). El CESE insta a los negociadores a aprender de las experiencias derivadas de otros acuerdos de libre comercio, donde se han creado grupos consultivos internos de la sociedad civil por cada parte, sin posibilidad de mantener un diálogo conjunto reconocido en el marco de los acuerdos. Han quedado de manifiesto las evidentes limitaciones de este modelo. El CESE pide que las partes en los acuerdos vigentes reconozcan formalmente las reuniones entre GCI en los acuerdos actuales. Dichas reuniones entre GCI permiten que las organizaciones de la sociedad civil que participen regularmente en sus respectivos ejercicios de seguimiento interno puedan intercambiar opiniones sobre cuestiones de aplicación. La definición de metas y de un programa de trabajo común permite a los miembros de los GCI evaluar los avances logrados, elaborar recomendaciones conjuntas y responder ante las instituciones y la sociedad civil, velando por la transparencia, la rendición de cuentas y la continuidad.

4.6. Una mejor coordinación de los GCI garantizará un seguimiento de mayor calidad por parte de la sociedad civil. Habida cuenta de los considerables conocimientos adquiridos en cada GCI, el CESE recomienda que se organice anualmente en Bruselas una **conferencia de todos los miembros de GCI** a nivel de la UE, que les permita intercambiar mutuamente las experiencias de sus respectivos GCI.

4.7. La composición de futuros GCI deberá reflejar el conjunto de cuestiones que integrarán el programa de trabajo. Para ello se solicita la participación de las organizaciones que disponen de los **conocimientos especializados** necesarios sobre todos los aspectos de los acuerdos comerciales y que tienen intereses directos en juego. Para que el seguimiento realizado por los GCI abarque adecuadamente todos los aspectos de los ALC, los GCI deben contar internamente con los conocimientos especializados necesarios, así como poder ampliar su participación y consultar a **partes interesadas externas**. Los GCI también deben disponer de la posibilidad de organizar una **audiencia** anual. La cooperación con los organismos institucionales nacionales que representan a la sociedad civil, los homólogos del CESE en el ámbito nacional, ayudará aún más a extender el diálogo más allá de Bruselas y a alcanzar una audiencia más amplia que rebase el marco actual, el cual favorece a las organizaciones basadas en Bruselas.

⁽¹²⁾ Dictamen del CESE «Hacia un Acuerdo de Asociación UE-Mercosur», punto 6 (DO C 283 de 10.8.2018, p. 9).

4.8. La creación de múltiples órganos en el marco del mismo acuerdo crea **confusión** en los socios comerciales de la UE ⁽¹³⁾ e impone una carga tanto a los terceros países como al CESE. Resulta innecesario e ineficiente prever una representación de la sociedad civil por duplicado, en el ámbito general del acuerdo comercial y también en el capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible. Por ejemplo, en el caso de los Acuerdos de Asociación con Moldavia, Georgia y Ucrania, se crean dos órganos diferentes: el pilar político del Acuerdo insta una Plataforma de la Sociedad Civil, responsable de **todas** las cuestiones contempladas en el acuerdo, mientras que el pilar comercial del acuerdo establece un GCI. El CESE pide a la UE que proporcione mecanismos consultivos mixtos cuyas atribuciones abarquen todos los pilares de los futuros acuerdos de asociación, comenzando por los acuerdos renegociados con Chile y México, y en el futuro con Mercosur.

4.9. Se ha constatado que, cuando anteriormente un GCI notificaba el incumplimiento de distintas disposiciones, no obtenía una respuesta rápida. Se ha de instaurar un **mecanismo de notificación** que brinde a las organizaciones de la sociedad civil que participen en futuros GCI la posibilidad de notificar las dificultades en materia de aplicación o de formular sugerencias de mejora. Además, el CESE recomienda que la presidencia de los GCI pueda exponer los puntos de vista de sus grupos a los comités de comercio y desarrollo sostenible, a los que se requeriría que respondan a las cuestiones y recomendaciones formuladas por los GCI en un plazo razonable. El CESE acoge con satisfacción la determinación de la Comisión Europea de adoptar un **mecanismo de reclamaciones estructurado, transparente y acotado en el tiempo** con vistas a la futura aplicación de los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible. Este compromiso también debería servir para inspirar el enfoque futuro.

Mayor transparencia y estrategia de comunicación

4.10. Con anterioridad a la instauración de los órganos de la sociedad civil, el CESE realiza un gran esfuerzo para crear GCI o comités consultivos mucho antes de la entrada en vigor del acuerdo. Este es el caso, en particular, en América Central, Canadá, Japón, Chile, Mercosur o Ucrania, donde los miembros del CESE han contactado con las organizaciones homólogas y los gobiernos para concienciarlos de la necesidad de preparar nuestra futura labor conjunta. Esta labor del CESE merece recabar el apoyo del Parlamento Europeo, la DG Comercio y el SEAE, con el fin de ofrecer información a las organizaciones de la sociedad civil en los países socios sobre la necesidad de crear estos organismos de la sociedad civil para lograr que sean operativos lo antes posible tras la entrada en vigor del acuerdo.

4.11. Después de su creación, y con objeto de garantizar la visibilidad de los GCI, el CESE recomienda emprender una **campaña de comunicación** y actualizar con regularidad la **página web** correspondiente con los documentos de las reuniones, incluidos los órdenes del día y las actas. A tal efecto podría crearse una plataforma informática que facilite los intercambios entre los GCI de la UE y los de los países socios. También debería recurrirse a los medios sociales.

Recursos necesarios

4.12. Hasta ahora, tanto el CESE como la Comisión Europea han proporcionado financiación y recursos humanos para apoyar el funcionamiento de los GCI. A partir de 2018, la Comisión ha reservado un presupuesto de tres millones de euros para tres años. La organización logística de las reuniones de los GCI se encomendará a un **contratista externo**.

4.13. Debe brindarse mayor apoyo financiero para la aplicación de futuros acuerdos, especialmente por parte de los gobiernos socios. Las instituciones de la UE deberían plantear periódicamente la cuestión a los gobiernos de los países socios para buscar juntos soluciones sostenibles a más largo plazo. El CESE considera que **el texto de los acuerdos debería explicitar el compromiso de financiar adecuadamente y apoyar política y logísticamente los órganos previstos de la sociedad civil**, también por parte de los gobiernos socios.

5. El CESE y los GCI

5.1. A petición de la Comisión Europea, el CESE apoya a los GCI a través de sus miembros y su secretaría. El CESE considera que su participación es valiosa y desea seguir formando parte de todos los GCI. El CESE recomienda que se fije en cinco años la duración del mandato como miembro de un GCI, en aras de la estabilidad y la continuidad. No obstante, los miembros de la presidencia deberían rotar cada dos años y medio.

5.2. El CESE garantiza a los GCI un funcionamiento estructurado y organizado, contribuyendo a determinar homólogos en el país socio, estableciendo el orden del día, dirigiendo las reuniones, informando a las instituciones de la UE y a la sociedad civil y garantizando la rendición de cuentas. Por estos motivos, el CESE ocupa una posición ideal para presidir los GCI y propone, por lo tanto, que los futuros acuerdos de libre comercio incluyan disposiciones para que el CESE ejerza la presidencia del GCI europeo.

⁽¹³⁾ Dictamen del CESE sobre los «Capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible en los acuerdos de libre comercio» (DO C 227 de 28.6.2018, p. 27).

5.3. Se prevé que el coste para el CESE de formar parte de todos los GCI se duplicará en los próximos tres años y se triplicará para llegar a abarcar los acuerdos de libre comercio que están actualmente en fase de negociación. También se calcula que la participación del CESE en los GCI requerirá que se involucren otros cincuenta miembros suyos.

5.4. Por tanto, los GCI representarán un reto para el CESE en términos de recursos financieros y humanos. Se calcula que una vez que todos los GCI actuales y futuros estén en funcionamiento, el coste anual podría ascender hasta el 24 % del presupuesto actual de la Sección de Relaciones Exteriores dedicado a los miembros.

5.5. En cuanto a los recursos humanos, también será necesario reforzar la secretaría de la Sección de Relaciones Exteriores, así como su presupuesto para misiones. En virtud del acuerdo suscrito entre el CESE y la Comisión Europea (DG Comercio), la Sección de Relaciones Exteriores (REX) del CESE asume la secretaría de los GCI de la UE que prevé crear y sirve de enlace con los GCI de los países socios en asuntos relacionados con las reuniones conjuntas anuales y la cooperación entre sesiones.

5.6. El CESE desea poner especialmente de relieve que la labor de secretaría realizada por los funcionarios del CESE facilita los trabajos de los GCI en ámbitos que van más allá de los meramente organizativos. Los GCI se benefician de la larga experiencia del personal del CESE en labores de apoyo a las consultas de la sociedad civil, tanto dentro de la UE como con terceros países o regiones (en la actualidad la secretaría de la Sección REX gestiona diecisiete órganos comunes con terceros países). La secretaría:

- aporta asesoramiento político al trabajo de los miembros;
- presta asistencia a los presidentes de los GCI a la hora de determinar el orden del día de las reuniones y levanta acta de las reuniones;
- asesora sobre posibles oradores, expertos y organizaciones de la sociedad civil que podrían ser invitados;
- prepara los expedientes de las reuniones y facilita continuamente información sobre los temas que son de interés para los miembros de los GCI;
- hace uso de su red de contactos en otras instituciones de la UE y en organizaciones internacionales a fin de facilitar los intercambios entre los GCI y esas instituciones.

Sin embargo, esta tarea implica un esfuerzo creciente en términos tanto económicos como humanos.

5.7. El CESE muestra su agradecimiento al Parlamento Europeo, que solicitó un aumento del presupuesto para miembros y personal en 2017 y 2018, y confía en que dicho apoyo pueda mantenerse en el futuro. El CESE pide a las autoridades presupuestarias un presupuesto adicional acorde con los gastos corrientes que prevé la Comisión para ayudar a los grupos consultivos internos a desempeñar la labor prevista en cuanto a cantidad y calidad.

5.8. La limitación de los recursos implica, cuando se cree inicialmente un GCI, que el CESE participe con tres miembros en un GCI normal y con seis miembros únicamente en casos excepcionales, como por ejemplo:

- un GCI con un país o región que represente más de 100000 millones EUR del volumen total anual de comercio de la UE;
- o inversiones de la UE que superen los 100000 millones EUR;
- o que tenga una relevancia considerable desde un punto de vista geopolítico y estratégico;
- o cuando las consideraciones en materia de sostenibilidad sean especialmente relevantes.

Deben considerarse criterios similares para decidir si se crea o no un GCI. La UE ha suscrito acuerdos comerciales con 69 países y regiones en todo el mundo. No todos ellos requerirán la creación de un GCI.

El CESE y las instituciones de la UE

5.9. Los GCI desempeñan un papel diferente ante la UE y ante el país socio. Por parte de la UE, los GCI **informan esencialmente a la Comisión Europea**, y sería importante que en el futuro también pudieran presentar un informe al Parlamento y al Consejo. Por lo que respecta al **Parlamento Europeo**, actualmente los GCI solo le informan en caso de que sea necesario y de modo informal a petición de la Comisión INTA o de una de sus delegaciones para las relaciones con terceros países. Podría diseñarse un mecanismo de consulta más estructurado y periódico.

Bruselas, 23 de enero de 2019.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

III

(Actos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

540.º PLENO DEL CESE, 23.1.2019 – 24.1.2019

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE en lo que respecta a la introducción de medidas técnicas detalladas para el funcionamiento del régimen definitivo del IVA de tributación de los intercambios entre Estados miembros

[COM(2018) 329 final-2018/0164 (CNS)]

(2019/C 159/05)

Ponente: **Krister ANDERSSON**Coponente: **Giuseppe GUERINI**

Consulta	Consejo de la Unión Europea, 11.7.2018
Fundamento jurídico	Artículo 113 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	unión económica y monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en sección	20.12.2018
Aprobado en el pleno	24.1.2019
Pleno n.º	540
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	163/0/2

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge favorablemente la propuesta de la Comisión de sustituir el régimen transitorio del IVA de tributación de los intercambios entre Estados miembros, establecido hace más de veinticinco años y aún en vigor. Superar el régimen transitorio es un paso crucial para completar el paso al régimen definitivo del IVA basado en el principio del país de destino para gravar las mercancías en las relaciones entre empresas y es un logro importante que demuestra la consolidación continua del mercado interior de la UE.

1.2. El CESE insta una vez más ⁽¹⁾ a la Comisión a que explore cómo introducir lo antes posible un régimen común tanto para los servicios como para los bienes, con el fin de reducir los problemas previsibles provocados por la existencia de dos sistemas diferentes para los bienes y servicios. Sin embargo, la Comisión se ha pronunciado reiteradamente a favor de una transición gradual en dos fases hacia el nuevo régimen, con la inclusión de las mercancías en un primer momento, y de los servicios en una segunda fase.

1.3. El CESE subraya la importancia de seguir trabajando hacia la segunda fase, ya que tratar los bienes y servicios de la misma manera a efectos del IVA impulsaría en mayor medida el crecimiento y resultaría más eficaz en la lucha contra el fraude.

1.4. El CESE destaca que, si bien la propuesta de la Comisión es amplia y está bien elaborada, siguen sin resolverse algunas cuestiones importantes. El sistema propuesto se beneficiaría, sin duda, de la existencia de disposiciones explícitas, o de una mayor claridad en lo que respecta a la gestión de las deudas incobrables y de los reembolsos dentro del marco de la ventanilla única. Asimismo, podrían incluirse y elaborarse definiciones adicionales en relación con conceptos tales como «mercado» y «plataformas».

⁽¹⁾ Véanse los anteriores dictámenes del CESE, *Plan de acción sobre el IVA* (DO C 389 de 21.10.2016, p. 43); *Paquete sobre la reforma del IVA (I)* (DO C 237 de 6.7.2018, p. 40); *Paquete sobre la reforma del IVA (II)* (DO C 283 de 10.8.2018, p. 35).

1.5. El CESE señala que el sistema propuesto dará lugar a efectos de flujo de caja derivados de la aplicación del IVA a las entregas de bienes transfronterizas entre empresas, que se traducirán en un ingreso de flujo de caja para el vendedor y en un coste de flujo de caja para el comprador. Sin embargo, el coste del capital será en general mayor, ya que el tiempo de recuperación del IVA siempre será mayor que el tiempo durante el cual el vendedor tenga en su poder el IVA. Además, a través del sistema de ventanilla única, se obtendrá un período de declaración diferenciado a partir de los períodos de declaración de los Estados miembros, el tiempo de pago a sus autoridades fiscales locales y la eficacia de las autoridades fiscales a la hora de devolver el IVA al país del comprador.

1.6. El CESE pide un ulterior análisis de estos aspectos para evitar efectos negativos sobre el mercado único y garantizar la seguridad y previsibilidad del nuevo régimen del IVA, reduciendo así los costes de cumplimiento y la carga administrativa.

1.7. El CESE pide que se apliquen en todos los Estados miembros criterios claros y proporcionados en relación con el concepto de «sujeto pasivo certificado» (SPC), a fin de facilitar el acceso más amplio posible a su estatus. Para lograr el objetivo del nuevo régimen (basado en el principio del país de destino), sería beneficioso armonizar el plazo durante el cual los Estados miembros deben tramitar una solicitud para obtener la condición de SPC. Los Estados miembros deben procesar rápidamente una solicitud de SPC para que las empresas puedan seguir funcionando sin interrupciones, retrasos y cargas administrativas innecesarios debidos a la incertidumbre. Al mismo tiempo, la Comisión Europea debe supervisar cuidadosamente el funcionamiento de la condición de SPC para evitar posibles abusos y la falta de uniformidad reglamentaria, especialmente durante los primeros meses de aplicación.

1.8. El CESE subraya que un correcto funcionamiento del servicio de ventanilla única es fundamental para la aplicación del nuevo sistema basado en el principio del país de destino. Sin una ventanilla única plenamente desarrollada, basada en auditorías en el país de origen, simplificaciones expansibles y la capacidad de compensar el IVA soportado de todos los Estados miembros, cualquier sistema basado en el Estado miembro de destino aumentará considerablemente la carga administrativa, sobre todo para las pymes.

1.9. El CESE teme que la propuesta actual pueda constituir un obstáculo prohibitivo tanto para las pymes como para las empresas emergentes. El CESE considera que el sistema de inversión del sujeto pasivo debe concederse a todas las entregas transfronterizas de bienes entre empresas, hasta que el régimen definitivo esté plenamente operativo y el reembolso del IVA se efectúe a su debido tiempo.

