



Sumario

I Resoluciones, recomendaciones y dictámenes

DICTÁMENES

Comité Económico y Social Europeo

545.º Pleno del CESE, 17.7.2019 – 18.7.2019

2019/C 353/01	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La tecnología de cadena de bloques y de registros distribuidos: una infraestructura ideal para la economía social» (Dictamen de iniciativa)	1
2019/C 353/02	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Impulsar un mercado único que favorezca el espíritu empresarial y la innovación: promover nuevos modelos empresariales para afrontar los retos y las transiciones sociales» (Dictamen de iniciativa)	6
2019/C 353/03	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Los consumidores en la economía circular» (Dictamen de iniciativa)	11
2019/C 353/04	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La fiscalidad de la economía digitalizada» (Dictamen de iniciativa)	17
2019/C 353/05	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Hacia una economía europea más resiliente y sostenible» (Dictamen de iniciativa)	23
2019/C 353/06	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Una nueva visión para completar la unión económica y monetaria» (Dictamen de iniciativa)	32
2019/C 353/07	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El Semestre Europeo y la política de cohesión — Hacia una nueva estrategia europea después de 2020» (Dictamen de iniciativa)	39
2019/C 353/08	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El nuevo papel de los servicios públicos de empleo (SPE) en el contexto de la aplicación del pilar europeo de los derechos sociales» (Dictamen de iniciativa)	46

2019/C 353/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Enseñar Europa: desarrollo de herramientas para centros escolares» (Dictamen de iniciativa)	52
2019/C 353/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La perspectiva industrial sectorial de conciliar las políticas climática y energética» (Dictamen de iniciativa)	59
2019/C 353/11	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Promoción de cadenas cortas y alternativas de distribución de alimentos en la UE: el papel de la agroecología» (Dictamen de iniciativa)	65
2019/C 353/12	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La actividad agrícola y el reto de la rentabilidad» (Dictamen de iniciativa)	72
2019/C 353/13	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Transporte, energía y servicios de interés general como motores del crecimiento sostenible en Europa a través de la revolución digital» [Dictamen de iniciativa]	79

III Actos preparatorios

Comité Económico y Social Europeo

545.º Pleno del CESE, 17.7.2019 – 18.7.2019

2019/C 353/14	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo — Hacia una toma de decisiones más eficiente y democrática en materia de política fiscal de la UE» [COM(2019) 8 final]	90
2019/C 353/15	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones — Cuarto Informe sobre el estado de la Unión de la Energía» [COM(2019) 175 final]	96
2019/C 353/16	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones sobre la ejecución del Plan de acción estratégico para las baterías: creación de una cadena de valor estratégica para las baterías en Europa» [COM(2019) 176 final]	102

I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

DICTÁMENES

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

545.º PLENO DEL CESE, 17.7.2019 – 18.7.2019

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La tecnología de cadena de bloques y de registros distribuidos: una infraestructura ideal para la economía social»

(Dictamen de iniciativa)

(2019/C 353/01)

Ponente: **Giuseppe GUERINI**

Decisión del Pleno	13.12.2018
Fundamento jurídico	Artículo 32, apartado 2, del Reglamento interno
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	4.7.2019
Aprobado en el pleno	17.7.2019
Pleno n.º	545
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	179/1/2

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE apoya las actividades propuestas por la Comisión Europea para desarrollar una Asociación Europea de Cadena de Bloques a partir del Observatorio y foro de la cadena de bloques de la UE.

1.2. El CESE anima a las instituciones a que favorezcan la participación de las organizaciones de la sociedad civil en este Observatorio y esta Asociación, pues resulta evidente que un desarrollo positivo de la cadena de bloques y las nuevas infraestructuras digitales no es solo una cuestión de tecnologías informáticas, sino que representa un auténtico proceso de innovación social disruptiva.

1.3. El CESE considera que las organizaciones de la economía social pueden contribuir a promover un mayor conocimiento y conciencia del potencial de la cadena de bloques, precisamente por la convergencia de una base cultural y metodológica centrada en formas de gobernanza abierta y compartida, con el objetivo de mantener un alto nivel de transparencia y participación de todos los ciudadanos en el desarrollo que estas nuevas tecnologías pueden generar.

1.4. Las aplicaciones operativas de las tecnologías de cadena de bloques pueden mejorar de forma significativa los resultados de las organizaciones de la economía social, aportando beneficios para dichas organizaciones, sus socios y, sobre todo, los usuarios finales.

1.5. Los proyectos empresariales basados en la tecnología de registros distribuidos necesitan estructuras de gobernanza sólidas que aporten claridad en las funciones y responsabilidades y que apoyen la cooperación entre las distintas partes interesadas.

1.6. El CESE pide a las autoridades públicas que garanticen que la tecnología de cadena de bloques se desarrolla dentro del respeto de las normas en materia de tratamiento de datos personales y de ciberseguridad, prestando atención a los riesgos de acaparamiento o uso indebido de los datos de los ciudadanos y las empresas.

1.7. Con respecto a los profundos cambios generados por las nuevas tecnologías, el CESE recomienda que los ciudadanos y los trabajadores cuenten con una protección adecuada, también con una participación suficiente de los interlocutores sociales, especialmente respecto de las condiciones de desempeño de sus tareas y acceso a unos planes de formación y actualización apropiados.

1.8. El CESE considera imprescindible una participación real de las organizaciones de la economía social y de la sociedad civil para que las grandes oportunidades que brindan las nuevas tecnologías se orienten a garantizar beneficios, acceso, transparencia y participación para todos, y no solo para una nueva «élite de la economía digital».

2. Contexto y objeto de la iniciativa

2.1. El presente dictamen de iniciativa parte de las conclusiones de la Presidencia de Luxemburgo, que incluyen una invitación a explorar el potencial de innovación de las nuevas tecnologías digitales en el ámbito de la economía social.

2.2. Entre esas nuevas tecnologías, destaca el potencial de innovación disruptiva de las distintas formas de «tecnología de registros distribuidos» (*Distributed Ledger Technology* - DLT), conocidas como cadena de bloques, que permitirán el desarrollo de aplicaciones muy interesantes en distintos sectores de la actividad económica y social.

2.3. Algunas características de estas tecnologías hacen de la cadena de bloques una infraestructura digital que podrían utilizar con provecho las organizaciones de la economía social para mejorar el cumplimiento de sus fines, incrementando su capacidad para generar un impacto social positivo y promover la innovación social.

2.4. El CESE anima a las instituciones a que favorezcan la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el Observatorio de la cadena de bloques de la UE, pues el desarrollo positivo de la cadena de bloques y de las nuevas infraestructuras digitales no puede depender únicamente de soluciones informáticas, ni de la ingeniería, sino que solo se logrará si sabemos hacer de estos dispositivos un motor de innovación social disruptiva.

2.5. Conviene recordar que las tecnologías de registros distribuidos garantizan la confianza entre socios dispuestos a colaborar y certifican sobre todo transacciones, no el contenido ni la calidad de lo que está incluido en las cadenas de bloques. Por lo tanto, aunque algunas evaluaciones optimistas de esta tecnología la definen como un nuevo vector de confianza, debe quedar claro que la tecnología no puede ser un sustituto de la lealtad y la confianza entre las partes.

3. Breve descripción de la cadena de bloques y las tecnologías de registros distribuidos

3.1. La tecnología de cadena de bloques es un protocolo informático que se configuró ya en los años noventa. No obstante, su uso a gran escala y su éxito están ligados a la difusión de las criptomonedas, la más conocida de las cuales es el *bitcoin*. Ahora bien, sería un error asociar la cadena de bloques solo a las criptomonedas. En efecto, gracias a su combinación con la creciente potencia de cálculo y análisis de datos de los sistemas informáticos, a la mejora de la conectividad en Europa y a la constante evolución de los sistemas de inteligencia artificial, se asiste a un aumento exponencial del potencial de uso de la tecnología de registros distribuidos para múltiples fines.

3.2. La cadena de bloques es también un código, es decir, un protocolo de comunicación y un registro público en el que se «anotan» con un alto nivel de transparencia y de forma no modificable todas las transacciones efectuadas entre los participantes en la red, siguiendo un orden secuencial.

3.3. Este orden de registro está constituido por un conjunto de «bloques» (partes de código) concatenados entre sí mediante una función criptográfica que traza e imposibilita modificar cada parte del bloque que constituye la cadena. Estos «bloques concatenados» se registran simultáneamente en todos los dispositivos a través de los cuales se conectan los participantes en la cadena de bloques. Cada participante constituye un «eslabón» de la cadena, que contribuye a validar y almacenar los datos intercambiados.

3.4. De este modo, las transacciones se efectúan de forma horizontal y son validadas por múltiples participantes, lo que hace imposible que un solo operador pueda modificar o destruir los registros. Ello debería garantizar la seguridad del tratamiento de los datos y favorecer la consolidación de la confianza mutua entre los participantes en la cadena de bloques que intervienen en el proceso de validación distribuido y descentralizado. Por lo tanto, la cadena de bloques es un instrumento interesante para una nueva variante del concepto de seguridad de las operaciones de transacción digital.

3.5. Por este motivo, la tecnología de cadena de bloques ha funcionado sobre todo como infraestructura para las monedas virtuales, pero por ello mismo puede adquirir también un valor social, cultural, político y económico. Sin embargo, cualquier otro uso en contextos económicos físicos y no virtuales requiere ser consciente de que la tecnología de registros distribuidos no garantiza la calidad de los contenidos a los que se refiere. En otras palabras, es posible certificar que un determinado producto ha seguido una cadena con trazabilidad segura en una tecnología de registros distribuidos, pero no es posible decir que el producto es intrínsecamente bueno.

3.6. Los distintos participantes en una cadena de bloques ejercen un control directo sobre una parte de la cadena; de este modo, esta se convierte en un sistema descentralizado, difícil de «dominar» por un solo actor. Ello aumenta la seguridad ante ataques o sabotajes, ya que, si uno de los nodos de la cadena sufriese un ataque o resultase dañado, los otros nodos del «registro distribuido» seguirían funcionando.

3.7. Las transacciones realizadas mediante el registro distribuido gracias a la cadena de bloques son rastreables y visibles para todos los participantes, por lo que se efectúan de forma transparente, sin la intervención de ninguna «autoridad central» o «tercera parte» que desempeñe la función de interlocutor ineludible o intermediario. Sin embargo, la evolución de los ordenadores cuánticos, así como la posibilidad teórica de «controlar» un número significativo de nodos de la red, no invalidan completamente los riesgos de concentración o control de la tecnología de registros distribuidos ni de acaparamiento y concentración de los datos.

3.8. Estas características permiten a la tecnología de cadena de bloques desarrollar también contratos reales de ejecución automática, denominados «contratos inteligentes», que permiten personalizar y detallar una transacción de forma rápida y horizontal. De este modo, la información básica certificada se convierte en un derecho exigible, lo que podría repercutir en muchas prácticas sociales, económicas y políticas.

3.9. Piénsese, por ejemplo, en la posible evolución de la administración digital en lo que respecta a las elecciones y los sistemas de voto, las prestaciones sociales y sanitarias y la gestión de los contratos públicos.

3.10. Los términos clave de la tecnología de cadena de bloques —descentralización, transparencia, participación entre iguales, fiabilidad y confianza recíproca— encuentran numerosas analogías en las principales formas organizativas utilizadas por las empresas y las organizaciones de la economía social. Esto es aún más cierto si las redes de tecnología de registros distribuidos se desarrollan con una elevada capacidad de interoperabilidad, que permita a los usuarios explotar estas tecnologías en forma de colaboración a partir de diferentes dispositivos y herramientas.

4. Unión Europea y cadena de bloques

4.1. El CESE comparte y apoya las actividades que la Comisión Europea y muchos Estados miembros han puesto en marcha para desarrollar una Asociación Europea de Cadena de Bloques. Para Europa, y en el contexto actual de competencia internacional, tiene importancia estratégica no perder terreno en el desarrollo de todas las tecnologías digitales, fomentando y promoviendo la colaboración entre los distintos actores públicos y privados a fin de crear una infraestructura europea de la cadena de bloques.

4.2. El Parlamento Europeo también expresó su opinión sobre estas cuestiones en sus Resoluciones 2017/2772 (RSP) y 2018/2085 (INI), pidiendo a la Comisión que promueva una evaluación del impacto social de la tecnología de registros distribuidos.

4.3. Igualmente importante fue la puesta en marcha, el 1 de febrero de 2018, del Observatorio y foro de la cadena de bloques de la UE (*EU Blockchain Observatory and Forum*), creado por la Comisión Europea, que ha publicado ya varios informes temáticos ⁽¹⁾.

4.4. El CESE está convencido de que, para hacer posible un correcto desarrollo de las tecnologías de cadena de bloques, es necesario promover asimismo un marco adecuado de normas que incentive y favorezca la colaboración del sector público y el privado y de la sociedad civil organizada, a fin de lograr una positiva convergencia social, cultural y normativa, necesaria para generar oportunidades de mejora de servicios y procesos, tanto en el sector público como en el privado.

(¹) «Blockchain Innovation in Europe», en julio de 2018; «Blockchain and General Data Protection Regulation (RGPD)», en octubre de 2018; «Blockchain for Government and Public Services», en diciembre de 2018; «Scalability, interoperability and sustainability of blockchains», en marzo de 2019; «Blockchain and Digital Identity», en mayo de 2019.

5. ¿Pueden constituir la tecnología de cadena de bloques y el registro distribuido descentralizado infraestructuras apropiadas para la economía social?

5.1. Si la tecnología de cadena de bloques es un instrumento útil para redefinir la confianza en el contexto de una economía digital global, las organizaciones de la economía social, aprovechando esta tecnología, pueden contribuir a democratizar la economía fomentando una economía social digital.

5.2. Las crisis financieras han debilitado la confianza de los ciudadanos en las entidades financieras. La confianza se ha convertido ya en un recurso social escaso y la creciente preocupación por la seguridad de los datos recogidos y custodiados por algunos grandes operadores económicos hacen que sea aún más escasa.

5.3. Las empresas de la economía social, que se caracterizan por estar muy difundidas y arraigadas en el territorio y las comunidades locales, además de contar con la participación de las comunidades locales, pueden desempeñar un importante papel para respaldar la difusión más amplia posible de las oportunidades entre los ciudadanos europeos. Por esta razón, pueden contribuir de forma positiva a promover una convergencia ética y de valores entre la economía social y la innovación tecnológica, orientándolas hacia un modelo de desarrollo que refleje los intereses compartidos.

5.4. Se pueden imaginar muchas aplicaciones operativas de las tecnologías de cadena de bloques para las organizaciones de la economía social.

5.5. Para empezar, una tecnología que permite aumentar el nivel de transparencia y de confianza puede utilizarse fácilmente para hacer seguras y rastreables las donaciones y recaudaciones de fondos, de forma que, por ejemplo, un donante que financia una ONG podría seguir el flujo y el destino de los recursos que ha donado. Por otra parte, la ONG podría dotarse de un dispositivo que permita rendir cuentas en detalle de cada flujo de gasto, garantizando así que los recursos invertidos se emplean en efecto para los fines previstos.

5.6. Adoptando la tecnología de cadena de bloques, muchas organizaciones de la economía social podrían mejorar de forma significativa, y hacer seguras y rastreables las operaciones de gestión de la gobernanza asociativa (consulta a los socios y operaciones de voto), facilitando la participación incluso cuando los socios se encuentran en territorios descentralizados o son tan numerosos que dificultan el debate asambleario tradicional.

5.7. Muchas actividades de producción cultural, desde la formación a las artes, son realizadas por organizaciones de la economía social. Asociaciones y cooperativas que se ocupan de la educación y la formación, así como de espectáculos y producciones artísticas o intelectuales, podrán utilizar la tecnología de cadena de bloques tanto para autenticar las actividades desarrolladas a distancia como para personalizarlas en función de las demandas de los usuarios. También, en particular, para hacer más claros y seguros los derechos de propiedad intelectual y los derechos de autor, incluyendo «contratos inteligentes» en la transferencia de contenidos.

5.8. Para la certificación de las competencias en el sector de la formación y la educación, la cadena de bloques podrá garantizar la seguridad de los títulos de estudio y diplomas en formato digital, o emitir certificados digitales que actualicen de forma automática el currículo de los trabajadores o los estudiantes.

5.9. En el sector de la salud, del tratamiento de pacientes y de la asistencia social, cabe esperar aplicaciones muy relevantes, tanto para el almacenamiento seguro de los datos y la información, como para el acceso y la identificación de las personas atendidas. En estos ámbitos, son muchísimas las organizaciones de la economía social que realizan un trabajo de proximidad a los ciudadanos más necesitados, también en zonas descentralizadas, donde la posibilidad de instalar sistemas seguros de telemedicina y teleasistencia puede tener una gran repercusión en la calidad de vida de las personas.

5.10. A menudo, estas tecnologías requieren competencias y recursos de los que no todas las personas disponen, y aún menos las personas más frágiles, como los ancianos, las personas pobres, las personas con discapacidad, los menores y las familias marginadas. Para estas categorías de población, que todos debemos de tener presentes, las organizaciones de la economía social pueden constituir un canal de acceso fundamental.

5.11. Muchas cooperativas activas en el sector agrícola están pensando en las nuevas tecnologías para hacer sus productos plenamente trazables e identificables, y evitar fraudes y falsificaciones que perjudican a productores y consumidores. La tecnología de cadena de bloques también podría hacer más seguras y transparentes las relaciones entre una cooperativa agrícola y sus socios, y favorecer asimismo una reducción de costes de servicios como los seguros frente a catástrofes naturales.

5.12. Como es sabido, las primeras aplicaciones de la cadena de bloques se adoptaron para desarrollar criptomonedas y sistemas de pago entre iguales. Esto podría ser útil en el sector de la economía social para gestionar tanto la financiación participativa como los sistemas complementarios de pago útiles para las operaciones de microcrédito destinadas a personas no financiadas, o para la gestión de las redes de microinversión ética en favor de circuitos de la economía comunitaria.

5.13. Las asociaciones de defensa del medio ambiente y las empresas sociales son protagonistas en el ámbito de la reducción del despilfarro y la recogida y tratamiento selectivo de los residuos. También en estos ámbitos se puede utilizar el potencial de los registros de distribución descentralizados para mejorar los servicios prestados a los ciudadanos.

5.14. Las cooperativas de producción de energía renovable, que en Europa son ya más de 1500, en las que participan más de un millón de ciudadanos activos en la transición energética, podrían optimizar su red de distribución y sus transiciones utilizando la tecnología de cadena de bloques.

5.15. La cuestión energética es un aspecto muy importante de la tecnología de cadena de bloques, ya que en la actualidad el registro simultáneo de los datos y las cadenas de bloques en múltiples servidores y dispositivos descentralizados conlleva un gasto energético muy elevado, por lo que todavía hay que optimizar el uso de la energía para hacer más sostenible el empleo de esta tecnología.

5.16. Si bien no hay duda de que la tecnología de cadena de bloques puede producir importantes avances positivos, se debe llamar la atención sobre la imposibilidad de modificar los datos registrados mediante la cadena de bloques; es necesario, por tanto, que las normativas públicas garanticen que el desarrollo de esta tecnología se inscribe en el respeto de las normas que regulan el tratamiento de los datos personales (RGPD), en especial en lo que se refiere al «derecho al olvido».

5.17. Es importante que las normas vigentes sobre estas cuestiones se adapten de manera regular, de forma directa o mediante su interpretación, al rapidísimo cambio tecnológico en curso. Solo así se evitará que los avances positivos que se esperan de la tecnología de cadena de bloques vayan acompañados de otros tantos efectos adversos y repercusiones problemáticas.

5.18. La tecnología de cadena de bloques tendrá efectos significativos en el mercado de trabajo; algunos trabajos desaparecerán, otros cambiarán profundamente, y otros más podrán surgir o evolucionar con respecto a la situación actual. El CESE considera importante que los trabajadores estén debidamente protegidos, en especial a través de planes de formación adecuados e instrumentos de políticas activas de empleo realizados con la participación de los interlocutores sociales.

5.19. Las enormes posibilidades de las nuevas tecnologías digitales y el alto coste de las inversiones necesarias exponen también a la tecnología de cadena de bloques a un riesgo de concentración de los dispositivos capaces de hacerla funcionar. Por tanto, al margen del potencial de democratización de la red, no se puede excluir el riesgo de un acaparamiento especulativo de datos y redes tecnológicas en manos de unos pocos actores o países capaces de realizar grandes inversiones. Por ello es importante se produzcan intervenciones públicas que apoyen un desarrollo compartido y accesible de estas tecnologías.

Bruselas, 17 de julio de 2019.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Impulsar un mercado único que favorezca el espíritu empresarial y la innovación: promover nuevos modelos empresariales para afrontar los retos y las transiciones sociales»

(Dictamen de iniciativa)

(2019/C 353/02)

Ponente: **Giuseppe GUERINI**

Decisión del Pleno	24.1.2019
Fundamento jurídico	Artículo 32, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	4.7.2019
Fecha de la aprobación en el pleno	17.7.2019
Pleno n.º	545
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	185/0/6

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. Actualmente se reconoce la necesidad de perseguir una economía social de mercado que, aplicando de forma inteligente las nuevas tecnologías, logre hacer frente a las grandes problemáticas relativas a la sostenibilidad, los cambios climáticos y la reducción de las desigualdades.

1.2. El CESE considera que una contribución activa y pertinente en este sentido podría llegar del mundo empresarial, así como de las instituciones públicas, y, en particular, de todas aquellas empresas de la economía real que crean valor y empleo sin utilizar de forma especulativa los resortes de las finanzas.

1.3. Teniendo en cuenta la amplia pluralidad de los modelos económicos y de los tipos de empresa presentes a nivel europeo, es importante que las propuestas legislativas relativas a las empresas, la economía y el mercado interior no estén homologadas, rechazando una fórmula única para todos y valorizando en su lugar la «biodiversidad empresarial».

1.4. Resulta fundamental que las instituciones europeas apoyen el desarrollo de la inteligencia artificial y el uso correcto de los macrodatos, ya sea creando normas adecuadas para garantizar el desarrollo de dicha tecnología de conformidad con los derechos individuales o invirtiendo de forma coordinada recursos públicos europeos y estatales para garantizar la competitividad de la UE a escala global. En particular, los macrodatos, así como el potencial que estos entrañan, también deberían ser accesibles a las pymes.

1.5. Los cambios que las nuevas tecnologías, la inteligencia artificial y los macrodatos están provocando en los procesos productivos y en la economía en general también modifican profundamente el mercado de trabajo. Sin embargo, es importante que estos procesos de cambio tengan lugar en un marco de provechoso diálogo social y que respeten los derechos y la calidad de vida de los trabajadores.

1.6. Las medidas para favorecer el acceso al crédito de las pymes —como, por ejemplo, el Plan Juncker, el programa COSME o, de cara al futuro, InvestEU— deberían continuar apoyando a aquellas pymes y empresas sociales a las que a menudo les cuesta crecer por problemas de liquidez y de baja capitalización. Asimismo, debería favorecerse de forma activa el desarrollo de un mercado europeo de «capital riesgo».

1.7. La necesidad de garantizar la cohesión y la equidad social a una población europea cada vez más envejecida y menos numerosa evidencia el papel que las empresas sociales y mutualidades podrán adoptar en el futuro. Por tanto, es necesario seguir trabajando para valorizar el papel de esas empresas, que permiten a las personas organizarse y colaborar para dar respuesta a necesidades sociales en constante aumento.

1.8. El CESE confirma que es necesario reconocer y apoyar el papel que desempeñan las pymes, las empresas familiares y de la economía social, las empresas artesanales y los pequeños comerciantes y agricultores para la promoción y difusión de un espíritu emprendedor centrado en el papel de las personas y las comunidades locales, en pos de la construcción del modelo europeo de mercado único inclusivo. Además, estas empresas permiten emprender una actividad económica y empresarial a un número mayor de personas, lo cual fomenta la democracia económica.

2. Contexto y objeto de la iniciativa

2.1. El presente Dictamen de iniciativa pretende ofrecer ayuda a las instituciones europeas a fin de favorecer, en el ámbito de las acciones destinadas al refuerzo del mercado único, la creación de un marco adaptado al desarrollo de diversos tipos de empresas que estén preparadas para acometer los retos a los que se enfrenta la sociedad.

2.2. Actualmente se reconoce la necesidad de perseguir una economía social de mercado que, aplicando de forma inteligente las nuevas tecnologías, logre hacer frente a las grandes problemáticas relativas a la sostenibilidad, la limitación de los efectos nocivos del cambio climático, la reducción de las desigualdades, las tensiones demográficas, la fuerte presión migratoria en las fronteras exteriores de la UE y la transición energética.

2.3. El CESE considera que una contribución importante podría llegar precisamente del mundo empresarial, así como, naturalmente, de las instituciones públicas. De hecho, las grandes transformaciones mencionadas en el apartado anterior también pueden afrontarse aplicando el propio potencial innovador de cada actividad empresarial; no obstante, algunos modelos de desarrollo económico y ciertos tipos de empresa han demostrado una mayor propensión a asumir las innovaciones sociales que resultan cada vez más indispensables para que pueda imponerse una economía más sostenible e inclusiva.

2.4. El CESE considera que un mercado único favorable a la innovación y al nuevo espíritu emprendedor podría encontrar convergencias significativas en la Agenda 2030 de las Naciones Unidas para la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible, ya que los objetivos de crecimiento e innovación, indispensables para garantizar el mantenimiento del bienestar en los países de la Unión Europea, deben ser no solo sólidos, sino también sostenibles.

2.5. En los últimos años, el CESE ha adoptado muchos dictámenes específicos referidos a las siguientes cuestiones fundamentales:

— La búsqueda de nuevos modelos económicos ⁽¹⁾;

— Las distintas formas de empresa ⁽²⁾;

— Las transformaciones de la era digital ⁽³⁾.

2.6. El CESE considera que hay varios «ecosistemas» económicos que merecerían atención por parte del legislador europeo para favorecer el funcionamiento del mercado interior. El sistema económico de la UE es diverso y engloba a empresas multinacionales, empresas nacionales y muchísimas empresas de carácter local. Estas empresas se articulan a menudo en sectores regionales de producción: zonas metropolitanas, con sistemas urbanos de alta intensidad, y zonas rurales y periféricas, donde no siempre es fácil garantizar el bienestar y la cohesión social si no se desarrolla una atención específica que también permita el acceso a la innovación tecnológica en las zonas descentralizadas.

2.7. En todos estos contextos, es necesario conseguir que convivan y se integren los distintos tipos de empresa, pero cada uno de estos ámbitos merece una atención específica desde el punto de vista de la acción legislativa y la inversión pública. Por esta razón, es importante que las propuestas legislativas y de reglamentación económica sobre las empresas, la economía y el mercado interior no estén totalmente homologadas, rechazando una fórmula única para todos.

3. Hacia una nueva economía europea tecnológica, sostenible e inclusiva

3.1. Es necesario desarrollar nuevos paradigmas productivos de bienes y servicios gracias a la economía digital y a las nuevas tecnologías que tengan el potencial de cambiar las modalidades con las que se desarrollan las actividades de las empresas europeas.

3.2. Para tal fin, es fundamental que las instituciones europeas apoyen adecuadamente el desarrollo de la inteligencia artificial, ya sea creando normas adecuadas para garantizar el desarrollo de dicha tecnología de conformidad con los derechos individuales o invirtiendo de forma coordinada recursos públicos europeos y estatales para no perder terreno respecto a agentes como Estados Unidos y China.

⁽¹⁾ DO C 81 de 2.3.2018, p. 57; DO C 75 de 10.3.2017, p. 33; DO C 75 de 10.3.2017, p. 1 y DO C 303 de 19.8.2016, p. 28

⁽²⁾ DO C 288 de 31.8.2017, p. 20; DO C 283 de 10.8.2018, p. 1; DO C 13 de 15.1.2016, p. 8; DO C 13 de 15.1.2016, p. 152; DO C 458 de 19.12.2014, p. 14 y DO C 345 de 13.10.2017, p. 15

⁽³⁾ DO C 440 de 6.12.2018, p. 73; DO C 81 de 2.3.2018, p. 102; DO C 62 de 15.2.2019, p. 33; DO C 227 de 28.6.2018, p. 70; DO C 75 de 10.3.2017, p. 6 y DO C 62 de 15.2.2019, p. 131

3.3. Asimismo, la utilización de macrodatos, su tratamiento y su almacenamiento serán fundamentales para garantizar la competitividad del mercado europeo, puesto que la capacidad de tratamiento de datos y la posibilidad de utilizar dichos datos para estrategias de desarrollo económico y servicios a las personas van en constante aumento. No obstante, será necesario hacerlo de modo que el tratamiento y desarrollo de dichos datos respeten los derechos individuales, las libertades fundamentales y la nueva disciplina europea del RGPD.

3.4. La peculiaridad del tejido empresarial y económico europeo cuenta con los elementos necesarios para afrontar la transformación digital, estructurándose como un ecosistema adecuado compuesto por una variedad heterogénea de empresas internacionales y locales con capacidad para tener aspiraciones globales. Para que esto sea posible, se necesita una Europa unida, conectada, cohesionada y competitiva. A este respecto, los centros de innovación digital que se están desarrollando en muchos sistemas económicos locales constituyen una experiencia positiva.

3.5. Los grandes cambios que las nuevas tecnologías, la inteligencia artificial y los macrodatos están provocando en los procesos productivos y en la economía en general también modifican profundamente el mercado de trabajo. Algunos trabajos desaparecerán, surgirán otros nuevos y otros sufrirán profundos cambios. Es importante que estos procesos de cambio tengan lugar en un marco de provechoso diálogo social y que respeten los derechos de los trabajadores, que deben ser apoyados atendiendo a la protección y la formación continua.

3.6. Otro factor fundamental para el crecimiento concierne a las políticas fiscales. La Comisión Europea, en el transcurso de la presente legislatura, ha realizado un trabajo considerable sobre los temas relacionados con la fiscalidad. El CESE considera que la efectividad de las normas fiscales y un nivel razonable de armonización de estas son fundamentales para el refuerzo del mercado interior. Además, las políticas fiscales promovidas a nivel europeo deberían apoyar los instrumentos funcionales para el crecimiento de las empresas como, por ejemplo, las inversiones en investigación y desarrollo y el acceso al capital en forma de recursos propios.

3.7. Aún hoy, las pymes europeas y las empresas de la economía social sufren a causa de problemas estructurales y de la falta de condiciones favorables para su desarrollo, a pesar de los muchos esfuerzos realizados en su apoyo. Además, las pymes operan a menudo en la producción de tecnologías medias y bajas y en servicios de menor intensidad de conocimiento, y les cuesta penetrar en el mercado transfronterizo. Dichas empresas deben ser apoyadas en mayor medida puesto que, como recuerda la Comisión, constituyen el 99 % de las empresas europeas, además de generar el 67 % del empleo ⁽⁴⁾. Por este motivo, aun teniendo en cuenta la necesidad de respetar los principios del libre mercado y competencia, estas empresas deben recibir un apoyo adecuado de políticas industriales y fiscales que favorezcan la creación de valor compartido, más que la concentración de riqueza.

3.8. En esta línea, las medidas de apoyo al acceso al crédito de las pymes como, por ejemplo, el Plan Juncker con su sistema de garantías públicas, el Programa COSME o InvestEU deberían continuar apoyando a las pymes y las empresas sociales. Desde esta perspectiva, la participación del sector privado en empresas emergentes y pequeñas y medianas empresas debería apoyarse mayormente, desarrollando un mercado europeo de «capital riesgo» y de capital de alto riesgo, que aún hoy tiene dimensiones completamente distintas a las de los Estados Unidos. La adopción de políticas que favorezcan la inversión de capital privado en las empresas europeas también debería verse acompañada de acciones concretas para favorecer la adquisición de talentos y competencias que residan fuera de la UE.

3.9. Según datos del Banco Mundial, en promedio, la Unión Europea ⁽⁵⁾ ocupa el puesto 53.º en la clasificación mundial que mide la facilidad para crear una empresa y en el 29.º por lo que respecta a la facilidad, en general, para desarrollar una actividad económica. Los Estados Unidos, por su parte, figuran en la octava posición de esta última clasificación. A este respecto, el CESE subraya la importancia de apoyar y fomentar las actividades empresariales recurriendo a medidas de simplificación administrativa, en el ámbito de las actividades productivas de bienes y servicios, de la carga burocrática de los empresarios europeos.

3.10. El mercado de la contratación pública asciende actualmente a cerca del 16 % del PIB europeo, por un valor de casi 1,9 billones EUR. Las nuevas Directivas de 2014 en materia de contratación pública ⁽⁶⁾ y concesiones ⁽⁷⁾ pretendían tener más presentes los aspectos sociales y ambientales en las licitaciones gestionadas por las administraciones nacionales. No obstante, y tal como reconoce la misma Comisión, aún queda mucho para lograr dicho objetivo. El CESE recomienda a la Comisión que refuerce y haga más efectiva la consideración de los aspectos sociales y ambientales en un sector históricamente crucial para el mercado único.

3.11. Los retos crecientes que se plantean a nivel internacional, por una parte, y la necesidad de garantizar la cohesión y equidad social, por otra, evidencian el papel que las empresas sociales pueden asumir en el actual contexto. Por tanto, es necesario seguir trabajando para reconocer la existencia y el papel de las empresas en las que se manifiesta plenamente la propensión de las personas a organizarse de forma autónoma para dar respuesta a las necesidades sociales.

⁽⁴⁾ https://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/performance-review_en

⁽⁵⁾ https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB2019-report_print-version.pdf

⁽⁶⁾ DO L 94 de 28.3.2014, p. 65

⁽⁷⁾ DO L 94 de 28.3.2014, p. 1

3.1.2. En las pequeñas empresas y en las empresas sociales, la determinación de actuar y la motivación parten siempre de la persona y no del capital, que se mueve en busca de «empleos» que garanticen rendimientos. A partir de las personas, estas empresas tienen su raíz en las comunidades locales y con estas tejen vínculos duraderos, contribuyendo al bienestar local y a la cohesión social. A este respecto, los sistemas de volantes belga y sueco ⁽⁸⁾ para la asistencia doméstica constituyen un ejemplo significativo. Estos sistemas prevén desgravaciones fiscales específicas para los usuarios y fomentan la declaración del trabajo en negro, lo que beneficia por una parte a los prestadores de los servicios, que cuentan con una mayor protección, y, por la otra, a las finanzas estatales.

3.1.3. El compromiso con las comunidades locales y el territorio se convierte en un factor competitivo porque alimenta la motivación y crea valores añadidos sociales y relacionales. De esta forma, las empresas de la economía social permiten a un mayor número de personas emprender una actividad empresarial, contribuyendo así a un modelo de desarrollo inclusivo.

3.1.4. Otro beneficio fundamental generado por las empresas sociales es seguramente su contribución a la democracia económica, en la medida en que estas garantizan a millones de personas la posibilidad de emprender una actividad económica y de generar un trabajo autónomo sobre la base de las propias competencias, capacidades y aspiraciones.

3.1.5. Con este objetivo operan, por ejemplo, las cooperativas, las mutualidades, las fundaciones con participación de las comunidades locales y las empresas sociales. El reconocimiento de dichas empresas está creciendo asimismo por efecto de la Iniciativa en favor del emprendimiento social puesta en marcha por la Comisión Europea en 2011, a la que quizá podría seguir actualmente una iniciativa más audaz y exhaustiva.

3.1.6. Es necesario hacer una mención particular por lo que se refiere a los bancos regionales y locales, que brindan una oportunidad insustituible de acceso al crédito para millones de personas. Respecto a estos bancos, el enfoque de la normativa europea parece aún demasiado desfavorable y no conforme con el principio de proporcionalidad, en la medida en que somete a las mismas normas técnicas tanto a la banca global como a aquella con una dimensión exclusivamente local, siguiendo una fórmula única para todos.

4. Las empresas europeas en el macroescenario social y global

4.1. Es necesario tener presente que el escenario global cambiará notablemente en los próximos años, en particular en lo relativo a las cifras demográficas, la capacidad productiva y el peso económico entre las naciones y los continentes.

4.2. En este cambio, Europa, con sus quinientos millones de habitantes, perderá importancia frente a una población mundial que pasará de los 7600 millones actuales a 9800 millones en 2050, con un crecimiento que se concentrará en nueve países (India, Nigeria, Congo, Pakistán, Etiopía, Tanzania, Estados Unidos, Uganda e Indonesia) ⁽⁹⁾.

4.3. Al mismo tiempo, el porcentaje de ancianos también crecerá y el número de personas que en 2050 tenga más de ochenta años se triplicará, pasando de los actuales 137 millones a más de 425 millones de personas, y se concentrará en Europa, donde la edad media ya está actualmente en torno a los 40-45 años, mientras que en los países emergentes es de 25-30 años.

4.4. El CESE considera que los grandes cambios en curso hacen necesario un enfoque integral, que coordine las políticas económicas y reguladoras europeas con las políticas de cohesión social y protección de los grupos más débiles sin dejar atrás a los ancianos, las personas con discapacidad y desfavorecidas y las capas sociales más débiles.

4.5. Además de los planes de desarrollo industrial y las políticas económicas, el desafío para la construcción de un mercado favorable a la innovación y el espíritu emprendedor es la valoración de la única gran certeza en la que se puede confiar en un mundo cada vez más incierto: el ser humano.

4.6. Todo el sistema económico se podrá beneficiar de la valoración del capital humano, confirmando que el comportamiento de personas y empresas, en el ámbito económico, no tiene como objetivo exclusivo la maximización del beneficio. De este modo se podrá consolidar la idea de que aquello que mueve la actuación económica y el deseo de emprender va mucho más allá de la simple necesidad de acumular capital. Esto no significa restar importancia al éxito económico, sino que implica medir de una forma distinta su valor.

⁽⁸⁾ <http://impact-phs.eu/national-practices/sweden-rot-rut-avdrag/>

⁽⁹⁾ Naciones Unidas, Revisión de 2017 de las Perspectivas de la población mundial; https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2017_Key-Findings.pdf

4.7. De hecho, en las últimas décadas, el éxito de las empresas, en particular de las grandes empresas de la economía digital, ha sido valorado y medido principalmente en relación con la posibilidad de realizar una extracción de valor, desde una perspectiva financiera, más que con la de crear valor y puestos de empleo.

4.8. Por último, el CESE considera necesario invertir en la formación continua de los ciudadanos europeos, a fin de que estén preparados para afrontar los continuos cambios en el actual momento histórico. Por lo tanto, resulta fundamental invertir en programas de formación que apoyen la tendencia al emprendimiento y que ofrezcan desde una edad temprana instrumentos y competencias de autoorganización, además de conocimientos que permitan fomentar el espíritu de iniciativa, la creatividad y el valor para asumir riesgos. Al mismo tiempo, las políticas de formación y apoyo deberán garantizar que una población europea cada vez más envejecida (hoy se habla de ella como la «economía plateada») y menos numerosa en el escenario global pueda disfrutar de una buena calidad de vida y realizar su propia contribución.

4.9. Toda persona debe ser considerada un valor prioritario, como demuestran las experiencias realizadas con éxito por empresas sociales de inserción laboral, que han puesto en marcha empresas sólidas y competitivas empleando a trabajadores frágiles o excluidos del mercado de trabajo tradicional.

Bruselas, 17 de julio de 2019.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Los consumidores en la economía circular»**(Dictamen de iniciativa)**

(2019/C 353/03)

Ponente: **Carlos TRIAS PINTÓ**

Decisión del Pleno	24.1.2019
Fundamento jurídico	Artículo 32, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	Sección de Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	4.7.2019
Aprobado en el pleno	17.7.2019
Pleno n.º	545
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	200/4/9

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE aboga por una reorientación estratégica —a escala europea, nacional y local— que promueva sólidamente nuevos modelos de circularidad, no solo potenciando la alineación de todos los actores, sino también situando a los consumidores en el centro de las políticas públicas.

1.2. Por tanto, circularizar la economía y redimensionar el sobreconsumo alcanzará la intensidad y eficacia necesaria en la medida en que se potencie el rol del consumidor en la superación del actual modelo de producción y consumo, por ser los actos cotidianos de consumo la más efectiva palanca de cambio.

1.3. Es preciso implantar la educación, la formación y el autoaprendizaje a lo largo de toda la vida, e informar con la mayor objetividad sobre las opciones de consumo y orientar al consumidor hacia el comportamiento circular. El CESE destaca en este ámbito el rol de las administraciones públicas locales y de las organizaciones de consumidores.

1.4. El desempeño de las actuaciones se medirá haciendo uso de los indicadores de impacto que se vayan construyendo a partir del Objetivo de Desarrollo Sostenible 12 (ODS 12) ⁽¹⁾ de las Naciones Unidas y de sus metas asociadas, dando lugar a nuevos procesos de estandarización.

1.5. A tenor de la transversalidad del consumo consciente, los otros 16 ODS y sus respectivas metas complementarán las evaluaciones de impacto, y el ODS 17 «Alianzas», fraguará los espacios de cocreación y de responsabilidad compartida, facilitando tanto el efecto multiplicador como la escalabilidad requerida.

⁽¹⁾ <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-12-responsible-consumption-and-production.html>

1.6. El cálculo social y ambiental de las huellas del producto en las diferentes cadenas de valor cuenta con un gran potencial para suministrar al consumidor información relevante de cara a sus decisiones de consumo, en el marco de la sociedad digital. El CESE insiste en el uso de indicadores de impacto fiables, comparables y verificables, y en particular, enfatiza la importancia de vigilar los que se refieren a los materiales químicos, también en su vertiente de manipulación.

1.7. Las actuaciones deben orientarse desde la filosofía «win win» y no deben presentar una talla única, se acomodarán a las condiciones idiosincráticas de los diferentes territorios y sectores de actividad, haciendo uso de metodologías «bottom-up» que involucren caso a caso a todos los actores concernidos. Estas iniciativas deben estar plenamente enraizadas en el desarrollo de las economías locales y orquestadas desde el impulso institucional y el empoderamiento de las organizaciones de consumidores.

1.8. El liderazgo que exhibe Europa en los diversos modelos de la economía circular debe corresponderse con la creación de un entorno empresarial que propicie la internacionalización de bienes y servicios de la economía circular, retroalimentándose con las experiencias pioneras en países como Corea del Sur ⁽²⁾. Dichos modelos deberán ir acompañados por directrices específicas sobre una transición justa hacia unas economías y sociedades ambientalmente sostenibles ⁽³⁾, que además garanticen el *level playing field* frente a productos oportunistas de terceros países.

1.9. La publicidad y las prácticas comerciales juegan un papel clave de cara a las decisiones de consumo. Las políticas de responsabilidad social de las empresas deben necesariamente contribuir a superar las prácticas de «greenwashing» y «socialwashing». A ese respecto, es imprescindible reforzar el actual marco institucional de vigilancia y acreditación de las diferentes transiciones hacia la economía circular.

1.10. La fiscalidad y la compra pública responsable se erigen como herramientas eficaces para engranar el modelo de recompensas hacia la producción y el consumo responsables, en el marco de una paulatina estandarización de productos y servicios. En el primer caso, los Estados miembros deberían considerar formas eficaces de aplicar un enfoque basado en recompensas, avanzando hacia una convergencia gradual de la tributación circular que coadyuve al mercado único europeo; y en el segundo, las administraciones públicas locales tienen que establecer planes de acompañamiento para los «proveedores sostenibles», en aras de facilitar la adecuación y escalabilidad de su producción, a menudo con déficits para satisfacer los actuales requerimientos de contratación.

1.11. Así mismo, el CESE alienta el etiquetado voluntario, como tránsito al etiquetado obligatorio, siempre que se base en esquemas voluntarios independientes y verificados de excelencia ambiental. La promoción de la etiqueta ecológica de la UE ⁽⁴⁾ y su extensión a más productos la convertiría en una «marca» emblemática para la elección sostenible en Europa.

1.12. El CESE remarca la urgencia de mejorar el ecodiseño, investigando de forma sistemática los requisitos de vida útil, reparación, componentes químicos, etc., observando los criterios sociales a la par que promoviendo redes de consumo locales y prácticas de consumidor-productor.

2. Introducción y antecedentes

2.1. El crecimiento y la competitividad sostenibles deberían también considerar los factores cualitativos, que implican la no explotación laboral y del medio ambiente, unas condiciones de vida equitativas de acuerdo con los recursos del planeta y, en definitiva, un modelo que mantenga el equilibrio entre la prosperidad económica, los problemas medioambientales y la inclusión social ⁽⁵⁾.

2.2. La economía circular debe ser un modelo de comportamiento humano compatible con las propias reglas de funcionamiento de la naturaleza y que preserve y regenere el capital natural.

2.3. Hasta la fecha, se han realizado numerosos estudios, propuestas y dictámenes sobre el tránsito de una economía lineal a otra circular, poniendo el foco en la producción y apenas abordando el rol del consumidor, actor clave para afrontar los retos de la economía circular.

⁽²⁾ Durante el Foro de la Sociedad Civil en Seúl, en abril de 2018, sobre el acuerdo comercial entre la UE y Corea del Sur, el enfoque principal de las convenciones de la OIT ha sido la economía circular.

⁽³⁾ Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos, OIT.

⁽⁴⁾ El Advisory Board to the EU Eco-labeling, de acuerdo con la metodología de ciclo de vida del producto, está actualmente integrando nuevos criterios e indicadores circulares, relativos al uso y la disponibilidad de productos.

⁽⁵⁾ Véase el Dictamen del CESE «Sibiu y más allá», DO C 228 de 5.7.2019, p. 37.

2.4. Como punto de partida, se evidencia una fuerte brecha entre las alegaciones del consumidor, muy sensible a los retos sociales y medioambientales ⁽⁶⁾, y sus pautas de comportamiento, atravesadas por el fenómeno *low cost*, que a menudo antepone el factor precio (sin internalizar en su formación el efecto de las externalidades negativas) a la calidad integral del producto o servicio.

2.5. Por tanto, las cifras decaen cuando se pasa del terreno de las percepciones y las expectativas al de las acciones y los compromisos. Entonces se revela la tensión entre lo accesible y lo sostenible, erigiéndose la información y la formación como factores claves para optimizar la participación del consumidor en el proceso.

2.6. Algunas referencias explícitas al comportamiento del consumidor han sido abordadas en el marco del paquete de medidas sobre la economía circular, y el CESE las ha respaldado ⁽⁷⁾:

2.7. El Comité Europeo de las Regiones en su Dictamen «*Un plan de acción de la UE para la economía circular*» ⁽⁸⁾ incide en el comportamiento de los consumidores y las tendencias sociales, destacando el rol preminente de los entes locales y regionales para reforzar las medidas en materia de educación, formación y cualificación profesional que mejoren la comprensión del consumo sostenible, la conservación de los recursos y la prevención de residuos, así como la responsabilidad de los productores en las fases de diseño y comercialización.

2.8. Por último, el CESE subraya que ciertas formas innovadoras de consumo también pueden apoyar el desarrollo de la economía circular: compartir productos o infraestructuras (economía colaborativa), consumir servicios en lugar de productos, utilizar las plataformas informáticas o digitales, etc.

3. La economía circular en las políticas de la UE

3.1. El verdadero reto de las políticas de economía circular de la UE, más allá de los aspectos regulatorios y productivos, es movilizar el caudal humano que supone el comportamiento de los consumidores a través de sus hábitos y decisiones cotidianas. El efecto multiplicador de las acciones individuales sugiere la plena participación de los consumidores, como eficaz palanca de cambio.

3.2. En la Comunicación «Cerrar el círculo: un plan de acción de la Unión Europea para la economía circular» ⁽⁹⁾, se concluye que «las decisiones de millones de consumidores pueden repercutir en apoyo o en detrimento de la economía circular».

3.3. Considera que «ante una profusión de etiquetas o declaraciones medioambientales, los consumidores de la UE encuentran a menudo dificultades para diferenciar los productos y confiar en la información disponible. Puede que las declaraciones ecológicas no siempre satisfagan los requisitos jurídicos de fiabilidad, exactitud y claridad».

3.4. «El precio es un factor clave que afecta a las decisiones de compra, tanto en la cadena de valor como para los consumidores finales. Por lo tanto, se alienta a los Estados miembros a ofrecer incentivos y a usar instrumentos económicos como, por ejemplo, la fiscalidad para garantizar que los precios reflejen mejor los costes ambientales de los productos. Aspectos relacionados con las garantías, como el período de garantía legal y la inversión de la carga de la prueba, pueden proteger a los consumidores contra los productos defectuosos y contribuir a su durabilidad y reparabilidad».

3.5. Pero si bien recoge muchos de los parámetros claves de la sostenibilidad, a su vez ignora la multiplicidad de interacciones que se producen en las diferentes cadenas de valor, relegando al consumidor a un papel de actor secundario.

4. *The state of the art* en las políticas de la UE

4.1. Europa cuenta ya con el marco regulatorio para promover la contratación pública responsable ⁽¹⁰⁾, y su potencialidad ⁽¹¹⁾ la sitúa como uno de los elementos tractores de la economía circular. No obstante, se observan numerosas dificultades para su implementación efectiva, lo cual exige una mayor clarificación de qué productos y servicios se consideran circulares.

⁽⁶⁾ Eurobarómetro especial de septiembre-octubre de 2017: para un 94 % de los europeos la protección medioambiental es muy o bastante importante, figurando el creciente volumen de residuos entre sus principales preocupaciones. Y un 87 % considera que puede jugar un papel muy o bastante importante.

⁽⁷⁾ Véase DO C 230 de 14.7.2015, p. 99; DO C 264 de 20.7.2016, p. 98; DO C 389 de 21.10.2016, p. 80; DO C 345 de 13.10.2017, p. 102; DO C 283 de 10.8.2018, p. 61 y DO C 367 de 10.10.2018, p. 97.

⁽⁸⁾ DO C 88 de 21.3.2017, p. 83.

⁽⁹⁾ COM(2015) 614 final.

⁽¹⁰⁾ Véanse las Directivas 2014/23/UE²³, 2014/24/UE y 2014/25/UE.

⁽¹¹⁾ La compra pública europea roza el 15 % del PIB.

4.2. A partir de una terminología dinámica, por tratarse de una transición que debe retroalimentarse con las buenas prácticas de las diferentes cadenas de valor, se deberán abordar procesos de estandarización a escala global basándose en nuevas métricas, ya que una economía multilateral y globalizada exige un lenguaje común.

4.3. Una nueva familia de indicadores de impacto socioambientales vendrán inducidas por el Plan de acción de la Comisión Europea sobre finanzas sostenibles y el reglamento de la nueva taxonomía de las actividades sostenibles ⁽¹²⁾, en plena consonancia con las directrices de las Naciones Unidas.

4.4. Con el apoyo de los recursos de la Comisión Europea, ahora reforzados y agrupados en InvestEU, se prevé una reorientación significativa de las inversiones hacia actividades que contribuyan a la mitigación del cambio climático y a preservar el agotamiento de los recursos naturales, entre las que destacan la renovación de edificios residenciales y el uso de la geotermia ⁽¹³⁾, ambas ligadas a decisiones directas de los consumidores.

4.5. El *New Deal for Consumers*, con sus luces y sus sombras, contribuirá a mejorar la confianza de los consumidores ⁽¹⁴⁾. En opinión del CESE ⁽¹⁵⁾, mejorar el marco de aplicación de la legislación en materia de consumo es clave para un desarrollo equilibrado de la circularidad.

4.6. Merece destacarse la iniciativa conjunta de la Comisión Europea y del CESE lanzando la *European Circular Economy Stakeholder Platform* ⁽¹⁶⁾, «red de redes» que proporciona un lugar de encuentro para abordar desafíos específicos y compartir las mejores prácticas y soluciones. También juegan un papel importante el *Retail Forum (REAP)* ⁽¹⁷⁾ y la *EU Platform on Food Losses and Food Waste* ⁽¹⁸⁾ entre otros.

5. Compromisos futuros de la Comisión Europea

5.1. En sus trabajos sobre el diseño ecológico, la Comisión estudiará específicamente unos requisitos proporcionados sobre la durabilidad, la información relativa a compartir el uso y a las reparaciones, así como la disponibilidad de recambios. También valorará introducir información sobre la durabilidad en el etiquetado energético.

5.2. En sus propuestas revisadas sobre residuos, la Comisión contempla nuevas normas que favorecerán las actividades de reutilización.

5.3. La Comisión trabajará en pro de una mejor aplicación de las garantías sobre los productos tangibles, estudiará opciones de mejora y luchará contra las declaraciones ecológicas falsas.

5.4. La Comisión preparará un programa de ensayos independientes en el marco de Horizonte Europa para seguir avanzando en las cuestiones relacionadas con la obsolescencia prematura ⁽¹⁹⁾.

5.5. La Comisión reforzará la implantación de la contratación pública ecológica, incidiendo en la incorporación de la economía circular en los nuevos criterios, o en los revisados.

6. ¿Realmente estamos transitando hacia una economía circular?

6.1. «La sostenibilidad es un proceso [...] en el que los comportamientos, las acciones y las decisiones de los gobiernos, las empresas, los trabajadores, los ciudadanos y los consumidores estén determinados por su impacto económico, medioambiental y social responsable» ⁽²⁰⁾.

⁽¹²⁾ COM(2018) 353 final, aprobado en marzo de 2019 por los legisladores.

⁽¹³⁾ En marzo de 2019 los legisladores han aprobado la taxonomía de las actividades sostenibles.

⁽¹⁴⁾ El decepcionante acuerdo de la Comisión IMCO del Parlamento Europeo sobre productos defectuosos (febrero de 2018) ha sido sucedido por otro positivo: una mayor protección en las compras *on line*, así como la voluntad de sancionar ante el fenómeno de la calidad dual de los alimentos (abril de 2018).

⁽¹⁵⁾ DO C 440 de 6.12.2018, p. 66.

⁽¹⁶⁾ <https://circulareconomy.europa.eu/platform/>

⁽¹⁷⁾ <http://ec.europa.eu/environment/industry/retail/about.htm>

⁽¹⁸⁾ <https://webgate.ec.europa.eu/flwp/>

⁽¹⁹⁾ El proyecto H2020 «PROMPT» ensaya la verificación de la obsolescencia prematura y hará sugerencias para mejorar la vida útil del producto, incluida la reparación. El consorcio lo componen organizaciones de consumidores como ANEC/BEUC/ICRT y Test Achats, UFC Que Choisir, OCU, Stiftung Warentest, Consumentenbond e institutos de investigación (TU Delft; Fraunhofer IZM) y organizaciones de reparación (RUSZ, Ifixit).

⁽²⁰⁾ Dictamen del CESE «Escuchar a los ciudadanos de Europa por un futuro sostenible (Sibiu y más allá)» DO C 228 de 5.7.2019, p. 37.

6.2. En opinión del CESE, las instituciones de la Unión están poniendo el foco de la economía circular en lo medioambiental y productivo, y apenas en lo social y consumerista, con el consiguiente riesgo de estar transitando circularmente hacia otra economía lineal.

6.3. Desde un planteamiento integral, el rol proactivo del consumidor debe superar la mera participación asimétrica, que lo relega a ejercer de agente urbano del reciclado de residuos domésticos, y lo debe empoderar para intervenir en toda la circularidad del proceso.

6.4. La buena noticia es que contamos con una pertinente caja de herramientas para la economía circular, a partir de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y sus metas asociadas, en combinación con los protocolos vinculantes de la COP 21 ⁽²¹⁾ para mitigar el cambio climático, lo que nos aporta un marco universal de inmenso potencial.

6.5. El CESE enfatiza que la transición resultará más eficiente y se ajustará mejor al ODS 12 (Producción y consumo responsables) en la medida que se hilvanen mejor los espacios entre la oferta y la demanda, anclando la economía circular al territorio.

7. Propuestas del CESE para otorgar mayor protagonismo a los consumidores en los modelos de economía circular

7.1. Investigación e Innovación Responsable (RRI, según sus siglas en inglés), en el marco de Horizonte Europa: se facilitará la participación equilibrada de todos los actores, en particular, la de los consumidores y/o sus representantes.

7.2. Ecodiseño y ecoinnovación: desde un criterio de corresponsabilidad medioambiental, se potenciará la participación activa de los consumidores a través de prácticas de creación de valor compartido, pudiendo ser objeto de acreditación mediante distintivos de calidad oficialmente regulados.

7.3. Se incentivará la concurrencia de los consumidores en la planificación de las políticas de responsabilidad social de las empresas, mediante la participación en *sandbox* de productos o servicios piloto, para su validación conjunta *ex ante*.

7.4. Se recopilarán buenas prácticas circulares, dando también la voz a los consumidores. Se difundirán masivamente aquellas con mayor efecto multiplicador.

7.5. Estímulo del etiquetado facultativo con información relativa a la reducción de emisiones, la conservación de la biodiversidad, el uso eficiente de los recursos o la no utilización de componentes de alto impacto ambiental, con el objetivo de extender su uso hacia la obligatoriedad. Se establecerá el empleo de una etiqueta con la estimación de la duración del producto, vinculada a la posibilidad de obtener piezas de recambio y opciones de reparación. Teniendo en cuenta la presión de los consumidores, se incentivará la ampliación de los períodos de garantía de producto, haciendo uso de los reconocimientos oficiales, la fiscalidad y la compra pública.

7.6. En el marco del *New Deal for Consumers*, se establecerán mecanismos de rescancimiento para los consumidores cuya adquisición de bienes y productos haya sido objeto de prácticas de obsolescencia prematura.

7.7. Se vigilará el uso de materiales de muy corta duración (como el plástico de un solo uso) ⁽²²⁾ y el embalaje de los productos ⁽²³⁾. También se reforzarán los controles sobre las sustancias químicas aportando una perspectiva integral, para prevenir prácticas contraproducentes de reciclaje.

7.8. Información al consumidor de las huellas ambientales: accesible, legible y veraz. Se vigilarán y, en su caso, difundirán las malas prácticas consistentes en alegaciones sin el suficiente respaldo empírico.

7.9. Campañas de información dirigidas a consumidores —poniendo especial énfasis en los jóvenes— relacionadas con los modelos económicos de producción y consumo sostenibles, incorporando diversas estrategias de *nudging* y contemplando los factores culturales e idiosincráticos ⁽²⁴⁾.

⁽²¹⁾ <https://unfccc.int/es/node/512>

⁽²²⁾ DO C 62 de 15.2.2019, p. 207.

⁽²³⁾ A menudo resulta excesivo e inadecuado, ya que viene condicionado por las estrategias de *marketing*.

⁽²⁴⁾ A modo de ejemplo, en la Europa meridional el *doggy bag* está mal visto.

- 7.10. Oferta educativa (ininterrumpida, a partir de la guardería) que contemple transversalmente la metodología de ciclo de vida del producto (fabricación por partes, modularidad, durabilidad, reparabilidad, reutilización y eficiencia energética), con un alto componente práctico.
- 7.11. Potenciación de los yacimientos de empleo ligados a las actividades de reutilización, reparación y reciclaje de alto valor añadido (suprarreciclaje), en el marco de la estrategia por un mercado único digital ⁽²⁵⁾.
- 7.12. Garantizar, por parte de las autoridades competentes, en sus respectivos niveles competenciales, infraestructuras y recursos suficientes para la recogida separada en todo ámbito generador de residuos.
- 7.13. Reconocimiento a municipios, centros educativos, universidades y otras instituciones que incorporen protocolos de participación de los consumidores en actuaciones de la economía circular mediante modelos ascendentes (*bottom up*).
- 7.14. Desarrollo y extensión de experiencias en el ámbito de los nuevos modelos económicos, preferentemente relacionados con la economía colaborativa y la economía funcional en una demarcación territorial específica, a modo de denominaciones de origen protegidas, con la distinción «municipios circulares».
- 7.15. Refuerzo del rol de las asociaciones de consumidores en la economía circular, mediante asistencia técnica y recursos *ad hoc*.
- 7.16. Publicación y divulgación de las mejores prácticas de empresas en la economía circular, desde el escrutinio de las organizaciones de consumidores.
- 7.17. Fomento de las redes de consumo locales, el prosumo y las prácticas *make o do it yourself*.

Bruselas, 17 de julio de 2019.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

⁽²⁵⁾ Véase el informe final ICT for Work: Digital Skills in the Workplace.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La fiscalidad de la economía digitalizada»

(Dictamen de iniciativa)

(2019/C 353/04)

Ponente: **Krister ANDERSSON**

Base jurídica	Artículo 32, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Decisión del Pleno	15.2.2018
Sección competente	unión económica y monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en la sección	2.7.2019
Aprobado en el pleno	17.7.2019
Pleno n.º	545
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	167/7/7

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE considera que la digitalización de la economía representa una gran oportunidad y que la Agenda Digital de la UE es una política clave para la Unión Europea. Dado que la digitalización continúa siendo un importante motor de crecimiento económico a nivel mundial, el CESE cree que las políticas relacionadas con la fiscalidad de la economía digitalizada deberían procurar promover —y no lastrar— el crecimiento económico y el comercio y las inversiones transfronterizas.

1.2. El CESE insiste en la necesidad de que los sistemas tributarios tengan debidamente en cuenta los nuevos modelos de negocio. Los principios de un sistema tributario justo —coherencia, previsibilidad, neutralidad— son más pertinentes que nunca tanto para las autoridades públicas como para las empresas y los consumidores.

1.3. Por lo tanto, el Comité comparte la ambición de la Comisión de seguir evitando las prácticas de planificación fiscal abusiva por las empresas y la falta de transparencia por parte de los Estados miembros con el fin de garantizar una igualdad de trato para las empresas y promover la competitividad europea.

1.4. El CESE está convencido de que, en el contexto de la digitalización de la economía, todo cambio en las normas de reparto entre países de los derechos de fiscalidad sobre los beneficios debe coordinarse a escala del planeta, para aprovechar mejor las ventajas de la globalización, con una gobernanza y unas normas apropiadas a escala mundial. Por lo tanto, el CESE acoge con satisfacción la estrecha cooperación entre la Comisión, los Estados miembros y la OCDE y el G-20 para apoyar la elaboración de una solución internacional que limite el riesgo de doble imposición a nivel internacional. Sin embargo, si no se logra alcanzar una solución a escala internacional, la UE deberá actuar por su cuenta.

1.5. El CESE sugiere que los Estados miembros que decidan establecer sistemas nacionales específicos presten especial atención a encontrar las soluciones más eficientes para evitar complicaciones y costes adicionales, tanto para las administraciones fiscales como para las empresas.

1.6. El CESE anima a la Comisión y a los Estados miembros a estudiar cuidadosamente todas las posibilidades para eliminar cualquier imposición insuficiente de los servicios digitales, independientemente de dónde esté radicada la empresa, por aquellas ventas que acaban en un Estado miembro. Los servicios prestados a través de plataformas que utilicen los consumidores europeos deberían incorporarse plenamente en el sistema del IVA, como elemento esencial para abordar la cuestión fiscal. Cabe señalar que los clientes de empresas de comunicación digital como, por ejemplo, Facebook tienen acceso a estos servicios de manera aparentemente gratuita, lo cual plantea la cuestión de cómo podría aplicarse de un modo razonable este sistema del IVA.

1.7. La clave de reparto que se ha sugerido para la base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades (BICCS), con sus tres factores, se podría utilizar y aplicar como punto de partida para la atribución de los beneficios residuales, si este es el método acordado en la OCDE. El CESE apoya este enfoque.

1.8. El CESE considera, sin embargo, que los recursos empleados en I+D son importantes para desarrollar activos intangibles y que el país en el que dichas actividades tienen lugar debería ser remunerado por ellas. Por consiguiente, propone que para atribuir el beneficio residual se utilice una fórmula compuesta por cuatro factores, en lugar de los tres de la fórmula de la BICCS. El CESE reconoce plenamente la complejidad del cálculo de los derechos de fiscalidad internacionales. Al mismo tiempo, se necesita una atribución aceptable y justa de los derechos fiscales entre países.

1.9. Teniendo en cuenta que es imposible reasignar los derechos de imposición internacional en el marco actual de los precios de transferencia, el CESE apoya la distribución de los beneficios residuales de los activos intangibles de mercado mediante una fórmula de cuatro factores.

1.10. Dado el tamaño cada vez mayor de los mercados no europeos, en particular en países como China, la India y Brasil, la atribución de derechos de fiscalidad sobre la totalidad de la base imponible del impuesto sobre sociedades, o incluso sobre la totalidad de los beneficios residuales, provocaría importantes pérdidas de ingresos en numerosos Estados miembros, y podría dar pie a dificultades para cumplir los objetivos sociales en los países europeos.

1.11. El CESE considera necesario lograr un equilibrio razonable entre la reatribución de los impuestos sobre los beneficios de las empresas entre países exportadores netos y países importadores netos, para no comprometer la posibilidad de que los países cumplan sus objetivos sociales y medioambientales.

1.12. Los cambios acordados en las normas internacionales de reparto de los derechos fiscales entre países deberían redundar en beneficio de todos los Estados miembros y del mercado único.

2. Introducción

2.1. Los actuales sistemas tributarios para las empresas en el mundo y el proyecto sobre la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios (BEPS) se basan en la evaluación de los beneficios de las empresas allí donde las actividades económicas generen beneficios y donde se cree valor. Sin embargo, la digitalización de las economías ha planteado la cuestión de dónde se crean los beneficios y cómo se distribuyen. Los servicios digitales, en sentido amplio, se pueden prestar a distancia, sin presencia física alguna en el lugar donde se produce el consumo.

2.2. Como resultado del proyecto BEPS, el sistema tributario internacional ya está sufriendo una importante transformación que provoca numerosos cambios en la fiscalidad de las empresas ⁽¹⁾. El proyecto BEPS se puso en marcha para atajar las actividades que erosionan la base imponible y el traslado de beneficios, no para modificar las actuales normas internacionales sobre el reparto entre países de los derechos de fiscalidad sobre los ingresos transfronterizos ⁽²⁾.

2.3. La Acción 1 del proyecto BEPS abordaba los desafíos de la economía digital ⁽³⁾. Al no lograr un consenso sobre cómo gravar estos nuevos modelos de negocio, se elaboró en 2018 un informe provisional sobre el marco integrador del proyecto BEPS de la OCDE y el G-20 ⁽⁴⁾. Dicho informe define la línea de trabajo acordada para el marco integrador en materia de digitalización y normas tributarias internacionales hasta 2020. También describe cómo afecta la digitalización a otros ámbitos del sistema tributario, ofreciendo a las autoridades tributarias nuevas herramientas que se están traduciendo en mejoras de los servicios a los contribuyentes, aumentando la eficiencia de la recaudación de impuestos y detectando la evasión fiscal.

2.4. El 13 de febrero de 2019, la OCDE publicó un documento de consulta pública titulado «Addressing the Tax Challenges of the Digitalisation of the Economy» (Abordar los desafíos fiscales de la digitalización de la economía) ⁽⁵⁾, en el que se recogen la revisión de las normas de atribución de beneficios y las normas sobre nexos, así como la propuesta mundial para evitar la erosión de la base imponible.

⁽¹⁾ OCDE. Informes finales BEPS 2015.

⁽²⁾ En la UE, la Comisión ha señalado que la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios por parte de las empresas asciende a entre 50 000- y 70 000 millones EUR, lo que equivale a menos del 0,4 % del PIB de la UE. SWD(2018) 81 final.

⁽³⁾ OCDE. BEPS. Acción 1: Abordar los retos de la economía digital para la imposición, documento de 2014.

⁽⁴⁾ OCDE. Informe provisional de 2018 sobre los retos de la economía digital para la imposición – Marco integrador del BEPS, Proyecto BEPS de la OCDE y del G-20, Publicaciones de la OCDE, 16 de marzo de 2018.

⁽⁵⁾ Documento de consulta pública en el que se abordan los desafíos fiscales de la digitalización de la economía, OCDE.

2.5. En 2020 se espera un informe final sobre el marco integrador de la OCDE. Sin embargo, los ministros de Finanzas de los Estados Unidos y de Francia han afirmado que desean acelerar las conversaciones en la OCDE para hallar una solución en 2019 ⁽⁶⁾. Los Estados Unidos han presentado una propuesta por la que se permite que las jurisdicciones graven los beneficios de la comercialización de activos intangibles utilizados en la jurisdicción de que se trate, incluso cuando la inversión para desarrollar dichos intangibles se realice en otro país. También existe una propuesta germano-francesa para establecer un tipo mínimo para el impuesto sobre sociedades. El presente Dictamen del CESE podría considerarse como una aportación al debate en curso.

2.6. La Comisión Europea ya publicó en 2014 un informe sobre la fiscalidad de la economía digital ⁽⁷⁾. El Grupo de Expertos de la Comisión en Fiscalidad de la Economía Digital llegó a la conclusión de que la tecnología digital ofrecía a Europa grandes oportunidades. Europa puede impulsar sus posibilidades de crecimiento y de empleo si completa el mercado único digital y aprovecha el potencial digital del mercado único europeo. El Grupo de Expertos debatió en profundidad los principios por los que se debería regir la fiscalidad internacional.

2.7. Estos principios también revisten importancia para el presente Dictamen. El Grupo de Expertos llegó a la conclusión de que no debía aplicarse un régimen tributario especial a las empresas digitales. En su lugar, las normas generales deberían aplicarse o adaptarse para que las empresas «digitales» sean tratadas igual que las demás.

2.8. Mediante su Comunicación titulada «Es el momento de instaurar un marco fiscal moderno, justo y eficaz para la economía digital», publicada el 21 de marzo de 2018, la Comisión presentó su paquete legislativo para reformar de forma armonizada las normas de la UE relativas al impuesto sobre sociedades para las actividades digitales. El paquete se componía de dos Directivas del Consejo acompañadas de una Recomendación no vinculante relativas a la fiscalidad de las empresas con una presencia digital significativa.

2.9. El CESE emitió en julio de 2018 un Dictamen sobre las propuestas de la Comisión titulado «Imposición de los beneficios generados por las multinacionales a través de la economía digital» ⁽⁸⁾, en el que se destacan los efectos negativos de los impuestos sobre el volumen de negocios, así como la necesidad de llegar a un consenso internacional al respecto.

3. Observaciones generales

3.1. El CESE considera que la digitalización de la economía representa una gran oportunidad y que la Agenda Digital de la UE es una política clave para la Unión Europea. Con la digitalización ya convertida en un importante motor de crecimiento económico a nivel mundial, el CESE cree que las políticas relacionadas con la fiscalidad de la economía digitalizada deberían procurar promover —y no lastrar— el crecimiento económico y el comercio y las inversiones transfronterizas.

3.2. Internet permite a las empresas expandirse por los mercados mundiales sin una presencia física significativa, característica que está ayudando especialmente a las pequeñas empresas a exportar a niveles sin precedentes. La digitalización va con frecuencia acompañada de un aumento de la importancia de los activos intangibles, como la propiedad intelectual y los datos.

3.3. El CESE insiste en la necesidad de que los sistemas tributarios tengan debidamente en cuenta los nuevos modelos de negocio. Los principios de un sistema tributario justo —coherencia, previsibilidad, neutralidad— son más pertinentes que nunca tanto para las autoridades públicas como para las empresas y los consumidores.

3.4. El CESE considera que es muy importante establecer una igualdad de condiciones en materia de fiscalidad de los beneficios de las empresas. En los últimos años ha quedado demostrado que determinadas empresas han sido capaces de utilizar normas fiscales específicas en algunos Estados miembros para reducir su tipo impositivo efectivo a prácticamente cero. La falta de transparencia ha contribuido a generar esta situación. Algunos de estos casos han implicado a empresas multinacionales activas en el ámbito de los servicios digitales.