1.10. El CESE recomienda que se inviertan recursos suficientes en equipos y programas informáticos para desarrollar adecuadamente una ventanilla única sólida y fiable capaz de gestionar eficazmente una cantidad considerable de información delicada, garantizando un funcionamiento rápido y seguro del régimen en beneficio tanto de las empresas europeas como de las administraciones fiscales. Estas inversiones son estratégicas para evitar resultados adversos durante el período de transición del régimen antiguo al nuevo, lo que ocasionará unos costes de adaptación significativos que deberán reducirse al mínimo en la medida de lo posible mediante una digitalización adecuada.

1.11. El CESE subraya la necesidad de una mayor cooperación entre los Estados miembros en la lucha contra el fraude y de un análisis continuo de la cuestión para garantizar que el régimen propuesto no dé lugar a nuevos tipos de fraude y pérdidas de recaudación. Una tributación de las operaciones transfronterizas entre empresas aumentará el importe total del IVA en el régimen. Esto puede aumentar la posibilidad de otros tipos de fraude, fugas y pérdidas de recaudación. Un sujeto pasivo de un Estado miembro con un déficit recaudatorio del IVA elevado actuará como recaudador para los Estados miembros con un déficit recaudatorio del IVA inferior.

1.12. El CESE recomienda una colaboración más estrecha entre las autoridades fiscales y de control nacionales para que el nuevo régimen del IVA basado en el principio del país de destino sea más eficaz, tanto en términos de eficacia de la lucha contra el fraude como de fiabilidad en favor de las empresas europeas. Dicha colaboración debería incluir, entre otras cosas, un intercambio automatizado de información y datos, así como informes periódicos y análisis sobre el funcionamiento del nuevo régimen, especialmente durante los primeros años de su aplicación.

1.13. Por último, el CESE considera que las empresas europeas se verían beneficiadas si la Comisión emprendiera una amplia acción de comunicación para explicar adecuadamente, en términos claros y prácticos, las principales características del nuevo régimen del IVA, así como las ventajas concretas que generará la reforma del IVA para apoyar a las empresas europeas y fomentar su crecimiento.

2. Introducción y antecedentes

2.1. En el marco de su plan de acción sobre el IVA adoptado en abril de 2016 ⁽²⁾, la Comisión Europea ha publicado una propuesta de Directiva del Consejo por la que se introducen modificaciones técnicas detalladas en las normas de la UE relativas al impuesto sobre el valor añadido («IVA») ⁽³⁾. La propuesta de Directiva modifica unos doscientos artículos de la Directiva 2006/112/CE del Consejo ⁽⁴⁾, que se adaptarán para introducir las medidas técnicas detalladas para el funcionamiento del régimen definitivo del IVA de tributación de los intercambios entre Estados miembros (basado en el principio del país de destino).

2.2. La propuesta de la Comisión sustituye las disposiciones transitorias en vigor desde el 1 de enero de 1993 y contiene disposiciones detalladas sobre el comercio entre empresas dentro de la Unión, en virtud de las cuales las operaciones nacionales y transfronterizas de bienes recibirán el mismo trato. Por otra parte, constituye la primera de las dos medidas reguladoras —una se refiere a los bienes y otra a los servicios— adoptadas por la Comisión para lograr un régimen definitivo del IVA más simple y más resistente al fraude para el comercio dentro de la Unión.

2.3. La propuesta de la Comisión da lugar a importantes modificaciones de la Directiva sobre el IVA cuyo propósito es que las empresas y los presupuestos nacionales se beneficien de las siguientes ventajas: i) simplificar la manera en que se gravan las mercancías, ii) desarrollar un único portal en línea («ventanilla única») para los operadores comerciales, iii) reducir los trámites burocráticos, y iv) establecer que el vendedor es normalmente responsable de la recaudación del IVA.

2.4. Los principales cambios incluyen la eliminación del concepto de «adquisición intracomunitaria de bienes», según el cual, a efectos del IVA, un intercambio de bienes entre empresas se divide en dos operaciones: una venta exenta del IVA en el Estado miembro de origen y una adquisición gravada en el Estado miembro de destino. Este se sustituirá por el nuevo concepto de «entrega de bienes dentro de la Unión», según el cual una entrega transfronteriza de bienes entre empresas dentro de la Unión dará lugar a una única operación a efectos del IVA.

2.5. Las modificaciones propuestas por la Comisión también incluyen: i) una nueva excepción a la regla general según la cual el lugar de entrega en el contexto de una entrega de bienes dentro de la Unión se considerará el lugar en el que se encuentren los bienes en el momento de la llegada de la expedición o del transporte de los bienes al adquirente; ii) una modificación que determina una norma única para el momento de la exigibilidad del IVA que grava las entregas dentro de la Unión; iii) un nuevo artículo en virtud del cual la persona a la que se entregan los bienes será deudora del IVA, siempre que dicha persona sea un sujeto pasivo certificado (en lo sucesivo, «SPC»). Según la Comisión, se espera que la propuesta también reduzca los fraudes transfronterizos en materia de IVA en hasta 41 000 millones EUR al año.

3. Observaciones generales

3.1. El CESE acoge favorablemente la propuesta de la Comisión de sustituir el régimen transitorio del IVA de tributación de los intercambios entre Estados miembros, establecido hace más de veinticinco años y aún en vigor. Superar el régimen transitorio es un paso crucial para completar el paso al régimen definitivo del IVA basado en el principio del país de destino para gravar las mercancías en las relaciones entre empresas y es un logro importante que demuestra la consolidación continua del mercado interior de la UE.

3.2. El CESE expresa su preocupación por los costes para las empresas y, en particular, las pymes, que tendrán que adaptar sus sistemas para cumplir con las normas de comercio tanto dentro como fuera de Europa. Es fundamental que los nuevos requisitos de declaración del IVA no formen parte de la propuesta ni de su aplicación, pues tales modificaciones solo aumentarían los costes de cumplimiento.

3.3. En sus anteriores dictámenes, el CESE instó a la Comisión a que explorara cómo puede introducirse lo antes posible un régimen común tanto para los servicios como para los bienes, con el fin de reducir los problemas que provocará previsiblemente la existencia de dos sistemas diferentes para los bienes y servicios ⁽⁵⁾. Sin embargo, la Comisión ha abogado en varias ocasiones por una transición gradual, en dos etapas, hacia el nuevo régimen.

⁽²⁾ COM(2016) 148 final.

⁽³⁾ COM(2018) 329 final.

⁽⁴⁾ Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido (DO L 347 de 11.12.2006, p. 1).

⁽⁵⁾ Véanse los previos dictámenes del CESE: Plan de Acción sobre el IVA (DO C 389 de 21-10.2016, p. 43), paquete de reformas del IVA (I) (DO C 237 6.7.2018, p. 40), paquete de reformas del IVA (II) (DO C 283 de 10.8.2018, p. 35).

3.4. Así pues, antes de incluir los servicios, la Comisión y las autoridades fiscales nacionales podrán evaluar los resultados del nuevo régimen del IVA basado en el país de destino en términos de: i) eficacia en la lucha contra el fraude; ii) costes de cumplimiento para las empresas europeas; iii) gestión del nuevo marco por las autoridades fiscales.

3.5. El CESE espera que la elección de una transición progresiva y más lenta al nuevo régimen del IVA permita, en un futuro próximo, la construcción de un régimen definitivo único y eficaz que abarque tanto los bienes como los servicios. Durante la aplicación gradual puede ser posible aprender provechosamente de los primeros resultados operativos ofrecidos por el nuevo régimen solo en lo que respecta a los bienes.

3.6. No obstante, cabe señalar que el régimen definitivo del IVA es una segunda etapa del régimen transitorio desde hace más de veinticinco años. Por consiguiente, el CESE subraya la importancia de seguir trabajando hacia la segunda fase. Si los bienes y servicios recibieran el mismo trato, el régimen del IVA sería más propicio para el crecimiento y más sólido contra el fraude.

3.7. Aunque la propuesta es amplia, el CESE desea destacar el hecho de que aún quedan algunas cuestiones pendientes. Por ejemplo, el régimen propuesto se beneficiaría de disposiciones explícitas o de una mayor claridad en lo que respecta a las normas de gestión de las deudas incobrables y de los reembolsos dentro del marco de la ventanilla única, los pagos a cuenta y las definiciones de «mercado», «plataformas», etc. Estas incertidumbres, junto con un flujo de caja negativo, llevarán a las empresas a tomar medidas para minimizar los riesgos. El CESE desea que se sigan investigando estos aspectos para evitar efectos negativos en el mercado único.

3.8. Por otra parte, cabe señalar que las empresas europeas se beneficiarían de una amplia acción de comunicación emprendida por la Comisión para explicar adecuadamente, en términos claros y prácticos, las principales características del nuevo régimen del IVA, así como las ventajas concretas que generará la reforma del IVA para apoyar a las empresas europeas y fomentar su crecimiento.

3.9. Una tributación de las operaciones transfronterizas entre empresas aumentará el importe total del IVA en el régimen. Esto puede aumentar la posibilidad de otros tipos de fraude, fugas y pérdidas de recaudación. Un sujeto pasivo de un Estado miembro con un déficit recaudatorio del IVA elevado actuará como recaudador para los Estados miembros con un déficit recaudatorio del IVA inferior. Por consiguiente, el CESE subraya la necesidad de una mayor cooperación entre los Estados miembros en la lucha contra el fraude y de un análisis continuo de la cuestión para garantizar que el régimen propuesto no dé lugar a nuevos tipos de fraude y pérdidas de recaudación.

4. **Modificaciones principales de la Directiva 2006/112/CE**

4.1. La actual subdivisión de una operación de bienes en dos partes a efectos del IVA —una entrega exenta en la jurisdicción de partida de los bienes y una «adquisición intracomunitaria» gravada en el Estado de destino— se sustituirá por una única operación denominada «entrega de bienes dentro de la Unión», en la que el concepto «intracomunitaria» se sustituirá por «dentro de la Unión» ⁽⁶⁾.

4.1.1. El paso a una sola operación es necesario para lograr el nuevo régimen del IVA basado en el principio del país de destino y probablemente simplificará la gestión administrativa de las operaciones únicas. Por otro lado, la eliminación de la referencia a la «Comunidad Europea» en todo el texto de la Directiva 2006/112/CE es una adaptación textual necesaria a la luz de la nueva formulación institucional incorporada en el Tratado de Lisboa, que hace referencia a la «Unión Europea».

4.1.2. La definición de «entrega de bienes dentro de la Unión» se refiere a «una entrega de bienes realizada por un sujeto pasivo a otro sujeto pasivo o a una persona jurídica que no tenga la condición de sujeto pasivo en el marco de la cual los bienes sean expedidos o transportados, por o por cuenta del proveedor o del adquirente de los bienes dentro de la Unión, desde un Estado miembro a otro» ⁽⁷⁾.

4.1.3. Es importante señalar que este concepto global no abarcará: i) el suministro de bienes con montaje o instalación con o sin pruebas de funcionamiento; ii) el suministro de bienes exentos en virtud de los artículos 148 o 151 de la Directiva 2006/112/CE; y iii) los bienes cubiertos por los regímenes a tanto alzado para agricultores ⁽⁸⁾. En la actualidad, tales operaciones, cuando se realizan de manera transfronteriza, no dan lugar a entregas y adquisiciones intracomunitarias de bienes; el nuevo texto confirma este régimen específico.

⁽⁶⁾ Modificaciones de los artículos 2 a 4 de la Directiva 2006/112/CE.

⁽⁷⁾ COM(2018) 329 final, p. 6.

⁽⁸⁾ Modificaciones del artículo 14 de la Directiva 2006/112/CE.

4.1.4. El CESE considera que las exenciones mencionadas son confirmaciones útiles de las disposiciones ya incluidas en la Directiva 2006/112/CE en relación con determinados bienes enumerados y que, por lo tanto, pueden garantizar la coherencia y la certidumbre de las normas del IVA en todo el mercado único durante la aplicación inicial del nuevo régimen.

4.2. El concepto de entrega de bienes dentro de la Unión se complementa con una inserción específica en la Directiva 2006/112/CE relativa al «lugar de la entrega de los bienes», que determina el Estado miembro en el que se adeuda el IVA. Se confirman las normas generales existentes a este respecto, pero con una nueva excepción ⁽⁹⁾, según la cual «el lugar de entrega en el contexto de una entrega de bienes dentro de la Unión deberá considerarse el lugar en que se encuentren los bienes en el momento de la llegada de la expedición o del transporte de los bienes con destino al adquirente» ⁽¹⁰⁾.

4.2.1. El CESE apoya la idea que subyace a las dos opciones reguladoras de la Comisión, ya que su objetivo claro es desarrollar el nuevo régimen basado en el país de destino, y el mantenimiento de amplias excepciones, basadas en el principio del Estado de origen, podría perjudicar la coherencia del nuevo marco del IVA, reducir la previsibilidad de la legislación y posiblemente aumentar tanto los costes de cumplimiento para las empresas como la carga administrativa para las autoridades fiscales.

4.2.2. No obstante, es importante seguir analizando los efectos del flujo de caja del régimen propuesto. En la actualidad, no hay efectos de flujo de caja debidos al IVA en las entregas transfronterizas de bienes entre empresas. El régimen propuesto, por el contrario, dará lugar a un ingreso de flujo de caja para el vendedor y a un coste de flujo de caja para el comprador ⁽¹¹⁾.

4.2.3. Sin embargo, el coste del capital será en general mayor, ya que el tiempo de recuperación del IVA normalmente será mayor que el tiempo durante el cual el vendedor tenga en su poder el IVA. Esto se debe al hecho de que muchos Estados miembros tienden a retrasar las devoluciones del IVA. El coste del capital variará en función de los períodos de declaración de los Estados miembros, el tiempo de pago a sus autoridades fiscales locales y la eficacia de las autoridades fiscales a la hora de devolver el IVA al comprador. El coste del capital es especialmente preocupante para los pequeños Estados miembros con un elevado volumen de exportaciones.

4.2.4. Estas repercusiones sobre el flujo de caja y la liquidez de las empresas europeas deben ser consideradas adecuadamente por las autoridades fiscales europeas y nacionales y abordadas de manera eficaz, evitando retrasos en las devoluciones y los costes asociados. Los cambios en las cadenas de suministro, debidos a los efectos del flujo de caja, pueden obstaculizar el comercio dentro de la Unión y dificultar la consecución del mercado único.

4.3. El principio según el cual todo sujeto pasivo que efectúe una entrega de bienes imponible será deudor del IVA sigue siendo una piedra angular del régimen del IVA, salvo algunas de las excepciones enumeradas ya incluidas en el artículo 193 de la Directiva 2006/112/CE, que se completan ahora con una nueva excepción en virtud del artículo 194, letra a). En virtud de esta excepción, en caso de que el proveedor no esté establecido en el Estado en el que se adeuda el IVA, este será adeudado por la persona a la que se entreguen los bienes en la medida en que sea un sujeto pasivo certificado («SPC») ⁽¹²⁾.

4.3.1. Por lo que se refiere al SPC, el CESE comprende la idea de permitir que las empresas cuya fiabilidad fiscal ha quedado demostrada se beneficien de medidas de simplificación adecuadas. No obstante, como se señala en el Dictamen ECO/442 «Paquete sobre la reforma del IVA (I)», el concepto de SPC debe ir acompañado de criterios de aplicación claros y transparentes que permitan a las empresas, y a las pymes en particular, beneficiarse de la condición de SPC.

4.3.2. El Comité subraya que, para obtener los beneficios esperados, es importante permitir a los sujetos pasivos que transfieren entregas compuestas aplicar las simplificaciones previstas a todas las partes de una operación. Al forzar una división ficticia de la operación, la simplificación prevista corre el riesgo de convertirse en una complicación.

⁽⁹⁾ Establecido en el artículo 35 bis de la Directiva 2006/112/CE.

⁽¹⁰⁾ COM(2018) 329 final, p. 7.

⁽¹¹⁾ Si el vendedor tiene que abonar el IVA antes de haber recibido la cantidad del comprador, el vendedor experimentará un flujo de caja negativo y por lo tanto un coste.

⁽¹²⁾ Modificaciones de los artículos 193 y 194 bis de la Directiva 2006/112/CE.

4.3.3. A este respecto, es fundamental que se apliquen criterios armonizados, claros y proporcionados en todos los Estados miembros para facilitar el acceso más amplio posible a la condición de SPC. Al mismo tiempo, la Comisión Europea debe supervisar cuidadosamente el funcionamiento de la condición de SPC para evitar posibles abusos y falta de uniformidad reglamentaria, especialmente durante los primeros meses de aplicación.

4.3.4. Para lograr el objetivo del régimen, sería beneficioso armonizar el plazo durante el cual los Estados miembros deben tramitar una solicitud para obtener la condición de SPC. Los Estados miembros deben procesar rápidamente una solicitud de SPC para que las empresas puedan seguir funcionando sin interrupciones, retrasos y cargas administrativas innecesarios debidos a la incertidumbre.