3.5. Por lo tanto, el Comité comparte la ambición de la Comisión de seguir evitando las prácticas de planificación fiscal abusiva por las empresas, ya sean digitales o tradicionales, y la falta de transparencia por parte de algunos Estados miembros con el fin de garantizar una igualdad de trato para las empresas y promover la competitividad europea.

⁽⁶⁾ «US and France accelerate plans to make global tech groups pay tax. Finance ministers agree on need for international minimum corporation tax level» (Los Estados Unidos y Francia aceleran los planes para que las empresas tecnológicas mundiales paguen impuestos. Los ministros de Hacienda convienen en la necesidad de fijar un nivel mínimo internacional para el impuesto sobre sociedades), Financial Times, 28 de febrero de 2019.

⁽⁷⁾ Grupo de Expertos de la Comisión en Fiscalidad de la Economía Digital, 28 de mayo de 2014. El Grupo estaba presidido por Vítor Gaspar, antiguo ministro de Finanzas de Portugal, y reunió a seis expertos de toda Europa que aunaban distinta experiencia y conocimientos pertinentes sobre la materia.

⁽⁸⁾ Dictamen del CESE sobre la «Imposición de los beneficios generados por las multinacionales a través de la economía digital», DO C 367 de 10.10.2018, p. 73.

3.6. El CESE está convencido de que todo cambio en las normas de reparto entre países de los derechos de fiscalidad sobre los beneficios deben ser normas mundiales, para aprovechar mejor las ventajas de la globalización, con una gobernanza y unas normas apropiadas a escala mundial. Por lo tanto, el CESE acoge con satisfacción la estrecha cooperación entre la Comisión, los Estados miembros y la OCDE y el G-20 para apoyar la elaboración de una solución internacional. Sin embargo, si no se logra alcanzar una solución a escala internacional, la UE deberá actuar por su cuenta.

3.7. El CESE sugiere que los Estados miembros que decidan establecer sistemas nacionales específicos presten especial atención a encontrar las soluciones más eficientes para evitar complicaciones y costes adicionales, tanto para las administraciones fiscales como para las empresas.

3.8. El CESE observa que las tecnologías digitales también tienen potencial para revolucionar el trabajo relacionado con la investigación y el cumplimiento. La OCDE, en su informe de 2018 ⁽⁹⁾, muestra cómo la digitalización ya ha tenido un triple impacto positivo en la administración tributaria: ha aumentado la eficacia del cumplimiento de las obligaciones tributarias, ha mejorado los servicios para el contribuyente y ha reducido las cargas relativas al cumplimiento tributario.

3.9. La mayor cantidad de datos de terceros a disposición de las autoridades tributarias permite automatizar más informes, con lo que ambas partes ahorran tiempo y dinero, y los datos también se pueden utilizar para atajar las infradeclaraciones, la evasión o el fraude. El software de registro de datos adoptado por varias administraciones tributarias, que computa los datos de las ventas en el momento de las transacciones —y que se pueden presentar directamente a las autoridades tributarias— ya ha aumentado significativamente los ingresos por el IVA de algunos países.

3.10. Al evaluar el nivel impositivo efectivo del sector digital, el CESE subraya la necesidad de tener en cuenta los cambios en los códigos tributarios que se están realizando a raíz de la aplicación en curso de las normas en materia de erosión de la base imponible y traslado de beneficios, ya que podrían conducir a que se graven más ingresos en la UE.

4. Posible camino a seguir

4.1. No todos los países del mundo cuentan con un impuesto sobre el valor añadido. Sin embargo, el IVA existe en todos los países europeos. En principio, todo el consumo de bienes y servicios debe estar sujeto al IVA, a menos que quede excluido expresamente de la base imponible. Los ingresos por el IVA representan un recurso propio en el presupuesto de la UE, y el Comité considera importante que los servicios digitales se incluyan en la base imponible.

4.2. El CESE anima a la Comisión y a los Estados miembros a estudiar cuidadosamente todas las posibilidades para eliminar cualquier imposición insuficiente de los servicios digitales, independientemente de dónde esté radicada la empresa, por aquellas ventas que acaban en un Estado miembro. Los servicios prestados a través de plataformas que utilicen los clientes europeos deberían incorporarse plenamente en el sistema del IVA. Cabe señalar que los clientes de empresas de comunicación digital como, por ejemplo, Facebook tienen acceso a estos servicios de manera aparentemente gratuita, lo cual plantea la cuestión de cómo podría aplicarse de un modo razonable este sistema del IVA.

4.3. El CESE observa que los sistemas del impuesto sobre sociedades vigentes en el mundo se basan en evaluar el beneficio empresarial atribuible a cada jurisdicción pertinente. La fiscalidad debe basarse en dónde se crea valor. Dadas las dificultades para afirmar dónde se genera el beneficio en la cadena de valor, es necesario encontrar principios universales sobre cómo evaluar el lugar en que se crea valor. Dentro de la labor exhaustiva de la OCDE, se han desarrollado tales normas, que formulan principios de fiscalidad y definiciones sobre cómo fijar precios para los bienes y servicios (normas sobre fijación de los precios de transferencia) para las empresas dentro de un grupo empresarial.

4.4. El CESE considera que las normas internacionales sobre fiscalidad deben revisarse cada cierto tiempo a medida que evolucionan los modelos de negocio. Las normas actuales han sido revisadas recientemente en relación con el acuerdo sobre erosión de la base imponible y traslado de beneficios ⁽¹⁰⁾. Ahora se están aplicando las nuevas normas y definiciones. Se confía en que reduzcan sustancialmente la posibilidad de realizar una planificación fiscal abusiva y la erosión de la base imponible.

4.5. En concreto, pueden producirse beneficios (o pérdidas) residuales si los activos intangibles de marketing o de los productos producen beneficios no ordinarios. Por ejemplo, el uso de listas de clientes o de datos recopilados puede dar pie a la existencia de beneficios residuales. El concepto no es en absoluto nuevo, y no solo se podría utilizar para repartir los beneficios entre partes relacionadas, sino también para atribuir los derechos de fiscalidad entre los países. Sin embargo, la idea requeriría un pensamiento innovador y estudiar la posibilidad de atribuir los derechos de fiscalidad de manera acorde con la creación de valor, aunque no exista un establecimiento físico permanente en el país de que se trate. Este punto es uno de los que se han debatido en la OCDE.

4.6. El CESE observa que el debate sobre la fiscalidad de las llamadas empresas digitales no trata principalmente sobre las prácticas de erosión de la base imponible y de traslado de beneficios de las empresas, sino sobre la atribución de derechos de fiscalidad entre los países.

⁽⁹⁾ Los desafíos fiscales derivados de la digitalización – Informe provisional 2018.

⁽¹⁰⁾ OCDE 2015.

4.7. Un beneficio (o pérdida) residual podría describirse como aquel beneficio (o pérdida) que se registra una vez que cada una de las partes ha sido remunerada por sus contribuciones ordinarias de acuerdo con el principio de plena competencia ⁽¹¹⁾. En primer lugar, debería incluir una valoración adecuada del mercado y de los riesgos encontrados, del valor creado por los factores de producción y de las funciones desempeñadas.

4.8. Normalmente, las ventas no serían un factor decisivo para atribuir los beneficios a las empresas implicadas en una transacción. Sin embargo, si se utilizan las normas internacionales vigentes —la atribución de beneficios a cada una de las empresas en función de las Directrices de la OCDE aplicables en materia de precios de transferencia—, el beneficio residual se podría atribuir entonces a los países en los que se han desempeñado las funciones. Una de estas funciones podría ser las «ventas».

4.9. La clave de reparto que se ha sugerido para la BICCCIS, con sus tres factores ⁽¹²⁾, se podría utilizar y aplicar para la atribución de los beneficios residuales ⁽¹³⁾.

4.10. Se podría alegar, sin embargo, que los recursos empleados en I+D son importantes para desarrollar activos intangibles y que el país en el que dichas actividades tienen lugar debería ser remunerado por ellas ⁽¹⁴⁾. Esto requeriría una fórmula compuesta por cuatro factores en lugar de los tres incluidos en la fórmula de la BICCCIS.

4.11. Dado que es imposible reasignar los derechos de imposición internacional en el marco actual de los precios de transferencia, el CESE apoya la distribución de los beneficios residuales de los activos intangibles de mercado mediante una fórmula de cuatro factores.

4.12. Si el beneficio residual es de 30 (de un beneficio total de 100 para el grupo), y la producción se divide en partes iguales en términos de creación de valor en los países A y B, entonces cada uno de estos países debería gravar 35 ⁽¹⁵⁾. Dado que el producto también se vende en una cantidad igual en el país C, el beneficio residual se dividiría entre A, B y C. Los países A y B recibirían una base imponible adicional de $13\frac{3}{4}$, mientras que C tendría derecho a gravar $2\frac{1}{2}$ ⁽¹⁶⁾.

4.13. El CESE reconoce plenamente la complejidad del cálculo de los derechos de fiscalidad internacionales entre países. Implicaría calcular la cuantía de los beneficios residuales y llegar a un acuerdo entre países sobre dichos beneficios. También implicaría conocer el tamaño de cada uno de los cuatro factores de la clave de reparto. Utilizar una fórmula de la BICCCIS modificada podría ser visto como un paso encaminado a obtener la aceptación de la BICCCIS.

4.14. La fórmula de la BICCCIS atribuiría los derechos de fiscalidad de las empresas a países en los que no tienen lugar la innovación, la producción, los riesgos ni las funciones. El mero hecho de que las ventas tengan lugar en un país, sin que en dicho país se produzca otra actividad, constituiría entonces una base imponible. Esto supone un cambio importante con respecto a las normas vigentes. No obstante, si la fórmula de la BICCCIS se aplicara únicamente a los beneficios residuales, y no a la totalidad de los mismos, se reconocería el derecho legítimo de los países exportadores a retener parte de los derechos de fiscalidad. El valor creado por el emprendimiento y la innovación puede haber generado beneficios fiscales cuando se produjeron los costes de I+D y, cuando la empresa ya es rentable, ese mismo país recibiría ingresos fiscales.

4.15. Recomendamos que la Comisión grave fiscalmente el volumen de negocios de estas empresas en la UE basándose en los datos que ya obran en su poder, como, por ejemplo, el tiempo total de publicidad durante el período de conexión de sus clientes.

⁽¹¹⁾ Para la definición, véase *Transfer pricing in the EU context* (en inglés).

⁽¹²⁾ Directiva del Consejo relativa a una base imponible común del impuesto sobre sociedades [COM(2016)0685 final – C8-0472/2016 – 2016/0337(CNS)]. La elección de los tres factores emana de la necesidad de reflejar el estado de la producción (en el lado de la oferta, medida por los activos o las rentas del trabajo) y el estado de la demanda (ventas en destino), para describir correctamente la actividad económica. Las ventas se ponderan con un tercio, las rentas con un sexto, el número de empleados con un sexto y los activos con un tercio. La suma de todas las ponderaciones es igual a uno, para que el 100 % de la BICCCIS se prorratee entre los Estados miembros. Es entonces cuando los Estados miembros pueden aplicar los tipos nacionales del impuesto sobre sociedades a sus respectivos porcentajes de bases imponibles. SWD(2016) 341 final.

⁽¹³⁾ Cabe señalar que las empresas con fines sociales, al igual que algunas cooperativas vinculadas a las comunidades locales, distribuyen el valor creado de forma más directa y que, por tanto, la clave de reparto podría no aplicarse directamente a estas empresas.

⁽¹⁴⁾ Si los países que proporcionan buenas infraestructuras y amplios incentivos a la I+D no obtienen la parte que les corresponde de los ingresos del impuesto de sociedades, acabarán reduciendo o incluso eliminando por completo los incentivos que ofrecen para proporcionar un entorno favorable a la inversión.

⁽¹⁵⁾ El beneficio «normal» sería de 70.

⁽¹⁶⁾ Tras la remuneración de precios conforme al principio de plena competencia, el beneficio restante es de 30. Una vez añadido el factor de I+D (R) a la propuesta BICCCIS, los factores en la clave de reparto serían el capital (K), el trabajo (L), las ventas (S) y (R). Tienen la misma ponderación ($1/4$ cada uno). Con tres países se deben tomar en consideración doce componentes. Sin embargo, el país C solo cuenta con un componente, las ventas. Los once componentes restantes se dividen a partes iguales entre los países A y B, esto es, cinco y medio cada uno ($5,5/12 * 30$) = $13\frac{3}{4}$. La base imponible para el país C es $(1/12 * 30)$ = $2\frac{1}{2}$. En el caso de los países A y B, la base imponible adicional de $13\frac{3}{4}$ está compuesta por $3\frac{3}{4}$ para K, $3\frac{3}{4}$ para L y $3\frac{3}{4}$ para R (de un total de $7\frac{1}{2}$ para K, $7\frac{1}{2}$ para L y $7\frac{1}{2}$ para R), y $2\frac{1}{2}$ cada uno para S. El total asignado a S también es de $7\frac{1}{2}$.

4.16. Dado el tamaño cada vez mayor de los mercados de fuera de Europa, en particular en países como China, la India y Brasil, la atribución de derechos de fiscalidad sobre la totalidad de la base imponible del impuesto sobre sociedades, o incluso sobre la totalidad de los beneficios residuales ⁽¹⁷⁾, provocaría importantes pérdidas de ingresos en numerosos Estados miembros, y podría dificultar el logro de los objetivos sociales en los países europeos.

4.17. Según un estudio de *Copenhagen Economics*, los países exportadores netos podrían perder importantes ingresos del impuesto sobre sociedades si parte de los beneficios se gravan donde se venden los productos y servicios ⁽¹⁸⁾. Un cálculo conservador sugiere que, en 2017, entre el 18 y el 21 % de la actual base imponible del impuesto sobre sociedades en los países nórdicos procedía de beneficios residuales extranjeros. En el caso de Alemania, se calcula que este porcentaje es del 17 %. Si se introduce el enfoque de activos intangibles de marketing, el grueso de estos ingresos por el impuesto sobre sociedades se atribuiría a otros países.

4.18. El CESE considera necesario lograr un equilibrio razonable en la retribución de los impuestos que pagan las empresas entre países exportadores netos y países importadores netos.

4.19. Si se gravara a las empresas europeas principalmente en función del lugar en el que venden sus productos, también podrían estructurar sus actividades empresariales de modo tal que los costes se produzcan en el mismo país que las ventas. Este proceso podría dar lugar a que las inversiones y los empleos se trasladen a grandes países consumidores, como China y la India, provocando pérdidas de ingresos adicionales en los Estados miembros. Hay que garantizar la competitividad europea para evitar que esto ocurra.

4.20. El CESE destaca la necesidad de lograr un acuerdo a nivel mundial y de aplicar un nuevo régimen o nuevas normas relativas al modo en que se reparten los derechos de fiscalidad entre los países. Si no se dan estas condiciones se produciría una doble imposición, lo cual redundaría en perjuicio de la inversión y el empleo.

Bruselas, 17 de julio de 2019.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

⁽¹⁷⁾ Si la totalidad de la base imponible se basara únicamente en las ventas, al país C del ejemplo anterior se le atribuiría una base imponible de 25. Si solamente se atribuyeran los beneficios residuales en función del componente de ventas, la base imponible equivalente para el país C sería de 7.5.

⁽¹⁸⁾ Næss-Schmidt, Sigurd; Sørensen, Palle; Christiansen, Benjamin Barner; Zurzolo, Vincenzo; Zienau, Charlotta; Henriksen, Jonas Juul; y Brown, Joshua: «Future Taxation of Company profits – What to do with Intangibles?», *Copenhagen Economics*, 19 de febrero de 2019.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Hacia una economía europea más resiliente y sostenible»**(Dictamen de iniciativa)**

(2019/C 353/05)

Ponente: **Javier DOZ ORRIT**

Decisión del Pleno	24.1.2019
Fundamento jurídico	Artículo 32, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	unión económica y monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en la sección	2.7.2019
Aprobado en el pleno	17.7. 2019
Pleno n.º	545
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	169/4/6

Preámbulo

Este dictamen forma parte de un paquete de dos dictámenes de iniciativa del CESE elaborados en paralelo: «Hacia una economía europea más resiliente y sostenible» y «Una nueva visión para completar la unión económica y monetaria». Con este paquete se pretende contribuir directamente a la agenda económica del nuevo Parlamento Europeo y de la nueva Comisión Europea que entrarán en funciones en 2019. Se constata la necesidad patente de una nueva estrategia económica europea: un discurso positivo de la evolución futura de la economía de la UE en el resto del mundo que contribuya a reforzar la resiliencia de la UE a las perturbaciones económicas y la sostenibilidad –económica, social y medioambiental– de su modelo económico, restaurando así la confianza, estabilidad y prosperidad compartida por todos los europeos. Partiendo de los avances logrados en los últimos años, esta estrategia podría sentar las bases para una integración económica, fiscal, financiera, social y política más estrecha, la cual es necesaria para alcanzar los objetivos de la unión económica y monetaria europea.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. La integración europea se halla en una encrucijada. Una lección de la reciente y prolongada crisis económica y de las profundas cicatrices sociales que esta ha dejado en varios Estados miembros apunta a que la falta de convergencia económica y social entre los Estados miembros y regiones constituye una amenaza para la sostenibilidad política del proyecto europeo y para todos los beneficios que este ha reportado a los ciudadanos europeos.

1.2. Habida cuenta del cambio climático de origen humano y la transgresión de numerosos límites del planeta, es necesario revisar nuestro modelo de producción y consumo. De conformidad con el Acuerdo de París de la COP21 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, la UE se ha fijado el objetivo de alcanzar una economía climáticamente neutra de aquí a 2050. Para conseguirlo se necesitará un marco político global y coherente.

1.3. Desarrollar la resiliencia económica y del mercado de trabajo con sostenibilidad económica, social, medioambiental e institucional deberá ser el principio rector de unas políticas que fomenten la convergencia al alza y la equidad en la transición hacia una economía climáticamente neutra (es decir, en la que las emisiones y las absorciones de gases de efecto invernadero se equilibren entre sí), haciendo frente al mismo tiempo a los retos que plantean la digitalización y el cambio demográfico.

1.4. Para que las políticas económicas puedan incrementar la resiliencia de la economía, el mercado de trabajo y la sociedad, hay que mantener y redoblar los esfuerzos por reforzar la arquitectura institucional de la UEM. Aunque solo sea de forma gradual, hay que sacar adelante la creación de una capacidad presupuestaria en la zona del euro, la reforma de las normas fiscales actuales para preservar la inversión pública durante las recesiones, el establecimiento de un activo común seguro y la culminación de la Unión Bancaria y la Unión de los Mercados de Capitales. Además, hay que promover medidas para evitar la competencia fiscal desleal entre los Estados miembros.

1.5. Al objeto de reducir las vulnerabilidades sociales y aumentar así la resiliencia, deben adoptarse medidas eficaces a nivel europeo y nacional para invertir la actual tendencia hacia una desigualdad cada vez mayor, tanto en términos de oportunidades como de resultados.

1.6. Hay que desarrollar el concepto de transición justa a la hora de intentar alcanzar el objetivo de una economía de la UE neutra en emisiones de carbono de aquí a 2050. Esto requiere garantizar una distribución equitativa de los efectos de las políticas climáticas y gestionar las transiciones del mercado laboral de forma prospectiva y con plena participación de los interlocutores sociales. Una economía sostenible debe integrar las tres dimensiones de la sostenibilidad: la económica, la social y la medioambiental.

1.7. Los Estados miembros han de emprender iniciativas para aplicar el pilar europeo de los derechos sociales recurriendo a iniciativas legislativas de ámbito nacional y garantizando una financiación adecuada. La UE deberá contribuir a este esfuerzo financiero en el próximo marco financiero plurianual (MFP) 2021-2027.

1.8. Estas iniciativas han de ir acompañadas de un refuerzo de la competitividad de la economía europea, esto es, de su capacidad para incrementar su productividad y su nivel de vida de manera sostenible convirtiéndose, al mismo tiempo, en una economía climáticamente neutra, en particular a través de la investigación, el desarrollo y la mejora de las cualificaciones los trabajadores.

1.9. El acuerdo sobre el tamaño y la forma del próximo MFP debería reflejar la necesidad imperativa de desarrollar la resiliencia y alcanzar una economía sostenible.

1.10. Dada la interconexión entre las diferentes facetas de una economía resiliente y sostenible, hay que formalizar y reforzar a nivel nacional y europeo, siempre que sea necesario, la participación de las organizaciones representativas de los interlocutores sociales y de la sociedad civil en la elaboración de las políticas y en los ciclos de aplicación.

1.11. A través del Semestre Europeo, del MFP 2021-2027 y de otros instrumentos legislativos y gubernamentales, las instituciones europeas y los Estados miembros han de implantar un programa de acción coherente para promover y reforzar los factores clave que fomentan la resiliencia económica en toda la UE y la convergencia de los Estados miembros por lo que respecta a estos factores.

2. Una economía europea más resiliente y sostenible

2.1. Desarrollar una mayor resiliencia ante las perturbaciones (económicas) constituye un objetivo que ha ido ganando terreno en los debates políticos (en materia económica) en la UE y, en particular, en la zona del euro. Esto se debe principalmente a las profundas cicatrices económicas, sociales y políticas que las recientes crisis económica y financiera han dejado en varios Estados miembros de la UE, pero también a la anticipación de los efectos harto perturbadores para las economías y las sociedades europeas que se esperan como consecuencia de la cuarta revolución industrial, así como a la necesidad imperativa de hacer frente al cambio climático y a atenuar los límites de los recursos planetarios.

2.1.1. En el contexto de la unión económica y monetaria (UEM), la definición de resiliencia económica propuesta por la Comisión Europea es la capacidad de un país de resistir una perturbación y volver rápidamente a su [crecimiento] potencial después de una recesión⁽¹⁾.

2.1.2. El Informe de los cinco presidentes y el Libro Blanco de la Comisión sobre la profundización de la unión económica y monetaria afirman que los Estados miembros de la zona del euro deben converger hacia estructuras económicas y sociales más resilientes, lo que debería prevenir los efectos significativos y persistentes de las perturbaciones económicas sobre los niveles de renta y de empleo, de forma que puedan reducir las fluctuaciones económicas, muy especialmente las recesiones profundas y prolongadas.

2.1.3. Cabe señalar, sin embargo, que si la recuperación resiliente de una economía implica evitar o gestionar de manera eficaz los duraderos efectos disruptivos de una perturbación, atendiendo a la naturaleza tanto cíclica como estructural de los cambios, las economías no tienen necesariamente por qué regresar a su estado (o senda de crecimiento) anterior a la perturbación. Por ejemplo, el inicio de la cuarta revolución industrial y la transición hacia una economía climáticamente neutra sin duda debería dar lugar a modelos económicos diferentes. Es importante que las instituciones políticas y los agentes sociales estén preparados para actuar ante los cambios, anticipando sus consecuencias y dirigiendo los procesos de transformación.

⁽¹⁾ Comisión Europea, Note for the Eurogroup: Economic resilience in EMU [Nota para el Eurogrupo: La resiliencia económica en la UEM], 13.9.2017.

2.1.4. Las economías resilientes desde el punto de vista económico pueden tener distintas características. Pueden tener una baja vulnerabilidad a determinados tipos de perturbaciones (por ejemplo, perturbaciones macroeconómicas o financieras). Cuando una perturbación incide efectivamente sobre ellas, las economías resilientes pueden amortiguar su impacto minimizando sus efectos sobre los niveles de producción y de empleo o recuperarse rápidamente de ella gracias a su capacidad de adaptación. Para reforzar la resiliencia pueden utilizarse diferentes tipos de intervenciones políticas y distintas combinaciones de estas, a saber: políticas de preparación, de prevención, de protección, de promoción (del cambio) y de transformación. La existencia de elevados niveles de deuda pública en porcentaje del PIB puede socavar la resiliencia. Por una parte, puede ser una fuente de vulnerabilidad a las perturbaciones; por otra, puede limitar la respuesta de los Estados miembros a las perturbaciones adversas.

2.1.5. La resiliencia económica puede lograrse por vías que tienen efectos muy diferentes sobre el bienestar de distintos grupos de la sociedad. El bienestar de los trabajadores depende en gran medida del grado de estabilidad, seguridad y equidad distributiva de sus ingresos y sus oportunidades de empleo. Por lo tanto, deben favorecerse las políticas que promuevan la resiliencia del mercado tanto económico como laboral, definiéndose la resiliencia del mercado laboral como la capacidad de un mercado laboral de resistir una perturbación económica con pérdidas limitadas en lo que respecta al bienestar de los trabajadores. Sin embargo, el porcentaje creciente de empleo precario atípico en la creación total de empleo constituye un claro recordatorio de que la resiliencia del mercado económico y del mercado laboral no necesariamente coinciden. La calidad del empleo es un factor de resiliencia, tanto para la vulnerabilidad como para la resistencia y la recuperación.

2.2. Establecer una economía europea más sostenible es un objetivo político de la UE. Según la visión estratégica a largo plazo de la Comisión Juncker para una economía de la UE próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra de aquí a 2050, basada entre otras cosas en los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) de las Naciones Unidas, una *economía sostenible* debe integrar las tres dimensiones de la sostenibilidad: económica, social y medioambiental.

2.2.1. La definición general de sostenibilidad económica es la capacidad de una economía de sostener un nivel determinado de producción económica indefinidamente. Se refiere a la prevención de grandes desequilibrios macroeconómicos. Mezclando a menudo los dos conceptos de economía sostenible y de sostenibilidad económica, el proceso de coordinación de las políticas económicas de la UE, especialmente el Semestre Europeo, está en esencia concebido para perseguir el segundo de ellos y no respeta plenamente el concepto más amplio de economía sostenible. Por ejemplo, en el documento de reflexión de la Comisión «Para una Europa sostenible de aquí a 2030» se afirma que «la clave son unos presupuestos saneados y unas economías modernas; los progresos realizados hacia unas políticas fiscales y unas reformas estructurales apropiadas han reducido los niveles de deuda y estimulado la creación de empleo»⁽²⁾.

2.2.2. La crisis y su gestión política han generado un grave retroceso en la cohesión social, con consecuencias políticas negativas. La sostenibilidad social se ha visto amenazada debido a la creciente desigualdad de oportunidades y de resultados que puede observarse en muchos países europeos y otros países avanzados, así como a escala mundial, dejándose atrás parte de la sociedad. Una mayor desigualdad también significa una mayor vulnerabilidad a las perturbaciones, lo que va en contra de una mayor resiliencia. La desigualdad de la riqueza también va en contra de la sostenibilidad económica, ya que merma la productividad de la reinversión de la riqueza y la eficiencia de la sociedad. El fracaso a la hora de hacer frente a los motores de estas desigualdades se ha asociado en muchos casos a la reacción política que se ha observado en muchos países contra los partidos políticos tradicionales y su programa favorable a la UE.

2.2.3. La sostenibilidad social está abocada a enfrentarse a ulteriores presiones debido a la cuarta revolución industrial y a los cambios que esta introduce en materia de trabajo y de bienestar en Europa y en todo el mundo.

2.2.4. Con el temerario agotamiento de los recursos naturales y medioambientales, el modelo de producción y de consumo actual está transgrediendo varios aspectos de los límites del planeta (cambio climático, biodiversidad, océanos, contaminación, etc.) y plantea una amenaza existencial para las generaciones futuras.

2.2.5. Un desarrollo sostenible desde el punto de vista social y medioambiental implicaría, por tanto, permanecer al mismo tiempo dentro del «espacio seguro y justo para la humanidad»⁽³⁾, proporcionando un fundamento social apropiado para todos los miembros de la sociedad, y dentro de los límites del planeta. Para que esto ocurra, es necesaria una revisión fundamental del actual modelo de producción y de consumo («modelo de crecimiento») basada en el «crecimiento sostenible»⁽⁴⁾. Esta visión allana el camino para una transición estructural de la economía europea, impulsando el crecimiento y el empleo sostenibles.

⁽²⁾ Documento de reflexión «Para una Europa sostenible de aquí a 2030», Comisión Europea (2019).

⁽³⁾ Raworth (2017).

⁽⁴⁾ DO C 228 de 5.7.2019, p. 37.

2.2.6. A la luz de todo lo anterior, y en consonancia con el Dictamen NAT/542 del CESE ⁽⁵⁾, el crecimiento sostenible significa que el crecimiento no solo debe ser cuantitativo, sino de hecho más bien cualitativo, lo que se traduce en un crecimiento que: i) se base en energía limpia y un uso responsable de los materiales, sin explotar ni el medio ambiente ni la mano de obra; ii) se base en un ciclo cerrado de flujo de ingresos entre las familias, las empresas, los bancos, el gobierno y el comercio —resolviéndose los actuales cuellos de botella que ocasiona la fragmentación financiera—, y que funcione de manera social y ecológica; iii) proporcione unas condiciones de vida justas satisfaciendo las necesidades de todos dentro de los límites del planeta; iv) tenga también en cuenta el trabajo no remunerado de los cuidadores —principalmente mujeres—; y v) garantice que el crecimiento económico se mida no solamente mediante el flujo anual, sino también por los patrimonios acumulados y su distribución.

Todas estas características están esencialmente ausentes en el modelo actual.

2.3. Una economía sostenible presenta características que promueven la resiliencia en la medida en que la sostenibilidad económica reduce los riesgos asociados a los desequilibrios macroeconómicos y financieros.

2.4. No obstante, la transición hacia una economía sostenible y la integración de la sostenibilidad económica, social y medioambiental exigirán sin lugar a dudas cambios de gran calado que pueden calificarse de perturbación, aunque prevista, intensa y duradera. Ser resiliente ante esta transición requerirá medidas que faciliten y promuevan que las economías, las sociedades y los individuos puedan adaptarse al nuevo modelo. En este sentido, demostrar resiliencia facilitará la transición justa hacia una economía sostenible.

2.5. Un concepto integrado y holístico y un marco político para la sostenibilidad también deben tener en cuenta otras dos megatendencias que configuran el futuro de la economía y el mercado de trabajo europeos: el envejecimiento de la sociedad, con el consiguiente cambio demográfico, y unos modelos de globalización en plena transformación que, además del retroceso del multilateralismo, también implican unos flujos migratorios más fuertes.

2.6. Los resultados de los distintos Estados miembros durante la pasada crisis han sido muy divergentes en cuanto al concepto de resiliencia se refiere. La crisis ha tenido un impacto social y económico distinto según los Estados miembros. Casi todos los Estados miembros sufrieron importantes disminuciones del PIB; en varios casos, la recesión se tradujo en importantes pérdidas de empleo durante períodos más o menos largos. Para extraer lecciones adecuadas de la Gran Recesión, que contribuirán a reforzar la resiliencia y la sostenibilidad de la economía y las sociedades europeas, es necesario analizar los factores estructurales de vulnerabilidad y la capacidad de recuperación, así como las políticas aplicadas (austeridad extrema a partir de 2010 y flexibilidad selectiva a partir de 2014). Esto debe hacerse recurriendo no solo a las principales variables económicas sino también a indicadores sociales y medioambientales.

3. **Las dos grandes transiciones**

3.1. ***Hacia una economía ecológica y climáticamente neutra***

3.1.1. La transición hacia una economía verde y descarbonizada en Europa se ajusta a dos marcos internacionales: los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) de las Naciones Unidas y el Acuerdo de París de la COP21. Los ODS representan un programa integral de ámbito mundial. Los Estados miembros de la UE han comenzado a traducir los ODS internacionales en estrategias y metas nacionales en materia de sostenibilidad. En particular, el ODS n.º 7 (garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos), el ODS n.º 12 (modalidades de consumo y producción sostenibles) y el ODS n.º 13 (acción por el clima) definen objetivos estratégicos sobre la base del principio de responsabilidad compartida.

3.1.2. Las contribuciones determinadas a nivel nacional (CDN) realizadas por los firmantes del Acuerdo de París fijan los objetivos estratégicos a nivel nacional. El primer balance mundial llevado a cabo por la COP24 en Katowice indica que es claramente necesario seguir aumentando las ambiciones de la política climática.

3.1.3. En noviembre de 2018, la Comisión Europea puso en marcha su iniciativa «Un planeta limpio para todos: la visión estratégica europea a largo plazo de una economía próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra». Basándose en ella, la UE adoptará y presentará a principios de 2020 sus compromisos en materia de política climática ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), tal como se contempla en el Acuerdo de París, y deberá tener en cuenta lo siguiente.

3.1.4. La ecologización de las economías requiere una combinación coherente de políticas macroeconómicas, industriales, sectoriales y laborales específica para cada país. La finalidad es crear puestos de trabajo dignos a lo largo de toda la cadena de suministro, generando oportunidades de empleo a gran escala.

3.1.5. El desarrollo sostenible debe abordarse en todos los ámbitos políticos de manera coherente. Dicho marco político precisa de la adopción de mecanismos institucionales con objeto de velar por la participación de todas las partes interesadas pertinentes a todos los niveles, basándose en parte en una serie equilibrada de formas de propiedad (pública, privada y cooperativa). También es necesaria una coordinación europea de las políticas nacionales que garantice altos niveles de convergencia entre los Estados miembros. Debe hacerse frente a los efectos sobre el empleo resultantes de un cambio en el modelo económico mediante una transición justa que sea tangible a través de un diálogo social y de la sociedad civil que vincule los niveles nacional y europeo.

(5) DO C 143 de 22.5.2012, p. 39.

3.2. *Hacia una economía digital*

3.2.1. Es probable que la digitalización y la automatización tengan repercusiones tanto positivas como negativas para la economía y la sociedad. Por una parte, presentan un gran potencial de aumento de la productividad —especialmente en los sectores de servicios, donde habitualmente es baja— y de descentralización de las actividades de innovación a lugares más periféricos.

3.2.2. Por la otra, pueden destruir puestos de trabajo, especialmente en relación con tareas rutinarias no cognitivas. Aunque las revoluciones tecnológicas del pasado nunca han dado lugar a un desempleo masivo permanente, dado que los empleos obsoletos han sido reemplazados por otros nuevos, es probable que la transición no sea fluida o fácil sin esfuerzos de ajuste.

3.2.3. Las políticas públicas en el ámbito de la educación pueden reformar los sistemas educativos para que estos doten a los graduados de competencias que aumenten su inmunidad al desplazamiento tecnológico y les permitan ser más adaptables en el transcurso de sus carreras a fin de participar positivamente en el mercado laboral.

3.2.4. Las políticas públicas también pueden orientar los avances tecnológicos en direcciones que minimicen su impacto adverso sobre el empleo.

4. **Algunos fundamentos de un modelo económico resiliente y sostenible y una estrategia política para alcanzarlo**

4.1. Para conseguir una resiliencia económica que sea compatible con la resiliencia del mercado laboral y social, necesitaremos desarrollar una serie de herramientas de preparación, prevención, protección, promoción (del cambio) y transformación que deberán desplegarse consecuentemente en función de la intensidad y la duración de los retos a los que se enfrenten las economías.

4.2. En el caso de la UEM, debe evitarse la acumulación de riesgos, que en la última crisis demostró su poder de provocar grandes perturbaciones. A tal fin, el «procedimiento de desequilibrio macroeconómico» ha constituido un paso en la dirección correcta. Sin embargo, sigue estando cargado de asimetrías en la manera en que aborda diferentes desequilibrios (por ejemplo, déficits frente a superávits de cuenta corriente) y no produce recomendaciones vinculantes de adaptación, especialmente para los Estados miembros con superávits de cuenta corriente excesivamente altos. Por lo tanto, es necesario adaptarlo.

4.2.1. De modo similar, deben evitarse grandes divergencias en la inflación y los salarios nominales. Una regla general útil para la coordinación en toda la zona del euro debe ser que los salarios nominales tienen que crecer en consonancia con la suma de la tasa de inflación objetivo del BCE y la tasa de crecimiento de la productividad en la esfera sectorial. Las políticas industriales deben fomentar que la productividad crezca más en los Estados miembros más pobres a fin de promover la convergencia. Además, dicha evolución podría suavizar la divergencia nominal entre Estados miembros de la zona del euro, aumentando así la eficacia de la política monetaria.

4.3. Una resiliencia económica compatible con la resiliencia laboral también exigiría que —en lugar de repercutir todas las cargas de ajuste a las perturbaciones en los mercados laborales— las políticas macroeconómicas, en especial las políticas fiscales, dispongan de un margen para ser suficientemente activas a fin de contrarrestar el impacto de las perturbaciones, especialmente de las recesiones que afecten a algunos Estados miembros más que a otros. Establecer una capacidad fiscal a nivel de la zona del euro sería la manera más eficaz de conseguir esto, aunque permitir un mayor margen para que lo hagan las políticas fiscales nacionales también podría funcionar. Unas políticas fiscales con mayor capacidad para estabilizar las economías nacionales en sus niveles de actividad con pleno empleo también facilitarían la creación de reservas fiscales sostenibles.

4.4. El funcionamiento adecuado de los estabilizadores automáticos y los sistemas de protección social son factores que refuerzan la resiliencia económica. Para que su acción sea compatible con unas finanzas públicas sostenibles, los sistemas fiscales de los Estados miembros deben proveer recursos suficientes. Una fiscalidad sólida también constituye un factor clave de resiliencia.

4.5. Un entorno empresarial favorable a la inversión y la innovación, el funcionamiento correcto de los mercados financieros y un aumento de la capacidad de compartir riesgos financieros son factores que refuerzan la resiliencia de la economía. Tal como manifestó en su Dictamen sobre el tema «Promover las empresas innovadoras y de rápido crecimiento» ⁽⁶⁾, el CESE cree que hay que promover políticas que impulsen estos factores. Este es el motivo por el que ha apoyado las iniciativas de la Comisión en relación con la unión bancaria y la Unión de los Mercados de Capitales (UMC). Pero el CESE va más allá y opina que también debe tenerse en cuenta el concepto de sostenibilidad en el sistema financiero, como expresó en su Dictamen sobre el Plan de Acción de la Comisión: Financiar el desarrollo sostenible ⁽⁷⁾.

⁽⁶⁾ DO C 75 de 10.3.2017, p.6.

⁽⁷⁾ DO C 62 de 15.2.2019, p. 73.

4.6. Las políticas que faciliten una transición hacia la economía digital y hacia un modelo climáticamente neutro y sostenible desde el punto de vista medioambiental también deben garantizar que estas transiciones sean justas. Una transición justa no debe ser un «suplemento» de las políticas climáticas o de digitalización; debe ser una parte integrante del marco político de desarrollo sostenible. Las políticas de transición justa deben centrarse en corregir los efectos distributivos adversos (que son regresivos) de las medidas en materia de política climática (en la medida en que estas parecen imponer una mayor carga relativa a los grupos de renta más baja) y en la gestión activa de las transiciones del mercado laboral, y abordar cuestiones de desarrollo regional (por ejemplo, regiones vulnerables desde el punto de vista económico que dependen en gran medida de industrias con un gran consumo de energía).

4.6.1. La transición justa tiene dos dimensiones principales: en términos de «resultados» (el nuevo empleo y el paisaje social en una economía descarbonizada) y de «proceso» (cómo llegamos hasta allí). Los «resultados» deben ser un empleo digno para todos en una sociedad inclusiva, con la erradicación de la pobreza. El proceso, cómo llegamos hasta allí, debe basarse en una transición gestionada con un diálogo social significativo a todos los niveles para velar por que el reparto de las cargas sea justo y no se deje atrás a nadie.

4.7. Las estrategias para reforzar la resiliencia que llevarían a una transformación justa de nuestro modelo económico frente a los desafíos inminentes deben centrarse en estrategias de inversión, incluida la inversión pública: en competencias y sistemas educativos, o inversión social más en general, y en tecnologías que promuevan la sostenibilidad medioambiental.

4.7.1. Resistir los efectos de la digitalización requerirá el desarrollo de competencias y habilidades que permitan a los individuos desempeñar tareas cognitivas no rutinarias, así como la capacidad de reciclar competencias a lo largo de la vida. Dado que se ha demostrado que las desigualdades existentes (y crecientes) determinan en gran medida los resultados académicos de los estudiantes, resulta importante que se establezcan estrategias de inversión social para garantizar que no se deja atrás a nadie.

4.7.2. Deben redoblar las inversiones —tanto públicas como privadas— en una economía futura climáticamente neutra para alcanzar las metas de reducción de las emisiones mejoradas de la UE de aquí a 2030, y será necesario un cambio radical para lograr un nivel cero de emisiones para 2050, de conformidad con los objetivos de París y como reconoce la Comisión en su Comunicación [COM(2018) 773 final]. Las inversiones en energías renovables de la EU-27 en 2017 fueron tan solo el 50 % del nivel que alcanzaron en 2011, así como un 30 % menores que el de 2016 ⁽⁸⁾. La persistente escasez de actividad inversora en energías renovables en Europa contrasta además con el alto nivel de subvenciones para los combustibles fósiles que todavía existe en sus Estados miembros. El problema no reside exclusivamente en la falta de inversión: la asignación de los recursos existentes también es disfuncional. Son necesarios objetivos políticos claros y un marco político más coherente para corregir estas tendencias negativas. En cualquier caso, el final de la era de los combustibles fósiles en Europa debe acompañarse de las inversiones necesarias para garantizar la protección de sus trabajadores, la creación de nuevos empleos y el apoyo al desarrollo local. Los procesos de transición deben negociarse con los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil y han de estar relacionados con la transparencia y con unas políticas de comunicación eficaces.

4.8. Los análisis actuales de la competitividad giran en torno a una interpretación basada en costes, principalmente en costes laborales, pero también consideran los costes energéticos como un factor. El mantenimiento de la competitividad se centra normalmente en el desarrollo de los costes laborales unitarios. Debe darse más importancia a los elementos cualitativos de la competitividad, en términos de productividad laboral, productividad de los recursos y eficiencia energética; además, los consejos nacionales de productividad deberían tenerlos en cuenta.

4.9. Por tanto, un importante objetivo debe consistir en integrar en el mecanismo de gobernanza macroeconómica europeo un enfoque integral e integrador del concepto de «economía sostenible» que incluya indicadores sociales y medioambientales en el proceso del Semestre Europeo, lo que refuerza tanto la resiliencia como la sostenibilidad.

5. Instrumentos de gobernanza y política económica, a escala de la UE y de los Estados miembros, para avanzar hacia una economía más resiliente y sostenible

5.1. La importancia de la inversión, especialmente la inversión pública, para fomentar la adaptación a los inminentes procesos de transición y de las políticas fiscales para impulsar la absorción de perturbaciones significa que es imperativo crear espacio para políticas fiscales en este sentido a escala nacional y de la UE. La UE debe fijarse el objetivo de lograr el nivel de inversión que alcanzó antes de la crisis dentro de un plazo breve. Esto implicaría cerrar la brecha de inversión, aumentando así la inversión en dos o tres puntos porcentuales del PIB, es decir, aproximadamente 300000 millones EUR anualmente para la EU-28 ⁽⁹⁾.

⁽⁸⁾ Fráncfort School-UNEP-BNEF (2018).

⁽⁹⁾ How to close the European investment gap? (¿Cómo colmar la brecha de inversión europea?), Michael Dauderstädt, Friedrich Ebert Stiftung.

5.2. Para aumentar los ingresos y asegurar recursos fiscales suficientes en la UE y los Estados miembros, deben redoblar los esfuerzos contra el fraude y la elusión fiscales, el blanqueo de capitales, los paraísos fiscales y la competencia fiscal desleal entre los Estados miembros. Sin perjuicio del apoyo a la innovación, los Estados miembros deberían consensuar una acción coordinada a nivel de la UE para instar a los gigantes digitales a pagar la parte de impuestos que corresponde a cada uno de los Estados miembros en los que obtienen beneficios.

5.3. Debe mejorarse el sistema de gobernanza económica de la UE, incluida la arquitectura de la UEM, a fin de evitar poner frenos al crecimiento económico y cargar las políticas fiscales nacionales con tareas que ni pueden ni deben asumir.

5.4. El establecimiento de una capacidad fiscal suficientemente grande a nivel de la zona del euro para proporcionar estabilidad en caso de perturbaciones sería la opción más deseable, que, sin embargo, por el momento parece estancada.

5.5. Preservar un espacio a nivel nacional para proteger la inversión pública, especialmente durante las recesiones, también debe ser una de las máximas prioridades. Sin perjuicio de mantener la sostenibilidad de las finanzas públicas, las actuales normas fiscales de la UE podrían alterarse o interpretarse de una manera que excluya del cálculo de los déficits la inversión pública, en particular la inversión social y la inversión en proyectos medioambientales ⁽¹⁰⁾.

5.6. Es necesario completar la unión bancaria con el establecimiento de un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos y un mecanismo común de protección presupuestaria para el Mecanismo Único de Resolución. El CESE reitera su preocupación por los obstáculos que varios Gobiernos están poniendo en la vía para completar estos dos proyectos, que son fundamentales para salvaguardar la estabilidad financiera y, en última instancia, la inversión privada en la zona del euro, y que están muy vinculados al aumento de la resiliencia.

5.7. Debería establecerse un activo común seguro, reducirse la fragmentación financiera mediante la promoción de la Unión de Mercados de Capitales, fomentarse el potencial de la política monetaria y mitigarse el círculo vicioso entre banca y deuda pública sustituyendo los bonos del Estado nacionales en los balances de los bancos. Esto último también allanaría el camino para las reformas necesarias, pero hasta ahora políticamente difíciles, que profundizarán significativamente la UEM. Los países que no pertenezcan a la zona del euro podrían participar en un programa relativo a este activo común seguro. Las autoridades monetarias y los responsables de la política económica europea deberían tener en cuenta su situación para garantizar la resiliencia de todo el sistema financiero europeo.

5.8. El Semestre Europeo debería incorporar de manera más prominente y coherente el desarrollo de la resiliencia con vistas a un incremento de la convergencia y la sostenibilidad en todas las fases, desde el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento (que podría convertirse en un Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento y la Sostenibilidad) hasta los programas nacionales de reforma y las recomendaciones específicas para cada país.

5.9. Son muchos los factores que repercuten en la resiliencia económica y son fundamentales para el funcionamiento de la UEM. A través del Semestre Europeo, del MFP 2021-2027 y de otros instrumentos legislativos y gubernamentales, las instituciones europeas y los Estados miembros han de implantar un programa de acción coherente para promover y reforzar los factores clave que fomentan la resiliencia económica en toda la UE y la convergencia de los Estados miembros en lo relativo a estos factores.

5.10. En conclusión, el CESE considera que en un programa de acción debería incluir los siguientes elementos como factores clave de resiliencia:

- a) reforzar la estabilidad financiera: aumentar la capacidad financiera del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), promover una política fiscal europea que incluya la armonización fiscal, facilitar la suficiencia fiscal de los Estados miembros y establecer unos mecanismos eficaces para luchar contra el fraude fiscal;
- b) completar la Unión Monetaria ampliando los objetivos del BCE, creando un Tesoro Europeo único con capacidad para emitir deuda, mejorando la gobernanza de la zona del euro y democratizándola;
- c) aumentar la productividad de las economías europeas centrándose en factores clave como la inversión (pública y privada), la investigación, el desarrollo, la educación y la formación profesional, la mejora de la gestión empresarial y la participación de los trabajadores;

⁽¹⁰⁾ DO C 262 de 25.7.2018, p. 28 y Dictamen del CESE sobre la política económica de la zona del euro, DO C 159 de 10.5.2019, p. 49.

- d) por lo que respecta a los mercados de trabajo y calidad del empleo, reforzar la negociación colectiva y el diálogo social, garantizar el funcionamiento eficaz de los estabilizadores automáticos, así como diseñar más y mejores políticas de empleo activas. La creación de un seguro de desempleo europeo (que complemente los nacionales) podría ser un instrumento de resiliencia económica paneuropea que también reforzaría la cohesión política de la Unión. Pedimos a las instituciones europeas que analicen la viabilidad de su financiación en el marco financiero plurianual 2021-2027;
- e) promover la cohesión social y el progreso en aras de una sociedad más inclusiva mediante la aplicación, con la financiación adecuada, del pilar europeo de los derechos sociales, y
- f) fomentar la creación de entornos propicios a la inversión empresarial y mejorar la financiación de empresas, completando con carácter de urgencia la Unión de los Mercados de Capitales (UMC) y la Unión Bancaria, que incluiría también un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos (SEGD)

5.11. El BCE, junto con la mayoría de los demás grandes bancos centrales del mundo, probablemente deberá continuar sus políticas monetarias «no convencionales» mientras las expectativas de inflación se mantengan por debajo del objetivo. También deberá considerar financiar directamente la inversión en proyectos de transición ecológica y digital.

5.12. El próximo marco financiero plurianual (MFP) debe reflejar la ambición de desarrollar una economía resiliente y sostenible. La propuesta de la Comisión para el MFP 2021-2027 no prevé suficientes recursos para reforzar los siguientes factores de resiliencia: inversión y nueva función de estabilización de la inversión; políticas de cohesión que favorezcan la convergencia económica y social entre los Estados miembros; políticas de cohesión social interna en el marco del pilar europeo de derechos sociales; y las transiciones justas por las que se aboga en este Dictamen. El CESE reitera su petición, recogida en su Dictamen sobre el Marco financiero plurianual para el período posterior a 2020 ⁽¹⁾, de que los medios financieros disponibles en el próximo MFP asciendan al 1,3 % de la RNB de la UE-27. El recorte propuesto en la financiación de las políticas de cohesión —un 10 % en comparación con el MFP actual, según la propuesta de la Comisión Europea al respecto— resulta especialmente inaceptable dada la necesidad de reforzar unas políticas clave que impulsen la resiliencia y la sostenibilidad.

5.12.1. Deben establecerse recursos financieros específicos para facilitar la transición hacia una economía sostenible (por ejemplo, un «fondo de transición justa»), en consonancia con la propuesta del Parlamento Europeo de 2018 de crear dicho fondo con una asignación de 4800 millones EUR.

5.12.2. La política estructural y de cohesión de la UE debe integrarse en el paradigma de la «economía sostenible». Aunque la mitigación del cambio climático (y la adaptación a este) constituye una prioridad de la financiación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE), este objetivo se sustenta principalmente en el apoyo a las energías renovables y la eficiencia energética. Aún no está generalmente integrado en el sentido de apoyar la transición hacia una economía climáticamente neutra y no existen prioridades específicas dedicadas a las *transiciones justas*.

5.12.3. El CESE manifiesta su preocupación por que la financiación del BEI y del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE) de proyectos energéticos basados en combustibles fósiles sea mayor que la de la energía limpia. A pesar de que la financiación para infraestructuras de gas está destinada a una «energía puente», resulta necesario aplicar metas de emisiones más estrictas.

5.12.4. Las políticas de subvenciones de la UE y los Estados miembros tienen que ser coherentes con el objetivo de alcanzar la neutralidad climática en 2050. Por ello, todas aquellas subvenciones a actividades económicas que incidan negativamente en la consecución de dicho objetivo, o que deterioren el medio ambiente por otras razones, deberían suprimirse en los plazos de tiempo más breves posibles.

5.13. Dado el tipo de medidas y la magnitud de los esfuerzos requeridos para gestionar el desarrollo de una economía más resiliente y sostenible, será indispensable la participación activa de los interlocutores sociales, entre otros representantes de las organizaciones de la sociedad civil, en la elaboración de las vías de transición justa y las vías hacia la resiliencia. Reforzar la participación de los trabajadores y la democracia en el lugar de trabajo podría contribuir a una mayor adaptabilidad y resiliencia en el ámbito industrial. Es un factor de resiliencia que, a su vez, refuerza otros factores con los que guarda una correlación positiva en el funcionamiento de las empresas y la economía: la productividad, la capacidad de innovación, la calidad del empleo, etc. Las cooperativas de trabajadores también pueden servir de potente modelo de democracia empresarial, basado en el interés común y la solidaridad, además de anclado en un área concreta.

⁽¹⁾ DO C 440 de 6.12.2018, p. 106.

5.1.3.1. Por otra parte, la participación de los trabajadores es esencial para el éxito de las transiciones ecológicas y digitales. Las herramientas actuales para la participación de los trabajadores y la democracia en las empresas han de utilizarse. Los interlocutores sociales y las instituciones europeas deben garantizar la existencia de estas herramientas en todos los Estados miembros de la UE y la instauración de relaciones con procedimientos de diálogo social que promuevan transiciones justas. Las directrices de la OIT de 2015 para una transición justa ⁽¹²⁾ facilitan una serie de herramientas prácticas para la gestión de este proceso de transformación por parte de los Gobiernos y los interlocutores sociales.

Bruselas, 17 de julio de 2019.

EL Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

⁽¹²⁾ Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos, Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Una nueva visión para completar la unión económica y monetaria»**(Dictamen de iniciativa)**

(2019/C 353/06)

Ponente: **Judith VORBACH**

Decisión del Pleno	24.1.2019
Fundamento jurídico	Artículo 32, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	unión económica y monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en sección	2.7.2019
Aprobado en el pleno	17.7.2019
Pleno n.º	545
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	159/2/9

Preámbulo

Este dictamen forma parte de un paquete de dos dictámenes de iniciativa del CESE elaborados en paralelo: «Hacia una economía europea más resiliente y sostenible» y «Una nueva visión para completar la unión económica y monetaria». Con este paquete se pretende contribuir directamente a la agenda económica del nuevo Parlamento Europeo y de la nueva Comisión Europea que entrarán en funciones en 2019. Se constata la necesidad patente de una nueva estrategia económica europea: un discurso positivo de la evolución futura de la economía de la UE en el resto del mundo que contribuya a reforzar la resiliencia de la UE a las perturbaciones económicas y la sostenibilidad —económica, social y medioambiental— de su modelo económico, restaurando así la confianza, estabilidad y prosperidad compartida por todos los europeos. Partiendo de los avances logrados en los últimos años, esta estrategia podría sentar las bases para una integración económica, fiscal, financiera, social y política más estrecha, la cual es necesaria para alcanzar los objetivos de la unión económica y monetaria europea.

En 2014 el CESE también emitió un Dictamen sobre el tema «Completar la UEM», que dividió la UEM en un pilar monetario y financiero, un pilar económico, un pilar social y un pilar político. Se emitieron, además, dictámenes separados sobre cada uno de los pilares. El presente dictamen conserva esta estructura en cuatro pilares para mostrar una visión general de los avances y déficits de la UEM y, finalmente, proponer a la nueva Comisión y al Parlamento Europeo una lista de recomendaciones con vistas a alcanzar una unión monetaria fuerte, inclusiva y resiliente. En conjunto, el CESE insta a las instituciones europeas y a los gobiernos nacionales a avanzar de un modo claramente más ambicioso en el marco de la reforma de la UEM, con el fin de hacer realidad una Unión más integrada, más democrática y mejor desarrollada en el plano social.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. Aunque ya se han superado grandes etapas en el camino para completar la UEM, aún sigue siendo necesario mejorar considerablemente cada uno de los cuatro pilares que la componen. Al hacerlo, es necesario velar por el equilibrio entre ellos, ya que dejar de lado uno o varios de los pilares puede dar lugar a divergencias peligrosas. También es importante tomar en consideración los retos que plantea el cambio climático. Los pilares, además, están interrelacionados. Por ejemplo, un enfoque social del pilar económico también contribuye a la mejora del pilar social, y viceversa. Algunas medidas concretas son variables en cuanto al pilar al que se pueden asignar.

1.2. Aunque completar la UEM es una prioridad clave, la divergencia entre las posiciones de los Estados miembros impide lograr mayores avances sobre la dirección que debe tomar. A las sombrías perspectivas coyunturales se unen incertidumbres geopolíticas y la salida prevista del Reino Unido de la Unión Europea. Asimismo, las diferencias entre los Estados miembros, la distribución desigual de rentas y capital, la crisis climática y la evolución demográfica prevista plantean grandes desafíos.

1.3. La resiliencia frente a las crisis es una condición necesaria, pero no suficiente, para completar la UEM. También es necesaria una visión positiva, como refleja el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea. En la situación actual, el CESE recomienda establecer las siguientes prioridades: crecimiento sostenible e inclusivo, reducción de las desigualdades, convergencia al alza, garantizar el crecimiento de la productividad y de la competitividad conforme a los objetivos de la Estrategia Europa 2020, entorno favorable para las empresas y las inversiones, empleo de calidad y remuneración adecuada, lucha contra la pobreza y la exclusión social, finanzas públicas estables y orientadas hacia la sostenibilidad, estabilidad del sector financiero y consecución de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) para 2030 y del Acuerdo de París sobre el Cambio Climático.

1.4. En relación con los pilares fundamentales de la UEM, las recomendaciones del CESE son las siguientes:

1.4.1. Un pilar monetario y financiero estable como base para el desarrollo macroeconómico

- BCE: consolidar su función estabilizadora y mantener su independencia.
- Medidas firmes para completar la unión bancaria y de los mercados de capitales, teniendo como eje las siguientes prioridades: estabilización para crear confianza, regulación eficiente, equilibrio entre la distribución de riesgos y la reducción de riesgos para evitar una nueva carga sobre los presupuestos públicos en situaciones de crisis, consideración de las consecuencias sociales de la regulación, inclusión de los objetivos climáticos y protección de los consumidores.
- Unión bancaria: protección del Mecanismo Único de Resolución (MUR) y aplicación del Sistema Europeo de Garantía de Depósitos (SEGD); reanudación del debate sobre la reforma estructural y el sistema financiero en la sombra.
- la Unión de los mercados de capitales: fijación de prioridades, en particular la mejora de la supervisión, la creación de una agencia de calificación de la UE, un activo seguro europeo y medidas armonizadoras en el ámbito de la normativa en materia de insolvencia;
- Refuerzo del papel internacional del euro basado en una UEM estable, económicamente fuerte y socialmente equilibrada.

1.4.2. Un pilar económico fuerte como base para el bienestar y el progreso social

- Refuerzo del pilar económico en aras de un equilibrio internacional y para promover el crecimiento, la productividad y la competitividad.
- Equilibrio de las medidas en el ámbito de la oferta y la demanda, lo que actualmente implica revalorizar el lado de la demanda incluyendo en mayor grado el cuadro de indicadores sociales en el Semestre Europeo, reforzando los sistemas de negociación colectiva y de la autonomía de los interlocutores sociales, instaurando de forma rápida la Autoridad Laboral Europea y aplicando la regla de oro en materia de inversiones, de manera que no se ponga en peligro la estabilidad financiera y presupuestaria a medio plazo.
- Creación de una capacidad presupuestaria de la zona del euro (financiada mediante un instrumento de deuda común) que vincule los pagos al refuerzo de la estructura económica y social. Las propuestas actuales solo deben considerarse como un primer paso. Las propuestas actuales solo deben considerarse como un primer paso.
- Medidas para contener la competencia fiscal desleal e impedir la evasión y el fraude fiscal.

1.4.3. Aplicar el pilar social como base para el progreso social

- Normas mínimas sociales en los Estados miembros para garantizar un elevado nivel de protección.
- Esforzarse por encontrar un justo equilibrio entre una base económica sólida y una fuerte dimensión social.
- Ampliación del debate sobre un ministro de finanzas de la UE para incluir el debate sobre un homólogo responsable de asuntos sociales y laborales.

1.4.4. Un pilar político como base para la democracia, la solidaridad y la unidad

- Refuerzo de la participación del Parlamento Europeo, los interlocutores sociales y otras organizaciones de la sociedad civil en decisiones fundamentales de política social y económica.

- Solidaridad y unidad como base para la prosperidad y la paz dentro de la UE y para la importancia política y económica de la UE a nivel global.
- Rápida adhesión a la zona del euro de los países de la UE que todavía no forman parte de ella.

2. Completar la UEM: logros, desafíos y objetivos

2.1. En el camino para completar la UEM ya se han superado grandes etapas, de tal forma que esta ya dispone hoy en día de un acervo considerable en la materia. En 2015, el Informe de los cinco presidentes presentó planes ambiciosos para profundizar la UEM. En junio de 2019, la Comisión presentó un documento titulado «La profundización de la unión económica y monetaria Europea: balance una vez transcurridos cuatro años desde el Informe de los cinco presidentes»⁽¹⁾, en el que hace un balance de los progresos realizados hasta la fecha y pide que los Estados miembros adopten nuevas medidas. El CESE apoya esta propuesta. Sigue siendo sumamente necesario actuar tanto en el pilar financiero y económico como en el pilar social y democrático. El CESE llama la atención, en particular, sobre la necesidad de alcanzar un equilibrio entre todos los ámbitos, que están interrelacionados de múltiples modos.

2.2. Aunque todos los Estados miembros comparten el interés por mantener el euro, la divergencia entre sus posiciones impide una mayor profundización. La divergencia se articula en torno al conflicto entre, por un lado, la distribución de riesgos, que entraña transferencias transfronterizas o una responsabilidad común, y, por otro, la reducción de riesgos, un enfoque según el cual la presión por adaptarse es responsabilidad de cada Estado miembro y la resiliencia económica debería alcanzarse por medio de reformas estructurales. Sin embargo, centrar la atención en esta divergencia no lleva muy lejos, ya que también existen diferentes perspectivas entre los partidos políticos y la sociedad civil. No obstante, para completar la UEM es necesario comprender que, por encima de los diferentes intereses y perspectivas, la solidaridad y la voluntad de compromiso son una base imprescindible para un buen futuro común en Europa.

2.3. Las condiciones económicas actuales representan un desafío. Tras el largo período de crisis, la economía de la UEM volvió a reactivarse a partir de 2014, y de nuevo volvió a ralentizarse en el segundo semestre de 2018. A ello han contribuido varios factores, como la desaceleración mundial del comercio y el desarrollo económico, las fricciones comerciales no resueltas y también las incertidumbres internas, como el *Brexit* previsto. Dentro de la zona del euro, la atenuación de la dinámica económica ha sido más pronunciada debido a la dependencia de la demanda externa y a factores específicos de los distintos países y sectores. Es probable que esta moderada evolución económica de la UE continúe⁽²⁾. Otros retos futuros son la crisis climática, el cambio tecnológico, el proteccionismo, los ciberataques, las monedas digitales y las criptomonedas. Un informe reciente de ESPAS (Sistema europeo para el análisis estratégico y político) llega a la conclusión de que el aumento de la temperatura mundial, combinado con una fuerte caída de la productividad, es el problema político más acuciante de hoy en día y tiene importantes repercusiones económicas y financieras⁽³⁾.

2.4. Aunque la UE en su conjunto es relativamente próspera en términos generales debido a que su producto interior bruto (agregado y per cápita) es comparativamente elevado y al aumento de los índices de empleo en los últimos años, aún persisten desigualdades sociales entre las regiones y los Estados miembros —y en el seno de sus sociedades— que lastran la cohesión de los Estados miembros⁽⁴⁾. El 22 % de los ciudadanos de la UE vive en riesgo de pobreza y exclusión social. En varios países del sur de Europa, los salarios reales en 2019 son, de media, inferiores a los de 2009, lo que contribuye a aumentar las divergencias reales del nivel de bienestar socioeconómico⁽⁵⁾. La brecha salarial de género también es muy profunda en muchos lugares, y una amplia proporción de la población activa se ve afectada por la precariedad o la pobreza pese a tener empleo. En lo que respecta a la distribución del capital neto de los hogares, el BCE extrae la conclusión de que existe un fuerte desequilibrio en la zona del euro⁽⁶⁾. Ello propicia un caldo de cultivo peligroso para las tensiones sociales y las fuerzas divisorias.

2.5. Una mayor resiliencia frente a las crisis es necesaria, pero no suficiente. Completar la UEM requiere una visión positiva, como la reflejada en el artículo 3 del Tratado de la UE. Este artículo hace referencia, entre otros aspectos, a la promoción de una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, así como a la protección del medio ambiente. En la situación actual, el CESE recomienda que se establezcan prioridades en los siguientes aspectos: crecimiento sostenible e inclusivo, reducción de las desigualdades económicas y sociales, convergencia al alza, garantizar el incremento de la productividad y salvaguardar la competitividad conforme a los objetivos de la Estrategia Europa 2020, lo cual incluye también objetivos «más allá del PIB»⁽⁷⁾, entorno favorable para las empresas y las inversiones, empleo de calidad y remuneración adecuada, lucha contra la pobreza y la exclusión social, finanzas públicas estables y orientadas hacia la sostenibilidad, estabilidad del sector financiero y consecución de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) para 2030 y del Acuerdo de París sobre el Cambio Climático. El CESE también remite a su Dictamen de iniciativa sobre el tema «Hacia una economía europea más resiliente y sostenible».

⁽¹⁾ https://ec.europa.eu/info/publications/deepening-emu-taking-stock-four-years-after-five-presidents-report_en

⁽²⁾ https://ec.europa.eu/info/publications/european-economic-forecast-spring-2019_en

⁽³⁾ ESPAS, Tendencias Globales hasta 2030, Retos y opciones para Europa, abril de 2019, <https://espas.secure.europarl.europa.eu/orbis/node/1362>

⁽⁴⁾ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_addressing-inequalities_es.pdf

⁽⁵⁾ ETUC, Benchmarking Working Europe 2019 (Evaluación comparativa del trabajo en Europa, 2019).

⁽⁶⁾ Banco Central Europeo, «The Household Finance and Consumption Survey: results from the Second wave», n.º 18, diciembre de 2016.

⁽⁷⁾ Véase el Dictamen del CESE DO C 177 de 18.5.2016, p. 35.

3. El pilar monetario y financiero: base del desarrollo económico

3.1. El CESE destaca la gran importancia de la función estabilizadora del BCE en situaciones de crisis. Así, el mero anuncio por parte del presidente del Banco Central Europeo de que se comprarían títulos de deuda soberana (programa de OMC), en caso de resultar necesario, bastó para tranquilizar a los mercados. A partir de 2015, el programa de expansión cuantitativa (Quantitative Easing Programm), creado para alcanzar el objetivo de inflación, dio lugar a otra bajada de los tipos de interés, con lo que se facilitó el acceso a los activos líquidos. El hecho de que los bancos actualmente depositen fondos en el BCE, incluso si para ello incurren en tipos de interés negativos, señala la necesidad de reforzar el pilar económico de la UEM. El CESE también propone que se apoye el papel del BCE como entidad de crédito de última instancia. Debe preservarse la independencia del BCE.

3.2. Según un estudio del BCE, el sector financiero de la UEM cumple satisfactoriamente su función de financiación de las pymes ⁽⁸⁾. Actualmente, las pymes consideran que los principales problemas son la disponibilidad de trabajadores cualificados y directivos con experiencia y la dificultad de encontrar clientes, mientras que la falta de acceso a la financiación se considera un problema menor. Las empresas de algunos Estados miembros se ven más afectadas por ello, pero incluso ahí se observa una cierta distensión. El estudio abarca una muestra de 11020 empresas de la zona del euro, de entre las cuales el 91 % cuenta con menos de 250 empleados. El CESE destaca la importancia de una base de financiación estable también para las grandes empresas.

3.3. El CESE insta urgentemente a las instituciones de la UE a impulsar de un modo consecuente la culminación de la unión bancaria y la unión de los mercados de capitales y, de esta forma, sentar las bases para superar completamente la crisis financiera y crear una UEM resiliente en la que se recupere plenamente la confianza. Para ello es importante alcanzar un equilibrio entre distribución de riesgos y reducción de riesgos, de tal forma que se evite en la medida de lo posible imponer una carga sobre los presupuestos públicos en situación de crisis, tanto a nivel nacional como a escala de la UE. En la regulación de los mercados financieros, la eficiencia debe prevalecer sobre la complejidad. También es preciso tener en cuenta las consecuencias sociales de la regulación y dar prioridad a la protección de los consumidores.

3.3.1. La financiación mediante créditos bancarios frente a la financiación por capital propio es mucho más elevada en la UE que en los Estados Unidos. El CESE aboga por una diversificación de las fuentes de financiación y, de este modo, por una mayor distribución del riesgo, lo que en la UE implica dar un peso superior a la financiación por capital propio.

3.4. El CESE toma nota de los avances en el marco de la unión bancaria y destaca el papel positivo de la Comisión. No obstante, pese a lo anunciado en diferentes ocasiones, los Estados miembros aún no han alcanzado una decisión común sobre el uso del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) como protección para el Fondo Único de Resolución (FUR) en el marco del Mecanismo Único de Resolución. Los Estados miembros también han rechazado repetidamente dar nuevos pasos hacia la aplicación del Sistema Europeo de Garantía de Depósitos (SEGD), aplicación que, sin embargo, debe ser acometida con urgencia.

3.4.1. El CESE considera que ya no se puede retrasar más un calendario concreto para el SEGD ⁽⁹⁾. Con vistas a utilizar el MEDE como mecanismo de protección para el FUR, el CESE recomienda asimismo reforzar este último, reducir los préstamos improductivos de un modo socialmente sostenible y establecer sólidos requisitos mínimos de fondos propios y pasivos admisibles (MREL) ⁽¹⁰⁾. Además, en el marco de la unión bancaria es necesario seguir aplicando consecuentemente medidas para combatir el blanqueo de capitales ⁽¹¹⁾. Es necesario volver a emprender el debate sobre una reforma estructural del sector bancario con el objetivo de reducir los riesgos a un nivel aceptable. El CESE también aboga por que se preste mayor atención a la necesidad de regular el sistema financiero en la sombra.

3.4.2. El CESE reafirma su anterior reivindicación de que la mejora y la consolidación de los pilares de la unión bancaria deben ir acompañadas de la aplicación de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) y del Acuerdo de París sobre el Cambio Climático. En cuanto a los requisitos de capital, es preciso dar un trato más favorable a las inversiones respetuosas con el medio ambiente y a diferentes préstamos no complejos, inclusivos y a largo plazo, sobre todo si guardan relación con la eficiencia energética, las energías renovables, etc.

3.5. Completar la unión de los mercados de capitales contribuye a amortiguar las perturbaciones económicas e impulsar la actividad inversora de las empresas y, con ello, a aumentar la competitividad ⁽¹²⁾. A diferencia de la unión bancaria, que se basa en pilares claramente definidos, la unión de los mercados de capitales cubre un número significativo de iniciativas diferentes, como la MiFID, la Directiva sobre servicios de pago o el producto paneuropeo de pensiones individuales (PEPP). Es difícil ofrecer una valoración global concluyente, aunque el CESE recomienda que su diseño siga los siguientes principios: en primer lugar, es necesario concentrarse en los proyectos centrales. Debe otorgarse prioridad a la mejora de la supervisión prudencial. Asimismo, la Comisión debe relanzar el debate sobre la creación de una agencia de calificación crediticia de la UE. En cuanto al activo seguro europeo, el CESE aguarda con interés una propuesta de la Comisión. En segundo lugar, debería hacerse un esfuerzo para armonizar las normas de insolvencia y la fiscalidad de las empresas. En este sentido, el CESE acoge con satisfacción los pasos dados hacia una base imponible común del impuesto sobre sociedades, adoptando al mismo tiempo las medidas adecuadas para luchar contra la competencia fiscal desleal.

⁽⁸⁾ European Central Bank, Survey on the Access to Finance of Enterprises in the euro area, April to September 2018» (Encuesta sobre el acceso a la financiación de las empresas en la zona del euro, de abril a septiembre de 2018), noviembre de 2018.

⁽⁹⁾ Véase el Dictamen del CESE DO C 237 de 6.7.2018, p. 46.

⁽¹⁰⁾ Ficha descriptiva sobre la reforma del Mecanismo Europeo de Estabilidad, 4.1.2.2018.

⁽¹¹⁾ Informe del Eurogrupo a los dirigentes sobre la profundización de la UEM, 4.1.2.2018.