4.3.5. Además, el CESE teme que la propuesta actual pueda constituir un obstáculo prohibitivo tanto para las pymes como para las empresas emergentes. El CESE considera que el sistema de inversión del sujeto pasivo debe concederse a todas las entregas transfronterizas de bienes entre empresas, hasta que el régimen definitivo esté plenamente implantado y el reembolso del IVA se efectúe a su debido tiempo.

4.4. La eliminación de los estados recapitulativos del IVA por lo que se refiere a los bienes propuestos por la Comisión está en consonancia con el nuevo marco del IVA que se persigue, que restablece el carácter autorregulador del IVA. Por otra parte, la confirmación de los estados recapitulativos de los servicios es coherente con la decisión de la Comisión de aplicar el plan de acción en dos fases diferentes ⁽¹³⁾.

4.4.1. El CESE apoya las modificaciones propuestas por la Comisión para que los Estados miembros puedan simplificar la obligación de presentar estados recapitulativos, ya que es de esperar que la simplificación reduzca los trámites burocráticos y los costes operativos para las empresas europeas. No obstante, subraya que estas medidas de simplificación deben concebirse adecuadamente para evitar que las empresas cometan infracciones, teniendo en cuenta, entre otras cosas, que la consecución de un régimen más sencillo podría verse considerablemente favorecida por un mayor uso de las facturas electrónicas en los sistemas fiscales nacionales.

4.4.2. El actual régimen especial para la venta a distancia dentro de la Unión de bienes y servicios suministrados por sujetos pasivos dentro de la UE, pero no en los Estados miembros de consumo, está sujeto a cambios sustanciales a fin de aplicar el principio de un sistema de registro único para la declaración, el pago y la deducción del impuesto.

4.5. A partir del 1 de enero de 2021, los sujetos pasivos inscritos en su Estado de identificación podrán presentar electrónicamente las declaraciones trimestrales del IVA, a través de la miniventanilla única, de las prestaciones de servicios y de las ventas a distancia dentro de la Unión a personas que no tengan la condición de sujeto pasivo en otro Estado miembro (Estado de consumo), junto con el IVA adeudado ⁽¹⁴⁾.

4.5.1. El Estado miembro de identificación transmitirá entonces las declaraciones junto con el IVA pagado al Estado miembro de consumo, evitando la necesidad de que estos sujetos pasivos estén inscritos en el Estado miembro de consumo.

4.5.2. El alcance de las operaciones cubiertas por este mecanismo se incrementa y amplía de las operaciones entre empresas y consumidores a las operaciones entre empresas (ampliación objetiva) y se pone a disposición también de los sujetos pasivos establecidos fuera de la UE que designan a un intermediario dentro de la UE, que se convierte en responsable del pago del IVA y de las obligaciones correspondientes (ampliación subjetiva).

4.5.3. Los sujetos pasivos que se acojan al régimen presentarán declaraciones mensuales del IVA a través de una ventanilla única cuando su volumen de negocios anual sea superior a 2500000 EUR.

4.5.4. La posibilidad de ejercer la deducción del IVA, así como de obtener la devolución del crédito del IVA de un Estado miembro dentro de la ventanilla única, permite la concentración eficaz en un solo lugar de varias obligaciones en materia de IVA que deben cumplir tanto los contribuyentes como las administraciones fiscales.

⁽¹³⁾ Modificaciones de los artículos 262 a 271 de la Directiva 2006/112/CE.

⁽¹⁴⁾ Modificaciones de los artículos 358 a 369 de la Directiva 2006/112/CE.

4.5.5. El Comité observa que es positivo que el nuevo régimen, incluida la deducción, se simplifique permitiendo que el sujeto pasivo pague la suma del importe neto del IVA ⁽¹⁵⁾ en cada uno de los Estados miembros de tributación.

4.5.6. Por otra parte, la posibilidad de deducción aumenta la necesidad de seguridad jurídica y la exhaustividad de la información disponible para las autoridades fiscales, lo que justifica la propuesta de la Comisión de complementar la declaración del IVA a través de la ventanilla única con información adicional, incluida la siguiente: i) el importe total del IVA que se haya devengado sobre las entregas de bienes y las prestaciones de servicios por las que el sujeto pasivo destinatario adeude el impuesto y sobre la importación de bienes cuando el Estado miembro se acoja a la posibilidad prevista en el artículo 211, párrafo segundo; ii) el IVA en relación con el cual se efectúa la deducción; iii) las modificaciones relativas a períodos impositivos anteriores; y iv) el importe neto del IVA que deba pagarse o devolverse o consignarse.

4.5.7. Una ventanilla única operativa es una parte esencial de un sistema basado en el Estado miembro de destino. Sin una ventanilla única desarrollada plenamente, basada en auditorías en el país de origen, simplificaciones expansibles y la capacidad de compensar el IVA soportado de todos los Estados miembros, cualquier sistema basado en el Estado miembro de destino aumentará considerablemente la carga administrativa, sobre todo para las pymes.

4.5.8. Los primeros resultados operativos de la miniventanilla única en vigor desde el 1 de enero de 2015 para los servicios de telecomunicaciones, radiodifusión y electrónicos, que se extenderán a todas las operaciones entre empresas y consumidores de comercio electrónico ⁽¹⁶⁾, deben tenerse suficientemente en cuenta para lograr una ventanilla única sólida y plenamente operativa con un ámbito de aplicación ampliado y significativo, basado en los resultados concretos obtenidos hasta la fecha por dicho instrumento cuando se aplique a sectores o industrias específicos.

4.5.9. Por último, el CESE recomienda que se invierta lo suficiente en equipos y programas informáticos para desarrollar adecuadamente una ventanilla única sólida y fiable capaz de gestionar eficazmente una cantidad considerable de información delicada, garantizando un funcionamiento rápido y seguro del régimen en beneficio tanto de las empresas europeas como de las administraciones fiscales. Estas inversiones son estratégicas para evitar resultados adversos durante el período de transición del régimen antiguo al nuevo, lo que implicará unos costes de adaptación significativos que deberán reducirse al mínimo en la medida de lo posible mediante una digitalización adecuada.

Bruselas, 24 de enero de 2019.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

⁽¹⁵⁾ IVA adeudado menos IVA deducible.

⁽¹⁶⁾ Se permite a las empresas que prestan servicios de telecomunicaciones, servicios de radiodifusión televisiva y radiofónica, y servicios prestados por vía electrónica a personas que no tengan la condición de sujeto pasivo en los Estados miembros en los que no estén establecidas declarar el IVA adeudado por dichas prestaciones a través de un portal web en el Estado miembro en el que estén identificadas.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1303/2013 por lo que respecta al ajuste de la prefinanciación anual para los ejercicios 2021 a 2023

[COM(2018) 614 final — 2018/0322 (COD)]

(2019/C 159/06)

Ponente: **Javier DOZ ORRIT**

Consulta	Parlamento Europeo, 13.9.2018 Consejo Europeo, 17.9.2018
Fundamento jurídico	Artículos 177 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	unión económica y monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en sección	20.12.2018
Aprobado en el pleno	24.1.2019
Pleno n.º	540
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	121/1/3

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. La propuesta de Reglamento de la Comisión europea que analizamos ⁽¹⁾ modifica el vigente Reglamento de disposiciones comunes de los fondos europeo ⁽²⁾ para reducir la prefinanciación de las ayudas concedidas a los Estados, dentro del MFP 2014-2020, del 3 % al 1 % del monto de dichas ayudas, entre 2021 y 2023.

1.2. La disminución del porcentaje de prefinanciación, en el período final de la ejecución de los programas financiados con los fondos europeos del MFP 2014-2020, se va a ver acompañada, en el comienzo de la ejecución del MFP 2021-2027, si se aprueba el nuevo Reglamento de disposiciones comunes ⁽³⁾ en los términos propuestos por la Comisión, por una reducción aún mayor de dicho porcentaje —quedará en un 0,5 % entre 2021 y 2026— y por su supresión en 2027 y años siguientes. Al mismo tiempo, la Comisión propone, para el próximo MFP: una disminución de los recursos de las políticas de cohesión (-10 %) y del Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca (-13 %), un aumento del porcentaje de cofinanciación a cargo de los Estados miembros y una reducción del período de ejecución de los programas (de N+3 a N+2).

⁽¹⁾ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1303/2013 por lo que respecta al ajuste de la prefinanciación anual para los ejercicios 2021 a 2023, COM(2018) 614 final – 2018/0322 (COD).

⁽²⁾ Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo (DO L 347 de 20.12.2013, p. 320).

⁽³⁾ Propuesta de Reglamento del PE y del Consejo por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo y Migración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Gestión de las Fronteras y Visados, COM(2018) 375 final – 2018/0196 (COD) y sus anexos.

1.3. La prefinanciación es, ante todo, una ayuda a la liquidez de los Estados miembros para iniciar la ejecución de los programas cofinanciados por los fondos europeos y poder evitar demoras excesivas en su realización. La prefinanciación es un instrumento útil y necesario. Hay que recordar que, para la puesta en marcha de un programa financiado con fondos europeos, los Estados deben anticipar los recursos a las instituciones públicas o/y agentes privados responsables directos de su ejecución.

1.4. En opinión del CESE, las razones esgrimidas por la Comisión para reducir los porcentajes de prefinanciación en la etapa final de ejecución del MFP 2014-2020 no nos parecen de suficiente peso para justificarlo.

1.5. El CESE piensa que la Comisión tiene suficientes instrumentos para controlar el uso adecuado de los fondos europeos, incluida la prefinanciación, por parte de los Estados miembros y, en cualquier caso, apoyaría cualquier reforma que mejorara dicha capacidad.

1.6. EL CESE pide a la Comisión que reconsidere su propuesta de reducir los porcentajes de prefinanciación y mantenga los previstos en el vigente Reglamento de disposiciones comunes de los fondos europeos del MFP 2014-2020.

1.7. Igualmente, el CESE solicita a la Comisión que revise la prefinanciación prevista en su propuesta de Reglamento de disposiciones comunes de los fondos europeos del MFP 2021-2027, en línea con lo expuesto en este dictamen.

2. La propuesta de la Comisión en su contexto

2.1. El vigente Reglamento (UE) n.º 1303/2013 de disposiciones comunes de los fondos europeos establece las normas que han de regir la distribución de sus recursos dentro del marco financiero plurianual (MFP) 2014-2020. En su artículo 134 fija los importes de la prefinanciación que los Estados miembros pueden recibir de la UE para poner en marcha los programas aprobados que van a ser financiados con dichos fondos. El Reglamento establecía que el porcentaje de la prefinanciación fuera subiendo progresivamente del 1 %, en 2014, al 3 % del importe de la ayuda de los Fondos y del FEMP a los programas, entre 2020 y 2023.

2.2. El artículo 1 de la propuesta de Reglamento que modifica el Reglamento (UE) n.º 1303/2013, a la que se refiere este dictamen, el único con contenido normativo de los dos artículos que tiene el texto, modifica el artículo 134 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 para reducir la prefinanciación, en el período 2021-2023, del 3 % al 1 %, manteniendo el 3 % solo en el año 2020. Siempre se refiere a la prefinanciación de los programas del MFP 2014-2020 que continúan ejecutándose hasta 2023.

2.3. Las razones del cambio de criterio sobre la prefinanciación que figuran en la exposición de motivos de la propuesta de Reglamento hacen referencia a que se hace «...en aras de una mayor transparencia y con el fin de contribuir a la previsibilidad de la planificación presupuestaria y a una mayor estabilidad y previsibilidad del perfil de pagos», en referencia a las devoluciones de fondos de los Estados miembros a la UE que el sistema genera cuando se establecen las liquidaciones de los flujos financieros. También alude a que la base de cálculo de la prefinanciación ya incluye, a partir de 2019, la «reserva de rendimiento» que supone un 6 % del valor total de la ayuda programada.

2.4. La propuesta de Reglamento afecta a la prefinanciación de los programas financiados por los siguientes fondos: Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo Social Europeo Plus, Fondo de Cohesión y Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, así como al Instrumento de Gestión de las Fronteras y Visados.

2.5. La propuesta de Reglamento de disposiciones comunes de los fondos europeos dentro del Marco Financiero Plurianual 2021-2027 ⁽⁴⁾ en su artículo 84, dedicado a la prefinanciación, establece que el porcentaje de la misma sobre el importe total de la ayuda de los Fondos, fijada en la decisión por la que se aprueba el programa, será del 0,5 % y solo se concederá en los seis primeros años del período, de 2021 a 2026. La propuesta de la Comisión no contempla prefinanciación ni en 2027 ni en los años posteriores. Los programas Interreg se regirán por normas específicas que prevén que la prefinanciación sea del 1 % del monto total del programa.

2.6. Otras modificaciones, respecto de la normativa vigente, incluidas en la propuesta de Reglamento de disposiciones comunes para 2021-2027, son la reducción del porcentaje de cofinanciación a cargo de los presupuestos de la UE y la reducción del tiempo de ejecución de los programas al proponer cambiar la norma n+3 por la norma n+2.

⁽⁴⁾ COM(2018) 375 final – 2018/0196 (COD) y sus anexos.

3. Observaciones, generales y específicas, y propuestas

3.1. Los procedimientos de ejecución de las ayudas a los programas financiados por los fondos afectados por el Reglamento (UE) n.º 1303/2013, y las demás normas de contabilidad y control de los recursos que la UE libra a los Estados miembros obligan a que sean estos los que anticipen los recursos a las instituciones públicas, a los agentes privados, o a la asociación de ambos, que sean los responsables directos de la ejecución de dichos programas. Conforme los programas van siendo ejecutados, y los Estados miembros lo certifican adecuadamente, la UE va librando a los Estados miembros la parte correspondiente a la cofinanciación comprometida en cada uno de los programas aprobados.

3.2. La prefinanciación es, ante todo, una ayuda a la liquidez de los Estados miembros que resulta muy útil para iniciar la ejecución de los programas cofinanciados por fondos europeos y evitar demoras excesivas en su realización derivadas de los problemas de liquidez que puedan tener. Estos problemas de liquidez han sido especialmente graves durante los años más duros de la reciente crisis económica y financiera, en los que se han aplicado políticas de austeridad extrema, y continúan siendo un problema en la actualidad, en particular para los Estados miembros que tienen que reducir sus déficits presupuestarios.

3.3. El período de maduración, elaboración, presentación, aprobación y comienzo de la ejecución de los programas varía según la naturaleza de los mismos y las capacidades de las administraciones y los agentes privados de cada uno de los Estados miembros. En bastantes casos se prolonga más de dos años, por lo que es habitual que su ejecución se acumule en los años finales de cada MFP y se termine dos o tres años después de que este finalice. El Reglamento de disposiciones comunes de 2013 parecía tener en cuenta esta circunstancia cuando preveía que los porcentajes de la prefinanciación anual aumentarían del 1 % de 2014 al 3 % de 2020 a 2023, pasando por entre el 2 % y el 2,875 % entre 2016 y 2019.

3.4. Ahora, la Comisión adopta la lógica contraria. En la propuesta de modificación del Reglamento de 2013, a la que se refiere este dictamen, la prefinanciación anual, que será del 2,875 % del valor de cada programa en 2019, desciende al 1 % entre 2021 y 2023. Y, en el mismo sentido pero más radicalmente, la propuesta de Reglamento de disposiciones comunes del MFP 2021-2027 fija la prefinanciación anual en el 0,5 %, entre 2021 y 2026, y la elimina en 2027 y en los años posteriores en el que la ejecución de los programas financiados por los Fondos Estructurales y de cohesión continuará.

3.5. A juicio del Comité, los motivos aducidos por la Comisión en la exposición de motivos de la propuesta de Reglamento no parecen suficientes para justificar el cambio. Se aducen transparencia y previsibilidad en la planificación presupuestaria y estabilidad y previsibilidad en el perfil de pagos. En opinión del CESE estos criterios, muy deseables, no tienen por qué ser incompatibles con un procedimiento de anticipo y liquidación de las ayudas, si existen, como debe ser el caso, los controles suficientes.

3.6. La cifra que se menciona en la exposición de motivos, de un flujo financiero de 6600 millones de euros (2017) de devoluciones de los Estados miembros a la UE, no puede, por su volumen, ser fruto exclusivo de un exceso de prefinanciación sino también de la no ejecución, o la mala ejecución, de los programas, o de la deficiente planificación de las acreditaciones de lo gastado. Por otro lado, la mención, que en la exposición de motivos se hace, a que la disminución del porcentaje de prefinanciación se verá compensada por que el porcentaje se aplicará también, a partir de 2019, a la «reserva de rendimiento» no es correcta. Dicha reserva es solo del 6 % del importe del programa y el porcentaje de la nueva prefinanciación que se propone será de solo un tercio del previsto. Pero es que, además, dicha «reserva de rendimiento» está ya contabilizada en los presupuestos de cada Estado miembro y lo único que puede sucederles es que pierdan dicho 6 %, en todo o parte, si no se cumplen satisfactoriamente los criterios de ejecución.