⁽¹²⁾ Unión de los Mercados de Capitales. Contribución de la Comisión al Consejo Europeo (21 y 22 de marzo de 2019).

3.6. El CESE acoge favorablemente la iniciativa de reforzar el papel internacional del euro, que es en la actualidad la segunda moneda más importante tras el dólar estadounidense. La Comisión Europea recomienda, para ello, completar la UEM, la unión bancaria y la unión de los mercados de capitales, adoptar otras iniciativas adicionales en el sector financiero y hacer un mayor uso del euro en los sectores de la energía, las materias primas y el transporte. También recomienda que la UE hable con una sola voz en asuntos estratégicos y económicos. Sin embargo, el CESE considera que estas medidas no tienen un alcance de suficiente calado. La cohesión social, la convergencia económica al alza, la pujanza económica y el fomento de la competitividad y la innovación constituyen, asimismo, fundamentos necesarios para un buen desarrollo y, por tanto, para el refuerzo del papel internacional del euro. El CESE se remite a su Dictamen «Hacia un refuerzo del papel internacional del euro».

4. El pilar económico: base del bienestar y el progreso social

4.1. La política monetaria del BCE repercute por igual en todos los Estados de la zona del euro, mientras que los desequilibrios en el comercio exterior se pueden acentuar, los países se pueden encontrar en diferentes fases coyunturales y pueden no tener la misma resiliencia frente a las perturbaciones económicas. Al mismo tiempo, los Estados no disponen de los instrumentos de la política monetaria nacional y de los tipos de cambio. Por lo tanto, es necesario reforzar el pilar económico para promover la inversión en crecimiento sostenible, consumo, productividad y competitividad. Para ello es necesario que haya un equilibrio de las medidas en el ámbito de la oferta y la demanda. De 2019 en adelante, la Comisión espera que la demanda de consumo y las inversiones privadas produzcan efectos positivos en el crecimiento ⁽¹³⁾. El CESE recomienda impulsar con más fuerza esta dinámica.

4.2. El Semestre Europeo desempeña una función importante en el ajuste macroeconómico. El CESE acoge con satisfacción la intención de la Comisión de incluir en mayor medida el cuadro de indicadores sociales previsto en el pilar europeo de derechos sociales. La seguridad social aumenta la confianza en un futuro que goce de una base financiera segura y repercute positivamente en la demanda agregada. El CESE propone que el Semestre Europeo también se utilice para plantear propuestas de aplicación de nuevos criterios de resiliencia que aborden la eliminación de las desigualdades sociales y la protección del clima.

4.3. La base de un poder adquisitivo suficiente son unos empleos bien remunerados. No obstante, esto se ve obstaculizado por el hecho de que los salarios reales tienden a crecer, de media, más lentamente que la productividad ⁽¹⁴⁾. Por ello, el CESE recomienda reforzar los sistemas de negociación colectiva y la autonomía de los interlocutores sociales. La garantía de una competencia leal exige el cumplimiento de las normas mínimas vigentes para todos los trabajadores. Además, es preciso explorar la posibilidad de identificar los instrumentos disponibles y un marco a escala de la UE para apoyar y orientar los esfuerzos de los Estados miembros por desarrollar sistemas de renta mínima. La instauración rápida de la Autoridad Laboral Europea prevista es un paso importante en la lucha contra la competencia desleal.

4.4. Las inversiones en vivienda social, educación, investigación, digitalización, protección del clima, movilidad sostenible y energías renovables no solo son un motor económico y un instrumento importante de política coyuntural, sino que también garantizan capacidades productivas para la prosperidad futura y la competitividad ⁽¹⁵⁾. Aunque el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE) es un paso en la dirección correcta, la necesidad de actuar sigue siendo considerable. Por ejemplo, las inversiones netas públicas en porcentaje del PIB en la zona del euro están estancadas en torno al 0 %. Un paso importante en este sentido radica en la mejora de la gobernanza presupuestaria.

4.5. Para ello existe margen de maniobra sin modificar el Derecho primario. En efecto, el TFUE establece que el objetivo primordial de la política económica de la UE es mantener la estabilidad de precios. Ahora bien, este objetivo debe alcanzarse sobre la base de un crecimiento económico equilibrado, una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, así como en gran medida sobre la base de la protección del medio ambiente y la mejora de la calidad del medio ambiente. El enfoque de política económica expresado de este modo permite considerar componentes tanto del lado de la oferta como de la demanda, de tal forma que el Pacto de Estabilidad es también un Pacto de Crecimiento. Sin embargo, para asegurar la exención de responsabilidad entre los Estados miembros, el marco se endureció de nuevo con el Pacto Presupuestario y los llamados «paquetes de dos y seis medidas». Con este telón de fondo, el CESE recomienda aplicar la regla de oro en materia de inversiones públicas de manera que no se ponga en peligro la estabilidad financiera y presupuestaria a medio plazo ⁽¹⁶⁾. Esto contribuiría a garantizar que las inversiones públicas se afianzan en el futuro en el nivel necesario, en consonancia con las normas sobre el déficit.

⁽¹³⁾ https://ec.europa.eu/info/publications/european-economic-forecast-spring-2019_en

⁽¹⁴⁾ Comisión Europea, Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento, 2019.

⁽¹⁵⁾ IMF Direct, 2014; Perspectivas económicas de la OCDE, junio de 2016.

⁽¹⁶⁾ Truger, Achim (2018): Fiskalpolitik in der EWU. Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts nicht vergessen! [Política presupuestaria de la UEM. No hay que olvidarse de reformar el pacto de estabilidad y crecimiento]. WISO direkt, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

4.6. Para completar la UEM es necesaria una capacidad presupuestaria común de la zona del euro. El CESE defiende un presupuesto común para la zona del euro que pueda ser financiado a partir de un instrumento de deuda común. Además, debería reemprenderse el debate sobre un ministro europeo de Economía y Finanzas ⁽¹⁷⁾ que tenga la obligación de rendir cuentas ante el Parlamento Europeo. El CESE subraya que los pagos deben estar relacionados con el fortalecimiento de la estructura económica y social. En este sentido, es necesario definir el término «reformas estructurales». En el caso de las medidas previstas en el marco financiero plurianual 2021-2027 ⁽¹⁸⁾ (MFP), es necesario aclarar la relación con los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos.

4.6.1. La Comisión propone una Función Europea de Estabilización de las Inversiones en el contexto del marco financiero plurianual 2021-2027 que debería aplicarse en caso de perturbaciones económicas específicas de cada país. No obstante, los fondos previstos, que ascienden a 30 000 millones de euros, son completamente insuficientes para lograr un efecto estabilizador. Además, el CESE lamenta que el componente de estabilización no se abordase, en esta forma, en la Cumbre del Euro de diciembre de 2018. En cambio, se anunció que se aprobarían las características de un instrumento presupuestario para la convergencia y la competitividad ⁽¹⁹⁾. Con este fin, antes de la Cumbre del Euro de junio de 2019, la Comisión manifestó su disposición a presentar una nueva propuesta de regulación ⁽²⁰⁾. El CESE considera que esto representa un posible primer paso hacia un presupuesto del euro y analizará las repercusiones económicas y sociales de este instrumento previsto.

4.6.2. Como otra forma de capacidad presupuestaria de la UEM, se ha empleado como referencia un seguro de desempleo (reaseguro), cuya financiación podría garantizarse de forma permanente con arreglo a criterios aún por definir. Así, en caso de producirse una perturbación económica, esto permitiría amortiguar los efectos negativos de la crisis. Además, es necesario reforzar los estabilizadores automáticos nacionales, como los sistemas nacionales de seguro de desempleo. El CESE opina que debe seguir examinándose la idea de instaurar principios adecuados para los seguros nacionales de desempleo. Esto podría dar lugar a una mejora objetiva de las condiciones de vida y laborales y, además, reforzaría los estabilizadores automáticos nacionales.

4.6.3. Asimismo, está previsto modificar el Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), y la Comisión también pide a los jefes de Estado o de Gobierno que lo hagan. Junto al mecanismo común de protección para el FUR, sería necesario, entre otras cosas, realizar ajustes al respecto en materia de concesión de líneas de crédito preventivas y garantizar un nivel adecuado de condicionalidad. También se prevén nuevas modalidades de colaboración entre el MEDE y la Comisión ⁽²¹⁾. El CESE pone en guardia contra la vinculación *ex ante* de la concesión de líneas de crédito preventivas, ya que esto debilitaría la función estabilizadora de este instrumento.

4.7. Para completar la UEM tampoco se puede dejar de lado la política tributaria. A escala de la UE, el perjuicio que se deriva de la pérdida de recaudación tributaria podría ascender a 825000 millones de euros al año ⁽²²⁾. Por ejemplo, se estima que la erosión de la base imponible y traslado de beneficios en la UE por parte de las multinacionales asciende a entre cincuenta y setenta mil millones de euros, lo que equivale al 0,3 % del PIB de la UE antes de que se adoptaran las medidas generales de lucha contra la elusión fiscal ⁽²³⁾. No obstante, la evasión fiscal sigue siendo un problema importante y debe abordarse. Al mismo tiempo, la presión fiscal y las cotizaciones sociales sobre el trabajo en Europa son las más elevadas en el plano internacional. La lucha contra la planificación fiscal abusiva y la evasión fiscal, o la eliminación por parte de los gobiernos y las autoridades fiscales ⁽²⁴⁾ de los acuerdos especiales que podrían ser caracterizados como paraísos fiscales, posibilitarían prevenir las pérdidas de recaudación y se crearía una mayor base para las inversiones públicas dirigidas a ampliar las infraestructuras sociales, mitigar los efectos del cambio climático y estabilizar de forma sostenible la economía real y el sector financiero.

4.7.1. El CESE toma nota con gran interés de la Comunicación de la Comisión en la que se propone aplicar la cláusula «pasarela» en virtud del artículo 48, apartado 7, del TUE, entre otros, en la política tributaria. Dicha cláusula permitiría una reforma para adoptar decisiones por mayoría cualificada. Además, deben seguir emprendiéndose, de un modo consecuente, iniciativas destinadas a mitigar el fraude fiscal e impedir una competencia desleal en lo tocante al impuesto de sociedades. El CESE se remite, a este respecto, a su Dictamen sobre las «Amenazas y obstáculos al mercado único» ⁽²⁵⁾. El CESE acoge con satisfacción la propuesta de que, en el contexto del MFP, determinados impuestos vayan a parar directamente al presupuesto de la UE para aumentar así los recursos propios.

5. El pilar social: base del progreso social

5.1. Un diseño sostenible tanto del pilar monetario y financiero como del pilar económico refuerza también el fundamento social de la UEM. Anteriormente se han señalado varias de las piedras angulares que permiten reforzar también el pilar social: por ejemplo, la integración de un «cuadro de indicadores sociales» en el Semestre Europeo significaría que criterios como la convergencia al alza de los ingresos mínimos y la reducción del desempleo (juvenil) deberían seguir reforzándose.

⁽¹⁷⁾ COM(2017) 823 final.

⁽¹⁸⁾ COM(2018) 321 final.

⁽¹⁹⁾ Declaración de la Cumbre del Euro, 14.12.2018.

⁽²⁰⁾ https://ec.europa.eu/info/publications/deepening-emu-taking-stock-four-years-after-five-presidents-report_en

⁽²¹⁾ Ficha descriptiva de la reforma del Mecanismo Europeo de Estabilidad, 4.12.2018.

⁽²²⁾ Informe del Grupo de la Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas en el Parlamento Europeo, elaborado por Richard Murphy: <http://www.taxresearch.org.uk/Documents/EUTaxGapJan19.pdf>

⁽²³⁾ Dictamen del CESE ECO/491 «Fiscalidad – votación por mayoría cualificada», pendiente de publicación.

⁽²⁴⁾ Decisión de la Comisión SA.38375 (Lxb/Fiat Finance), SA.38374 (NL/Starbucks), SA.38373 (IRL/Apple), SA.38944 (Lxb/Amazon).

⁽²⁵⁾ DO C 125 de 21.4.2017, p. 8 (punto 3.6 sobre política fiscal).

5.2. El CESE considera que mejorar y cumplir las normas sociales mínimas en los Estados miembros, sobre la base de un marco europeo común, con un nivel de protección elevado puede suponer una contribución importante para la convergencia social al alza. El CESE quiere precisar que dicha convergencia social al alza, cuyo fin es mejorar el nivel de vida y las condiciones de trabajo, debería basarse en el crecimiento sostenible, el empleo de calidad y un entorno empresarial competitivo, y podría mejorarse hallando un equilibrio justo entre una base económica sólida y una fuerte dimensión social.

5.3. Hay que encontrar un equilibrio entre los asuntos sociales y financieros. Por ejemplo, el debate sobre un ministro europeo de asuntos económicos y financieros debería complementarse con un debate sobre un comisario encargado de los intereses laborales y sociales, provisto de abundantes recursos y responsable, entre otras cosas, de supervisar el pilar europeo de derechos sociales.

6. El pilar político: base de la democracia, la solidaridad y la unidad

6.1. El aumento de la desigualdad económica, la pérdida de bienestar y las negativas perspectivas de futuro pueden desempeñar, en el día de mañana, un papel clave en la valoración que haga de la UE la sociedad civil. Por lo tanto, en opinión del CESE, el refuerzo de los otros tres pilares, en consonancia con las propuestas descritas, también es una condición importante y necesaria para la estabilización del pilar político. Todo ello es esencial para aumentar la confianza de los ciudadanos en la UE.

6.2. Lamentablemente, el Parlamento Europeo y los interlocutores sociales no cuentan con la suficiente participación en el Semestre Europeo, en los procedimientos aplicables en caso de déficit excesivo o en el marco de las medidas del MEDE. Esto también ha demostrado ser un catalizador de fuerzas centrífugas, puesto que valorar si un país, por ejemplo, incumple criterios de déficit o necesita aplicar reformas estructurales tiene consecuencias para la redistribución de la riqueza y las políticas sociales. El CESE aboga urgentemente por que el Parlamento Europeo, así como los parlamentos nacionales, los interlocutores sociales y otras organizaciones de la sociedad civil, participen plenamente en las principales decisiones de política económica y social. Solo así puede garantizarse que, junto a los intereses nacionales, también queden debidamente representados los diferentes puntos de vista de los partidos políticos y de la sociedad civil.

6.3. Actualmente, solo 19 de los 28 Estados miembros de la UE forman parte de la zona del euro. No obstante, para completar la unión monetaria también es necesario incorporar a aquellos Estados que aún no forman parte de la zona del euro. Esto debería ocurrir lo antes posible, para lo cual los propios Estados también deben dar pasos firmes en esta dirección. La mayoría de los ciudadanos de los Estados miembros de la UE no pertenecientes a la zona del euro también considera que la moneda única tiene efectos económicos positivos ⁽²⁶⁾.

6.4. El CESE recuerda el importante papel que también desempeñan en el contexto geopolítico una acción común y una conducta unida por parte de los Estados miembros de la UE. La solidaridad, la capacidad de compromiso y el hecho de remar en una misma dirección común son la base para el bienestar y la paz dentro de la UE, así como para su importancia y su competitividad a nivel internacional. Esto es aplicable, sobre todo, en lo relativo al diseño de la política social y económica. Por tanto, el CESE pide al Consejo y a la Comisión que presenten una hoja de ruta ambiciosa para la profundización de la unión económica y monetaria. Esto creará seguridad y confianza y conformará la base de un futuro económico y social positivo para la UE.

Bruselas, 17 de julio de 2019.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

⁽²⁶⁾ <https://agenceurope.eu/en/bulletin/article/12271/23>

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El Semestre Europeo y la política de cohesión —
Hacia una nueva estrategia europea después de 2020»**

(Dictamen de iniciativa)

(2019/C 353/07)

Ponente: **Etele BARÁTH**

Coponente: **Petr ZAHRADNÍK**

Fundamento jurídico	Artículo 32, apartado 2, del Reglamento interno
Decisión del Pleno	20.2.2019
Sección competente:	unión económica y monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en sección	2.7.2019
Aprobado en el pleno	17.7.2019
Pleno n.º	545
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	154/1/5

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El próximo nuevo período político y financiero de la UE brinda la oportunidad de renovar los propósitos, mejorar los resultados y aprovechar al máximo las nuevas oportunidades. A fin de conseguir una Europa sostenible, competitiva, protectora y justa, se precisa una estrategia para 2030 revitalizada, más ambiciosa y más dinámica.

1.1.1. Una de las principales lecciones extraídas durante la reciente gestión de la política económica de la UE tras la crisis, así como uno de los logros alcanzados, ha sido la introducción y aplicación práctica del Semestre Europeo. Esta nueva forma de coordinar la política económica incluye un seguimiento y un análisis pormenorizados, una gestión práctica coordinada y una serie de restricciones y sanciones ⁽¹⁾ estrechamente relacionadas con los resultados económicos de los Estados miembros. Sus frutos deberían traducirse en una disciplina más estricta, una mayor responsabilidad y un enfoque más claro en asuntos estratégicos clave. De esta forma, podría funcionar como plataforma fiable para las nuevas intervenciones de la política de cohesión.

1.2. El proceso del Semestre Europeo complementa el sistema de instrumentos de la política de cohesión que viene funcionando desde hace décadas. Los vínculos entre el Semestre Europeo y la política de cohesión de la UE (y quizás la mayoría de los programas del MFP) tienen un enorme potencial para mejorar la coordinación y la gobernanza de la política económica de la UE. Es un signo de mejor gobernanza y de un enfoque basado en los resultados. La cuestión se inscribe en un contexto racional y tecnocrático, así como en uno político (toma en consideración las elecciones europeas, las competencias a nivel nacional o europeo, una gestión de los enfoques ascendente y descendente y la búsqueda de un equilibrio entre ambos). Dado que su razón de ser es la coordinación, aúna la consecución de objetivos económicos, sociales y ambientales estratégicos, las prioridades políticas y la interacción entre tareas a corto y largo plazo.

⁽¹⁾ Reglamento sobre disposiciones comunes 2021-2027, COM(2018) 375 final.

1.3. Debido a su práctica en continua expansión y su filosofía autorreguladora, el Semestre Europeo es en realidad la única estructura en funcionamiento dotada de un mecanismo con múltiples objetivos capaz de medir, a través de las recomendaciones específicas por país (REP), la interacción entre muy diversos procedimientos, así como la aplicación de unas treinta y dos políticas europeas. El CESE cree en el proceso del Semestre Europeo y propone que se ofrezca una oportunidad para una aplicación más equilibrada del incentivo y de sanciones diferenciadas, bien justificadas y cuidadosamente consideradas ^(?) para coordinar la puesta en práctica de los objetivos económicos, sociales y medioambientales, a fin de evaluar, en la medida de lo posible, los avances a corto plazo en el contexto de la consecución de los objetivos a largo plazo.

1.4. El CESE lamenta que, pese a un procedimiento bien definido de múltiples fases (los estudios prospectivos anuales sobre el crecimiento [EPAC], las REP, los programas nacionales de reforma y los acuerdos de asociación), el nivel de ejecución de los acuerdos sea tan dispar, en función de la situación del desarrollo macroeconómico de cada país. La aplicación de las políticas plurianuales es, por lo general, limitada (entre un 40 y un 50 %). Cabe señalar que los objetivos de política social se encuentran entre los peor satisfechos, por ejemplo en materia de salarios y su fijación, asistencia sanitaria y de larga duración, educación, formación, aprendizaje permanente y empleos de calidad (especialmente por lo que se refiere a los jóvenes).

1.5. El CESE señala que el elemento primordial de la coordinación de la política económica ha de ser un proceso del Semestre Europeo reforzado que, sin perder de vista sus objetivos originales, permita completar los programas de estabilidad y convergencia y posiblemente se convierta en el elemento central de la coordinación de un procedimiento de inversión con objetivos bien definidos, que acelere la aplicación de reformas, mida el equilibrio entre el rendimiento económico y la política de cohesión y alcance asimismo los objetivos sociales. Entre los asuntos clave se incluyen la aplicación del pilar europeo de derechos sociales, el empleo sostenible, la introducción de unos estándares sociales mínimos en los Estados miembros sobre la base de un marco común europeo establecidos por el Semestre Europeo, y también de unos objetivos climáticos más ambiciosos, y una mejor protección de la biodiversidad.

1.6. El CESE considera que, para que Europa logre un crecimiento sostenible que sea social y ecológicamente viable, necesitará explorar de manera más pormenorizada el uso de los recursos locales y hacer un uso eficiente de los mismos. La nueva estrategia de Europa para 2030 debe tender un puente factible entre los objetivos locales, regionales y nacionales, y los objetivos de una Europa mejor conectada.

1.7. Según el CESE, el refuerzo de la coordinación entre los fondos europeos (los fondos de cohesión, InvestEU, etc.) podría contribuir a atraer más fácilmente la participación y las inversiones privadas. A fin de aumentar la productividad y la inversión privada, ha de mejorarse el entorno de inversión, teniendo en cuenta por norma las disposiciones presupuestarias que prevalezcan en cada Estado miembro. En el mejor de los casos, un entorno de inversión más apropiado podría estrechar la relación entre la gobernanza europea y los diferentes tipos de apropiación.

1.8. El CESE propone que el sistema renovado de gobernanza europea basado en la Estrategia Europa 2030 se centre más en los resultados y fije menos prioridades, facilitando el acceso a los procedimientos administrativos y apoyándose más en su comprensión de la sociedad civil y su cooperación con ella. Todo ello debe ir asociado al desarrollo de sistemas de supervisión y evaluación. Una manera importante de reforzar la gobernanza europea es mejorar la administración pública multinivel y abrirla más a la libre participación.

1.9. El CESE debe encontrar un papel renovado en la preparación y aplicación de las políticas y estrategias europeas, y asumir una posición nueva y más firme en la gobernanza europea, con objeto de garantizar un papel especial de mediador entre la percepción de la realidad de la sociedad civil y sus intenciones futuras. El CESE pretende mejorar el entendimiento mediante el refuerzo de un diálogo periódico y estructurado con los interlocutores sociales y la sociedad civil.

1.10. El CESE ha de aprender más acerca de los nuevos sistemas de información e incrementar su uso, incluidas las redes digitalizadas y sociales vinculadas a la sociedad civil. Puede alcanzar este objetivo si se involucra en el proceso del Semestre Europeo y adquiere experiencia en el procesamiento de la información que recibe.

1.11. El CESE señala que uno de los obstáculos actuales más importantes para impulsar el desarrollo europeo es el bajo nivel de comunicación objetiva y continua entre los interlocutores económicos y sociales y la gobernanza europea. En este sentido, debemos comprender el sistema de relaciones del CESE.

1.12. El CESE opina que, gracias a una evaluación continua de los complejos objetivos, el recurso a acuerdos de asociación integrales, la búsqueda de un apoyo civil sólido y la toma en consideración del entorno global de la Unión Europea, el Semestre Europeo se demostrará capaz de centrarse en la reducción del riesgo de crisis en el futuro y de crear un entorno económico y social sostenible, significativo y con capacidad de respuesta.

^(?) Acuerdos entre la Comisión Europea y los Estados miembros. En ellos se establecen los planes de las autoridades nacionales sobre cómo utilizar la financiación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos.

2. Observaciones generales y específicas

2.1. Europa ha alcanzado un punto de inflexión

2.1.1. Europa ha alcanzado un nuevo punto de inflexión. Diez años después de la profunda crisis económica, y pese a la sólida recuperación en el continente, vivimos una situación de agitación política y social con una nueva inseguridad mundial emergente. Una de las principales lecciones extraídas durante la reciente gestión de la política económica de la UE tras la crisis, así como uno de los logros alcanzados, ha sido la introducción y aplicación práctica del Semestre Europeo. Esta nueva forma de coordinar la política económica incluye un seguimiento y un análisis pormenorizados, una gestión práctica coordinada y una serie de restricciones y sanciones estrechamente relacionadas con los resultados económicos de los Estados miembros. Sus frutos deberían traducirse en una disciplina más estricta, una mayor responsabilidad y un enfoque más claro en asuntos estratégicos clave. De esta forma, podría funcionar como plataforma fiable para las nuevas intervenciones de la política de cohesión.

2.1.2. En un período caracterizado por un nuevo ciclo político quinquenal de gobernanza europea y un nuevo período financiero de siete años para el desarrollo coordinado de Europa a punto de comenzar, así como por el final inminente de la «Estrategia Europa 2020» para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, la UE tendrá que replantearse los sistemas de gobernanza: estos deberán basarse en una nueva estrategia general de ejecución para la próxima década, que servirá de brújula para un futuro sostenible

2.1.3. Hay un amplio apoyo a la idea de que una de las condiciones más importantes para aplicar con éxito una nueva «gobernanza multinivel y multilateral» es la participación sin trabas de los interlocutores económicos y sociales en el proceso de toma de decisiones y de ejecución ⁽³⁾.

2.1.4. El CESE, basándose en el ejemplo del valor añadido creado por un principio de asociación sólido en el contexto de la política de cohesión, reitera la importancia de la gobernanza multinivel, y destaca la participación estructural de las organizaciones de la sociedad civil y otros agentes clave en el proceso de programación, ejecución, evaluación y control del uso de estos fondos; lo mismo debe aplicarse a la programación macroeconómica en todos los Estados miembros.

2.1.5. Con este fin, el CESE hace hincapié en la necesidad de establecer un marco europeo común, similar al Acuerdo de Asociación en el marco de los Fondos Estructurales de la UE, que garantice la participación firme y significativa de los interlocutores sociales y de la sociedad civil en su conjunto en todas las fases del diseño y ejecución del Semestre Europeo. Esto conllevará una mayor rendición de cuentas por parte de las autoridades nacionales, así como un despliegue más eficaz y significativo de las políticas y recomendaciones.

2.1.6. El Renacimiento Europeo debe basarse en el mismo poder de continuidad que sustenta los valores europeos, como la libertad, la seguridad, la justicia, el estado de derecho y los derechos humanos, acompañado de una renovación continua y reforzada para cumplir los criterios de desarrollo sostenible.

2.2. El Semestre Europeo y su complejidad

2.2.1. La Comisión ha realizado un esfuerzo enorme y aparentemente exitoso a lo largo de los últimos diez años para establecer un sistema operativo multinivel para la gobernanza económica: el Semestre Europeo. Este incluye diversas políticas y estrategias que abarcan cuestiones horizontales y sectoriales de todos los ámbitos económicos, sociales y medioambientales. Con este nuevo proceso, la Comisión Europea ha superado el antiguo sistema del «método abierto de coordinación».

2.2.2. En los últimos años, el Semestre Europeo se ha visto reforzado y completado con importantes elementos sociales y ambientales de la Estrategia Europa 2020 relacionados directamente con las recomendaciones de la política de cohesión ⁽⁴⁾. Existe un sólido vínculo entre la gobernanza económica, la aplicación de la política de cohesión y un nuevo concepto de desarrollo europeo: el Plan de Inversiones para Europa ⁽⁵⁾.

2.2.3. En varios dictámenes, el CESE ha defendido unas reformas estructurales que mejoren la productividad, el crecimiento, la calidad y seguridad del empleo y la protección social, al tiempo que favorezcan la inversión y refuercen la negociación colectiva sobre la base de la autonomía de los interlocutores sociales y el diálogo social ⁽⁶⁾. El CESE «considera asimismo que el vínculo entre el Programa de Apoyo a las Reformas y el Semestre Europeo podría ser aún más fuerte y directo que el que se establece en la propuesta de Reglamento» ⁽⁷⁾.

⁽³⁾ Dictamen del CESE sobre el «Reglamento sobre disposiciones comunes 2021-2027», DO C 62 de 15.2.2019, p. 83, y Dictamen del CESE sobre «El futuro de la política de cohesión en el período posterior a 2020», DO C 228 de 5.7.2019, p. 50.

⁽⁴⁾ «Semestre Europeo 2019: Comunicación sobre los informes por país», COM(2019) 150 final.

⁽⁵⁾ «El Plan de Inversiones para Europa y el Programa InvestEU (2021-2027)».

⁽⁶⁾ Dictamen del CESE sobre el «Marco financiero plurianual para el período posterior a 2020», DO C 440 de 6.12.2018, p. 106.

⁽⁷⁾ Dictamen del CESE sobre el «Programa de Apoyo a las Reformas», DO C 62 de 15.2.2019, p. 121.

2.3. *Un futuro europeo sostenible*

2.3.1. A comienzos de este año, la Comisión publicó su Documento de reflexión sobre un futuro europeo sostenible, que allanaba el camino hacia una estrategia de aplicación integral de aquí a 2030. El documento establece el rumbo a seguir para continuar avanzando en la visión del desarrollo sostenible de la UE y la orientación de las políticas sectoriales después de 2020, al mismo tiempo que prepara la consecución a largo plazo de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS). El Comité aboga por la integración en el Semestre Europeo de unos objetivos climáticos más ambiciosos para paliar sus deficiencias respecto a los peligros que entraña el cambio climático y el avance de la UE hacia el logro de los objetivos de París ⁽⁸⁾. Además, en un mundo afectado por el cambio climático, el CESE ha formulado ya en repetidas ocasiones recomendaciones para mejorar la protección de la biodiversidad y de los recursos vitales necesarios para nuestra subsistencia ⁽⁹⁾.

2.3.2. El Documento de reflexión presenta tres escenarios para estimular el debate sobre cómo hacer un seguimiento de los ODS en la UE:

- una estrategia general de la UE en materia de desarrollo sostenible que oriente la actuación de la UE y sus Estados miembros;
- la integración continua de las estrategias en todas las políticas de la UE pertinentes por parte de la Comisión, pero sin obligación de actuación de los Estados miembros; y
- mayor énfasis en la acción exterior al mismo tiempo que se consolidan las ambiciones actuales de sostenibilidad a nivel de la UE.

2.3.3. La integración inteligente de los dos primeros escenarios en el Semestre Europeo debe desempeñar un papel decisivo en la aplicación de los presupuestos de la UE y sus marcos de financiación (como los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos), aprovechando al máximo la flexibilidad del nuevo MFP y asegurando una estrecha relación entre la política de cohesión y otras políticas.

2.3.4. Podría examinarse la posibilidad de permitir que el proceso del Semestre Europeo, completado con un nuevo modelo de participación, cumpliera una función más efectiva y eficiente en el desarrollo de la Unión.

2.3.5. El Plan de Inversiones para Europa, si se financia adecuadamente, y la política de cohesión de la UE pueden contribuir a ello, en coordinación con las REP, lo que implica permitir una flexibilidad adecuada en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Como ya se afirmó en un dictamen anterior, también requiere conceder de forma continua una financiación adecuada a la política de cohesión con cargo al presupuesto de la UE ⁽¹⁰⁾.

2.4. *La política de cohesión y el proceso del Semestre Europeo*

2.4.1. El conjunto de propuestas de los Reglamentos sobre el MFP para el período 2021-2027 (el Reglamento general y las propuestas de Reglamento sectoriales) ha traído consigo algunos elementos nuevos que podrían contribuir a mejorar la coordinación y los resultados de la política económica de la UE, así como la eficiencia de las intervenciones de la política de cohesión ⁽¹¹⁾. Uno de los elementos más relevantes es la definición de una relación clara entre la política de cohesión y el proceso del Semestre Europeo y las diversas fases que conllevan ⁽¹²⁾.

2.4.2. Las propuestas de Reglamento, por otro lado, permiten dejar espacio suficiente para la invención y la creatividad, a fin de tratar este asunto de forma práctica. Este dictamen podría ofrecer algunas propuestas sobre cómo lograrlo. Ante todo, se podría considerar que la política de cohesión y el Semestre Europeo están interrelacionados; se hallan estrechamente vinculados entre sí y albergan un enorme potencial para mejorar la situación actual.

2.4.3. La inversión y la intervención de la política de cohesión podrían haberse centrado principalmente en los ámbitos destacados por el proceso del Semestre Europeo, especialmente en los casos en que se detectaron carencias de inversión a través de plataformas estadísticas como el cuadro de indicadores sociales. Tan solo es preciso ajustar el calendario para la ejecución de los objetivos políticos (en general un período de siete años para la política de cohesión, frente a un período normalmente más corto, de un año o año y medio, para las recomendaciones específicas por país).

2.4.4. Para los Estados miembros en particular, dichos ámbitos podrían definirse mediante el cuadro de los principales indicadores macroeconómicos, presupuestarios y estructurales, publicado anualmente en noviembre, al comienzo del ciclo del Semestre Europeo, y sobre todo empleando el procedimiento de los programas nacionales de reforma, que posteriormente dan lugar a los informes relativos a las REP.

⁽⁸⁾ Dictamen del CESE «Escuchar a los ciudadanos de Europa por un futuro sostenible (Sibiu y más allá)», DO C 228 de 5.7.2019, p. 37.

⁽⁹⁾ Dictamen del CESE «El futuro de la UE: ventajas para los ciudadanos y respeto a los valores europeos», DO C 228 de 5.7.2019, p. 57.

⁽¹⁰⁾ Dictamen del CESE «El futuro de la política de cohesión en el período posterior a 2020», DO C 228 de 5.7.2019, p. 50

⁽¹¹⁾ «El marco financiero plurianual para el período 2021-2027», COM(2018) 321 final, y su anexo.

⁽¹²⁾ Dictamen del CESE sobre el «Marco financiero plurianual para el período posterior a 2020», DO C 440 de 6.12.2018, p. 106.

2.4.5. La nueva propuesta de MFP para el período 2021-2027 también se basa en el refuerzo de la flexibilidad y la concentración temática. Los instrumentos de la política de cohesión podrían, por tanto, ajustarse de manera flexible a las necesidades específicas reales de un Estado miembro en particular.

2.4.6. Sin embargo, las direcciones opuestas presentes en esta relación mutua parecen indicar que los resultados del Semestre Europeo pueden funcionar como un instrumento con el que estimular buenos resultados u ofrecer un enfoque proporcionado y claramente diferenciado en materia de sanciones ⁽¹³⁾, cuando aquellos sean deficientes ⁽¹⁴⁾. A los países que obtengan buenos resultados en el Semestre Europeo, mantengan la disciplina macroeconómica y reaccionen de forma responsable ante las REP se les podría incentivar con algún tipo de bonificación a través de la asignación adicional de fondos de la política de cohesión (el FEDER, el FSE+ o el Fondo de Cohesión); la base de financiación de los países que obtengan un rendimiento insuficiente y hagan caso omiso de los informes relativos a las REP podría verse reducida proporcionalmente ⁽¹⁵⁾.

2.4.7. La nueva propuesta de MFP para el período 2021-2027 también se centra en buena medida en las sinergias entre los distintos capítulos y programas del MFP. El Semestre Europeo determina las necesidades de reforma más acuciantes desde la perspectiva de cada Estado miembro. Una de las propuestas incluso introduce un nuevo Programa de Apoyo a las Reformas; sería imprescindible adoptar en la práctica un sistema de gestión común de los instrumentos de la política de cohesión y los programas de apoyo a las reformas ⁽¹⁶⁾, preferiblemente en el marco de un programa operativo específico de la política de cohesión. De esta manera podrían darse las condiciones idóneas para crear sinergias ⁽¹⁷⁾.

2.4.7.1. Lo mismo ocurre con el programa InvestEU (también parcialmente basado en la asignación voluntaria por parte de los Estados miembros de financiación de la cohesión a este instrumento financiero centralizado).

2.4.8. En el caso del MFP 2021-2027, podría existir un obstáculo estratégico, dado que ya no habrá un sucesor de la Estrategia Europa 2020. Cabe plantearse seriamente si el Documento de reflexión sobre un futuro europeo sostenible aspira realmente a cumplir esa función. Recientemente, desempeñó un papel importante a la hora de definir las próximas prioridades de inversión de la política de cohesión por país (informes por país, publicados en febrero de 2019 ⁽¹⁸⁾) y las necesidades de inversión (previsiones de primavera, mayo de 2019 ⁽¹⁹⁾).