3.7. Si el problema que pretende resolver el cambio reglamentario estuviera relacionado con la gestión de la liquidez de los recursos presupuestarios, lo que propone la Comisión transferiría los problemas de liquidez desde la UE a los Estados miembros. El tema es complejo porque, dado que en el actual MFP 2014-2020 los recursos de la UE basados en la contribución de los Estados miembros según su renta nacional bruta (RNB) representan el 72 % del total de ingresos de la UE ⁽⁵⁾, cuando hablamos de liquidez de la UE estamos hablando también de liquidez de los Estados miembros según sus niveles de riqueza.

⁽⁵⁾ En la propuesta de la Comisión de MFP 2021-2027, se aumenta la previsión de «recursos propios» de la UE, pero las contribuciones de los Estados según su RNB continuaría siendo de cerca del 57 %.

3.8. También hay que tener en cuenta que la propuesta de Reglamento de disposiciones comunes del MFP 2021-2027 establece un incremento del porcentaje de la cofinanciación a cargo de los Estados miembros y que la regla que rige el período de ejecución se reduzca en un año, pasando de ser $n+3$ a $n+2$. Al mismo tiempo, la propuesta de presupuestos plurianuales para 2021-2027 contempla una reducción de los recursos destinados a las políticas de cohesión del 10 % y del Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca del 13 %. Es decir, se propone simultáneamente disminuir significativamente los recursos de los fondos, reducir el período de ejecución de los programas y que los Estados miembros aumenten sus obligaciones en la cofinanciación mientras ven disminuida muy fuertemente la prefinanciación.

3.9. Hay que recordar que en su dictamen paraguas sobre el marco financiero plurianual para el período posterior a 2021-2027 ⁽⁶⁾, establece que «El CESE, de conformidad con la posición del Parlamento Europeo, propone que la cifra de los gastos e ingresos ascienda al 1,3 % de la RNB» y que «... la financiación de las políticas de cohesión (la suma del FEDER, el Fondo de Cohesión y el FSE) debería mantenerse en el MFP 2021-2027, al menos con los mismos recursos, a precios constantes, que en el actual marco financiero». Igual criterio se defiende para la PAC y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca. Sobre los ingresos, el CESE afirmó, en el citado dictamen: «...se debería partir de las propuestas del Grupo de Alto Nivel «Recursos Propios» y del Parlamento Europeo relativas a una amplia gama de fuentes adicionales de recursos propios, lo que daría lugar a un cambio significativo hacia la dependencia de los recursos propios en el período del próximo MFP». La coincidencia, en estos y otros muchos aspectos, sobre el próximo MFP de la UE, entre el CESE, el PE y el Comité de las Regiones, es especialmente destacable.

3.10. Las posiciones anteriores se reiteran en los dictámenes sectoriales sobre el nuevo marco financiero de la UE, en particular en el dictamen sobre el Reglamento de disposiciones comunes de los fondos europeos ⁽⁷⁾ que, coincidiendo con lo que se afirma en el dictamen sobre el marco financiero plurianual para el período posterior a 2021-2027 ⁽⁸⁾, añade «... el CESE lamenta que la propuesta sustituya la actual norma $n+3$ por la norma $n+2$ e invita a la Comisión Europea a que reconsidere este punto, al tiempo que la solicita a que reconsidere el aumento de los porcentajes de cofinanciación [a cargo de los Estados miembros]».

3.11. El CESE piensa que la Comisión tiene suficientes instrumentos para controlar el uso adecuado de los fondos europeos, incluida la prefinanciación, por parte de los Estados miembros. Al tiempo, considera que mediante una colaboración estrecha entre la Comisión y los Estados miembros pueden y deben mejorarse diversos aspectos de la planificación y la gestión de los programas y apoyar las reformas que mejorara dichas capacidades.

3.12. Teniendo en cuenta todo lo expuesto en los puntos anteriores, el CESE manifiesta su desacuerdo con la propuesta de Reglamento que modifica el Reglamento (UE) n.º 1303/2013 para reducir sustancialmente la prefinanciación anual para los ejercicios 2021-2023.

3.13. El Comité pide a la Comisión que reconsidere su propuesta y que tenga en cuenta lo expuesto en este dictamen y la opinión de los Estados miembros, en particular la de aquellos que ejecutan con más corrección y eficacia los programas cofinanciados con fondos europeos, y que, en el caso en que no se mantuvieran los porcentajes de prefinanciación previstos en el Reglamento vigente, la reducción de los mismos fuera significativamente menor y no de dos tercios (medida en tasa) como se pretende.

3.14. Igualmente, el CESE solicita que se revise el drástico recorte de la prefinanciación y su anulación para el año 2027 y siguientes, previstos en la propuesta de Reglamento de disposiciones comunes de los fondos europeos del MFP 2021-2027.

Bruselas, 24 de enero de 2019.

El Presidente

del Comité Económico y Social Europeo

Luca JAHIER

⁽⁶⁾ DO C 440 de 6.12.2018, p. 106.

⁽⁷⁾ DO C 62 de 15.2.2019, p. 83.

⁽⁸⁾ DO C 440 de 6.12.2018, p. 106.

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

[COM(2018) 759 final]

(2019/C 159/07)

Ponente: **Javier DOZ ORRIT**

Consulta	Comisión Europea, 24.1.2019
Fundamento jurídico:	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
Sección competente:	unión económica y monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobación en sección	20.12.2018
Aprobado en el pleno	24.1.2019
Pleno n.º	540
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	162/2/2

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE considera que, dados los importantes riesgos a la baja para el crecimiento económico, que podrían desembocar en una nueva crisis en un futuro no muy lejano, es de la máxima importancia que las economías de la zona del euro desarrollen la resiliencia económica, un objetivo que subyace a las recomendaciones de la Comisión Europea sobre la política económica de la zona del euro. No obstante, el Comité desea subrayar que la búsqueda de la capacidad de resiliencia económica debe ir acompañada de una mayor resiliencia de los mercados de trabajo, es decir, de la capacidad de estos mercados para afrontar las perturbaciones con un coste social limitado ⁽¹⁾.

1.2. El Comité acoge favorablemente la recomendación de la Comisión Europea de que se adopten unas políticas presupuestarias diferenciadas en los Estados miembros, pero advierte de que en varios de estos Estados, es decir, en los que tengan una deuda pública elevada y una brecha de producción negativa o nula, la creación de reservas fiscales en este momento puede resultar contraproducente para un crecimiento inclusivo y sostenible y para la sostenibilidad de la deuda.

1.3. El Comité reitera la posición que adoptó en su dictamen sobre la *Política económica de la zona del euro (2018)* ⁽²⁾ respecto de la importancia esencial de superar el déficit de inversión pública y privada que sufre la UE. Por ello, pide a las instituciones de la UE que adopten las necesarias orientaciones y medidas para fomentar la inversión pública y facilitar la inversión privada.

1.4. El CESE acoge favorablemente las propuestas para desplazar la presión fiscal existente sobre el factor trabajo y reforzar los sistemas de enseñanza y la inversión en competencias, así como la eficacia de las políticas activas del mercado de trabajo que respalden las transiciones hacia la creación de puestos de trabajo de alta calidad. También debería abordarse la segmentación del mercado laboral. Los Estados miembros deben garantizar una financiación suficiente de la inversión social y de los sistemas de protección social.

1.5. Por otra parte, el CESE comparte plenamente la preocupación de la Comisión Europea por la necesidad de actuar contra el fraude, la evasión y la elusión fiscales con medidas contra una planificación fiscal abusiva, a fin de lograr unos sistemas fiscales más eficientes y justos y de mejorar la calidad de las finanzas públicas.

⁽¹⁾ Esta definición de la resiliencia del mercado de trabajo se ha extraído del informe de la OCDE de 2012 titulado *What makes labour markets resilient during recessions?* (¿Qué hace que los mercados laborales sean resilientes durante las recesiones?), Perspectivas del empleo de la OCDE, Publicaciones de la OCDE, París.

⁽²⁾ DO C 62 de 15.2.2019, p. 312.

1.6. El CESE reitera la importancia de aplicar el pilar europeo de los derechos sociales para aumentar la resiliencia, promover la convergencia al alza y, en última instancia, proteger el proyecto de integración europea de las tendencias centrífugas.

1.7. El CESE acoge favorablemente la recomendación de la Comisión Europea de proceder a un reequilibrio simétrico de la balanza por cuenta corriente en la zona del euro y, en particular, el llamamiento en favor de un mayor crecimiento salarial en los Estados miembros con superávit. El CESE considera que, a medio plazo, el crecimiento de los salarios reales a escala nacional debería ser proporcional al crecimiento de la productividad nacional y no ir a la zaga de este.

1.8. Mejorar el entorno empresarial y promover la realización del mercado único, sin menoscabo de los derechos sociales y laborales, son, en opinión del CESE, dos formas importantes de reforzar la capacidad de resiliencia económica de la zona del euro. El Comité coincide plenamente con la Comisión Europea en que el establecimiento de la base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades es un paso en esa dirección y debe proseguirse.

1.9. Facilitar la financiación de las empresas debe ser otra de las prioridades de la política económica. El CESE reitera que la Unión de los Mercados de Capitales es muy importante para la financiación de la actividad económica, y manifiesta su preocupación por los retrasos y obstáculos que está encontrando el desarrollo de la unión bancaria, entre otros, el volumen de los créditos morosos en algunos Estados miembros.

1.10. El CESE insta a los Estados miembros a que den muestra de su liderazgo político y del compromiso necesario para superar los desacuerdos sobre el camino a seguir para profundizar en la UEM, en particular completar la unión bancaria, incrementar los recursos propios y establecer, dentro del presupuesto de la UE, una función de estabilización macroeconómica, que permitiría aumentar la capacidad de resiliencia económica de la zona del euro.

2. Antecedentes

2.1. Aunque el crecimiento de la producción en la zona del euro ha entrado en su sexto año, se prevé que ahora se ralentice, al tiempo que aumentan visiblemente los riesgos de evolución a la baja y que permanecen las cicatrices de la Gran Recesión, que van desde un menor crecimiento potencial hasta disparidades entre los Estados miembros y altas tasas de desempleo en determinadas zonas. La convergencia hacia unas estructuras económicas más resilientes es, por tanto, un objetivo importante, al igual que la profundización de la UEM. En este contexto, las principales recomendaciones de la Comisión Europea para las políticas económicas de la zona del euro en 2019 son las siguientes:

2.2. Profundizar el mercado único, mejorar el entorno empresarial y llevar a cabo reformas de los mercados de productos y de servicios que fomenten la resiliencia. Reducir la deuda externa y realizar reformas que estimulen la productividad en los Estados miembros de la zona del euro con déficit de la balanza por cuenta corriente, y reforzar las condiciones que respaldan las subidas salariales, respetando el papel de los interlocutores sociales, y aplicar medidas que promuevan la inversión en los Estados miembros de la zona del euro con amplio superávit de la balanza por cuenta corriente.

2.3. Reconstituir las reservas presupuestarias en los países de la zona del euro con altos niveles de deuda pública, apoyar la inversión pública y privada y mejorar la calidad de la composición de las finanzas públicas en todos los países. A diferencia de años anteriores, la Comisión no ha emitido ninguna recomendación sobre una política presupuestaria específica en la zona del euro para 2019.

2.4. Desplazar la presión fiscal existente sobre el factor trabajo y reforzar los sistemas de enseñanza y la inversión en competencias, así como la eficacia de las políticas activas del mercado de trabajo que respalden las transiciones profesionales. Abordar la segmentación del mercado laboral y garantizar unos sistemas de protección social adecuados en toda la zona del euro.

2.5. Dotar de operatividad al mecanismo de protección del Fondo Único de Resolución, crear un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos y fortalecer el marco europeo de reglamentación y supervisión. Promover una reducción ordenada de los grandes niveles de deuda privada. Reducir rápidamente el nivel de los préstamos no productivos de la zona del euro e impedir su acumulación, particularmente eliminando el sesgo de la tributación en favor de la financiación mediante deuda.

2.6. Avanzar rápidamente hacia la realización de la unión económica y monetaria, particularmente con vistas a fortalecer el papel internacional del euro, teniendo en cuenta las propuestas de la Comisión, particularmente las relativas al sector financiero, así como al Programa de Apoyo a las Reformas y a la Función Europea de Estabilización de las Inversiones, que figuran en la propuesta de Marco Financiero Plurianual para el período 2021-2027.

3. Observaciones generales

3.1. El CESE teme que los riesgos de evolución a la baja para las perspectivas económicas de la zona del euro puedan llegar a convertirse en otra crisis socioeconómica en un futuro no muy lejano, lo que plantearía importantes desafíos para el ajuste.

3.1.1. El crecimiento actual de la producción ya ha alcanzado su nivel máximo, tras haber llegado solo al 1,7 % en 2017. La tasa de crecimiento de la producción potencial sigue estando por debajo de la de 2008, mientras que a la inversión pública todavía le falta mucho para recuperarse de su gran caída (de más de un cuarto de su nivel máximo) desde el comienzo de la crisis.

3.1.2. Persisten las disparidades entre los Estados miembros, especialmente por lo que respecta al desempleo. Pese a las mejoras en los indicadores principales, el número total de horas trabajadas y el volumen del empleo se mantienen por debajo de su nivel de 2008, mientras que el crecimiento real de los salarios es modesto y sigue siendo inferior al de la productividad, lo que sugiere que los beneficios del crecimiento, incluso modesto, siguen estando distribuidos de manera desigual.

3.1.3. La zona del euro sigue registrando un importante superávit por cuenta corriente, impulsado principalmente por los superávits por cuenta corriente de algunos Estados miembros, lo que refleja una demanda interna relativamente baja y es una de las causas de las tensiones internacionales que alimentan el proteccionismo comercial.

3.1.4. A pesar de los recientes ajustes a la baja de las previsiones de crecimiento, el Banco Central Europeo ha decidido poner fin a su programa de expansión cuantitativa, eliminando así un importante pilar de apoyo político al crecimiento de la zona del euro.

3.1.5. Aunque persisten las vulnerabilidades surgidas de la crisis, como los elevados niveles de deuda pública y privada y el peso de los préstamos no productivos sobre los balances de los bancos, todavía no se ha avanzado lo suficiente en lo que respecta al refuerzo de la arquitectura institucional de la unión económica y monetaria (UEM) a fin de aumentar la resiliencia de la economía de la zona del euro sin que ello repercuta excesivamente en las finanzas públicas, los mercados laborales y las políticas sociales de ajuste en caso de perturbaciones.

3.1.6. Existen riesgos importantes de evolución a la baja a nivel mundial, que van desde el aumento del proteccionismo comercial a la volatilidad de los mercados financieros.

3.2. Dadas las consecuencias de la crisis anterior, cuyas cicatrices aún son visibles en varios Estados miembros, especialmente en el mercado laboral y en el ámbito social, el CESE considera que es esencial reforzar la capacidad de resiliencia económica de la zona del euro mediante un avance decisivo y rápido hacia la realización y profundización de la UEM y del mercado único, de conformidad con lo propuesto por la Comisión Europea, para evitar que otra crisis económica se convierta en una crisis social y del mercado laboral.

3.3. Junto a estos riesgos, los avances tecnológicos presentan oportunidades, pero también amenazas. Por una parte, y siempre que se invierta lo suficiente en ellos, pueden contribuir a aumentar el crecimiento de la productividad —crónicamente débil— en la zona del euro. Por otra, podrían favorecer más a algunos grupos sociales que a otros, en particular a los que poseen mayores y mejores capacidades.

3.4. Aunque se prevé que la brecha media de producción ⁽³⁾ de la zona del euro sea ligeramente positiva en 2018 (0,3 % del PIB potencial), existen diferencias significativas entre los Estados miembros, lo que indica que la recuperación cíclica no es la misma en todas partes. El tamaño de la brecha de producción positiva de un país indica hasta qué punto su política presupuestaria podría endurecerse sin llegar a ser procíclica. Varios Estados miembros (y en particular algunos grandes Estados miembros con una influencia significativa en los resultados globales de la zona del euro) tienen ratios de deuda pública/PIB elevadas y unas brechas de producción insignificantes o incluso negativas. Aunque los Estados miembros deben hacer todo lo posible por garantizar la alta calidad de sus finanzas públicas, alentarles a constituir estabilizadores presupuestarios aplicando orientaciones fiscales restrictivas podría mantener su crecimiento en un nivel bajo, sin contribuir a la reducción de su deuda pública en porcentaje del PIB.

3.5. Además, centrarse exclusivamente en la conformidad de las políticas presupuestarias nacionales con las normas de la UE en este ámbito, haciendo caso omiso de la orientación presupuestaria general de la zona del euro, es una deficiencia bien documentada de la gobernanza económica de la Unión y uno de los motivos que han impulsado reformas como la creación del Consejo Fiscal Europeo. Por tanto, cabe lamentar que este año no se haya presentado ninguna recomendación sobre la orientación general de la zona del euro, con lo que se ha perdido una oportunidad de combinarla con recomendaciones más específicas destinadas a diferenciar los Estados miembros.

⁽³⁾ Esta es la diferencia entre el PIB real y el PIB potencial expresado en porcentaje del PIB potencial.

3.6. En consonancia con dictámenes anteriores del CESE, el Comité insta a los Estados miembros y a la Comisión Europea a que refuercen la inversión pública a fin de fomentar el crecimiento a largo plazo, y a que reduzcan las incertidumbres actuales y promuevan una transición fluida hacia un modelo de crecimiento más sostenible y equitativo.

3.7. El Comité se pregunta si, en los países con una ratio de deuda pública/PIB elevada, un mercado de contratación pública más eficiente y eficaz puede proporcionar *por sí solo* ⁽⁴⁾ suficiente flexibilidad para aumentar el gasto público en inversión —incluidas la educación, las cualificaciones y unas políticas activas del mercado de trabajo— en un nivel adecuado que permita fomentar un crecimiento inclusivo a largo plazo y alcanzar los objetivos del Acuerdo de París sobre la reducción de las emisiones de carbono, y si estos cambios pueden ser lo suficientemente rápidos, dada la apremiante necesidad de inversión pública.

3.8. El dictamen del CESE sobre la *Política económica de la zona del euro (2018)* ⁽⁵⁾ puso de relieve la gran contradicción que plantea la situación de los países que mantienen superávits excesivos de su balanza por cuenta corriente y superávits presupuestarios con tasas netas negativas de formación de capital público. Al Comité le preocupa que, a pesar de las reiteradas recomendaciones de la Comisión y del Consejo, las previsiones de otoño prevean que estos países seguirán registrando superávits por cuenta corriente muy elevados hasta 2020 ⁽⁶⁾.

3.9. El Comité acoge con satisfacción el énfasis puesto en fortalecer los sistemas educativos, invertir en cualificaciones y reducir la segmentación del mercado laboral; reitera, además, su llamamiento a favor de reformas estructurales que promuevan un mayor crecimiento de la productividad agregada, al tiempo que se crean puestos de trabajo de alta calidad y se garantiza una distribución equitativa de los aumentos de productividad.

3.10. El Comité respalda el llamamiento a favor de un crecimiento de los salarios en los Estados miembros con superávit. Señala, sin embargo, que el crecimiento de la productividad por sí solo no contribuirá necesariamente a aumentar los salarios reales en los Estados miembros con una posición de inversión internacional neta negativa, ya que en muchos países se ha producido una disociación entre el aumento de la productividad y el crecimiento de la remuneración en términos reales. También deberían tomarse medidas en apoyo de una distribución más equitativa de los aumentos de productividad. El principal instrumento en este sentido es la negociación colectiva, basada en la autonomía de los interlocutores sociales, que debería tener en cuenta, a la hora de fijar los salarios, el aumento del coste de la vida y de la productividad real, además de abordar otros aspectos que contribuyan a mejorar la calidad del empleo.

4. Observaciones específicas

4.1. «Para que los sistemas fiscales sean más eficientes y justos, [es] esencial abordar el fraude fiscal, la evasión y la planificación fiscal abusiva. [Estas medidas] son esenciales para garantizar los ingresos públicos, impedir las distorsiones de la competencia entre empresas, preservar la cohesión social y luchar contra las crecientes desigualdades». El CESE coincide plenamente con esta afirmación que figura en el documento de trabajo que acompaña a la recomendación propuesta ⁽⁷⁾. Por tanto, pide que se apliquen sin demora las normas existentes para combatir estos delitos y estas malas prácticas a escala europea, y que se contemple la posibilidad de adoptar otras medidas más eficaces que incluyan también instrumentos para poner fin a las actividades ilícitas de los paraísos fiscales.

4.2. El Comité considera que deberían darse pasos más decididos para facilitar el gasto público en inversión, por ejemplo, eximiendo el gasto en inversión pública del cálculo de los déficit a la hora de aplicar las normas presupuestarias de la UE (la llamada regla de oro), teniendo debidamente en cuenta la sostenibilidad de los niveles de deuda actuales.

Bruselas, 24 de enero de 2019.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

⁽⁴⁾ Véase el «Análisis de la economía de la zona del euro», Comisión Europea, 2018, SWD(2018) 467 final, p. 8.

⁽⁵⁾ DO C 62 de 15.2.2019, p. 312.

⁽⁶⁾ Anexo estadístico, Previsiones económicas europeas – Otoño de 2018, Cuadro 50, p. 196.

⁽⁷⁾ Véase el «Análisis de la economía de la zona del euro», Comisión Europea, 2018, SWD(2018) 467 final, p. 8.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular. Contribución de la Comisión Europea a la reunión de líderes celebrada en Salzburgo los días 19 y 20 de septiembre de 2018

[COM(2018) 634 final – 2018/0329 COD]

(2019/C 159/08)

Ponente: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Coponente: **Vladimíra DRBALOVÁ**

Consulta	Comisión 24.10.2018
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Sección de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobación en sección	18.12.2018
Aprobado en el pleno	23.1.2019
Pleno n.º	540
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	169/2/6

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE toma nota de los argumentos de la Comisión Europea en favor de una refundición de la Directiva sobre retorno ⁽¹⁾, pero reitera su convicción de que es imprescindible que la UE disponga en primer lugar de una política y una legislación comunes para la inmigración legal y para la protección internacional y el asilo ⁽²⁾.

1.2. El CESE muestra su preocupación por la disparidad de criterios en gestión de las migraciones por parte de los Estados miembros de la UE y especialmente respecto al tratamiento de los migrantes en situación irregular, lo cual genera inseguridad jurídica y desigualdad de trato.

1.3. El CESE entiende que la Comisión debería haber iniciado un proceso de comunicación y consulta con los gobiernos y la sociedad civil teniendo en cuenta las nuevas circunstancias al respecto, similar al que se hizo en su momento con ocasión del Libro Verde ⁽³⁾.

1.4. El CESE considera que la Comisión debería haber aportado datos, o al menos estimaciones, sobre el nivel de aplicación de la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽⁴⁾ sobre retorno y sobre su nivel de aplicabilidad, así como sobre el grado de control de la eficacia de su aplicación, las principales dificultades a las que se ha enfrentado en sus años de vigencia y el grado de cumplimiento por parte de los distintos Estados miembros.

⁽¹⁾ COM(2018) 634 final.

⁽²⁾ DO C 85 de 8.4.2003, p. 51.

⁽³⁾ COM(2002) 175 final.

⁽⁴⁾ Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular (DO L 348 de 24.12.2008, p. 98).

1.5. La Comisión debería ejercer un mínimo de autocritica, o al menos de análisis, para explicar las bajas tasas de retorno que realizan los Estados miembros, y detallar las causas de ello o sus responsables; si los Estados no han aplicado la Directiva ni respetado la Recomendación (UE) 2017/432 de la Comisión ⁽⁵⁾ sobre la manera de lograr que los retornos sean más eficaces, debería llevarse a cabo una evaluación del impacto. Este estudio debería incluir una evaluación de la manera en que los Estados miembros han planteado la creación de programas operativos para ofrecer asistencia y asesoramiento en los retornos, así como una comparación de la relación coste-eficacia de los retornos voluntarios y forzosos.

1.6. El CESE es consciente de que determinados discursos políticos de extrema derecha y nacionalistas sobre los flujos migratorios fomentan actitudes xenófobas e intolerantes. Considera que una política de migración global y común de la UE sería el mejor argumento para aplacar los temores de los ciudadanos europeos.

1.7. En línea con lo ya establecido por el CESE en otros dictámenes ⁽⁶⁾, es necesario adoptar un discurso distinto sobre las migraciones que facilite una visión normalizadora de las mismas como factor social y económico ordinario y que permita una labor de pedagogía social al respecto.

1.8. Por otra parte, el CESE puede apoyar las Conclusiones del Consejo Europeo de junio de 2018, en las que se afirma que una condición previa para el funcionamiento de la política de la UE es un enfoque global de la migración que combine un control más eficaz de las fronteras exteriores de la UE, un refuerzo de la acción exterior y, por último, las cuestiones internas, todo ello de manera acorde con los principios y valores de la UE, y que deben proseguir dichos esfuerzos a fin de evitar desastres humanitarios ⁽⁷⁾.

1.9. Los datos proporcionados por el Consejo Europeo de 18 de octubre ⁽⁸⁾ detallan que las llegadas irregulares a la UE han disminuido un 95 %. Al mismo tiempo los datos de la OIM de septiembre de 2018 ⁽⁹⁾ señalan que, hasta esa fecha, se han producido 83067 llegadas por mar a la UE y que han fallecido 1987 personas.

1.10. El CESE entiende que una política de retorno eficaz es parte integral de una política comunitaria global de inmigración y asilo; sin embargo, dicha política no existe y la Comisión debería proceder de manera coherente y mesurada, en lugar de adoptar una mera visión policial y basada en la seguridad que criminalice las migraciones.

1.11. El CESE considera necesario efectuar un estudio comparado —sobre la base de datos y visitas— de los centros de internamiento en la UE, su situación y el respeto a los derechos humanos en su seno.

1.12. El CESE acoge con satisfacción los esfuerzos de la Comisión por acelerar las decisiones sobre retornos y vincularlas con las decisiones de denegación de asilo y de finalización de la situación regular, así como por agilizar y hacer más eficiente el procedimiento de retorno en general. Aun así, habría que considerar si los plazos propuestos son realistas y evaluar los obstáculos que podrían impedir su cumplimiento.

1.13. Al mismo tiempo, el CESE considera que una política de retorno eficaz pasa por un proceso de colaboración efectiva con terceros países y por la adopción y aplicación de acuerdos de readmisión; pide a la Comisión que redoble sus esfuerzos y a los Estados miembros que aprovechen al máximo estos mecanismos.

1.14. El CESE considera necesario también mencionar las buenas prácticas que se aplican en algunos países de la UE para evitar las situaciones de irregularidad crónica de extranjeros en situación irregular, como la concesión de permisos de residencia por circunstancias excepcionales, como el «arraigo» social, laboral o familiar en España o la figura del «Duldung» en Alemania.

⁽⁵⁾ Recomendación (UE) 2017/432 de la Comisión, de 7 de marzo de 2017, sobre la manera de lograr que los retornos sean más eficaces al aplicar la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 66 de 11.3.2017, p. 15).

⁽⁶⁾ Véase el dictamen del CESE «Los costes de la no inmigración y la no integración» (DO C 110 de 22.3.2019, p. 1).

⁽⁷⁾ Conclusiones de la reunión del Consejo Europeo, 28.6.2018.

⁽⁸⁾ Conclusiones de la reunión del Consejo Europeo, 18.10.2018.

⁽⁹⁾ IOM – Migration: Flow Monitoring Europe.

2. Antecedentes y propuesta de la Comisión

2.1. Desde 1999 la UE ha estado intentando desarrollar de un enfoque global de la migración que abarque la armonización de las condiciones de readmisión, el derecho de los nacionales de terceros países a la residencia legal y el desarrollo de medidas jurídicas y cooperación práctica para prevenir la migración irregular. La Directiva 2008/115/CE sobre el retorno tenía por objeto instaurar una política eficaz de expulsión y repatriación basada en normas comunes; sin embargo, el **informe de aplicación** de la Directiva sobre el retorno, publicado en 2014, ha mostrado un progreso muy lento en la mejora de la tasa de retorno efectiva de la UE: 2014 – 36,3 %, 2015 – 36,8 %, 2016 – 45,8 %, 2017 – 36,6 %. La Recomendación (UE) 2017/432, que contenía un paquete de medidas que los Estados miembros debían adoptar para aprovechar plenamente la flexibilidad que ofrece la Directiva, tampoco ha supuesto ninguna mejora.

2.2. Sin entrar a modificar el ámbito de aplicación ni los aspectos relativos a la protección de los derechos de los migrantes que existen en la actualidad, en particular en lo que respecta al interés superior del niño, la vida familiar y el estado de salud, o el principio de no devolución, la refundición de la Directiva debería hacer el proceso de retorno más eficaz, mediante:

— un mayor grado de coherencia y sinergia con los procedimientos de asilo;

— un nuevo procedimiento en las fronteras;

— procedimientos y normas claros para evitar abusos;

— sugerencias para fomentar los retornos voluntarios;

— normas claras sobre internamiento.

3. Observaciones generales

3.1. El CESE muestra su preocupación por la disparidad de criterios en la gestión de las migraciones por parte de los Estados miembros de la UE y especialmente respecto al tratamiento de los migrantes en situación irregular, lo cual genera inseguridad jurídica y desigualdad de trato.

3.2. El CESE reitera las recomendaciones que formuló en su dictamen sobre la Comunicación de 2002 de la Comisión relativa a una política comunitaria de retorno de los residentes ilegales, al considerar que estas no se han tenido en cuenta —o al menos no completamente— en las distintas medidas legislativas y políticas introducidas a nivel de la Unión desde entonces, en particular en lo que respecta a los derechos de los migrantes irregulares, la regularización, el retorno forzoso, el recurso judicial, el derecho a la unidad familiar, la detención y la necesidad de una verdadera política común de migración legal ⁽¹⁰⁾.

3.3. La intención proclamada por la refundición —mejorar la eficacia de los procedimientos de retorno, acelerar su tramitación y vincularla de forma directa con las decisiones de denegación de asilo y de finalización de la situación regular— solo puede ser valorada positivamente; los Estados miembros tienen derecho a devolver a los migrantes irregulares, siempre que existan sistemas de asilo justos y eficaces que respeten plenamente el principio de no devolución. No obstante, en relación con los objetivos declarados de las modificaciones propuestas, el CESE se muestra preocupado por el impacto que podrían tener, pues se pregunta si estos cambios serán eficaces y teme que tan solo resulten en un endurecimiento represivo. No debería ignorarse el principio básico que subyace a la prioridad de los retornos voluntarios, consagrado en la Directiva original 2008/115/CE, para sustituirlo por políticas represivas.

3.4. La propuesta debería ser valorada atendiendo también a la viabilidad de sus objetivos, más aún si debe seguir siendo compatible con los derechos humanos. Un objetivo de expulsión general de todos los extranjeros que se encuentran en situación irregular en territorio de la Unión, como única medida de devolución de estos a la legalidad, resulta sencillamente imposible de llevar adelante, a la luz de la experiencia de los últimos años, y por el desproporcionado coste humano, económico y de todo tipo que conllevaría.

3.5. En los últimos diez años, no se ha llevado a cabo ninguna aplicación, seguimiento ni evaluación eficaz de una política de retorno que, por otra parte, aún no está integrada de manera efectiva en una política de migración global y común de la UE.

⁽¹⁰⁾ DO C 85 de 8.4.2003, p. 51.

3.6. En el marco de la propuesta, la Comisión debería haber ofrecido una justificación de por qué la Directiva 2008/115/CE no ha sido debidamente aplicada por los Estados miembros, los cuales tampoco han seguido las recomendaciones de 2017, que incluían directrices sobre la aplicación de la Directiva y pedían a los Estados miembros que tomaran las medidas necesarias para eliminar los obstáculos jurídicos y prácticos que dificultasen el retorno.

3.7. Asimismo, en un contexto de creciente confusión social, hay que tratar de publicar e interpretar de manera responsable datos reales sobre migraciones irregulares hacia la UE, a fin de evitar alimentar discursos xenófobos y racistas que fomenten posiciones de extrema derecha.

4. Observaciones específicas

4.1. A la vista de la evolución de los acontecimientos desde 2008, la Comisión considera la modificación de la Directiva como un medio para conseguir los objetivos legítimos de restauración de la legalidad y ejecución más eficaz de los retornos. Sin embargo, existen muchos otros medios que, con el mismo fin, resultan más eficaces y menos gravosos (por ejemplo, los retornos voluntarios, las regularizaciones individualizadas, etc.). El CESE entiende que una política de retorno eficaz es parte integral de una política comunitaria global de inmigración y asilo; sin embargo, el hecho de que se carezca de dicha política debería inducir a la Comisión a adoptar un enfoque autocrítico, coherente y equilibrado, que descarte una mera visión policial y basada en la seguridad que criminalice las migraciones ⁽¹¹⁾.

4.2. Ya en nuestro anterior dictamen mencionábamos que «El CESE recuerda a la Comisión que en diversos dictámenes ha planteado la necesidad de realizar actuaciones de regularización ⁽¹²⁾». Además, la legislación europea ya contempla medidas para poner fin a la situación irregular de una persona de manera razonable y constructiva.