2.4.8.1. En la actualidad, en el proceso del Semestre Europeo y en otros instrumentos políticos, los principales objetivos de la estrategia de la UE incluyen los puntos clave de medición del progreso y sirven de punto de partida para una nueva estrategia para 2030.

2.4.9. En caso de una preparación tardía de la nueva estrategia para 2030, podría recomendarse introducir, durante un período transitorio, la práctica de preparar una estrategia a medio (o largo) plazo, como parte de las medidas en las que se base el Semestre Europeo (por ejemplo, en 2020 se debería publicar el resumen de dicha estrategia posterior a 2021 y más tarde, cada dos o tres años, algunos informes de situación sobre el rendimiento y los resultados reales).

2.4.10. Como consecuencia, el CESE está sopesando un nuevo enfoque estratégico que dé lugar a una política de cohesión centrada claramente en prioridades reales (basadas en el rendimiento y orientadas a los resultados), temáticamente concentradas, equilibradas e integradas, creíbles (basadas en análisis), aplicadas profesionalmente y que aborden la cuestión de la apropiación por parte de todas las partes interesadas pertinentes.

2.5. **El papel del Semestre Europeo en la aplicación de la política de cohesión**

2.5.1. Reforzar la cohesión social y restaurar la confianza de los ciudadanos europeos son dos elementos que van de la mano.

2.5.2. El pilar europeo de derechos sociales contribuye considerablemente a ambos elementos, entre otras cosas, apoyando y orientando a los Estados miembros para que emprendan reformas destinadas a crear empleos sostenibles, de gran calidad y con un significativo valor añadido.

2.5.3. A este respecto, el cuadro de indicadores sociales y los indicadores mismos deben utilizarse como la herramienta principal, no solo para medir el rendimiento de una región o de un Estado miembro en los ámbitos cubiertos por el pilar, sino también para detectar posibles brechas de inversión y orientar la financiación del FSE + de la manera más eficaz posible.

⁽¹³⁾ Véase el Dictamen del CESE «Escuchar a los ciudadanos de Europa por un futuro sostenible (Sibiu y más allá)», DO C 228 de 5.7.2019, p. 37, punto 11.4.

⁽¹⁴⁾ Reglamento sobre disposiciones comunes 2021-2027, COM(2018) 375 final.

⁽¹⁵⁾ «The legal nature of Country Specific Recommendations, (El carácter jurídico de las recomendaciones específicas por país), Parlamento Europeo, junio de 2017.

⁽¹⁶⁾ «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Programa de Apoyo a las Reformas», COM(2018) 391 final.

⁽¹⁷⁾ Dictamen del CESE sobre el «Programa de Apoyo a las Reformas», DO C 62 de 15.2.2019, p. 121.

⁽¹⁸⁾ «Semestre Europeo 2019: Comunicación sobre los informes por país», COM (2019) 150 final.

⁽¹⁹⁾ Previsiones económicas europeas. Primavera 2019.

2.5.4. La referencia estadística debe utilizarse para detectar las brechas de inversión en cada Estado miembro y orientar las inversiones y las recomendaciones políticas hacia donde sean más útiles en términos de inclusión social.

2.5.5. Debe prestarse especial atención al trabajo reciente, a la desigualdad de género ⁽²⁰⁾, a la lucha contra el desempleo y, en particular, a los jóvenes y a las personas más alejadas del mercado laboral, como las personas con discapacidad y necesidades especiales. Asimismo, debe prestarse una atención particular a las personas con pocos o nulos conocimientos de informática y tecnología digital.

2.5.6. El pilar de derechos sociales debe emplearse como medio para medir las recomendaciones para los Estados miembros. Los veinte principios del pilar han de utilizarse como marcadores para evaluar el éxito de los países a la hora de incorporar a sus políticas económicas su compromiso con el pilar social.

2.5.7. Cabría preguntarse cómo invocar el pilar durante la aplicación del Semestre Europeo para consolidar y reforzar el proceso, en lugar de sobrecargarlo.

2.5.8. La respuesta positiva surge una y otra vez: es necesaria una estrategia bien definida con vínculos horizontales y transversales entre las políticas mencionadas. Esta nueva estrategia integral europea para el futuro sostenible de Europa podría garantizar su aplicación por medio del sólido mecanismo de coordinación del Semestre Europeo.

2.6. ***Debemos garantizar el orden en la diversidad***

2.6.1. En el anexo del RDC ⁽²¹⁾ figura una exhaustiva recopilación de distintas políticas europeas que, vista desde la perspectiva de los diecisiete ODS, refleja el modo prácticamente imposible de garantizar la coordinación entre ellas, a lo que hay que sumar que el pilar europeo de derechos sociales incluye veinte objetivos. A fin de aclarar y simplificar la situación, la política de cohesión y desarrollo regional a partir de 2020 se ha centrado estrictamente en cinco prioridades de inversión:

- una Europa más inteligente, mediante la innovación, la digitalización, la transformación económica y el apoyo a las pequeñas y medianas empresas;
- una Europa más ecológica y libre de carbono, que aplique el Acuerdo de París e invierta en transición energética, energías renovables y la lucha contra el cambio climático;
- una Europa más conectada, con un transporte estratégico y redes digitales;
- una Europa más social, que haga realidad el pilar europeo de derechos sociales y que apoye el empleo de calidad, la educación, las capacidades (en opinión del CESE, la formación profesional y el aprendizaje permanente revisten especial importancia), la inclusión social y la igualdad de acceso a la asistencia sanitaria;
- una Europa más cercana a sus ciudadanos, que respalde estrategias de desarrollo de gestión local y el desarrollo urbano sostenible (el CESE haría hincapié en la dimensión periférica y rural) en toda la UE.

2.6.2. Para dejar patente la complejidad de la tarea de elaborar una nueva estrategia integral de Europa para 2030, el Documento de reflexión ha establecido los siguientes temas principales de la visión del desarrollo sostenible de la UE:

- desarrollo sostenible para que la gente viva mejor (el CESE recalca la importancia de las condiciones laborales en este sentido): ventajas competitivas de Europa;
- retos mundiales y de la UE;
- hacia una Europa sostenible en 2030;
- la UE como precursora mundial del desarrollo sostenible;
- escenarios futuros ⁽²²⁾.

⁽²⁰⁾ Dictámenes del CESE «La igualdad de género en los mercados laborales europeos», DO C 110 de 22.3.2019, p. 26, y «Cuestiones relacionadas con la igualdad de género», punto 1.4, DO C 240 de 16.7.2019, p. 3.

⁽²¹⁾ «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo 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.

⁽²²⁾ Documento de reflexión «Hacia una Europa sostenible en 2030», COM(2019) 22 final.

2.7. *La necesidad de una nueva coordinación de la gobernanza*

2.7.1. Aprovechando la próxima gran oportunidad que supone una nueva Comisión, la estrategia integral posterior a 2020 constituirá en efecto, con un impulso nuevo, relanzado y centrado en el desarrollo sostenible, un instrumento para la acción, basado en el proceso del Semestre Europeo y en una nueva estructura de gobernanza de la Comisión.

2.7.2. A la luz del déficit democrático y de aplicación que se ha podido observar cada vez en mayor grado, por lo que respecta a Europa 2030, un número creciente de partes interesadas ha expresado la necesidad imperiosa de una democracia más participativa, unas mejores relaciones laborales (con mayor participación de los trabajadores) y procesos democráticos en todos los sectores de la economía, así como la realización efectiva de los objetivos de la estrategia. Una estrategia renovada y a largo plazo podría desempeñar un papel clave en la aplicación de una gobernanza económica europea orientada al incremento de la competitividad y el desarrollo, siempre y cuando haya sido coordinada adecuadamente en el marco del Semestre Europeo.

2.7.3. Esto solo puede lograrse tomando medidas decisivas y cuidadosamente elaboradas para garantizar la participación activa de la sociedad civil organizada en el proceso. Así pues, dentro de la estructura del CESE, podría establecerse un centro de información a modo de ventanilla única ⁽²³⁾, una plataforma de intercambio de información o algún tipo de centro de competencias, físico y virtual —que no añadiera nuevas cargas administrativas o financieras—, cuya función sería centrarse en abordar las preocupaciones relativas a la aplicación de la estrategia UE 2030 (tales como una apropiación nacional insuficiente, unos marcos institucionales poco claros y la subordinación del pilar social). A fin de garantizar una coordinación y racionalización efectivas, las tareas, los procedimientos y la gestión de la cooperación entre agencias que estén relacionados entre sí deberían coordinarse a nivel paneuropeo y nacional.

2.7.4. El modelo de ventanilla única podría aplicarse debidamente en cualquier ámbito, cuando pueda garantizarse un punto de acceso único como base de una plataforma integrada para el intercambio y la consulta de información, lo cual facilitaría la formulación de políticas y la toma de decisiones posteriores. A raíz del carácter consultivo de las tareas atribuidas al CESE, su red bien establecida de comités económicos y sociales nacionales y sus relaciones interinstitucionales, el modelo de ventanilla única podría ser un instrumento único para llevar a cabo consultas y facilitar la aplicación de la estrategia UE 2030. Dicho instrumento podría hacer partícipe a todo el abanico de partes interesadas de la sociedad civil en la recopilación y el intercambio de información sobre la consecución de las prioridades de la estrategia de Europa para 2030 a nivel regional y nacional, así como paneuropeo.

2.7.5. El centro de información del CESE basado en una ventanilla única podría ocuparse de las cuestiones relativas al déficit de aplicación y democrático relacionadas con el modo en que funciona la UE. La creación del Grupo del Semestre Europeo dentro de la estructura de la Sección ECO fue un primer paso hacia la creación de un nuevo tipo de centro de información, con objeto de garantizar una mayor visibilidad del CESE en el panorama institucional.

Bruselas, 17 de julio de 2019.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

⁽²³⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «Avances en la aplicación de la Estrategia Europa 2020 y consecución de sus objetivos de aquí a 2020», DO C 251 de 31.7.2015, p. 19.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El nuevo papel de los servicios públicos de empleo (SPE) en el contexto de la aplicación del pilar europeo de los derechos sociales»

(Dictamen de iniciativa)

(2019/C 353/08)

Ponentes: **Vladimíra DRBALOVÁ**

Decisión del Pleno	20.2.2019
Fundamento jurídico	Artículo 32, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	Sección de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en sección	8.7.2019
Aprobado en el pleno	17.7.2019
Pleno n.º	545
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	156/7/10

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE aprecia la contribución de la Red Europea de Servicios Públicos de Empleo (Red Europea de SPE) a la modernización y el refuerzo de los servicios públicos de empleo (SPE), y pide sinergia entre su estrategia actualizada a partir de 2020 y los principios del pilar europeo de los derechos sociales.

1.2. El CESE ha detectado algunos ámbitos en los que es preciso mostrar mayor ahínco basándose en la asociación con todas las partes interesadas, los interlocutores sociales, las organizaciones de la sociedad civil, las empresas y los servicios privados de empleo a fin de aunar esfuerzos para lograr una mejor integración de los solicitantes de empleo en el mercado laboral.

1.3. Las autoridades nacionales deben respaldar debidamente y conferir un papel innovador a los SPE al aplicar las políticas nacionales de empleo y las políticas del mercado de trabajo y garantizar unos servicios más eficaces destinados a las empresas, proporcionando capacidad suficiente, personal cualificado, equipos informáticos y técnicos pertinentes para la digitalización de la sociedad, y apoyo financiero.

1.4. El CESE pide una cooperación más sistemática y estructural entre los SPE y otros proveedores de servicios en los ámbitos social y laboral para abordar los múltiples obstáculos que afrontan los solicitantes de empleo cuando intentan acceder al mercado laboral (cuestiones de salud, vivienda y transporte). La modernización de los SPE es un proceso complejo, de manera que la falta de coordinación, programación o planificación así como la dispersión de las responsabilidades a nivel nacional o regional conduce a la fragmentación. La participación activa y regular de los interlocutores sociales en las actividades de los SPE es fundamental para inventariar las oportunidades locales de empleo y ayudar a corregir los desajustes del mercado laboral.

1.5. El CESE pide mayores sinergias entre los servicios de los SPE y los sistemas de prestaciones e infraestructuras sociales, a fin de reforzar la asistencia prestada a los desempleados en su búsqueda de empleo y evitar que quienes buscan un empleo se vean penalizados cuando se reincorporen al mercado laboral.

1.6. El CESE solicita mayor apoyo financiero para los Estados miembros y confía en que el Fondo Social Europeo Plus (FSE+), introducido recientemente como parte del nuevo marco financiero plurianual para 2021-2027, se convierta en un instrumento genuino de la UE para invertir en las personas y aplicar el pilar europeo de los derechos sociales.

1.7. El CESE considera que deben redoblar los esfuerzos por supervisar, evaluar y comparar los servicios de los SPE con vistas a medir la eficacia de estos servicios a la hora de ayudar a los solicitantes de empleo a acceder al mercado laboral. Unas normas y directrices comunes a nivel europeo podrían contribuir a la eficacia de los SPE. Debe recurrirse más a fuentes de datos como la encuesta de población activa, y agencias como Eurofound pueden ayudar a realizar este tipo de seguimiento.

1.8. El CESE pide que se modifiquen las disposiciones existentes para evaluar los resultados de los programas de trabajo de los SPE, a fin de garantizar que los servicios beneficien a todas las categorías de personas, especialmente a las que sufren múltiples problemas.

2. Introducción

2.1. El pilar europeo de los derechos sociales fue establecido a raíz de la Proclamación interinstitucional que hicieron el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión el 17 de noviembre de 2017 en Gotemburgo, durante la Cumbre Social de la UE. El pilar ha de conducir a un mayor énfasis en el empleo y los aspectos sociales, así como contribuir a que el modelo social europeo esté preparado para los retos del siglo XXI y al fomento del proceso de convergencia de los Estados miembros.

2.2. Los veinte principios clave del pilar europeo de los derechos sociales se estructuran en tres apartados principales: **igualdad de oportunidades y de acceso al mercado de trabajo, condiciones de trabajo justas y protección e inclusión sociales**. La cuestión clave en Europa es su aceptación y aplicación reales, habida cuenta de los rápidos cambios que se producen en el entorno social, jurídico y económico.

2.3. Según el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento para 2019, la economía europea está entrando en su sexto año de crecimiento ininterrumpido. Dicho crecimiento constante ha ido acompañado de una recuperación de la inversión, una mayor demanda de consumo, una mejora de las finanzas públicas y la continua creación de empleo, aunque a distinto ritmo según los países. Estos avances han contribuido a mejoras sustanciales en los mercados laborales y las condiciones sociales. La tasa de empleo de las personas de entre 20 y 64 años ascendió al 73,2 % en el segundo trimestre de 2018, mientras que la tasa de desempleo se redujo al 6,8 % y las tasas de desempleo juvenil y de larga duración están asimismo disminuyendo. Sin embargo, en opinión del Comité, existen grandes disparidades entre los Estados miembros, que no disfrutan de un mismo nivel de crecimiento económico y de empleo; debe prestarse especial atención a la mejora de la calidad de los puestos de trabajo creados, en particular para luchar contra las desigualdades sociales.

2.4. Gracias a la mejora de las condiciones del mercado laboral, el número de personas en riesgo de pobreza o de exclusión social, que fue de 113 millones de personas en 2017, por primera vez ha disminuido hasta niveles anteriores a la crisis en algunos países. No obstante, la pobreza de las personas con empleo sigue siendo elevada y está aumentando en varios Estados miembros. El riesgo de pobreza continúa siendo un desafío, en especial para los niños, las personas con discapacidad, las personas de origen migrante y los desempleados.

2.5. El Informe Conjunto sobre el Empleo observa que las políticas activas del mercado de trabajo y los SPE son vitales para garantizar unos mercados laborales inclusivos y que funcionen debidamente. Las políticas activas del mercado de trabajo mejoran la adecuación al mercado laboral y aumentan las posibilidades de los solicitantes de empleo de encontrar un nuevo trabajo.

3. Los servicios públicos de empleo y el futuro del trabajo

3.1. Los mercados laborales y las sociedades evolucionan rápidamente, con nuevas oportunidades y nuevos desafíos derivados de la globalización, la revolución digital, los cambios en las pautas de trabajo y la evolución demográfica y de la sociedad. Los desafíos, como las desigualdades persistentes, el desempleo juvenil y de larga duración o la solidaridad intergeneracional, suelen ser similares en todos los Estados miembros, aunque están presentes en distintos grados. La revolución tecnológica en curso se caracteriza en particular por un ritmo de cambio acelerado.

3.2. La mano de obra nunca ha sido tan diversa ni tan cualificada. La población activa del siglo XXI es muy distinta y la actitud de los individuos ante el trabajo está cambiando. Siempre y cuando los trabajadores busquen mayor autonomía en el trabajo, así como más libertad de elección, y dado que las modalidades de búsqueda de empleo están conduciendo a una individualización de las condiciones laborales, un diálogo social y un convenio colectivo deberían clarificar las condiciones de trabajo. Las personas deberían poder desplegar plenamente su potencial, haciendo pleno uso de sus cualificaciones, sus capacidades y sus competencias, y conseguir un empleo productivo y de calidad dotado de una protección social adecuada.

3.3. La **Red Europea de Servicios Públicos de Empleo**, que fue creada el 17 de junio de 2014 y cuyo funcionamiento está previsto hasta el 31 de diciembre de 2020, desempeña un importante papel en este ámbito. En 2018 se puso en marcha una evaluación para valorar la relevancia, la eficiencia, la eficacia, la coherencia y el valor añadido europeo de la Decisión relativa a la Red de los SPE. En su dictamen sobre los SPE ⁽¹⁾, el CESE aprobó la propuesta de la Comisión de crear una Red Europea de SPE.

(1) DO C 67 de 6.3.2014, p. 116.

3.4. La Estrategia para 2020 y más adelante de la Red Europea de SPE refleja los cambios recientes que se han producido en los mercados laborales, incluidas las economías de plataformas emergentes, las nuevas formas de trabajo, la escasez de mano de obra, la movilidad de los trabajadores y un colectivo de beneficiarios de los SPE más heterogéneo, así como la necesidad de recurrir a nuevas tecnologías digitales para la prestación de servicios a los clientes y de recopilar datos de fuentes más ricas.

3.5. A nivel nacional y en coordinación con la Red Europea de SPE ya se han tomado numerosas medidas positivas. Los SPE nacionales en algunos países han hecho un excelente trabajo a la hora de **implantar la Garantía Juvenil de la UE**, pues han ayudado a los jóvenes, en especial a los ninis, a acceder más rápido al mercado laboral o a retomar la educación. Asimismo, los SPE nacionales han aplicado medidas de la iniciativa de la UE centradas en **mejorar la integración de los desempleados de larga duración** a través de un mejor registro y unos contratos de trabajo integrados. Además, la integración en el mercado laboral de los refugiados y solicitantes de asilo figura en su agenda desde 2015.

3.6. No obstante, la experiencia del CESE demuestra que la eficacia de los SPE y su capacidad para actuar en circunstancias cambiantes, afrontar los nuevos retos del mundo del trabajo e integrar satisfactoriamente a los ciudadanos en tales mercados laborales en transición varía según los Estados miembros. A menudo –y en varios Estados miembros– se subestima su capacidad en términos de personal, así como técnica y financiera.

3.7. Debería promoverse más una categoría profesional específica de asesores laborales e integrar debidamente las bases de datos para poner en contacto de manera eficaz a empresas y trabajadores. En algunos países, las agencias privadas de empleo y los asesores laborales completan o sustituyen a los SPE. La cooperación con las empresas es esencial, junto con la participación activa de los interlocutores sociales, también a nivel local, para inventariar las oportunidades de empleo a nivel nacional y territorial. La tasa de éxito de los servicios de los SPE debe medirse asimismo desde la perspectiva de los empleadores.

4. Los servicios públicos de empleo en el contexto del pilar europeo de los derechos sociales

4.1. A raíz de la Proclamación interinstitucional sobre el pilar europeo de derechos sociales, los SPE nacionales y la Red Europea de SPE deberían mostrarse más innovadores en el apoyo de los objetivos del pilar y la aplicación de sus principios fundamentales.

4.2. En 2017, la Red Europea de SPE aportó una contribución formal a la consulta sobre el pilar europeo de los derechos sociales emprendida por la Comisión Europea. En 2018, elaboró su documento sobre el futuro del trabajo. Esta actividad brindó a la Red la oportunidad de considerar cómo adaptar la Estrategia de los SPE de aquí a 2020 para garantizar que esta siga cumpliendo su propósito, dado que los SPE aspiran a afrontar los nuevos retos de un mercado laboral que se transforma a gran velocidad y a convertirse en auténticas agencias de orientación profesional. Los SPE están trabajando en modernizar su organización con miras a lograr unos servicios con una calificación «triple A» —ability, agility, accountability (capacidad, agilidad, rendición de cuentas)— para los clientes y ayudar así a crear un mercado laboral más sostenible e inclusivo.

5. El nuevo papel de los SPE desde el punto de vista del CESE

5.1. El CESE acoge con satisfacción las prioridades establecidas en el **programa de trabajo para 2019 de la Red Europea de SPE y pide una mayor interacción entre los principios del pilar europeo de los derechos sociales y los instrumentos de evaluación comparativa y aprendizaje mutuo de la Red**. Ello podrá contribuir tanto a lograr una mejor integración de los servicios de los SPE como a la aplicación del pilar europeo de derechos sociales.

5.2. En noviembre de 2018, el Observatorio del Mercado de Trabajo (OMT) del CESE organizó una **conferencia sobre «Los servicios públicos de empleo en el contexto de la aplicación del pilar europeo de los derechos sociales»**. Los ejemplos facilitados confirman la necesidad de complementariedad entre los servicios de empleo públicos y privados e ilustran los beneficios concretos de una buena cooperación entre los SPE y los interlocutores sociales. Se puso de manifiesto que la proactividad de los SPE, la creación de una ventanilla única para las empresas o los cursos de formación dispensados conjuntamente por los SPE y las empresas serán esenciales para proporcionar empleo sostenible a los ciudadanos.

5.2.1. El CESE anima a buscar una mejor respuesta a las solicitudes y las ofertas de empleo, más incentivos tanto para los empleadores como para los trabajadores (por ejemplo, en el caso de un salario reducido, permitir que el trabajador conserve los beneficios sociales del desempleo), así como un equilibrio justo entre la flexibilidad y la seguridad del empleo que conduzca a contratos más estables. Europa aún está lejos de aprovechar el pleno potencial de la mano de obra disponible. Europa debería apoyar a las empresas sostenibles («sustainable enterprises»), en particular permitiéndoles crear puestos de trabajo más productivos y de mayor calidad.

5.2.2. El CESE señala en su Dictamen ^(?) que el acceso a los sistemas de protección social es un factor clave para unas sociedades más justas y un componente fundamental de una mano de obra productiva, sana y activa. La UE debe mejorar el modo en que el método abierto de coordinación vigente ayuda a los Estados miembros a **evaluar de forma comparativa los progresos alcanzados en la reforma y la mejora del rendimiento de sus políticas de empleo y sistemas nacionales de protección social**. Deben garantizarse mayores sinergias entre los servicios de los SPE y los sistemas de prestaciones y de infraestructuras sociales, a fin de reforzar la asistencia prestada a los desempleados en su búsqueda de empleo y evitar que quienes buscan un empleo sean penalizados al acceder al mercado laboral.

5.2.3. **Movilidad:** para el CESE, la libre circulación de trabajadores sobre la base de la no discriminación y la igualdad de trato y la supresión de los obstáculos a la movilidad que aún subsisten siguen siendo prioritarias para la UE. En su **Dictamen sobre EURES** ^(?), el CESE solicita un instrumento real para conseguir una adecuación entre la oferta y la demanda en el mercado de trabajo europeo, **en estrecha cooperación con los servicios públicos de empleo nacionales**. La movilidad de los trabajadores a nivel de la UE está vinculada al esfuerzo continuo por modernizar el sistema de coordinación de los sistemas de seguridad social y lograr que sea más justo para todos los Estados miembros. Por lo que respecta a las prestaciones por desempleo de los trabajadores transfronterizos en particular, ha de aplicarse el principio *lex loci laboris*, que determina el Estado miembro competente, salvo disposición contraria acordada entre los Estados miembros.

5.2.4. **Competencias orientadas al mercado laboral:** la dimensión social de la enseñanza, tal y como se recoge en el **primer principio del pilar europeo de los derechos sociales**, implica que toda persona tiene derecho a una enseñanza, una formación y un **aprendizaje permanente**. Además, la creciente escasez de mano de obra en el mercado laboral de toda Europa pone en peligro el crecimiento futuro. Debe estrecharse la cooperación **de los SPE con los interlocutores sociales, las empresas, los entes regionales, los consejos regionales de empleo y competencias, así como otras estructuras regionales competentes, para superar las desigualdades regionales y ofrecer orientación profesional adecuada, oportunidades de capacitación y de reciclaje, así como de transformación profesional a los solicitantes de empleo y las personas expuestas al riesgo de perder su trabajo, con responsabilidades compartidas entre los distintos agentes. Ello debería incluir la activación del trabajo por cuenta propia**.

5.2.5. **Cooperación con los interlocutores sociales:** al diseñar la política social de la UE, es preciso dejar más espacio a los interlocutores sociales, respetando plenamente su autonomía. En calidad de agentes clave del mercado laboral y en colaboración con los SPE nacionales, pueden contribuir de forma significativa a inventariar las oportunidades de empleo también a nivel local —facilitando la transición de los ciudadanos al mercado laboral o dentro de este—, a apoyar a los solicitantes de empleo durante su búsqueda y a ayudar a las empresas con sus procesos de búsqueda de recursos humanos, así como a ayudar a jóvenes y adultos a escoger la trayectoria más adecuada para su reconversión profesional (ADEM de Luxemburgo).

5.2.6. **Sociedad civil:** el CESE representa a diversas organizaciones de la sociedad civil y elabora numerosos dictámenes que ya abordan algunos de los principios incluidos en el pilar europeo de los derechos sociales. El valor añadido de las organizaciones de la sociedad civil estriba en que están sobre el terreno y familiarizadas con las necesidades de distintos colectivos —los migrantes, las personas con discapacidad, los jóvenes, los defensores de los derechos de la mujer—, lo que les permite contribuir eficazmente a que los SPE realicen una labor más específica (cabría mencionar en este orden de cosas, por ejemplo, el papel que desempeñan los asesores laborales en Italia).

5.2.7. **Cooperación con los servicios privados de empleo:** la experiencia demuestra que la implicación por igual y la integración de los servicios públicos y privados permiten conseguir unos resultados eficaces y beneficiosos para crear un mercado laboral inclusivo y sostenible, por lo que se debe respaldar dicha complementariedad. Las predicciones y previsiones relativas al mercado laboral son siempre muy difíciles de realizar ya que sus necesidades cambian a gran velocidad, por lo que es fundamental disponer de datos fiables. No obstante, los mercados de trabajo inclusivos que reclamamos han de incluir a todas las personas.

6. Lagunas que persisten en la asistencia específica de los SPE

6.1. El CESE aprecia que los programas de trabajo de la Red Europea de SPE y SPE nacionales incluyan a los principales grupos destinatarios. No obstante, subraya que aún persisten lagunas y que los SPE tienen que **incorporar en mayor medida el principio de la diversidad y la no discriminación** en su trabajo diario. Tal esfuerzo debe mantenerse o intensificarse, en especial por lo que respecta a:

6.1.1. **Los jóvenes:** el CESE celebra que la asignación económica para implantar la Garantía Juvenil se haya duplicado. Los SPE deben invertir en un enfoque a largo plazo para prestar servicios a los jóvenes solicitantes de empleo, incluido un mejor uso de las herramientas informáticas y de internet a fin de reforzar los servicios destinados a los colectivos más vulnerables de jóvenes; **los SPE deben mejorar la asistencia individual a los jóvenes, colaborar con sus familias e informarles de manera justa sobre la situación del mercado laboral**.

^(?) DO C 440 de 6.12.2018, p. 135.

^(?) DO C 424 de 26.11.2014, p. 27.

6.1.2. **Los adultos:** el envejecimiento demográfico en Europa, el **aumento de la longevidad y la necesidad de promover la cooperación intergeneracional**, los cambios acelerados en el mercado de trabajo, las formas de empleo emergentes y la penetración de las tecnologías digitales en todos los aspectos de la vida cotidiana se han traducido en un aumento de la demanda de nuevas capacidades y un nivel más elevado de cualificaciones, **conocimientos y competencias**; en esta situación, la necesidad de mejorar o readaptar las capacidades de quienes no han llegado a dominar las capacidades básicas o no poseen cualificaciones que garanticen su empleabilidad **y su ciudadanía activa** resulta aún más apremiante.

6.1.3. **Las mujeres:** el CESE acoge favorablemente la Directiva relativa a la conciliación de la vida familiar y profesional ⁽⁴⁾, que ayuda a los padres y los cuidadores, y en especial a las mujeres, a organizar mejor su trabajo y sus obligaciones diarias. A ello deben añadirse las inversiones necesarias en infraestructuras sociales, por ejemplo, para el cuidado de niños y personas de edad avanzada, etc. Esto incluye asimismo la asistencia eficaz de los SPE nacionales para integrar a las mujeres en el mercado laboral teniendo debidamente en cuenta el enfoque de la conciliación de la vida familiar y profesional.

6.1.4. **Las personas con discapacidad:** las personas con discapacidad representan aproximadamente la sexta parte de la población total en edad laboral de la UE, pero su tasa de empleo es comparativamente reducida. Este fue el mensaje principal de la audiencia organizada por el CESE en 2017. En particular, las mujeres y las niñas con discapacidad ⁽⁵⁾ siguen sufriendo una discriminación múltiple e interseccional basada en su género y su discapacidad. A menudo se las excluye también, entre otras cosas, de la educación y la formación inclusivas, del empleo, del acceso a programas de reducción de la pobreza y a una vivienda adecuada y de la participación en la vida política y pública. Necesitan asistencia especial y un enfoque específico de los SPE.

6.1.5. **Migración: la migración legal puede desempeñar un papel fundamental en aquellos mercados de trabajo que funcionen correctamente.** En su Dictamen ⁽⁶⁾, el CESE hace hincapié en la importancia de una política de migración coherente y un marco reglamentario bien diseñado afirmando que «sin los migrantes, el modelo económico y social de Europa corre peligro». Integrar a los refugiados con derecho a permanecer en Europa en la formación, el empleo y la sociedad en general seguirá siendo importante. **Los SPE de numerosos países ya han puesto en marcha un gran número de iniciativas en este sentido.**

6.1.6. **La minoría romaní:** el CESE está muy implicado en cuestiones relacionadas con las condiciones de vida y de trabajo de la comunidad romaní y concede especial atención a la mejora de la integración del pueblo romaní ⁽⁷⁾. El CESE puede observar sinergias entre la aplicación del *principio de la igualdad de acceso* del pilar europeo de los derechos sociales y medidas adicionales para lograr una integración más satisfactoria de los romaníes. La asistencia a las mujeres romaníes, en particular, ha de ser una prioridad para los SPE.

6.1.7. **La población inactiva** no es un grupo destinatario tradicional para los SPE, a pesar de que un porcentaje significativo de la población inactiva sí desea trabajar. La Red Europea de SPE publicó un estudio sobre el papel de los SPE en el acercamiento a la población inactiva, en el que se resumen las medidas para llegar a los ciudadanos inactivos, haciendo referencia en concreto al papel de los SPE. El CESE pide a la Comisión y a los Estados miembros que rediseñen las políticas de reactivación orientadas a este sector de la población.

7. Un complejo apoyo a los servicios públicos de empleo nacionales

7.1. Las orientaciones europeas para el empleo de 2019 (orientación n.º 7) alientan a los Estados miembros a incrementar la eficacia de sus políticas activas del mercado laboral. Los Estados miembros deben intentar disponer de unos servicios públicos de empleo más eficaces garantizando una asistencia personalizada y oportuna a los parados que buscan trabajo, prestando apoyo a la demanda del mercado laboral y aplicando sistemas de evaluación del rendimiento.

7.2. A fin de contribuir eficazmente a la aplicación del pilar europeo de los derechos sociales, los SPE nacionales necesitarán un apoyo más firme y unas condiciones propicias:

7.2.1. **Recursos humanos suficientes.** Los complejos servicios de los SPE (búsqueda y selección de personal para su recolocación, asesoramiento y asistencia en las solicitudes de ayuda a la renta, puestos de prácticas, etc.) requieren personal cualificado con competencias especiales que trabaje en unas condiciones sostenibles y coopere con asesores laborales y agencias privadas de colocación.

7.2.2. **Abordar la evolución tecnológica.** La digitalización de la economía y la sociedad trae consigo nuevas herramientas que, de gestionarse adecuadamente, pueden ayudar a los SPE a desempeñar su función, incluida la formación de sus propios empleados, así como a integrar realmente las bases de datos para poner en contacto de manera efectiva a empresas y trabajadores, implicados todos ellos a su vez en el desarrollo de las capacidades y tareas que surjan en la nueva era digital.

⁽⁴⁾ DO C 129 de 11.4.2018, p. 44.

⁽⁵⁾ DO C 367 de 10.10.2018, p. 20.

⁽⁶⁾ DO C 110 de 22.3.2019, p. 1.

⁽⁷⁾ DO C 27 de 3.2.2009, p. 88.

7.3. El 2 de mayo de 2018, la Comisión Europea adoptó una propuesta de marco financiero plurianual para el período 2021-2027. La propuesta tiene en cuenta el actual contexto social y económico y da una respuesta tangible al llamamiento de los europeos en favor de una Europa más social y de una mayor inversión en las personas en la UE. El Fondo Social Europeo Plus (FSE+) es un instrumento clave para invertir en las personas y aplicar el pilar europeo de los derechos sociales. Los SPE recibirán financiación a través del capítulo de Empleo e Innovación Social (EaSI) del Fondo Social Europeo Plus (FSE+).

7.4. Las nuevas responsabilidades de los SPE, sobre todo en el ámbito de las políticas activas de empleo, deben reflejarse en una capacidad y un apoyo financiero adecuados.

7.5. El CESE pide una cooperación más sistemática y estructural entre los SPE y otros proveedores de servicios en los ámbitos social y laboral para abordar los múltiples obstáculos que afrontan los solicitantes de empleo cuando intentan acceder al mercado laboral (cuestiones de salud, vivienda y transporte). La modernización de los SPE es un proceso complejo, de manera que la falta de coordinación, programación o planificación así como la dispersión de las responsabilidades a nivel nacional o regional conduce a la fragmentación.

7.6. El CESE considera que deben redoblar los esfuerzos por supervisar, evaluar y comparar los servicios de los SPE con vistas a medir la eficacia de sus servicios a la hora de ayudar a los solicitantes de empleo a acceder al mercado laboral. Las normas y las directrices comunes de ámbito europeo podrían mejorar la eficacia de los SPE y las sinergias entre los países. Debe recurrirse más a fuentes de datos como las encuestas de población activa, y agencias como Eurofound pueden ayudar a realizar este tipo de seguimiento.

Bruselas, 17 de julio de 2019.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Enseñar Europa: desarrollo de herramientas para centros escolares»

(Dictamen de iniciativa)

(2019/C 353/09)

Ponente: Gerhard RIEMER

Decisión del Pleno	20.2.2019
Fundamento jurídico	Artículo 32, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía (SOC)
Aprobado en sección	8.7.2019
Aprobado en el pleno	17.7.2019
Pleno n.º	545
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	191/4/6

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE interpreta la **Declaración de París** de 2015 ⁽¹⁾ y la **Recomendación del Consejo** de 2018 ⁽²⁾ como **un mandato claro de los Estados miembros avalado por la Resolución del Parlamento Europeo de 2016** ⁽³⁾ para incluir plenamente la enseñanza y el aprendizaje sobre la «Unión Europea» en la agenda política. Se trata de un nuevo punto de partida para la promoción de una dimensión europea de la enseñanza y brindar el apoyo necesario al personal docente.