4.3. Ejemplos de tales medidas se encuentran en los artículos 6 —Decisión de retorno— y 7 —Salida voluntaria— de la Directiva 2008/115/CE, que han sido muy poco explorados y aplicados por los Estados miembros, en particular en aquellos casos en que se ha intentado devolver a una persona sin éxito. A la vista de ello, el CESE respalda la Recomendación (UE) 2017/432 de crear programas operativos de retorno voluntario asistido.

4.4. Por otra parte, el CESE señala que las normas aplicables a la expulsión de ciudadanos europeos y miembros de su familia por razones de orden público o seguridad pública ⁽¹³⁾ no se aplican a los migrantes irregulares. Nos referimos a la posibilidad de pedir la revocación de una orden de expulsión por circunstancias sobrevenidas tras un plazo de tiempo razonable e incluso a la obligación de no ejecutar una orden de expulsión sin revisar sus circunstancias cuando hayan pasado dos años desde que se tomara la decisión. No parece razonable que lo que se aplica únicamente por motivos graves de orden público a ciudadanos europeos no pueda aplicarse a aquellos cuya única falta es una cuestión documental, si sus circunstancias han cambiado sustancialmente.

4.5. Es absolutamente necesario dotar a los procedimientos de retorno de mecanismos y garantías efectivas de defensa de los derechos e intereses de nacionales de terceros países sometidos a expediente, que vayan más allá de la mera posibilidad de recurrir o de apelar. Es necesario que esa posibilidad se concrete de manera efectiva mediante una adecuada asistencia legal que contemple la asignación automática, para cada procedimiento, de abogados especialmente formados y especializados en la materia, que articulen en cada caso los elementos de defensa.

4.6. La política de persecución de residentes ilegales debe ir acompañada de una prohibición radical y contundente de las identificaciones de personas sobre la base de su perfil étnico y/o religioso. La relajación de esta prohibición convierte a Europa en un territorio donde las minorías raciales podrían verse intolerablemente expuestas a la sospecha y control de las autoridades. La condena del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en julio de 2009 ⁽¹⁴⁾ a España por la detención de una ciudadana española solo por ser negra, bajo la sospecha de poder ser una inmigrante ilegal, es bastante elocuente.

4.7. El CESE considera necesario efectuar un estudio comparado —basado en datos y visitas— de los centros de internamiento en la UE, sus condiciones y el respeto a los derechos humanos en su seno.

⁽¹¹⁾ Véase el informe de la Research Social Platform on Migration and Asylum sobre «Migration crackdown on NGO's assisting refugees and other migrants».

⁽¹²⁾ DO C 85 de 8.4.2003, p. 51.

⁽¹³⁾ Artículos 32 y 33 de la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros por la que se modifica el Reglamento (CEE) no 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE (DO L 158 de 30.4.2004, p. 77).

⁽¹⁴⁾ FF. Communication No. 1493/2006, Williams Lecraft v. Spain.

4.8. Asimismo, el CESE propone que la Comisión examine en todo momento las fórmulas empleadas por los Estados miembros en la creación de programas operativos que ofrezcan una mejor asistencia y ayuda en materia de retorno, incluido el apoyo a la reintegración en los terceros países —de retorno—, programas que deberían haber comenzado a poner en marcha en 2017. El estudio mencionado debería incluir una comparación de la relación coste-eficacia de los retornos voluntarios y forzados.

4.9. El CESE desearía mencionar las buenas prácticas que se aplican en algunos países de la UE para evitar las situaciones de irregularidad crónica de migrantes irregulares, como el «arraigo» en España o la figura del «Duldung» en Alemania, las cuales permiten a determinados extranjeros que lleven viviendo un tiempo irregularmente en el territorio, de manera individualizada y selectiva, obtener —de manera extraordinaria— la condición de regularidad, siempre que cumplan determinados requisitos.

5. Análisis de la propuesta de modificación

5.1. El texto de la Directiva es muy claro en la introducción de nueve modificaciones concretas, sobre las que el CESE dictamina.

5.2. Es necesario disponer de criterios objetivos a escala de la UE para determinar la existencia o no de riesgo de fuga, incluidos los movimientos secundarios no autorizados. Para evitar interpretaciones divergentes o ineficaces, **el artículo 6** de la propuesta establece una lista común de criterios objetivos para determinar si existe un riesgo de fuga, como parte de una evaluación global de las circunstancias específicas de cada caso concreto. La lista de criterios es demasiado amplia y va más allá de la Recomendación (UE) 2017/432. El resultado es que, aunque la Directiva contemple dos tipos de procedimientos de retorno, uno de urgencia, excepcional, sin salida voluntaria y sometido a otros gravámenes, y otro garantista, con posibilidad de cumplimiento voluntario, en la práctica se aplica a la mayoría de migrantes irregulares el procedimiento que teóricamente debería ser excepcional.

5.2.1. Solo un número limitado de los criterios objetivos del artículo 6 —derivados de la Recomendación (UE) 2017/432, y que corresponden en el texto modificado a los criterios de las letras f), h) y k)— sirven para definir con rigor el riesgo de fuga. La letra j) también puede considerarse un criterio adecuado, conforme a lo dispuesto en el artículo 7 sobre la obligación de cooperar.

- a) La falta de documentación en el momento de iniciar el expediente es algo en la mayor parte de casos subsanable previo requerimiento, que en caso de no cumplir podría reconducirse a la letra f).
- b) Este objetivo hace recaer la carga de la prueba sobre el migrante, que tendrá que demostrar una residencia efectiva, pervirtiendo así una garantía básica del Derecho, lo cual, teniendo en cuenta las dificultades generales de vivienda y las particulares que muchos municipios ponen a los extranjeros en general y a los irregulares en particular, hace que este apartado sea de una amplitud desproporcionada.
- c) Si queremos evitar que TODOS los migrantes irregulares puedan ser acusados de riesgo de fuga de forma que el procedimiento garantista se quede como completamente residual, no puede definirse el riesgo de fuga con arreglo a parámetros similares a este. Es obvio que cualquier persona que se ve privada del derecho al trabajo queda privada también de recursos económicos, por lo que la mayoría de los migrantes irregulares se verán privados de recursos financieros.
- d) A la vista de la política de cierre de fronteras aplicada por los Estados miembros, es de suponer que muchos de los migrantes que se encuentren en situación irregular (e incluso algunos de los que se encuentren en situación regular) habrán entrado ilegalmente en el territorio de los Estados miembros.
- e) Por definición, un migrante irregular tiene prohibido desplazarse entre Estados miembros, pero ello no constituye una razón para considerar que existe riesgo de fuga.
- g) Estar sujeto a una decisión de retorno por otro Estado miembro. Resulta incomprensible que si la propia Directiva establece la ejecución directa de esa resolución por parte del segundo Estado, se prevea esta posibilidad.
- i) Que no se cumpla la obligación de acudir a otro Estado miembro donde se mantiene residencia legal. En estos casos iniciar un expediente de expulsión sin salida voluntaria hacia el país de origen resulta absolutamente desproporcionado, y lo que procede en estos casos es realizar alguna actuación de carácter forzoso de conducción a ese otro Estado miembro, pero no una expulsión al país de origen y menos por el procedimiento de urgencia.

5.3. Con carácter previo al análisis de los artículos 7, 8 y otros de la propuesta, debemos aclarar lo siguiente: que se aprecia en todo el texto de la modificación una clara ignorancia de la naturaleza jurídica de la decisión de retorno, que una vez aclarada, fundamentará la impugnación completa del apartado 3, reflejado en el nuevo artículo 8 de la Directiva. Una decisión de retorno constituye una decisión ejecutiva de un Estado que afecta directamente a la esfera personal de derechos e intereses de un ser humano. El fundamento de la misma, además, suele ser, directa o indirectamente, algo relacionado con el cumplimiento de obligaciones o la realización de determinadas conductas de las que esa persona es acusada y merece el oportuno proceso de comprobación de la realidad de esas acusaciones, que en estos casos tendrá seguramente una sustancialidad independiente. Lo que quiere decir todo esto es que una expulsión es una sanción, un castigo, una pena, de carácter administrativo, no penal, pero que se rige por los mismos principios constitucionales y derechos fundamentales que el Derecho Penal.

5.4. Por lo respecta al **artículo 7** – Obligación de cooperar: el CESE toma nota de la suposición por parte de la Comisión de que la obligación de los nacionales de terceros países de cooperar con las autoridades competentes de los Estados miembros en todas las fases del procedimiento de retorno podría contribuir al buen funcionamiento y a la eficacia de estos procedimientos. Debe señalarse, sin embargo, que esta infringe el derecho fundamental de no aportar pruebas contra uno mismo. Las obligaciones marcadas en este artículo son resumibles en una, que es la de cooperar y colaborar en algo que va dirigido contra la propia persona. El **artículo 8** – Decisión de retorno – establece actualmente la obligación de los Estados miembros de dictar una decisión de retorno inmediatamente después de la adopción de una decisión de finalización de la situación regular de un nacional de un tercer país, en particular una decisión por la que no se le conceda el estatuto de refugiado o de protección subsidiaria. El CESE considera que el artículo 8 debería ampliarse para incluir la posibilidad de ofrecer a los nacionales de terceros países una oportunidad razonable de cumplir la obligación de abandonar el territorio por su propio pie o de buscar formas alternativas de regularizar su situación.

5.5. El **artículo 9** sobre la salida voluntaria establece que debe concederse un plazo adecuado de treinta días para la salida voluntaria, derogando la disposición original de entre siete y treinta días. Si ya antes era criticable que el plazo máximo fuera de tan solo treinta días, la existencia de un mínimo servía de garantía. La eliminación de este mínimo da cabida a la posibilidad de que un Estado miembro elimine por completo el período de salida voluntaria.

5.6. La nueva medida introducida en el **artículo 13** permite a los Estados miembros imponer una prohibición de entrada, que no acompañe a una decisión de retorno, a un nacional de un tercer país cuya situación irregular en los Estados miembros se haya detectado cuando este se disponía a abandonar (voluntariamente) la UE. El CESE considera que esta medida constituye una sanción impuesta a una persona que en ese preciso momento está cumpliendo la ley, es decir, que está abandonando el territorio de la UE y poniendo fin a su situación irregular. Por otro lado, la medida puede considerarse una cobertura de protección frente a futuras entradas en el Estado miembro de que se trate.

5.7. El **artículo 14** sobre la gestión del retorno pide a cada Estado miembro que establezca, gestione, mantenga y desarrolle un sistema nacional de gestión del retorno, que procese toda la información necesaria para la aplicación de la Directiva objeto de examen. Sin embargo, deberá garantizarse la compatibilidad técnica con el sistema central de la UE. El artículo 14 también prevé que los Estados miembros introduzcan un programa operativo para prestar apoyo a las personas afectadas.

5.7.1. Las insuficiencias del Sistema de Información de Schengen (SIS) hacen necesarias medidas de mejora de la gestión de la coordinación entre Estados. Lo que resulta más que dudoso es que ello precise de una regulación expresa en el rango de Directiva, por cuanto se refieren a cuestiones de gestión más prácticas que otra cosa.

5.7.2. La propuesta de que los Estados miembros establezcan programas al objeto de facilitar material logístico, financiero y de otra índole con el fin de apoyar el retorno voluntario, entre ellos los programas de reintegración, proviene de la Recomendación (UE) 2017/432. La Comisión debe apoyar, supervisar y evaluar su creación.

5.8. El **artículo 16** se detiene y centra única y exclusivamente en «el único caso obligatorio en el que se concederá un efecto suspensivo automático en virtud de la presente propuesta», es decir, el establecimiento de una expulsión a quien vea rechazada su solicitud de protección internacional. Nada oponemos a ello, sino que el CESE entiende que existen otros casos en que debería darse ese mismo carácter de automático a la suspensión de la expulsión, para reforzar el ámbito de salvaguardas o garantías. Así, y sin hacer una lista exhaustiva, deberían ser:

- aquellos casos en que directa o indirectamente se vean afectados menores de edad;
- casos en que directa o indirectamente se vean afectados familiares miembros de la Unión que no permitan la inclusión del supuesto entre los previstos por la Directiva 2004/38/CE;
- casos en que se pueda demostrar un riesgo para la salud o integridad física del expedientado;
- cuando el retorno se vaya a realizar a países marcados como no seguros, entre ellos, aquellos que no respeten los derechos humanos.

5.9. Respecto a la detención y al establecimiento de un mínimo de tres meses al máximo de detención, hemos de manifestar que los hechos demuestran que la tramitación y gestiones necesarias para poder ejecutar una expulsión a un tercer Estado, o son más que suficientes con un período menor de esos tres meses, o no se consigue prácticamente nada por prolongar todo lo que se considere ese período, y menos aún sometiendo a una persona que no ha cometido ningún delito a una medida tan extrema como una privación de libertad.

5.10. Se reitera el llamamiento a buscar otras soluciones —como el «Duldung» alemán o el «arraigo» español anteriormente mencionados—, toda vez que es posible determinar en un plazo muy inferior a tres meses si se va a poder expulsar, o no, a una persona. El internamiento, o detención preventiva, es una medida cautelar cuya finalidad es facilitar la ejecución de un retorno forzoso y evitar la fuga. Sin embargo, debe descartarse su uso indebido como forma encubierta de prisión o como castigo a la inmigración irregular. Estos encarcelamientos están expresamente prohibidos por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE ⁽¹⁵⁾.

5.11. La Directiva, por tanto, debería exigir que los centros en los que se produzca la detención no sean equiparables ni peores que las cárceles, mediante una regulación que exija que la vigilancia de dichos centros por las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado no sea nunca interna, sino meramente perimetral, confiando la vigilancia interna a otro tipo de cuerpos del Estado, y que legalmente el estatuto de derechos de los internos tenga un estándar mínimo igual o mejor, en cada uno de sus puntos, al del estatuto jurídico de los presos en cada país de la Unión.

5.12. La modificación introducida mediante el apartado 7 del artículo 22 resulta completamente innecesaria, por cuanto ya viene regulada en los distintos procedimientos de asilo de los países miembros. En cualquier caso, resulta desmesurado que una persona que puede llegar a estar detenida hasta cuatro meses para su retorno como consecuencia del rechazo de su solicitud de asilo, pueda verse de nuevo inmersa, sin solución de continuidad, en un nuevo período de seis meses más, con la misma finalidad de conseguir su repatriación.

5.13. El CESE coincide con la Comisión en que la eficacia de la política de retorno de la UE depende también de la cooperación de los países de origen. Si bien la UE ha logrado avances en este ámbito, el CESE pide a la Comisión que prosiga sus esfuerzos y que, al mismo tiempo, haga un llamamiento a los Estados miembros para que aprovechen estos resultados y hagan pleno uso de estos mecanismos.

Bruselas, 23 de enero de 2019.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

⁽¹⁵⁾ Sentencias del Tribunal de Justicia de 7 de junio de 2016 en el asunto Affum, C-47/15, ECLI:EU:C:2016:408, y de 28 de abril de 2011 en el asunto El Dridi, C-61/11, ECLI:EU:C:2011:268.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen medidas de conservación y control aplicables en la zona de regulación de la Organización de Pesquerías del Atlántico Noroeste y por el que se derogan los Reglamentos (CE) n.º 2115/2005 y (CE) n.º 1386/2007 del Consejo

[COM(2018) 577 final – 2018/0304 (COD)]

(2019/C 159/09)

Ponente general: **Gabriel SARRÓ IPARRAGUIRRE**

Consulta	Consejo, 3.9.2018 Parlamento Europeo, 10.9.2018
Fundamento jurídico	Artículos 43. 2 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en el pleno	23.1.2019
Pleno n.º	540
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	104/0/2

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE considera necesaria la transposición al Derecho de la Unión de las medidas de conservación y control adoptadas por la Organización de Pesquerías del Atlántico Noroeste (NAFO, por sus siglas en inglés), con el fin de lograr una aplicación uniforme y efectiva de las mismas en el seno de la UE.

1.2. No obstante, el Comité estima que la propuesta presentada no establece un mecanismo ágil de transposición de las normas adoptadas en la NAFO y no solventa la necesidad de actualizar anualmente las mismas.

1.3. El Comité es partidario de un mecanismo más ágil y simple, por lo que propone un Reglamento con un único artículo en el que se determine que la Unión Europea debe imperativamente aplicar a su flota las normas aprobadas por la NAFO.

1.4. El CESE insiste en el riesgo que supone introducir el sistema de actos delegados por el que se le concede a la Comisión la potestad de legislar sin tener que someterse a los procedimientos ordinarios.

2. Síntesis de la propuesta de la Comisión

2.1. La propuesta presentada tiene como objetivo transponer al Derecho de la Unión las medidas adoptadas por la NAFO entre 2008 y 2017, año este último de entrada en vigor del Convenio NAFO modificado. Dado que dichas medidas se modifican anualmente, la propuesta contempla la transposición de aquellas más recientes y establece un mecanismo para agilizar y facilitar las que han de aplicarse en el futuro.