1.2. El CESE considera que en cierta medida existe una **falta de información en el sector educativo** en lo que respecta a la comprensión general por parte de los estudiantes **del papel de la UE** y del impacto que esta tiene en el día a día de los ciudadanos europeos. A pesar del aumento de la participación —del 42,61 % en 2014 al 50,95 % en 2019—, los resultados de las recientes elecciones al Parlamento Europeo demuestran que sigue siendo muy necesario informar y educar a las personas desde una edad temprana sobre qué es la Unión Europea.

1.3. El CESE aboga por que se dé **un nuevo impulso a la actuación en el ámbito de la educación sobre la UE**. Quiere aprovechar la ventana de oportunidad que ofrece la renovación del Parlamento Europeo, la Comisión Europea y especialmente el nuevo comisario de Educación, Cultura, Juventud y Deporte. El CESE está convencido de que, para avanzar progresivamente en una auténtica ciudadanía europea —necesaria para construir una Unión Europea sólida—, debe considerarse indispensable hacer hincapié específicamente en la educación sobre la UE destinada a los jóvenes.

1.4. El CESE intenta con **dos nuevos Dictámenes centrarse lo máximo posible en la educación sobre la Unión Europea (SOC/612)** ⁽⁴⁾ y **en enseñar Europa en los centros escolares**. Es importante reflexionar de nuevo sobre cómo promover una mejor conexión y concienciación entre las personas y de las personas sobre la UE, sus acciones, objetivos y valores. Para lograrlo, deben realizarse esfuerzos adicionales para informar mejor a los ciudadanos sobre la UE durante las primeras etapas de la enseñanza escolar, en particular, así como en la formación profesional y la educación superior y en un contexto de aprendizaje permanente.

⁽¹⁾ Declaración de París, 17.3.2015.

⁽²⁾ Recomendación del Consejo (2018), ST/9010/2018/INIT.

⁽³⁾ Resolución PE de 3.7.2016 (2015/2138 (INI)).

⁽⁴⁾ DO C 228 de 5.7.2019, p. 68.

1.5. **Se han adoptado numerosas medidas a nivel de la UE y en los Estados miembros** para mejorar la situación y existe un abanico de materiales y herramientas excelentes tanto a escala nacional como de la UE que podrían servir de inspiración para promover iniciativas adicionales. No obstante, es necesario mejorar la visibilidad, la accesibilidad y, en general, la información sobre lo que está disponible. Los resultados del estudio de la Comisión Europea de 2013 ⁽⁵⁾ demuestran que los Estados miembros tienen claramente la voluntad política de mejorar la calidad de dicha información pero que aún queda mucho camino por recorrer.

1.6. El CESE opina que es necesario **llevar a cabo un nuevo estudio, como investigación crítica**, sobre la situación real en los Estados miembros de la educación sobre la UE en los centros escolares y la formación y el desarrollo profesional continuo del profesorado. Resultaría útil realizar un análisis de las iniciativas y los planes de estudios actuales, en especial en la educación primaria y secundaria, así como de las iniciativas emprendidas por las organizaciones de la sociedad civil y los interlocutores sociales. El estudio podría basarse en el estudio sobre la adquisición de conocimientos acerca de Europa en la escuela de 2013.

1.7. Además de esto, resultaría muy útil y necesario un **inventario de materiales y recursos didácticos** resultantes de los proyectos pertinentes financiados por la UE. Podría utilizarse una plataforma que aglutine todas estas herramientas diferentes, clasificadas por lengua, grupo de edad y temática —posiblemente de manera similar al sitio web «Lo que Europa hace por mí»— para la enseñanza y el aprendizaje en los centros escolares.

1.8. El CESE opina que el **concepto de «plan de estudios» debería contemplarse en términos más amplios** para incluir el programa extracurricular, que reconoce el valor de las actividades educativas que apoyan el aprendizaje más allá de las aulas y las materias para presentar la UE a los más jóvenes y a la población desde una perspectiva adecuada.

1.9. El CESE considera que **debería desarrollarse un pequeño conjunto de herramientas (un «paquete» básico)** para cada centro escolar para ayudar a educar mejor a las personas sobre la UE. El contenido de dicho conjunto de herramientas podría adquirir distintas formas y debe adaptarse al contexto nacional y regional, así como a las personas con necesidades especiales.

1.10. Con el objetivo de promover un mayor apoyo político a la mejora de la educación sobre la UE, debería establecerse un **grupo de expertos de alto nivel sobre «Enseñar Europa»** a nivel europeo, con representantes de los Estados miembros y la participación de expertos reconocidos. Este grupo aportaría propuestas y recomendaciones políticas para que las debatieran los ministros de Educación y que podrían dar lugar a Conclusiones del Consejo.

1.11. **Los profesores desempeñan un papel importante como «arquitectos del futuro».** Los docentes han de tener una idea clara de la UE y competencias para enseñar Europa a alumnos de cualquier edad. Existe una falta de conocimientos sobre la UE y algunos profesores carecen de experiencia o de confianza para enseñar sobre esta materia en las aulas. Por consiguiente, el CESE pide que se aplique un nuevo planteamiento a la formación de docentes a nivel de la UE y de los Estados miembros y que se preste apoyo a los profesores para que utilicen los materiales existentes y aprovechen al máximo las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías digitales.

1.12. **El CESE cree en la visión** de que los jóvenes que acaban el sistema escolar lo hacen con conocimientos básicos sobre la UE, una especie de **«alfabetización sobre la Unión Europea»**. El CESE es consciente del desafío —pero también de la oportunidad— que representa impartir enseñanza a cerca de 72 millones de alumnos matriculados en educación primaria y secundaria en la UE, pero cree que merece la pena hacerlo. Esto incluye la posibilidad de que tengan la oportunidad de visitar las instituciones europeas. Los profesores también deberían tener esta oportunidad para adquirir de este modo una experiencia especial, debatir con las diferentes organizaciones e instituciones (como el CESE) y volver a casa con una idea clara de lo que es Europa, su papel y su organización.

2. **Una ventana de oportunidad: una nueva iniciativa en el momento oportuno**

2.1. El CESE quiere aprovechar la ventana de oportunidad que brinda la renovación del Parlamento Europeo y de la Comisión Europea, y especialmente el nuevo comisario de Educación, Cultura, Juventud y Deporte, para llamar especialmente la atención sobre la enseñanza de Europa en los centros escolares.

2.2. En Dictámenes previos, el CESE ha destacado la importancia de educar sobre la historia, los valores, la democracia y los logros europeos y la relevancia de la UE como manera de conseguir que la Unión adquiriera un mayor significado para sus ciudadanos. El sistema de educación formal ejerce una gran influencia sobre la percepción que tienen los ciudadanos jóvenes del mundo y es, por tanto, crucial para desarrollar su comprensión de la UE.

2.3. El presente Dictamen es una continuación del Dictamen SOC/612 ⁽⁶⁾ y su objetivo es apoyar, reforzar e intensificar el llamamiento a la acción en el ámbito de la educación sobre la UE. En este, el CESE quiere hacer más hincapié en Europa y en la educación sobre la UE en general y, en concreto, en enseñar Europa en los centros escolares.

⁽⁵⁾ Adquisición de conocimientos acerca de Europa en la escuela, estudio de la Comisión Europea, 2013.

⁽⁶⁾ DO C 228 de 5.7.2019, p. 68.

2.4. El futuro de Europa y de la UE lo conformarán y desarrollarán nuestros jóvenes, los estudiantes que hoy se sientan en las aulas, influidos por su entorno, sus familias y sus amigos. Es, por tanto, importante conseguir que nuestros jóvenes participen activamente en temas relacionados con la UE y garantizar que los centros escolares faciliten información y promuevan los debates críticos y constructivos sobre asuntos relacionados con la UE.

2.5. Existe una falta de información entre los ciudadanos a nivel de los Estados miembros sobre la UE, su funcionamiento y sus actividades. Esto incluye el papel de las instituciones de la UE y el impacto de las políticas de la Unión en las vidas de los ciudadanos europeos. La enseñanza de conocimientos sobre Europa podría hacerse a través de un módulo o una asignatura específicos o integrándola en distintos ámbitos temáticos, según proceda, dando libertad a las autoridades educativas y los centros escolares nacionales, en los diferentes niveles educativos.

2.6. Por consiguiente, el papel de los centros escolares y de los profesores y el alcance y la forma en que los docentes educan a sus alumnos sobre la UE revisten cada vez más importancia, en especial dados el creciente euroescepticismo en algunos Estados miembros.

2.7. La tendencia apunta a que la sociedad tendrá cada vez expectativas más altas en relación con la educación formal en las escuelas. Dicha educación, al menos en los niveles de primaria y secundaria, debería tender a dotar a los alumnos de las capacidades y competencias necesarias para que tengan un pensamiento crítico, aprendan a interpretar y analizar información y desarrollen sus propias opiniones, más que ser un proceso de aprendizaje basado en hechos. Esto incluye el desarrollo de una opinión informada sobre la UE. Los centros escolares no pueden hacerlo todo, de forma que una mejor coordinación entre las distintas estructuras de la educación formal, no formal e informal contribuiría al éxito del proyecto europeo. Asimismo, debe añadirse que cuanto antes se familiaricen los jóvenes con aspectos de Europa y adquieran un «apetito por Europa», más «europeos» se sentirán.

2.8. Al mismo tiempo, esto genera ciertas expectativas en torno a los profesores, cuyas responsabilidades van en aumento. Por ello, resulta importante seguir apoyando a los profesores poniendo a su disposición herramientas didácticas prácticas sobre la UE, con un amplio abanico de materiales listos para usar sobre distintos temas, apropiados para distintas edades y disponibles en todas las lenguas de la UE, y teniendo en cuenta las situaciones específicas de cada Estado miembro.

3. La responsabilidad de la UE y de los Estados miembros

3.1. No cabe duda de que la educación y la formación son una responsabilidad que compete principalmente a los Estados miembros. No obstante, teniendo en cuenta su función complementaria, la UE podría desempeñar un papel más enérgico a la hora de proponer medidas y actividades especiales para mejorar el conocimiento general que se tiene de la UE. El CESE considera que ahora es el momento oportuno para actuar.

3.2. A la luz de la Declaración de París firmada por los dirigentes de la UE en marzo de 2015 ⁽⁷⁾, el CESE interpreta la Recomendación del Consejo de 2018 ⁽⁸⁾ como un mandato claro de los Estados miembros para incluir plenamente la enseñanza y el aprendizaje sobre la «Unión Europea» en la agenda política. Se trata de un nuevo punto de partida para la promoción de una dimensión europea de la enseñanza y el apoyo necesario al personal docente.

3.3. En los últimos años, la UE se ha preocupado especialmente por la educación y la formación, pero desde hace poco también por el tema de la «adquisición de conocimientos acerca de Europa en la escuela».

3.3.1. En 2011-2013, la Comisión puso en marcha la iniciativa «Adquisición de conocimientos acerca de la Unión Europea en la escuela» a petición del PE. Esta fue seguida por la Resolución del Parlamento Europeo titulada «Adquisición de conocimientos acerca de la Unión Europea en la escuela» ⁽⁹⁾ en 2016, que subrayaba enfáticamente la importancia de este asunto y proponía recomendaciones concretas a nivel de la UE y de los Estados miembros que, a juicio del Comité, todavía merecen apoyo y que deberían servir de base para futuras iniciativas. El CESE reconoce y apoya las iniciativas del PE y de la Comisión y confía en que la iniciativa del CESE dé un impulso nuevo y firme para emprender un nuevo rumbo.

3.3.2. El marco de competencias clave de la UE para el aprendizaje permanente ⁽¹⁰⁾ se actualizó en 2018 y define las competencias que necesitan los ciudadanos europeos para su realización y desarrollo personales, el empleo, la inclusión social y la ciudadanía activa. Este marco revisado incluye una sección sobre sensibilización y expresión culturales. Incluye, asimismo, el desarrollo de conocimientos de las culturas y expresiones locales, nacionales, regionales, europeas y mundiales, incluidas sus lenguas, su patrimonio y tradiciones y sus productos culturales, y la comprensión de cómo estas formas de expresión pueden influir entre sí y en las ideas de las personas. Esto podría servir de inspiración para actualizar los planes de estudios de los centros escolares y los programas de aprendizaje no formal e informal para educar a las personas sobre la UE.

⁽⁷⁾ Declaración de París, 17.3.2015.

⁽⁸⁾ Recomendación del Consejo (2018), ST/9010/2018/INIT.

⁽⁹⁾ Resolución PE de 3.7.2016 (2015/2138 (INI)).

⁽¹⁰⁾ Recomendación del Consejo (2018) (2018/C 189/01).

3.3.3. El programa Erasmus, cuyo éxito ha sido rotundo, debería seguir constituyendo una oportunidad de aprender sobre la UE. En los últimos 32 años, más de diez millones de personas han disfrutado de Erasmus ⁽¹¹⁾. Con arreglo a la propuesta de la Comisión, el nuevo programa Erasmus para el período 2021-2027 prevé que su presupuesto se duplique en comparación con el de los antecesores, pasando de poco menos de 15000 a 30000 millones de euros, y contempla prestar apoyo a actividades que enseñen la UE y la expliquen. Por ejemplo, debería caber la posibilidad de que las iniciativas Jean Monnet apoyen acciones más allá de la enseñanza superior en otros ámbitos de la educación y la formación.

3.3.4. Existen otros programas de la UE, también importantes y con resultados satisfactorios, destinados a los jóvenes. DiscoverEU ⁽¹²⁾ ofrece a nuestros jóvenes la oportunidad de viajar en tren gratuitamente por toda Europa y no solo descubrir los impresionantes paisajes europeos y conocer viajeros con las mismas inquietudes, sino también aumentar su independencia y confianza y explorar su identidad como ciudadanos de la UE. El Cuerpo Europeo de Solidaridad ⁽¹³⁾ es otra iniciativa de la UE que ofrece oportunidades para que los jóvenes trabajen como voluntarios o colaboren en proyectos, en sus propios países o en el extranjero, que beneficien a comunidades y ciudadanos de toda Europa.

3.4. Los Estados miembros desempeñan un papel fundamental en la educación. El estudio de la Comisión de 2013 ⁽¹⁴⁾ muestra que los Estados miembros tienen claramente la voluntad política de mejorar dicha información pero que aún queda mucho camino por recorrer. El estudio determina qué es lo que funciona para desarrollar la comprensión de los estudiantes sobre la UE y formula recomendaciones para la Comisión y las distintas partes interesadas, en especial los profesores. Algunos Estados miembros han integrado la enseñanza sobre la UE en sus planes de estudios y programas de formación del profesorado. Con todo, no hay prácticamente pruebas de que lo que se enseña sobre «Europa» esté diseñado de manera progresiva para llevar a los alumnos desde los hechos básicos hasta una comprensión más compleja. De igual manera, el funcionamiento de las instituciones de la UE y del proceso de toma de decisiones, que es fundamental para la participación ciudadana, es un tema por lo general ignorado en comparación con otros hechos más básicos. Este importante estudio, además, se basa en datos de hace más de diez años.

3.5. Todos los Estados miembros tienen en marcha actividades que sobrepasan los requisitos nacionales para la adquisición de conocimientos sobre «Europa». Las escuelas, ONG, fundaciones o universidades que colaboran con centros escolares y profesores ya dedican sus actividades a intentar mejorar la forma en que se enseña «Europa». Existen organizaciones comprometidas y capacitadas que trabajan en este ámbito sobre el terreno por toda la UE. Muchas iniciativas, aunque no todas, reciben financiación de la UE. La existencia de estas actividades demuestra que hay demanda y necesidad de un mayor desarrollo para apoyar la adquisición de conocimientos sobre «Europa».

3.6. Actualmente se están desarrollando numerosas iniciativas en materia de información y programas de la sociedad civil, incluidas iniciativas de los interlocutores sociales, pero el estudio de 2013 de la Comisión ⁽¹⁵⁾ demuestra que tanto la información como los programas de los centros escolares podrían estar mejor estructurados.

3.7. La iniciativa propia del CESE «¡Tu Europa, tu voz!» ⁽¹⁶⁾ constituye también un ejemplo de buenas prácticas que vale la pena mencionar.

4. Propuestas políticas e incentivos para la aplicación

4.1. La UE, en especial la próxima Comisión y el nuevo comisario de Educación, Cultura, Juventud y Deporte, deberían reflexionar, junto con los Estados miembros, sobre cómo dar un nuevo impulso para promover un debate general intenso sobre el papel de la enseñanza de conocimientos sobre Europa en las escuelas.

4.2. Debería llevarse a cabo un nuevo estudio sobre la situación real en los Estados miembros en relación con la educación sobre la UE en las escuelas, a fin de completar y actualizar las actividades existentes al objeto de aportar más pruebas y orientaciones políticas con base empírica. Este estudio debería servir de base para nuevas iniciativas destinadas a reunir ejemplos, comparar los distintos casos de buenas prácticas, debatirlos y mostrar los resultados.

4.3. Además del nuevo estudio, la Comisión debería elaborar un inventario de todos los materiales y recursos didácticos producidos desde 2010 por los proyectos más relevantes financiados por la UE sobre temas relacionados con la educación sobre la Unión en las escuelas (por ejemplo, proyectos financiados a través de las iniciativas Jean Monnet, con una breve descripción de cada uno de ellos).

4.4. El CESE aboga por que se establezca a nivel europeo un grupo de alto nivel sobre «Enseñar Europa» formado por expertos de los Estados miembros a fin de prestar un apoyo político adicional al refuerzo de la educación sobre la UE. De manera voluntaria, podría estudiarse si existen vías y medios comunes para educar a las personas con datos e información básicos sobre la integración europea. Por otro lado, podrían formularse recomendaciones para ser debatidas por los ministros de Educación y que culminasen en Conclusiones del Consejo.

⁽¹¹⁾ Comisión Europea, «Invertir en las personas», mayo de 2018.

⁽¹²⁾ https://europa.eu/youth/discovereu_es

⁽¹³⁾ COM(2018) 440 final.

⁽¹⁴⁾ Adquisición de conocimientos acerca de Europa en la escuela, estudio de la Comisión Europea, 2013.

⁽¹⁵⁾ *Ibid.*

⁽¹⁶⁾ CESE, ¡Tu Europa, tu voz!.

4.5. Asimismo, debería implantarse un **Día de la UE en los centros escolares de los Estados miembros** con carácter voluntario. Esta nueva iniciativa brindaría una oportunidad tangible de debatir temas relacionados con la UE de manera intensa, positiva y con visión de futuro en las aulas de toda Europa, así como de usar y poner en práctica las herramientas.

4.6. Deberían alentarse las iniciativas y los programas de la sociedad civil —también los organizados por los interlocutores sociales— en el ámbito de la educación sobre Europa. Estos tendrían que participar en los debates, la aplicación, la preparación o la selección de conjuntos de buenas prácticas para la realización de debates temáticos en las aulas; deberían participar además en los debates sobre la importancia y el futuro papel de la UE ⁽¹⁷⁾. Existen varios programas en curso que podrían servir de ejemplo. No obstante, su impacto podría ser mucho más profundo si se integrasen en una agenda más amplia de actividades y planes de estudio escolares.

5. Desarrollo de herramientas para centros escolares

5.1. Muchos de los recursos para impartir conocimientos sobre la UE ya están disponibles a través de distintas fuentes. Existe gran cantidad de materiales y herramientas especialmente a nivel de la UE. Sin embargo, no son siempre fáciles de encontrar, en especial si no se sabe de su existencia. Así, la atención no debería centrarse en la creación de nuevas herramientas educativas, sino que, en vez de eso, deberían adaptarse, mejorarse y divulgarse las que ya existen (por ejemplo, la Zona de aprendizaje). Esto podría lograrse creando una única plataforma en línea en la que reunir las herramientas didácticas de todas estas fuentes distintas.

En ella los profesores podrán seleccionar materiales en función del tema y el grupo de edad al que imparten enseñanza, como ocurre con el sitio web «Lo que Europa hace por mí» ⁽¹⁸⁾, creado por el Parlamento Europeo antes de las elecciones europeas de 2019.

5.2. Además de los profesores, los progenitores y otros adultos también ejercen una influencia significativa en la percepción que tienen los jóvenes de la UE. Por consiguiente, un conjunto de herramientas para impartir conocimientos sobre la UE en la educación formal debería ir acompañado de oportunidades de aprendizaje permanente para los adultos. A la luz de los problemas actuales relacionados con la desinformación, estas herramientas deberían poder informar a los ciudadanos de los lugares donde pueden encontrar información fiable sobre la UE.

5.3. El desarrollo de herramientas es una responsabilidad compartida, aunque la responsabilidad principal recae sobre los Estados miembros. Los temas relacionados con asuntos europeos deberían abordarse principalmente en el nivel de la UE y las cuestiones relacionadas con asuntos de los Estados miembros deberían tratarse en el nivel nacional. Además de una dimensión europea, los libros, vídeos, CD o aplicaciones incorporarán una dimensión nacional. Queda a discreción de los Estados miembros decidir cómo y en qué medida se usan los contenidos de aprendizaje, que serán responsabilidad de los profesores y de sus respectivos centros escolares.

5.4. Un uso mejor y más intensivo del material existente es fundamental, en especial de los enlaces existentes, como la excelente Zona de aprendizaje de la UE ⁽¹⁹⁾, donde la presentación de los materiales es excepcional.

Incluye temas populares para centros de primaria y secundaria, con materiales en función de los grupos de edad, pruebas de conocimientos y muchas herramientas específicas que van desde libros de actividades, hojas informativas, juegos y estuches didácticos hasta vídeos. Los contenidos están pensados para niños de menos de nueve años y hasta más de quince años. Los alumnos pueden encontrar juegos, concursos y libros de actividades para ayudarles a descubrir la UE de una forma divertida. Los profesores también pueden encontrar fuentes de materiales didácticos para todos los grupos de edad para ayudar a los alumnos a aprender sobre la UE y su funcionamiento. También pueden inspirarse para sus clases y descubrir oportunidades de creación de redes con otros centros escolares y profesores de toda la UE. Lo que se necesita es una mejor comunicación de la información, con la cooperación de los Estados miembros, sobre cómo usar estos materiales.

5.5. Hay una enorme variedad de herramientas disponibles a nivel de la UE. Su utilización depende de una serie de criterios como son el nivel escolar, la materia, el sistema educativo y las particularidades de la política educativa del Estado miembro. No obstante, el CESE recomienda desarrollar un paquete básico (un pequeño conjunto de herramientas) concentrado exclusivamente en temas para cada centro escolar de la UE y usarlo para una nueva campaña de divulgación intensiva. Este paquete debería ponerse a disposición del centro escolar en cuestión, contando con la colaboración del Ministerio de Educación del Estado miembro, junto con material específico para dicho país y en cooperación con las instituciones de la UE participantes y organizaciones como los interlocutores sociales.

El paquete debería estar disponible en internet, tanto en el sitio web del centro escolar como a través de los puntos de contacto regionales y de la UE, e incluir, por ejemplo:

— un conjunto compacto y fácil de leer que incorpore un folleto para profesores y alumnos ⁽²⁰⁾;

⁽¹⁷⁾ The Future Evolution of Civil Society in the EU by 2030 (La evolución futura de la sociedad civil en la UE de aquí a 2030).

⁽¹⁸⁾ <https://what-europe-does-for-me.eu/de/home>

⁽¹⁹⁾ Zona de aprendizaje.

⁽²⁰⁾ El ejemplo austriaco: un folleto pequeño y resumido distinto para los profesores y para los alumnos con todos los enlaces europeos y nacionales a sitios web con un breve comentario sobre distintos temas.

- un cortometraje o vídeo corto creado para cada país y rodado por personas de dicho país;
- una selección de materiales ofrecidos a nivel de la UE destinados a la enseñanza sobre la Unión Europea en los colegios. Estos deberían estar orientados especialmente a los distintos niveles escolares (educación preescolar, primaria, secundaria y terciaria), así como a los principales enlaces en línea, como la Zona de aprendizaje;
- material de los Estados miembros con ejemplos concretos de buenas prácticas.

5.6. El objetivo debería ser que todos los alumnos y estudiantes que acabaran el sistema escolar lo hicieran con conocimientos básicos sobre la UE, una especie de alfabetización sobre la Unión Europea. El CESE es consciente del desafío que supone llegar y enseñar a cerca de 72 millones de alumnos matriculados en escuelas de enseñanza primaria y secundaria en la UE. También brinda la oportunidad de que estudiantes y alumnos visiten las instituciones europeas y se hagan una idea general de la UE y de su historia (Casa de la Historia Europea). Los profesores también deberían tener la oportunidad de tener un contacto intensivo con las instituciones de la UE para adquirir de este modo una experiencia especial, debatir con las diferentes organizaciones e instituciones (como el CESE) y volver a casa con una idea más clara de lo que es Europa, su papel y su organización.

5.7. Esta «alfabetización sobre la Unión Europea» debería apoyarse con un conjunto de herramientas para los distintos niveles, a saber:

- en la educación primaria, los alumnos deberían estudiar las culturas y tradiciones de otros países de la UE, por ejemplo, sus idiomas, comida, música, festividades, geografía y trajes y bailes tradicionales;
- en la educación secundaria, los estudiantes deberían familiarizarse con otros datos «más concretos» sobre la UE y empezar a desarrollar un sentido de responsabilidad ciudadana. El conjunto de herramientas debería incluir temas como la historia de la UE, principales logros de la UE (como su contribución a la paz), instituciones de la UE, política de la UE, elecciones en la UE, alfabetización mediática y pensamiento crítico sobre las noticias y sobre cómo ser un ciudadano activo;
- en la educación terciaria, las herramientas deberían proporcionar información más pormenorizada, por ejemplo, sobre políticas de la UE, estructuras políticas, economía, el mercado laboral, cuestiones de política social, movilidad y derechos y colaboración social. Asimismo, podrían incluirse en este nivel educativo herramientas adaptadas a grupos profesionales concretos, como los periodistas o los políticos locales y regionales.

5.8. El papel importante y crucial de los profesores

5.8.1. Los profesores desempeñan un papel muy importante como arquitectos del futuro. Es crucial que haya un programa especial para los profesores, que tenga en cuenta la situación y las necesidades específicas de cada Estado miembro. En la actualidad, muchos profesores carecen de conocimientos sobre la UE, lo que hace que no tengan la confianza suficiente para enseñar sobre la materia en las aulas.

5.8.2. Los profesores deben tener una idea más clara de lo que es Europa al objeto de estar preparados para enseñar Europa a los alumnos desde pequeños. Uno de los objetivos de la formación del profesorado es que los profesores adquieran una mejor comprensión del proceso institucional de la integración y sean capaces de usar el nuevo enfoque didáctico para aclarárselo a sus alumnos. Deberán, asimismo, familiarizarse con nuevos conceptos didácticos de la educación.

5.8.3. El CESE celebra la creación de la plataforma centralizada y modernizada denominada Zona de aprendizaje ⁽²¹⁾, recientemente puesta en marcha en EUROPA. Pensada fundamentalmente para alumnos de centros de enseñanza primaria y secundaria, sus profesores y progenitores, la Zona de aprendizaje reúne en un solo sitio juegos, concursos y material didáctico desarrollado por la Comisión Europea y el resto de instituciones con el foco puesto en la UE y en sus beneficios para los ciudadanos de Europa. **eTwinning** es la mayor red de docentes del mundo. Están inscritos en ella más de **680000** profesores y permite que los profesores creen proyectos conjuntos, mejora las competencias de docentes y alumnos, y resulta fundamental para desarrollar un sentido europeo de pertenencia. Debería proporcionarse una mejor información sobre esta herramienta a los profesores.

5.8.4. El CESE cree que algunas instituciones que reciben apoyo financiero de la UE, en especial el Instituto Universitario Europeo y el Colegio de Europa, deberían poder impartir formación en materia de asuntos europeos a todos los formadores de docentes de la UE. Por otro lado, los estudiantes Erasmus+ ⁽²²⁾ y los académicos Jean Monnet deberían desempeñar un papel importante en las escuelas y actuar como embajadores de la UE.

⁽²¹⁾ Zona de aprendizaje.

⁽²²⁾ DO C 228 de 5.7.2019, p. 68.

5.8.5. El CESE también considera importante que la Comisión Europea haya creado un grupo de evaluación de profesores compuesto por un profesor de primaria y otro de secundaria de todos los Estados miembros, elegidos por las Representaciones de la Comisión Europea. El grupo asesora sobre el contenido y el estilo del material didáctico desarrollado por los servicios de la Comisión Europea. Esto podría resultar de gran ayuda para garantizar que lo que se ofrece refleja las tendencias y necesidades actuales.

5.8.6. Más allá de enseñar Europa en el sector educativo, es importante que la información también esté al alcance del público general, por ejemplo, en bibliotecas públicas y en otros lugares públicos.

Bruselas, 17 de julio de 2019.

El Presidente

del Comité Económico y Social Europeo

Luca JAHIER

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La perspectiva industrial sectorial de conciliar las políticas climática y energética»

(Dictamen de iniciativa)

(2019/C 353/10)

Ponente: **Aurel Laurențiu PLOSCEANU**

Coponente: **Enrico GIBELLIERI**

Decisión del Pleno	24.1.2019
Fundamento jurídico	Artículo 32, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales (CCMI)
Aprobado en la CCMI	3.6.2019
Aprobado en el pleno	17.7.2019
Pleno n.º	545
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	148/3/3

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. Las industrias europeas con gran intensidad de energía y recursos revisten una importancia estratégica para las cadenas de valor industriales de la UE. Se les pide, en virtud de la política de mitigación del cambio climático de la UE, que lleven a cabo una profunda transformación, y una enorme inversión, para lograr la neutralidad climática antes de 2050.

1.2. La finalidad del actual régimen de comercio de derechos de emisión (RCDE) es incentivar esta inversión fijando un precio para las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), con requisitos contradictorios: 1) lograr los objetivos climáticos exige precios más elevados, pero 2) la competitividad exterior de las industrias con gran intensidad de energía y recursos les obliga a ajustarse al precio bajo o casi inexistente de los competidores exteriores.

1.3. Al CESE le preocupa el riesgo de fuga de carbono o de inversiones (el traslado de la producción o las inversiones a lugares donde no se aplique el RCDE) en las industrias con gran intensidad de energía y recursos, así como la consiguiente pérdida de empleo, en el actual contexto de distintos precios para las emisiones de GEI en los mercados mundiales.

1.4. En un dictamen anterior ⁽¹⁾, el CESE abogaba por un régimen mundial de comercio de derechos de emisión, a fin de crear unas condiciones equitativas en la competencia internacional entre las industrias con gran intensidad de energía y recursos. Esta esperanza, sin embargo, no se ha visto cumplida hasta ahora.

1.5. El CESE considera esencial conciliar las políticas industrial y energética con la climática, con el fin de movilizar las enormes inversiones que requiere la transición hacia un modelo económico de cero emisiones de carbono para las industrias con gran intensidad de energía y recursos, que debería ser una «transición justa», en cuya definición y aplicación participen activamente los interlocutores sociales.

⁽¹⁾ DO C 71 de 24.2.2016, p.57 apartado 1.9.

1.6. Las inversiones de la UE y de los Estados miembros deberían repercutir en la I+D+i y en el despliegue de tecnologías con emisiones de carbono bajas o nulas para las industrias con gran intensidad de energía y recursos, incluida la producción adicional de energía eléctrica que requieren, así como la educación y la formación de su mano de obra. En el próximo marco financiero plurianual 2021-2027 debería incrementarse la financiación prevista a tal efecto en la propuesta de la Comisión para el programa InvestEU y para los demás programas de inversión que vayan a asociarse a él.

1.7. El CESE tiene previsto contribuir a la reflexión sobre la estrategia industrial a largo plazo que ha preconizado el Consejo Europeo ⁽²⁾, estudiando la viabilidad técnica y jurídica de una de las muchas opciones políticas que actualmente se contemplan en la esfera pública: la implantación de medidas de ajuste en las fronteras para el precio interior de las emisiones de GEI, sobre la base del contenido de emisiones de GEI de los materiales, sustancias químicas y metales básicos incorporados en los productos industriales. Señala que ya llamó la atención sobre la necesidad de examinar y, en su caso, introducir un mecanismo de este tipo en 2014, en su Dictamen de iniciativa «Instrumentos de mercado – Economía hipocarbónica en la UE» ⁽³⁾, pero no obtuvo una respuesta adecuada ni de la Comisión ni del Consejo.

1.8. El CESE recomienda a la Comisión que profundice en sus reflexiones sobre esta y otras opciones políticas —como la reforma del RCDE, el ajuste en frontera de las emisiones de carbono ⁽⁴⁾ o un tipo de IVA ajustado a la intensidad del carbono ⁽⁵⁾— y que las compare en términos de:

- su impacto en la fuga de carbono y de inversiones, en un futuro escenario de precios más elevados y menor disponibilidad de derechos del RCDE en la UE;
- la seguridad jurídica respecto de su conformidad con las normas de la OMC;
- su aceptabilidad por los socios comerciales;
- su viabilidad técnica, en concreto en lo que respecta a la existencia de normas mundialmente aceptadas de contabilidad y cómputo y de bases de datos fiables y reconocidas.

1.9. El CESE también recomienda a la Comisión que entable cuanto antes consultas con los principales socios comerciales de la UE para conocer su opinión sobre las opciones que se plantean.

2. Observaciones generales

2.1. *El dilema de la política climática aplicada a las industrias con gran intensidad de energía y recursos*

La política climática se enfrenta a una dificultad intrínseca.

2.1.1. Por una parte, la finalidad de dicha política es reducir de manera ambiciosa las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), tanto las resultantes de la combustión de combustibles fósiles como las que proceden de procesos industriales. El objetivo de la UE es alcanzar la neutralidad en carbono para 2050, tal y como recomendaba la Comunicación de la Comisión titulada «Un planeta limpio para todos». Con estas reducciones, el calentamiento global se situaría bastante por debajo de los 2 °C y, es de esperar, por debajo de los 1,5 °C, de un modo que sea compatible con una agricultura capaz de alimentar a la humanidad. En una economía de mercado, fijar un precio para las emisiones de GEI es una herramienta muy eficiente. Así, los agentes económicos pueden invertir de modo rentable en equipos o procesos de ahorro de emisiones (incluida la captura y almacenamiento o uso de carbono) o bien ahorrar dinero reduciendo su consumo de materiales (por ejemplo, utilizando productos que duren más) o cambiando sus adquisiciones de materiales por otros que produzcan menos emisiones de GEI (como los materiales reciclados). Para que este método sea eficaz, el precio de las emisiones de GEI debe ser lo suficientemente elevado y previsible como para activar las inversiones o el cambio de comportamiento.

2.1.2. Por otra parte, el coste de la energía representa una proporción elevada del coste total correspondiente a las industrias con gran intensidad de energía y recursos: 25 % para el acero, entre un 22 y un 29 % para el aluminio ⁽⁶⁾ y entre un 25 y un 32 % para el vidrio ⁽⁷⁾.

⁽²⁾ Conclusiones del Consejo Europeo de 22 de marzo de 2019, EUCO 1/19.

⁽³⁾ DO C 226 de 16.7.2014, p. 1.

⁽⁴⁾ Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de diciembre de 2015, sobre el desarrollo de una industria europea sostenible de los metales básicos (2014/2211(INI)).

⁽⁵⁾ A. Gerbeti, *CO₂ in goods and European industrial competitiveness*, Editorial Delfino (2014) y A. Gerbeti, *A Symphony for energy: CO₂ in goods*, Editorial Delfino (2015).