2.2. Se contempla, de esta manera, una delegación de poderes a la Comisión para poder regular las medidas relacionadas con la operativa de los buques que desarrollan su actividad en esta zona de regulación y que tienen que ver, por ejemplo, con las posibilidades de pesca (limitaciones de cuota y/o esfuerzo pesquero), el cierre de las pesquerías, las capturas accesorias, la pesca específica de la raya, la gamba nórdica y el fletán negro, la conservación de los tiburones, los artes de pesca utilizados, la protección de los ecosistemas marinos vulnerables y la inspección y control de dicha actividad. En total, se describen treinta tipos diferentes de medidas.

2.3. La propuesta deroga los Reglamentos (CE) n.º 2115/2005 ⁽¹⁾ y (CE) n.º 1386/2007 ⁽²⁾ del Consejo.

3. Observaciones generales

3.1. El CESE considera necesaria la transposición al Derecho de la Unión de las medidas de conservación y control adoptadas por la NAFO, con el fin de lograr una aplicación uniforme y efectiva de las mismas en el seno de la UE.

3.2. No obstante, teniendo en cuenta que la NAFO modifica sus medidas de conservación y de control todos los años, el Comité estima que la propuesta presentada no establece un mecanismo ágil de transposición de las normas adoptadas en la NAFO ni de su actualización anual.

3.3. El Comité cree que el mecanismo más ágil para poder atender estas actualizaciones periódicas de las normas adoptadas en la NAFO sería la redacción de un Reglamento sencillo, en el que, argumentando precisamente la necesidad periódica de actualizar, al menos, las normas relativas a los treinta campos propuestos, un artículo único recogiese el compromiso de la Unión Europea de aplicar imperativamente a su flota las normas aprobadas por la NAFO cada año.

3.4. En caso contrario, el CESE advierte del riesgo de permanente desfase que puede darse entre las normas adoptadas en la NAFO y la legislación publicada por la UE, con el grado de incertidumbre jurídica que ello puede generar.

3.5. El Comité muestra su preocupación por la reducción encadenada de los plazos previstos para determinadas gestiones, ya que la Comisión reduce el plazo de comunicaciones concretas a los Estados miembros y estos se verán, a su vez, obligados a reducirse-los a los operadores de los buques de pesca.

3.6. El Comité estima que lo único que va a facilitar la introducción del sistema de actos delegados es que la Comisión pueda establecer normas sin necesidad de someterse a los procedimientos ordinarios.

4. Observaciones particulares

4.1. El **artículo 5**, en su apartado 1, establece que los Estados miembros velarán por que las limitaciones de las capturas y del esfuerzo se apliquen a las poblaciones identificadas en las posibilidades de pesca. El CESE cree que debería indicarse «[...] las limitaciones de las capturas y/o del esfuerzo [...]».

⁽¹⁾ Reglamento (CE) n.º 2115/2005 del Consejo, de 20 de diciembre de 2005, por el que se establece un plan de recuperación del fletán negro en el marco de la Organización de la PESC A del Atlántico Noroccidental (DO L 340 de 23.12.2005, p. 3).

⁽²⁾ Reglamento (CE) n.º 1386/2007 del Consejo, de 22 de octubre de 2007, por el que se establecen medidas de conservación y control aplicables en la zona de regulación de la Organización de Pesquerías del Atlántico Noroeste (DO L 318 de 5.12.2007, p. 1).

4.2. El **artículo 28**, referido a la notificación electrónica del programa de observación, muestra una redacción confusa en su apartado 3 y, más aún, en su apartado 1, por el hecho de que no se sabe si puede referirse al observador electrónico sin mencionarlo expresamente. Por ello, el Comité opina que puede originarse una confusión interpretativa sobre el contenido de dicho artículo.

4.3. El CESE considera que el apartado 1.a) del **artículo 31**, referido al procedimiento de vigilancia, tampoco deja claro cómo, sin haber llevado a cabo una inspección, se puede realizar una evaluación volumétrica o de composición de las capturas del contenido del lance.

Bruselas, 23 de enero de 2019.

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 establecen el Centro Europeo de Competencia Industrial, Tecnológica y de Investigación en Ciberseguridad y la Red de Centros Nacionales de Coordinación»

(COM(2018) 630 final — 2018/0328 (COD))

(2019/C 159/10)

Ponente: **Antonio LONGO**

Coponente: **Alberto MAZZOLA**

Consulta	Consejo Europeo, 5.10.2018 Parlamento Europeo, 1.10.2018
Fundamento jurídico	Artículo 173, apartado 3, y artículos 188 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	9.1.2019
Aprobado en el pleno	23.1.2019
Pleno n.º	540
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	143/5/2

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge favorablemente la iniciativa de la Comisión, que considera eficaz para el desarrollo de una estrategia industrial en materia de ciberseguridad y estratégica para conseguir una autonomía digital sólida y amplia. Estos factores representan una condición previa indispensable para reforzar los mecanismos de defensa europea frente a la guerra cibernética en curso, que puede poner en peligro los sistemas políticos, económicos y sociales.

1.2. El Comité destaca que no puede haber una estrategia en materia de ciberseguridad sin una concienciación generalizada y comportamientos seguros por parte de todos los usuarios.

1.3. El CESE comparte los objetivos generales de la propuesta y es consciente de que los aspectos específicos de funcionamiento serán objeto de un análisis posterior. No obstante, al tratarse de un Reglamento, considera que algunos aspectos sensibles relativos a la gobernanza, la financiación y la consecución de los objetivos fijados deberían definirse por anticipado. Es importante que, en la medida de lo posible, la Red y el Centro futuros se apoyen en las cibercapacidades y los conocimientos especializados de los Estados miembros y que las competencias no se concentren en el Centro que se cree. Además, deberá evitarse que los ámbitos de actividad de la Red y el Centro futuros no se solapen con los mecanismos de cooperación y las instituciones existentes.

1.4. El CESE defiende que se amplíe la colaboración al mundo industrial, sobre la base de compromisos firmes en términos científicos y de inversión, integrando en el futuro a sus representantes en el Consejo de Administración. En el caso de una colaboración tripartita entre la Comisión Europea, los Estados miembros y la industria, la presencia de empresas procedentes de terceros países debería limitarse a las establecidas desde hace tiempo en territorio europeo y plenamente implicadas en la base tecnológica e industrial europea, a condición de que se sometan a mecanismos adecuados de escrutinio y control, así como al respeto del principio de reciprocidad y de las obligaciones de confidencialidad.

1.5. La ciberseguridad ha de ser un compromiso común de todos los Estados miembros, por lo que estos deben participar en el Consejo de Administración mediante formas por concretar. En cuanto a la contribución financiera de los Estados miembros, se podría obtener de los fondos europeos destinados a cada uno.

1.6. La propuesta debería explicar mejor las modalidades de intervención del Centro para coordinar las financiaciones procedentes de los programas Europa Digital y Horizonte Europa, y, en particular, qué directrices regirán la redacción y adjudicación de posibles contratos. Este aspecto es fundamental para evitar duplicaciones o solapamientos. Además, para incrementar la dotación financiera, se recomienda ampliar las sinergias con otros instrumentos financieros de la UE (por ejemplo, fondos regionales, Fondos Estructurales, MCE, EDF, InvestEU, etc.).

1.7. El CESE considera fundamental definir las modalidades de cooperación y las relaciones entre el Centro europeo y los centros nacionales. Además, es importante que los centros nacionales estén financiados por la UE, al menos en lo que atañe a los costes administrativos, facilitando la armonización administrativa y en materia de competencias para reducir la brecha existente entre los Estados europeos.

1.8. El Comité resalta la importancia del capital humano y espera que el Centro de Competencia pueda promover, en colaboración con las universidades, los centros de investigación y los centros de formación superior, así como una educación y formación de excelencia, que incluya planes de estudios universitarios específicos y en centros de enseñanza superior. Del mismo modo, es esencial prever un apoyo específico para las empresas emergentes y las pymes.

1.9. El CESE considera fundamental aclarar mejor los ámbitos de competencia y la división entre los mandatos del Centro y de la Agencia de Seguridad de las Redes y de la Información de la Unión Europea (ENISA), definiendo con claridad las modalidades de colaboración y apoyo mutuo y evitando solapamientos de competencias y la duplicación de esfuerzos. Problemas de índole similar se plantean con otros organismos que se ocupan de la ciberseguridad, como la AED, Europol y CERT-EU, por lo que se recomienda la creación de mecanismos de diálogo estructurado análogos entre estos.

2. Contexto actual de la ciberseguridad

2.1. La ciberseguridad es una de las principales cuestiones de la agenda de la UE, pues es un elemento irrenunciable para la defensa de las instituciones, las empresas y los ciudadanos, así como un instrumento necesario para el propio mantenimiento de las democracias. Entre los fenómenos más preocupantes cabe señalar el aumento exponencial de los programas informáticos maliciosos difundidos por la red a través de sistemas automáticos, que pasaron de 1 30000 en 2007 a ocho millones en 2017. Además, la Unión es un importador neto de productos y soluciones de ciberseguridad, lo que genera un problema de competitividad económica y de seguridad civil y militar.

2.2. Si bien la UE puede presumir de importantes competencias y experiencias en el ámbito de la ciberseguridad, la industria del sector, las universidades y los centros de investigación resultan aún fragmentados, descoordinados y desvinculados de una estrategia de desarrollo compartida. Ello se debe a que los sectores pertinentes en materia de ciberseguridad (por ejemplo, energía, espacio, defensa y transportes) no reciben un apoyo adecuado, y a que tampoco se valorizan las sinergias entre la ciberseguridad civil y de la defensa.

2.3. Para hacer frente a los crecientes desafíos, la Unión adoptó la Estrategia de ciberseguridad de 2013 con el fin de fomentar un ecosistema cibernético fiable, seguro y abierto ⁽¹⁾. Posteriormente, en 2016, se adoptaron las primeras medidas específicas para la seguridad de las redes y los sistemas de información ⁽²⁾. Este proceso condujo a la creación de la asociación público-privada contractual sobre la ciberseguridad.

2.4. En 2017, la Comunicación titulada «Resiliencia, disuasión y defensa: fortalecer la ciberseguridad de la UE» ⁽³⁾ destacaba la necesidad de garantizar que se conservasen y desarrollasen las capacidades tecnológicas esenciales en materia de ciberseguridad para proteger el mercado único digital y, en particular, para proteger las redes y los sistemas de información fundamentales y prestar servicios clave de ciberseguridad.

⁽¹⁾ JOIN(2013) 1 final.

⁽²⁾ Directiva (UE) 2016/1148 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de julio de 2016, relativa a las medidas destinadas a garantizar un elevado nivel común de seguridad de las redes y sistemas de información en la Unión (DO L 194 de 19.7.2016, p. 1).

⁽³⁾ JOIN(2017) 450 final.

2.5. Por tanto, la Unión debe estar en condiciones de garantizar la seguridad de sus recursos y procesos digitales y de competir en el mercado mundial de la ciberseguridad hasta alcanzar una sólida y amplia autonomía digital ⁽⁴⁾.

3. Propuestas de la Comisión

3.1. El Centro de Competencia (en lo sucesivo, el «Centro») tendrá por objetivo facilitar y contribuir a coordinar el trabajo de la Red de Centros Nacionales y alimentar la Comunidad de Competencias en Ciberseguridad, impulsando el programa tecnológico de ciberseguridad y facilitando el acceso a los conocimientos especializados reunidos de este modo.

3.2. En particular, el Centro ejecutará las partes pertinentes de los programas Europa Digital y Horizonte Europa, asignando subvenciones y efectuando contrataciones. Habida cuenta de las considerables inversiones en materia de ciberseguridad realizadas en otras partes del mundo y de la necesidad de coordinar y poner en común los recursos necesarios en Europa, se propone que el Centro de Competencia revista la forma de una Asociación Europea con un doble fundamento jurídico, de modo que se faciliten las inversiones conjuntas de la Unión, los Estados miembros y la industria.

3.3. En la propuesta se pide a los Estados miembros que contribuyan con un importe adecuado a las actuaciones del Centro de Competencia y de la Red. La dotación financiera prevista por la UE asciende a unos 2000 millones EUR por parte del programa Europa Digital; un importe por determinar procedente del programa Horizonte Europa; y una contribución global de los Estados miembros al menos igual a la comunitaria.

3.4. El principal órgano de toma de decisiones es el Consejo de Administración, en el que intervienen todos los Estados miembros, si bien solo tienen derecho a voto los que participan financieramente. El mecanismo de votación se rige por un principio de doble mayoría que exige el 75 % de la contribución financiera y el 75 % de los votos. La Comisión poseerá el 50 % de los votos. El Centro contará con la asistencia de un Consejo Consultivo Industrial y Científico, a fin de garantizar el diálogo con las empresas, los consumidores y otras partes interesadas pertinentes.

3.5. Trabajando en estrecho contacto con la Red de Centros Nacionales de Coordinación y la Comunidad de Competencias en Ciberseguridad, el Centro será el órgano ejecutivo principal para los recursos financieros de la UE consagrados a la seguridad informática en el ámbito de los programas propuestos, Europa Digital y Horizonte Europa.

3.6. Los Estados miembros seleccionarán los centros nacionales de coordinación. Estos deberán poseer o tener acceso directo a conocimientos tecnológicos especializados en materia de ciberseguridad, especialmente en ámbitos como la criptografía, los servicios de seguridad de TIC, la detección de intrusiones, la seguridad de los sistemas, la seguridad de las redes, la seguridad de los programas informáticos y las aplicaciones, o los aspectos humanos y sociales de la seguridad y la privacidad. También se requiere que tengan la capacidad de interactuar y coordinarse eficazmente con la industria y el sector público, incluidas las autoridades designadas con arreglo a la Directiva (UE) 2016/1148.

4. Observaciones generales

4.1. El CESE acoge favorablemente la iniciativa de la Comisión y la considera estratégica para el desarrollo de la ciberseguridad, en aplicación de lo decidido en la Cumbre de Tallin de septiembre de 2017. En tal ocasión, los jefes de Estado o de Gobierno pidieron que la Unión se convirtiera en «un líder mundial en ciberseguridad para 2025, a fin de garantizar la confianza, la seguridad y la protección de nuestros ciudadanos, consumidores y empresas en línea y permitir una internet libre y legal».

4.2. El CESE resalta que está en curso una auténtica guerra cibernética que puede poner en peligro los sistemas políticos, económicos y sociales, atacando los sistemas informáticos de instituciones, infraestructuras críticas (energía, transportes, bancos y entidades financieras, etc.) y empresas, y también condicionando con noticias falsas los procesos electorales y democráticos en general ⁽⁵⁾. Es necesaria, por tanto, una sólida toma de conciencia y una reacción firme y oportuna. Por estas razones, es preciso establecer una estrategia industrial de ciberseguridad que sea clara y cuente con un apoyo adecuado, como condición previa indispensable para el logro de la autonomía digital. El CESE considera que el programa de trabajo debería dar prioridad a los sectores identificados en la Directiva (UE) 2016/1148, que se aplica a las empresas proveedoras de servicios esenciales, ya sean públicas o privadas, debido a la importancia que estos revisten para la sociedad ⁽⁶⁾.

⁽⁴⁾ DO C 227 de 28.6.2018, p. 86.

⁽⁵⁾ Informe sobre «La forma en que los medios de comunicación se utilizan para influir en los procesos sociales y políticos en la UE y los países de la Asociación Oriental», Sra. Vareikytė, 2014.

⁽⁶⁾ DO C 227 de 28.6.2018, p. 86.

4.3. El Comité destaca que no puede haber una estrategia en materia de ciberseguridad sin una concienciación generalizada y comportamientos seguros por parte de todos los usuarios. Por esta razón, toda iniciativa tecnológica ha de ir acompañada de campañas de información y sensibilización adecuadas a fin de crear una «cultura de la seguridad digital» ⁽⁷⁾.

4.4. El CESE comparte los objetivos generales de la propuesta y es consciente de que los aspectos específicos de funcionamiento serán objeto de un análisis posterior. No obstante, al tratarse de un Reglamento, considera que algunos aspectos sensibles relativos a la gobernanza, la financiación y la consecución de los objetivos fijados deberían definirse por anticipado. Es importante que, en la medida de lo posible, la Red y el Centro futuros se apoyen en las cibercapacidades y los conocimientos especializados de los Estados miembros y que las competencias no se concentren en el Centro que se cree. Además, deberá evitarse que los ámbitos de actividad de la Red y el Centro futuros no se solapen con los mecanismos de cooperación y las instituciones existentes.

4.5. El CESE recuerda que, en su Dictamen TEN/646 sobre el Reglamento de Ciberseguridad ⁽⁸⁾, propuso una colaboración tripartita APP entre la Comisión Europea, los Estados miembros y la industria, incluyendo a las pymes, mientras que la estructura actual, cuya forma jurídica debe analizarse mejor, prevé en esencia una asociación público-privada entre la Comisión Europea y los Estados miembros.

4.6. El CESE defiende que se amplíe la colaboración al mundo industrial, sobre la base de compromisos firmes en términos científicos y de inversión, integrando en el futuro a sus representantes en el Consejo de Administración. La creación de un Consejo Consultivo Industrial y Científico podría no garantizar el diálogo constante con las empresas, los consumidores y otras partes interesadas pertinentes. Además, en el nuevo contexto trazado por la Comisión no parece claro qué papel desempeñará la Organización de Ciberseguridad Europea, creada en junio de 2016 con el estímulo de la Comisión en calidad de contraparte de esta última y cuyo capital de red y conocimientos no debería perderse.

4.6.1. En el caso de una colaboración tripartita, es importante prestar atención a las empresas procedentes de terceros países. En particular, el CESE destaca que esta debería basarse en un mecanismo riguroso que evite la presencia de empresas procedentes de Estados no pertenecientes a la UE que puedan obstaculizar la seguridad y la autonomía de la Unión. Las correspondientes cláusulas definidas en el Programa Europeo de Desarrollo Industrial en materia de Defensa ⁽⁹⁾ deberían aplicarse también en este contexto.

4.6.2. Al mismo tiempo, el CESE reconoce que algunas empresas procedentes de países no pertenecientes a la UE, pero establecidas desde hace tiempo en territorio europeo y plenamente implicadas en la base tecnológica e industrial europea, podrían ser muy útiles para los proyectos comunitarios, y deberían tener acceso, a condición de que los Estados miembros establezcan mecanismos adecuados de escrutinio y control de esas empresas, así como de que estas últimas respeten el principio de reciprocidad y las obligaciones de confidencialidad.

4.7. La ciberseguridad ha de ser un compromiso común de todos los Estados miembros, por lo que estos deben participar en el Consejo de Administración mediante formas por concretar. Es importante asimismo que todos los Estados contribuyan financieramente y de forma adecuada a la iniciativa de la Comisión. En cuanto a la contribución financiera de los Estados miembros, se podría obtener de los fondos europeos destinados a cada uno.

4.8. El CESE está de acuerdo con que cada Estado miembro sea libre para designar a su representante en el Consejo de Administración del Centro Europeo de Competencia. El Comité recomienda que se defina con claridad el currículo de los representantes nacionales, que debería integrar las competencias estratégicas y tecnológicas con aquellas en materia de gestión, administración y finanzas.

4.9. La propuesta debería explicar mejor las modalidades de intervención del Centro para coordinar las financiaciones procedentes de los programas Europa Digital y Horizonte Europa, todavía en curso de negociación, y, en particular, qué directrices regirán la redacción y adjudicación de posibles contratos. Este aspecto es fundamental para evitar duplicaciones o solapamientos. Además, para incrementar la dotación financiera, se recomienda ampliar las sinergias con otros instrumentos financieros de la UE (por ejemplo, fondos regionales, Fondos Estructurales, MCE, EDF, InvestEU, etc.). El Comité espera que la Red de Centro Nacionales participe en la gestión y coordinación de los fondos.

⁽⁷⁾ DO C 227 de 28.6.2018, p. 86.

⁽⁸⁾ DO C 227 de 28.6.2018, p. 86.

⁽⁹⁾ COM(2017) 294.

4.10. El CESE señala que el Consejo Consultivo debería tener dieciséis miembros y que no se especifican los mecanismos con los que debería llegarse al mundo empresarial, las universidades, la investigación y los consumidores. El Comité considera que sería útil y adecuado que los miembros de dicho Consejo destacaran por unos elevados conocimientos en la materia y representaran de forma equilibrada a los distintos sectores implicados.

4.11. El CESE considera importante definir las modalidades de cooperación y las relaciones entre el Centro europeo y los centros nacionales. Además, es importante que los centros nacionales estén financiados por la UE, al menos en lo que atañe a los costes administrativos, facilitando la armonización administrativa y en materia de competencias para reducir la brecha existente entre los Estados europeos.

4.12. En consonancia con sus dictámenes anteriores ⁽¹⁰⁾, el CESE resalta la importancia de la educación y la formación de excelencia de recursos humanos en el sector de la ciberseguridad, también mediante cursos escolares, universitarios y de posgrado específicos. Es importante asimismo brindar un apoyo financiero adecuado a las pymes y empresas emergentes del sector ⁽¹¹⁾, que son fundamentales en el desarrollo de la investigación de vanguardia.

4.13. El CESE considera fundamental aclarar mejor los ámbitos de competencia y la división entre los mandatos del Centro y de ENISA, definiendo con claridad las modalidades de colaboración y apoyo mutuo y evitando solapamientos de competencias y la duplicación de esfuerzos ⁽¹²⁾. En la propuesta de Reglamento se prevé la presencia de un delegado de la ENISA como observador permanente en el Consejo de Administración, pero dicha presencia no garantiza un diálogo estructurado entre los dos organismos. Problemas de índole similar se plantean con otros organismos que se ocupan de la ciberseguridad, como la AED, EUROPOL y CERT-EU. A este respecto, es interesante el memorando de entendimiento firmado en mayo de 2018 entre la ENISA, la AED, EUROPOL y CERT-EU.

Bruselas, 23 de enero de 2019.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

⁽¹⁰⁾ DO C 451 de 16.12.2014, p. 25.

⁽¹¹⁾ DO C 227 de 28.6.2018, p. 86.

⁽¹²⁾ DO C 227 de 28.6.2018, p. 86.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se adaptan la Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la eficiencia energética [modificada por la Directiva (UE) 2018/2002], y el Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo [relativo a la gobernanza de la Unión de la Energía], con motivo de la retirada del Reino Unido de la Unión Europea

[COM(2018) 744 final – 2018/0385 (COD)]

(2019/C 159/11)

Ponente general: **Séamus BOLAND**

Consulta	Parlamento Europeo, 15.11.2018 Consejo de la Unión Europea, 26.11.2018
Fundamento jurídico	Artículos 192, apartado 1, 194, apartado 2, y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Decisión de la Mesa	11.12.2018
Aprobado en el pleno	23.1.2019
Pleno n.º	540
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	106/0/0

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge favorablemente la propuesta de modificar la legislación de la UE sobre eficiencia energética en repuesta a la retirada del Reino Unido de la UE.

1.2. El CESE reconoce que los cambios son de carácter técnico y se congratula de que permitirán a la nueva UE de veintisiete Estados miembros proseguir con la aplicación de la Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽¹⁾ relativa a la eficiencia energética y el Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽²⁾ sobre la gobernanza de la Unión de la Energía.

1.3. El CESE valora positivamente el hecho de que los cambios propuestos no incidirán en el desarrollo ulterior de las directivas pertinentes en el ámbito de la energía, como se señaló en el acuerdo político publicado en junio de 2018.

1.4. El CESE recomienda a la UE que anime al Reino Unido a alinearse, después del Brexit, con lo expuesto en dicho acuerdo en relación con los objetivos fijados en la Directiva.

1.5. El CESE recomienda a la Comisión Europea que se comprometa a adoptar una estrategia de comunicación global a escala de la UE, que garantice el cumplimiento urgente de los objetivos de la Directiva relativa a la eficiencia energética y el Reglamento sobre la gobernanza de la Unión de la Energía, especialmente después del Brexit.

⁽¹⁾ Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética, por la que se modifican las Directivas 2009/125/CE y 2010/30/UE, y por la que se derogan las Directivas 2004/8/CE y 2006/32/CE (DO L 315 de 14.11.2012, p. 1).

⁽²⁾ Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima, y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 663/2009 y (CE) n.º 715/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, las Directivas 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE y 2013/30/UE del Parlamento Europeo y del Consejo y las Directivas 2009/119/CE y (UE) 2015/652 del Consejo, y se deroga el Reglamento (UE) n.º 525/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 328 de 21.12.2018, p. 1).

1.6. El CESE recomienda encarecidamente a la UE que aproveche todas las oportunidades para implicar a la sociedad civil en la consecución de los objetivos de eficiencia energética, incluido el proceso de enmiendas, tal como exige el Brexit.

1.7. El CESE recomienda a la Comisión que vele por que estos cambios no tengan consecuencias imprevistas para el presupuesto o los derechos humanos.

2. Contexto

2.1. La Directiva de la UE relativa a la eficiencia energética y el Reglamento sobre la gobernanza de la Unión de la Energía son instrumentos esenciales para garantizar que la UE cumple su compromiso de alcanzar los objetivos de eficiencia energética antes de 2030 y, por extensión, los compromisos medioambientales acordados en diversos acuerdos internacionales.

2.2. Como parte de los preparativos para la retirada del Reino Unido de la UE, la Comisión Europea ha propuesto modificar la legislación de la UE relativa a la eficiencia energética y la gobernanza de la Unión de la Energía.

2.3. Esta propuesta resulta necesaria porque las cifras de consumo energético expuestas en la Directiva revisada relativa a la eficiencia energética y el Reglamento sobre la gobernanza de la Unión de la Energía se basan en una Unión de veintiocho países, por lo que deben modificarse para reflejar una nueva Unión de veintisiete Estados miembros.

2.4. La propuesta no afectará a los objetivos de eficiencia energética de la UE, tal como se establecen en el acuerdo político de junio de 2018, en el que se destaca el compromiso de alcanzar un objetivo de eficiencia del 32,5 % antes de 2030.

3. Antecedentes

3.1. El 23 de junio de 2016, en un referéndum sobre la pertenencia a la UE, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte votó a favor de abandonarla. Esta decisión incluye el territorio de Gibraltar.

3.2. El 29 de marzo de 2017, el Reino Unido notificó su intención de retirarse de la Unión. Esto significa que, a menos que un acuerdo de retirada ratificado fije un cambio de fecha, todo el Derecho primario y el Derecho derivado de la Unión dejarán de aplicarse al Reino Unido a partir del 30 de marzo de 2019 («fecha de retirada»). El Reino Unido pasará a ser un tercer país.

3.3. La Directiva relativa a la eficiencia energética tiene por objeto alcanzar antes de 2030 un objetivo de eficiencia energética del 32,5 %, obligando a los Estados miembros a establecer contribuciones orientativas nacionales de eficiencia energética.

3.4. Por lo tanto, se espera que los Estados miembros tengan en cuenta las previsiones de consumo de energía de la Unión.

3.5. La propuesta hace referencia al Reglamento sobre la gobernanza de la Unión de la Energía, que obliga también a los Estados miembros a tener en cuenta el consumo de energía de 2030 al fijar su contribución al objetivo de la Unión para 2030.

3.6. Dado que el Reglamento sobre la gobernanza repite los valores absolutos de la Directiva relativa a la eficiencia energética, es necesario modificar dichos valores en consecuencia.

3.7. Las proyecciones de la UE demuestran que el consumo de energía primaria en 2030 no debe superar los 1273 millones de toneladas equivalentes de petróleo (Mtep) con un consumo de energía final por debajo de los 956 Mtep. Las proyecciones equivalentes para los veintisiete Estados miembros de la UE demostrarán que el consumo de energía primaria no debe ser superior a 1128 Mtep, mientras que el consumo de energía final no debe superar los 846 Mtep.

3.8. Los principios de subsidiariedad (artículo 5, apartado 3, del TUE) y proporcionalidad (artículo 5, apartado 4, del TUE) se respetan plenamente, sobre todo porque la propuesta solo pretende introducir cambios técnicos que no afectan a la legislación en vigor.

3.9. Todas las partes interesadas aceptan ya que se trata de cambios técnicos necesarios, que permitirán a la nueva Unión Europea de veintisiete miembros perseguir los objetivos contenidos en las directivas pertinentes.

4. Observaciones del CESE

4.1. Es evidente que esta propuesta tiene por objeto introducir un cambio técnico necesario en la legislación pertinente de la UE en materia de eficiencia energética y gobernanza de la Unión de la Energía como resultado de la retirada del Reino Unido de la Unión Europea.

4.2. Teniendo en cuenta los recientes dictámenes del CESE sobre la gobernanza de la Unión de la Energía ⁽³⁾ y la revisión de la Directiva relativa a la eficiencia energética ⁽⁴⁾ (ponente: Sr. Manoliu), también está claro que todas las recomendaciones que contienen siguen siendo totalmente válidas y que el CESE debe promoverlas intensamente.

4.3. Si bien se acepta que la propuesta no tiene incidencia alguna en cuestiones más amplias, como el presupuesto o los derechos humanos, sigue siendo necesario garantizar la vigilancia en este ámbito para que no se produzcan consecuencias no deseadas que puedan repercutir en el presupuesto o los derechos humanos.

4.4. El CESE se congratula de que se respeten plenamente los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

4.5. Si bien se reconoce que la propuesta está destinada a modificar la legislación existente en materia de energía y que se mantienen los firmes compromisos respecto de determinados objetivos, cabe señalar que los resultados pueden verse afectados por el hecho de que el Reino Unido siga cumpliendo o no los mismos objetivos en consonancia con los veintisiete miembros restantes.

4.6. A este respecto, el CESE recomienda adoptar una sólida estrategia de comunicación para garantizar que la llegada del Brexit no genere confusión entre las partes interesadas en lo que se refiere al compromiso y la aplicación de los planes ya acordados entre los Estados miembros para alcanzar determinados objetivos de eficiencia energética.

4.7. El CESE toma nota de que los cambios propuestos son de carácter técnico y no requieren una consulta pública; no obstante, recomienda encarecidamente que se aprovechen todas las oportunidades para implicar a la sociedad civil en las medidas de apoyo a los planes de aplicación de los gobiernos.

4.8. El CESE reconoce que estos cambios técnicos son necesarios y considera que mejorarán la aplicación de la Directiva.

4.9. El CESE se congratula de que el acuerdo provisional de junio de 2018 sobre la revisión de la Directiva relativa a la eficiencia energética no se verá afectado por esta decisión.

4.10. Al margen de la necesidad de garantizar una estrategia de comunicación para disipar cualquier confusión en torno a la aplicación continuada de las Directivas, el CESE considera que la propuesta no incidirá de manera significativa en los planes de los Estados miembros para alcanzar los objetivos fijados.

Bruselas, 23 de enero de 2019.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

⁽³⁾ DO C 246 de 28.7.2017, p. 34.

⁽⁴⁾ DO C 246 de 28.7.2017, p. 42.

Dictamen del Comité Económico Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1305/2013 y (UE) n.º 1307/2013 en lo que respecta a determinadas normas sobre los pagos directos y la ayuda al desarrollo rural en relación con los años 2019 y 2020

[COM(2018) 817 final – 2018/0414(COD)]

(2019/C 159/12)

Consulta	Parlamento Europeo, 13.12.2018 Consejo de la Unión Europea, 14.12.2018
Fundamento jurídico	Artículo 43, apartado 2, y artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Competencia	Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en el pleno	23.1.2019
Pleno n.º	540
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	175/1/5

Considerando que el contenido de la propuesta es plenamente satisfactorio y no es objeto de ninguna observación por su parte, el Comité, en su 540.º pleno celebrado los días 23 y 24 de enero de 2019 (sesión del 23 de enero de 2019), decidió por 175 votos a favor, 1 en contra y 5 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre la propuesta.

Bruselas, 23 de enero de 2019.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

CORRECCIÓN DE ERRORES

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a una base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades (BICCIS)»[COM(2016) 683 final — 2016/0336 (CNS)] — «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a una base imponible común del impuesto sobre sociedades»[COM(2016) 685 final — 2016/0337 (CNS)]

(Diario Oficial de la Unión Europea C 434 de 15 de diciembre de 2017)

(2019/C 159/13)

En la página 58, el apartado 1.5 se sustituye por el texto siguiente

«1.5. Al igual que en 2011, el CESE recomienda revisar la fórmula de reparto de la BICCIS. La Comisión y los Estados miembros deberían reflexionar sobre la pertinencia de excluir o no la propiedad intelectual de la fórmula de reparto. Las ventas por destino clave también podrían necesitar cambios para garantizar la equidad en la aplicación. El Comité expresa su preocupación por el hecho de que la operación propuesta de incluir las ventas en la clave de reparto dará lugar, en muchos de los Estados miembros exportadores más pequeños, a la pérdida de cantidades importantes de ingresos imposables en beneficio de los Estados miembros consumidores más grandes. El CESE considera que la propuesta debería aspirar a una fórmula equitativa y evitar efectos de desequilibrio sistemático.».

ISSN 1977-0928 (edición electrónica)
ISSN 1725-244X (edición papel)



Oficina de Publicaciones de la Unión Europea
L-2985 Luxemburgo
LUXEMBURGO

ES