⁽⁶⁾ A. Marcu, W. Stoefs: *Study on composition and drivers of energy prices and costs in selected energy-intensive industries* (Estudio sobre la composición y los factores determinantes de los precios y los costes de la energía en determinadas industrias con gran intensidad de energía). CEPS, 2016, disponible en: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/20355?locale=es>

⁽⁷⁾ C. Egenhofer, L. Schrefler: *Study on composition and drivers of energy prices and costs in selected energy-intensive industries. The case of the flat glass industry* (Estudio sobre la composición y los factores determinantes de los precios y los costes de la energía en determinadas industrias con gran intensidad de energía. El caso del sector del vidrio plano), CEPS, 2014, disponible en: <https://www.ceps.eu/system/files/Glass.pdf>

2.1.3. La competitividad exterior de las industrias con gran intensidad de energía y recursos radicadas en la UE correrá peligro si el coste de la energía se eleva por el alto precio asignado a las emisiones de GEI en la UE frente a los precios de otras zonas, y por las inversiones tempranas a gran escala en tecnologías con emisiones bajas o nulas en industrias con gran intensidad de energía y recursos y en las correspondientes capacidades de generación, transporte y almacenamiento de electricidad necesarias para alimentarlas⁽⁸⁾, provocando así unos elevados costes de amortización. A pesar de sus esfuerzos en materia de eficiencia energética, acabarán produciendo a precios más elevados que sus competidores exteriores. En estos mercados, con productos muy estandarizados, un precio más elevado conlleva una pérdida de cuota de mercado y de los correspondientes empleos. Si esto sucede, las emisiones de GEI simplemente se transfieren desde los productores de la UE a los de otros lugares —que a menudo son menos eficientes en el uso de la energía— y, en el mejor de los casos, sin efecto alguno en las emisiones mundiales de GEI. Este fenómeno se conoce como «fuga de carbono». En un contexto de competitividad mundial, en el que el precio de las emisiones de GEI es cero, esto se traduce en la necesidad de establecer en el mínimo posible, incluso en cero, el precio del carbono.

Este fenómeno se ve agravado por el de la «fuga de inversiones». Incluso con un bajo precio para las emisiones de GEI en la UE, la incertidumbre sobre su evolución ya está lastrando las inversiones en mantenimiento y mejora de las instalaciones de las industrias con gran intensidad de energía y recursos, lo que provoca otra pérdida muy preocupante de competitividad para los productores de la UE. La fuga de inversiones para las industrias con gran intensidad de energía y recursos de la UE aumentaría drásticamente si los precios de las emisiones de GEI fueran altos además de volátiles.

2.1.4. El régimen de comercio de derechos de emisión (RCDE) constituye el intento actual de la UE por fijar un precio para las emisiones de GEI. En su mayor parte ha resultado ineficaz: el precio de las emisiones de GEI se ha mantenido muy bajo durante años, a pesar de que ha aumentado recientemente, y sigue siendo lo suficientemente volátil como para provocar una fuga de inversiones. Además, es un régimen complejo y lleno de exenciones. Una razón estructural de esta ineficacia y complejidad puede ser que el RCDE no haya podido subsanar la dificultad intrínseca, descrita anteriormente, que suponen los requisitos contradictorios de fijar precios elevados y bajos para las emisiones de GEI.

Así las cosas, quizá sea necesario solucionar este dilema y conciliar los objetivos políticos contradictorios de 1) mitigación del cambio climático y 2) competitividad exterior de las industrias con gran intensidad de energía y recursos de la UE, prestando atención al mismo tiempo a todos los demás objetivos políticos, como el comercio libre y justo, en el marco de la estrategia industrial a largo plazo que preconiza el Consejo Europeo.

2.2. *Medidas de ajuste en las fronteras como posible solución*

2.2.1. La opción preferida por las instituciones de la UE para solucionar este dilema sería que un único régimen de comercio de derechos de emisión fijara un precio para las emisiones de GEI a nivel mundial. Esta esperanza, sin embargo, no se ha visto cumplida. Los recientes acontecimientos geopolíticos encaminados al unilateralismo ofrecen pocas esperanzas de que se pueda llegar a tiempo a un acuerdo mundial de tales características.

Las disposiciones establecidas por la Comisión Europea (reciclar los ingresos del RCDE para la industria, apoyar la innovación, derechos de emisión gratuitos, autorización para que los Estados miembros compensen los costes indirectos, etc.) quizá no sean suficientes para proteger contra la fuga de carbono o de inversiones en un escenario de políticas climáticas asimétricas y mayores ambiciones climáticas de la UE. Por ello, varias voces abogan, como posible solución, por la adopción de enfoques alternativos para conciliar los objetivos de la política climática con la competitividad exterior de las industrias con gran intensidad de recursos y energía. Estos enfoques tienen que ver con el concepto de medidas de ajuste en las fronteras, tal y como las define la Organización Mundial del Comercio (OMC). La finalidad del presente dictamen es estudiar la viabilidad técnica y jurídica de tal opción mediante una propuesta concreta.

2.3. Los principios jurídicos de la OMC establecen que las medidas de ajuste en las fronteras para los impuestos internos sobre el consumo no deberían discriminar a los agentes económicos externos.

2.3.1. El principio de las medidas de ajuste en las fronteras es el siguiente: cuando en una jurisdicción se establece un impuesto interno sobre el consumo, se corre el riesgo de que los productores locales (sometidos a dicho impuesto) sufran una desventaja competitiva frente a sus competidores exteriores (no sometidos al impuesto), tanto en el mercado interior (donde la competencia se establece entre los productores locales y los importadores), como en los mercados de exportación. Las autoridades de esta jurisdicción pueden restablecer la equidad de la competencia 1) gravando los bienes importados y 2) reembolsando el impuesto sobre los bienes exportados.

⁽⁸⁾ Según el estudio de T. Wyns *Industrial Value Chain: A Bridge towards a Carbon Neutral Europe* (La cadena de valor industrial: un puente hacia una Europa neutra en carbono), VUB-IES, 2018, disponible en: <https://www.ies.be/node/4758>, en el que se inventarían once industrias europeas con gran intensidad de energía y recursos, el despliegue a gran escala de estrategias tecnológicas con bajas emisiones de CO₂ requeriría entre 2980 TWh y 4430 TWh de energía eléctrica adicional al año.

2.3.2. Desde 1970 ⁽⁹⁾, año en que se revisaron las medidas de ajuste en las fronteras (Informe del Grupo de Trabajo sobre Ajustes Fiscales en Frontera), y siempre que cumplieran determinadas condiciones, la OMC ha aceptado como legales las medidas de ajuste en las fronteras para los productos sin que se haya planteado ninguna preocupación en relación con el proteccionismo. Estas condiciones establecen que las medidas no deberían ser discriminatorias para los agentes económicos externos (artículo II, apartado 2, letra a), artículo III, apartado 2, y artículo VI, apartado 4, del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, GATT ⁽¹⁰⁾), lo que significa, en este caso, que los bienes importados deberían pagar un impuesto que no superara al de los productores locales y que los bienes exportados deberían recibir un reembolso no superior al del impuesto que ya se ha abonado en el mercado local.

2.4. Los mecanismos previstos: un sistema de contabilidad transparente para los exportadores; los importadores solo pagarán por el contenido de emisiones de GEI de los materiales básicos

2.4.1. Los mecanismos previstos para adaptar la idea general de las medidas de ajuste en las fronteras al contexto de las emisiones de GEI son los siguientes:

- a fin de determinar el importe que debe reembolsarse a los exportadores, un sistema contable transparente realiza un seguimiento de las emisiones de GEI incluidas en cada artículo industrial, y lo traslada a lo largo de la cadena de valor, como una línea adicional en las facturas;
- los importadores pagan por las emisiones de GEI integradas en los materiales básicos que se utilizan para fabricar los artículos industriales, pero no las emisiones de GEI utilizadas para transformarlos o darles forma, ni las de sus movimientos logísticos. Esto supone una muy buena aproximación, porque más del 90 % de las emisiones de GEI de un artículo industrial están integradas en los materiales básicos, y ello ofrece a las autoridades aduaneras una prueba indiscutible para establecer la base imponible (la naturaleza y el peso de cada material). También proporciona una ligera ventaja a los importadores, a fin de que no puedan alegar que sufren discriminación.

Estos mecanismos se presentan y exponen con mayor detalle a continuación.

2.5. Reembolsar el precio de las emisiones de GEI incluidas en los bienes exportados es una cuestión de contabilidad

2.5.1. El sistema funcionaría de la siguiente manera. Cuando una industria con gran intensidad de energía y recursos ha tenido que pagar por sus emisiones de GEI (ya sea en forma de derechos del RCDE adquiridos a precio variable por kg de CO₂ equivalente en un mercado o en forma de un impuesto sobre el carbono a precio fijo), deberá realizar un seguimiento de dicho pago (y del volumen subyacente de emisiones de GEI) en su sistema contable, y trasladarlo a sus clientes en su facturación (incluida una amortización del contenido de emisiones de GEI de sus equipos). Esta forma de proceder permitiría reutilizar el actual y elaborado sistema de contabilidad de GEI desarrollado en la UE para computar los derechos gratuitos para el RCDE, y que constituye claramente un activo. La experiencia adquirida desde hace más de cincuenta años con respecto al IVA debería demostrar la viabilidad técnica de este régimen de traslado de costes.

2.5.2. Queda por definir la posición, en la cadena de suministro, en la que debería incluirse en las facturas el pago de este coste. Trasladar el coste al consumidor final tendría las siguientes consecuencias:

- acercaría el sistema propuesto al modelo de un impuesto interno sobre el consumo, como el IVA o los impuestos especiales, con respecto al cual la OMC ha avalado explícitamente la legitimidad de las medidas de ajuste en las fronteras, y aumentaría así la seguridad jurídica;
- evitaría penalizar a las empresas intermedias, y
- alentaría a los consumidores a decantarse por opciones más respetuosas con el clima.

2.5.3. Cuando una empresa exporte un producto que incluya los gastos por las emisiones de GEI, deberá entonces deducir de su sistema contable el contenido de emisiones de GEI del producto exportado y recibir un reembolso de este contenido por parte del Estado (ya sea mediante la reventa al mercado de los correspondientes derechos del RCDE o recibiendo un reembolso del impuesto sobre el carbono), correspondiente al volumen de emisiones de GEI que contiene el producto.

2.5.4. En caso de mantenerse la actual asignación gratuita de derechos de emisión del RCDE a los productores de la UE con mejores resultados, esta devolución se haría al coste medio del derecho de emisión del RCDE a escala de la economía de la UE, sobre la base del precio en el mercado al contado y de la proporción de derechos de emisión gratuitos expedidos a los productores de la UE.

⁽⁹⁾ GATT: «Informe del Grupo de Trabajo sobre Ajustes Fiscales en Frontera», 1970, disponible en: https://www.wto.org/gatt_docs/English/SULPDF/90840088.pdf, en concreto, los apartados 4, 11 y 14.

⁽¹⁰⁾ Disponible en: https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/analytic_index_e/gatt1994_e.htm

2.5.5. Este sistema contable demuestra que el exportador recibe un reembolso por el coste exacto de todas las emisiones de GEI que se hubieran incluido en el producto a lo largo de la cadena de suministro. El exportador no recibe una ventaja indebida, por lo que el sistema es conforme con los requisitos de la OMC. Esta equidad es más fácil de demostrar caso por caso cuando se fija el precio de las emisiones de GEI (como en un impuesto sobre el carbono). Sin embargo, solamente es válido como media, entre especuladores afortunados y desafortunados de los mercados del RCDE, y entre productores de la UE de alto y bajo rendimiento que reciben distintas asignaciones de derechos de emisión gratuitos, cuando el precio de las emisiones de GEI es variable (como en un mercado sujeto al RCDE).

2.6. **La solución para los bienes importados se puede basar en el contenido de emisiones de GEI de los metales, sustancias químicas o materiales básicos incluidos en el producto**

2.6.1. El contenido de emisiones de GEI de un producto industrial proviene, básicamente, de sus materiales.

El contenido de emisiones de GEI de un producto industrial se puede dividir en tres componentes principales, cada uno correspondiente a las distintas categorías de operaciones que generan valor añadido:

- el contenido de emisiones de GEI de los metales, sustancias químicas o materiales básicos que conforman el producto, de manera directa o indirecta (por ejemplo, acero, etileno, benceno, amoníaco, ácido clorhídrico, vidrio, madera, etc.);
- el contenido de emisiones de GEI de las operaciones industriales que dan forma y transforman los metales, sustancias químicas o materiales básicos (por ejemplo, polimerización, moldeado, mecanizado, corte, etc.);
- el contenido de emisiones de GEI de la logística en la fábrica y entre emplazamientos en las distintas fases que generan valor añadido.

El contenido de emisiones de GEI de un producto industrial procede en su mayor parte del de los metales, sustancias químicas y materiales básicos incluidos en el producto (especialmente si no son reciclados). El ejemplo de una pieza de acero procesada con maquinaria industrial, donde la energía utilizada en el proceso es de 2,8 kWh⁽¹¹⁾, mientras que la energía integrada en el material⁽¹²⁾ es de 117 kWh —es decir, cuarenta veces más— ilustra la magnitud del peso relativo entre estos componentes. En lo que respecta a los fertilizantes, plásticos, elastómeros, disolventes, lubricantes y fibras textiles, una porción muy importante del contenido de GEI del producto final procede de las sustancias químicas básicas a partir de las que se fabrican, que se pueden deducir de su fórmula. Esto significa que se puede realizar una aproximación del contenido completo de emisiones de GEI de un producto industrial por el contenido de emisiones de GEI de los metales, sustancias químicas y materiales básicos incluidos en el producto⁽¹³⁾.

2.6.2. *Cálculo de la solución aplicable a los bienes importados*

2.6.2.1. Para que las autoridades aduaneras encargadas de gestionar las medidas de ajuste en las fronteras trabajen eficazmente y con seguridad jurídica, tanto para sí mismas como para las empresas importadoras que actúan de buena fe, es necesario establecer la base imponible y el tipo impositivo con el mínimo margen posible para la interpretación o el litigio.

Al tener en cuenta la fijación de precios para las emisiones de GEI, el tipo impositivo es, o bien un requisito para adquirir derechos del RCDE para el volumen de emisiones incluidas en el producto importado, al mismo precio por derecho de emisión del RCDE que en el caso de la restitución a la exportación (si se trata de un sistema basado en el mercado), o bien el tipo del impuesto sobre el carbono (si se trata de un régimen de tipo fijo).

2.6.2.2. La base imponible se debe poder comprobar analizando el propio producto importado, que constituye la prueba menos controvertida. En el caso en cuestión, la base imponible ideal sería el contenido total de emisiones de GEI del bien importado.

Es difícil establecer el contenido total de emisiones de GEI de un producto industrial, dada la complejidad de todas las operaciones que generan valor añadido y que se realizan en dicho producto a lo largo de la cadena de valor, muchas de las cuales no dejan rastro en el propio producto.

La opción que se propone es la de utilizar la aproximación, sencilla pero viable, descrita anteriormente: se realiza una aproximación del contenido total de emisiones de GEI del bien importado por el contenido de emisiones de GEI de los metales, sustancias químicas o materiales básicos incluidos en el producto, limitados a aquellos que representen, por ejemplo, más del 1 % de la masa total. La microelectrónica, que genera grandes emisiones de GEI a pesar de su pequeña masa, también se incluiría en el cálculo.

⁽¹¹⁾ Yohei Odaa *et al.*: *Energy Consumption Reduction by Machining Process Improvement* (Reducción del consumo de energía por la mejora de los procesos mecanizados), 3.ª Conferencia CIRP, 2012, disponible en: <http://isiarticles.com/bundles/Article/pre/pdf/17172.pdf>

⁽¹²⁾ Inventario de carbón y energía (IEC), disponible en: <http://www.circularrecology.com/embodied-energy-and-carbon-footprint-database.html>

⁽¹³⁾ Generalmente, estas emisiones son positivas. Pueden ser negativas, como en el caso de los materiales de origen biológico de crecimiento sostenible (por ejemplo, la madera).

El contenido total de emisiones de GEI de los materiales presentes en el producto se calcula del siguiente modo: la masa de cada tipo de metal, sustancia química o material básico presente en el producto en una proporción significativa se multiplica por la intensidad de emisiones de GEI de dicho metal, sustancia química o material básico (esto es, las emisiones de GEI integradas en cada kilogramo de dicho metal, sustancia química o material básico).

La intensidad media de emisiones de GEI ya se ha establecido a escala de cada país para la mayoría de los metales, sustancias químicas y materiales básicos. Las cifras están disponibles en distintas bases de datos de acceso público (recogidas, por ejemplo, en el Protocolo de gases de efecto invernadero ⁽¹⁴⁾), sobre la base de metodologías bien desarrolladas de análisis del ciclo de vida (ACV), que incluyen también a China.

2.6.2.3. Con el fin de impulsar y recompensar una menor intensidad de emisiones de GEI en instalaciones concretas y la divulgación de los datos, se propone el siguiente mecanismo de círculo virtuoso.

- Si un productor puede demostrar de manera fiable su intensidad real de emisiones de GEI, entonces dicho valor se aplicará a sus productos al importarlos a la UE. Sin embargo, si no se facilitan estos datos fiables, se utiliza entonces la intensidad media de emisiones de GEI del país de origen, y dicha media se computa en la producción restante y en las emisiones de GEI restantes una vez deducidos aquellos que hayan facilitado datos fiables.
- Por lo tanto, los productores más respetuosos con el clima de un país participarán en primer lugar en el ejercicio contable, para no ser penalizados con la aplicación de su media nacional. Por este motivo, la media nacional, tras extraer del cómputo a estos productores «virtuosos», se deteriora a lo largo del tiempo, lo que sirve como incentivo para que otros productores faciliten datos fiables.

2.6.2.4. Además, la UE podría prestar ayuda técnica a empresas en el extranjero para que implanten los sistemas fiables de cómputo de emisiones de GEI que se requieren, y para que mantengan así su actual actitud amistosa hacia los socios comerciales.

2.6.2.5. Para evitar que agentes sin escrúpulos atribuyan indebidamente una baja intensidad de emisiones de GEI de una instalación a la producción de otra, se podría desarrollar y utilizar un sistema de trazabilidad basado, por ejemplo, en la tecnología de cadena de bloques.

Bruselas, 17 de julio de 2019.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

⁽¹⁴⁾ La lista completa de bases de datos con información sobre las emisiones de GEI para los distintos materiales y procesos se puede consultar en: <http://www.ghgprotocol.org/life-cycle-databases>

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Promoción de cadenas cortas y alternativas de distribución de alimentos en la UE: el papel de la agroecología»

(Dictamen de iniciativa)

(2019/C 353/11)

Ponente: **Geneviève SAVIGNY**

Decisión del Pleno	24.1.2019
Fundamento jurídico	Artículo 32 del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en sección	28.6.2019
Aprobado en el pleno	17.7.2019
Pleno n.º	545
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	135/7/21

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. En el presente dictamen, el CESE subraya que las cadenas cortas de distribución y la agroecología son los nuevos horizontes para las agriculturas europeas. Hace más de cincuenta años estos enfoques innovadores se oponían a la globalización de los sistemas alimentarios; desde entonces se han ido estructurando y estudiando en numerosos programas de investigación nacionales y europeos, su desarrollo se ha visto apoyado mediante fondos públicos y privados, llegando a atraer a un número creciente de nuevos agricultores a estos modelos. De este modo, se ha confirmado la capacidad y la pertinencia de respuesta a los desafíos alimentarios de la agroecología y las cadenas cortas de distribución. Estas podrían constituir un pilar esencial de una política orientada a sistemas alimentarios sostenibles, así como de la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible de aquí a diez años (2030).

1.2. Se están desarrollando en toda Europa sistemas innovadores que acercan a consumidores y productores, como las CSA (agricultura respaldada por la comunidad, por sus siglas en inglés) y otras formas de «cestas». Muchos de estos productores practican la agricultura orgánica u otras formas no catalogadas de métodos respetuosos con el medio ambiente en las que a menudo participan los entes territoriales, estableciendo sistemas de gobernanza alimentaria local que reúnen a los distintos agentes y favorecen en especial la utilización de productos locales en la restauración colectiva. La venta en cadena corta constituye una oportunidad real para las pequeñas empresas de aumentar el valor añadido y la rentabilidad de las explotaciones. Esta re-localización genera empleo y dinamismo local, con una fuerte implicación de los agricultores que la practican. Para los consumidores, representa una fuente de productos frescos y de buena calidad, que reconoce el valor de la historia y las relaciones humanas, y que constituye una manera de interesarse y educarse en la alimentación y el valor de los productos.

1.3. Este modo de producción y distribución no se adapta a todas las explotaciones agrícolas, por motivos relacionados con el tipo de producción, la ubicación geográfica o la falta de una población urbana capaz de consumir, por ejemplo, todo el vino o todo el aceite de oliva de zonas eminentemente agrícolas. Tampoco reemplaza la necesidad de alimentos no producidos localmente. En las cadenas más largas, los sistemas de certificados de calidad europeos (indicación geográfica protegida, denominación de origen protegida, especialidad tradicional garantizada) constituyen una fuente de identificación y de valorización que facilita la elección de los consumidores.

1.4. En este contexto, el CESE considera la emergencia de la agroecología como un nuevo paradigma alimentario y agrícola. Ciencia, técnica y movimiento social, la agroecología considera el sistema alimentario en su totalidad y busca acercar el productor a su entorno, conservando o incluso restaurando la complejidad y la riqueza del sistema agrícola, económico y social. Promovida por la FAO, y objeto de numerosas investigaciones y conferencias, la agroecología está experimentando un fuerte desarrollo en Europa, también a nivel institucional, en el marco de programas de desarrollo agrícola nacionales.

1.5. El CESE considera que la agroecología constituye el horizonte hacia el cual debe tender la agricultura europea, que depende intrínsecamente de la conservación de los recursos naturales para su desarrollo. Inspirados en modelos de éxito como la agricultura orgánica (excluyendo algunas desviaciones de la agricultura orgánica «industrial»), la permacultura y otros sistemas agrícolas tradicionales, se deben fomentar y valorizar los compromisos con la transición hacia la reducción de los insumos, la revitalización de los suelos, la introducción de cultivos variados y la protección de la biodiversidad.

1.6. El CESE desea que el proyecto agroecológico se despliegue a escala de la UE y se apoye en un plan de acción estructurado con ayuda de diferentes herramientas, a escala local, regional y europea. Una política alimentaria integral promovida por el CESE puede proporcionar el marco para ello. Entre las medidas importantes, cabe mencionar:

- hacer accesible la financiación para la instalación de los equipos necesarios, individuales o colectivos (segundo pilar de la PAC);
- aplicar la legislación alimentaria de forma adaptada a los pequeños productores, con flexibilidad para las producciones a pequeña escala, así como para los requisitos en materia de etiquetado, etc.;
- establecer o reforzar servicios de educación y de asesoramiento adecuados para la transformación, la venta directa y la agroecología;
- favorecer las redes de intercambio entre agricultores;
- orientar la investigación hacia la agroecología y las necesidades de los productores en cadenas cortas de distribución.
- A nivel de los territorios: deben adoptarse normas adaptadas de competencia para facilitar el abastecimiento de la restauración colectiva en cadenas cortas y locales.

2. Introducción

2.1. Dos Dictámenes del CESE ⁽¹⁾ han puesto de manifiesto la necesidad de desarrollar una política alimentaria integral dentro de la UE basada en varios pilares, entre ellos el desarrollo de cadenas alimentarias más cortas.

2.2. Se está poniendo en marcha un número creciente de iniciativas a escala local y regional para apoyar sistemas alimentarios alternativos y cadenas alimentarias cortas. Una política alimentaria integral debería fundamentarse en una gobernanza común a todos los niveles—local, regional, nacional y europeo—, promoverla y desarrollarla. Dicho enfoque permitiría crear un marco propicio para que estas iniciativas prosperen, sea cual sea la escala a la que se lleven a cabo, y es necesario para la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible en Europa.

2.3. En este contexto, la agroecología se perfila como un nuevo paradigma agrícola y alimentario, que acompaña el desarrollo de estas nuevas prácticas de abastecimiento y producción de alimentos.

2.4. El presente Dictamen tiene por objeto observar el acercamiento de productores y consumidores en cadenas más cortas, así como el desarrollo de la agroecología, con el fin de identificar las condiciones y herramientas que permitan orientar el sistema alimentario hacia la plena consecución de los objetivos de desarrollo sostenible.

3. El desarrollo de las cadenas cortas de distribución

3.1. En el contexto de las políticas de desarrollo rural [Reglamento (UE) n.º 1305/2013], la Unión Europea adopta la definición siguiente: «cadena de distribución en la que interviene un número limitado de agentes económicos, dedicados a la cooperación, el desarrollo económico local y las relaciones geográficas y sociales de cercanía entre los productores, los transformadores y los consumidores» ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Dictamen del CESE «Sistemas alimentarios más sostenibles», (DO C 303 de 19.8.2016, p. 64) y Dictamen del CESE «Contribución de la sociedad civil al desarrollo de una política alimentaria integral en la UE», (DO C 129 de 11.4.2018, p. 18).

⁽²⁾ Reglamento (UE) 1305/2013.

3.2. La distribución alimentaria ha experimentado profundos cambios desde finales de la década de los noventa. Una mejor educación en materia de alimentación y las sucesivas crisis sanitarias vinculadas a malas prácticas agrícolas y agroindustriales han dado lugar a la aparición, entre un número creciente de consumidores, de nuevos criterios de calidad que incorporan referencias a la salud y al desarrollo sostenible⁽³⁾. Frente a la creciente preocupación de los consumidores por llevar una alimentación sana y de calidad, la liberalización de los mercados agrícolas, la alta volatilidad de los precios, a menudo inferiores a los costes de producción, y los bajos ingresos agrícolas están provocando que algunos agricultores cambien sus métodos de producción y comercialización. Están surgiendo fenómenos de diversificación a lo largo de toda la cadena, desde la producción hasta el consumo. Emergen nuevas producciones agrícolas, los productores deben tomar la iniciativa de buscar nuevos mercados o inventar nuevas formas de venta en cadenas cortas para que la inversión humana y económica en la diversificación sea recompensada, y las prácticas evolucionan hacia una mayor sostenibilidad, impulsadas por el acercamiento entre productores y consumidores. En 2015, el Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS) destacó que el 15 % de los agricultores vendió la mitad de su producción a través de cadenas cortas de distribución, y una encuesta del Eurobarómetro de 2016 reveló que cuatro de cada cinco ciudadanos europeos consideraban que «reforzar el papel del agricultor en la cadena agroalimentaria» es importante. Las cadenas cortas de distribución están ganando terreno en Europa, aunque de forma desigual entre los países.

3.3. De este modo, existe un gran número de formas de venta directa. Más allá de las formas tradicionales, dentro o fuera de la explotación agrícola, se están desarrollando iniciativas. Uno de los sectores de innovación más dinámicos en los últimos veinte años ha sido el de las asociaciones locales y solidarias, desarrolladas y federadas por la organización internacional Urgenci, que conectan a consumidores y productores para la entrega de «cestas» sobre una base contractual que incluye esencialmente producciones ecológicas. En muchos países también existen iniciativas colectivas para dinamizar el sector mediante la organización de ferias o actos locales como la red «Campagna amica» en Italia. La contribución del sector cooperativo es muy importante. Se trata de un sector que atrae a jóvenes y neófitos, a menudo entusiastas.

3.4. En el Dictamen mencionado⁽⁴⁾ se han destacado las consecuencias «muy positivas» de las cadenas alimentarias cortas, en particular sobre la frescura y la calidad organoléptica y nutricional de los productos. Con el desarrollo de un sistema alimentario integrado desde hace más de treinta años, parece que se reconoce y acepta comúnmente que el acercamiento de los vínculos entre productores y consumidores y los sistemas localizados presenta numerosos beneficios. Las cadenas cortas de distribución mejoran el valor añadido y la rentabilidad de las pequeñas explotaciones, permiten vender productos identificados que «cuentan una historia» a los consumidores, quienes están dispuestos a pagar un precio más elevado; además, generan dinamismo y vínculos sociales en las zonas rurales. Una mejora en la calidad de la producción de alimentos y de los canales de comercialización concientiza a los consumidores sobre el valor de los alimentos y el desperdicio, contribuyendo así a reducir el impacto de los alimentos sobre el cambio climático.

3.4.1. Este método de comercialización genera externalidades positivas para toda la comunidad (creación de puestos de trabajo no deslocalizables, mantenimiento del valor añadido en el territorio, atractivo turístico o residencial). Estas externalidades más amplias deben tenerse en cuenta a la hora de apoyar el desarrollo de las cadenas cortas de distribución y la dinámica territorial.

3.4.2. Las iniciativas de cadenas cortas abundan y se basan en innovaciones sociales, organizativas y territoriales en pleno proceso de estructuración. En un gran número de estudios se destacan la dimensión territorial y la identidad colectiva como factores clave para su sostenibilidad y durabilidad. Por lo tanto, el desafío es proporcionar los medios para crear sistemas alimentarios territoriales basados en la gobernanza local y representativos de los propios actores⁽⁵⁾.

3.5. Internet está demostrando ser un nuevo campo de exploración e innovación para las cadenas cortas. Su uso generalizado en los últimos diez años también se ha extendido a las cadenas alimentarias cortas. Al ofrecer un mercado más amplio que el de los productores tradicionales, permite mejorar y agilizar el comercio. En los últimos cinco años han surgido muchas plataformas de pedidos en línea. Estos «centros de alimentos» proporcionan un «vínculo directo» entre productores y consumidores, especialmente para productos que solo existen a nivel local, permitiendo que los productores y los consumidores se reúnan para realizar compras o ventas en grupo, facilitando así la logística en la cadena alimentaria corta. Otros usos de la digitalización se aplican a la producción y la transformación de productos.

4. Agroecología, una nueva forma de abordar la agricultura

4.1. En el Segundo Simposio Internacional sobre Agroecología, celebrado en Roma en 2018, la FAO propuso la siguiente definición: «La agroecología se basa en aplicar conceptos y principios ecológicos con el fin de optimizar las interacciones entre las plantas, los animales, los seres humanos y el medio ambiente, teniendo en cuenta, al mismo tiempo, los aspectos sociales que deben abordarse para lograr un sistema alimentario justo y sostenible. Mediante la creación de sinergias, la agroecología puede apoyar la producción de alimentos, la seguridad alimentaria y la nutrición, a la vez que restaura los servicios ecosistémicos y la biodiversidad, que son esenciales para una agricultura sostenible»⁽⁶⁾.

⁽³⁾ Codron, J.-M., Sirieix, L., Reardon, T., «Social and Environmental Attributes of Food Products: Signaling and Consumer Perception, With European Illustrations» [«Atributos sociales y medioambientales de productos alimentarios: Señalización y percepción de los consumidores, con distintivos europeos»], *Agriculture and Human Values*, vol. 23, n.º 3, 2006, pp. 283-297.

⁽⁴⁾ Véase la nota a pie de página n.º 1.

⁽⁵⁾ Le Velly, R., «Dynamiques des systèmes alimentaires alternatifs» [Dinámicas de los sistemas alimentarios alternativos], *Systèmes agroalimentaires en transition*, Édition Quae, 2017, pp. 149-158.

⁽⁶⁾ <http://www.fao.org/about/meetings/second-international-agroecology-symposium/es/>

4.2. La agroecología se ha construido sobre tres grandes vertientes. La primera es la agroecología, que surgió en los años veinte como un conjunto de disciplinas científicas (física, química, ecología, ordenación del territorio) que abordan la agricultura a través de sistemas complejos de interacciones del agroecosistema. La segunda vertiente es la agroecología como conjunto de prácticas agrícolas sostenibles que optimizan y estabilizan las cosechas. Finalmente, la tercera vertiente es su existencia como movimiento social que aspira a la soberanía alimentaria y a nuevos papeles multifuncionales para la agricultura ⁽⁷⁾. La agroecología también ha evolucionado hacia una mejor consideración de los desafíos alimentarios, como lo demuestran documentos como «*Redesigning the food system*» [«Rediseñando el sistema alimentario»] (Hill, 1985) y «*Agroécologie, l'écologie des systèmes alimentaires durables*» [«Agroecología: la ecología de los sistemas alimentarios sostenibles»], obra de referencia de Steve Gliessman.

4.3. La agroecología se apoya en una base común de diez principios, definidos e identificados por la FAO, que brindan «orientaciones a los países para que transformen sus sistemas agrícolas y alimentarios, integren la agricultura sostenible a gran escala y logren el objetivo de «hambre cero», así como muchos de los otros objetivos de desarrollo sostenible:

- **la diversidad, las sinergias, la eficiencia, la resiliencia, el reciclaje y la creación conjunta y el intercambio de conocimientos** (que describen las características comunes de los sistemas agroecológicos, las prácticas básicas y los criterios de innovación);
- **los valores humanos y sociales y la cultura y tradiciones alimentarias** (que ponen de manifiesto aspectos contextuales);
- **la economía circular y solidaria y la gobernanza responsable** (que tratan el entorno favorable).

Los diez elementos de la agroecología están interrelacionados y son interdependientes» ⁽⁸⁾.

4.4. Sobre la base de estos diez principios, varias agriculturas pueden reivindicar su condición agroecológica: la agricultura orgánica, que utiliza los mismos principios en un marco normalizado (normativa de la Unión sobre producción ecológica y etiquetado de los productos ecológicos ⁽⁹⁾), la agricultura biodinámica, la agricultura integrada, la agrosilvicultura, que combina cultivos y producción forestal, o la permacultura comparten una base común, que constituye un enfoque complejo y sistémico de la agricultura desde la producción hasta el consumo de alimentos. Debe destacarse el papel central de la preservación de la calidad y la vida del suelo en estas formas de agricultura.

La agroecología constituye un cambio de paradigma para la agricultura que permite luchar contra el cambio climático, regenerar los ecosistemas vivos y proteger el agua, el suelo y todos los recursos de los que depende la producción agrícola. Se debe fomentar el empeño de agricultores que busquen reconsiderar sus prácticas y relaciones con el ecosistema, con el fin de reducir las externalidades negativas y aumentar las externalidades positivas. La reducción de los insumos químicos, la introducción de una mayor diversidad en las rotaciones, la agricultura de conservación y la preservación de la biodiversidad son medidas que deben promoverse en la vía hacia una transición agroecológica del conjunto de las explotaciones de Europa.

4.5. El movimiento social creado en los años setenta y ochenta desde América Latina por organizaciones como Vía Campesina inició el desarrollo internacional exponencial de este enfoque del sistema alimentario en sus tres dimensiones (científica, técnica y social). Europa también participa en este movimiento. La FAO organizó un primer simposio en Roma en septiembre de 2014, «Agroecología para la seguridad alimentaria y la nutrición», seguido de varios seminarios regionales, incluido el de Budapest en noviembre de 2016 para Europa, y recomienda el desarrollo de la agroecología para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible y el Acuerdo de París. Un próximo evento tendrá lugar en Europa a finales de 2019. El programa europeo de investigación Horizonte 2020 ha integrado numerosos temas relacionados con la agroecología, la agricultura orgánica y las cadenas cortas, y la Asociación Europea para la Innovación en materia de Productividad y Sostenibilidad Agrícolas, que también ha estudiado estos temas para el desarrollo agrícola, está organizando la próxima Cumbre de Innovación Agrícola (AIS) sobre agroecología en Francia en junio de 2019.

4.6. La agroecología se ha ido institucionalizando poco a poco, sobre todo en Francia ⁽¹⁰⁾. Al incorporarla al código rural francés y dotarla de instrumentos jurídicos y financieros, Francia ha hecho de la agroecología una piedra angular de su desarrollo agrícola ⁽¹¹⁾. Los medios financieros y la orientación de varios programas específicos franceses han generado y apoyado numerosas dinámicas de proyectos colectivos de agricultores que dirigen el desarrollo y la producción agrícolas hacia una mayor sostenibilidad ⁽¹²⁾.

⁽⁷⁾ <https://pubs.iied.org/14629IIED/?c=foodag>.

⁽⁸⁾ (<http://www.fao.org/3/i9037es/i9037ES.pdf>).

⁽⁹⁾ Reglamento (CE) n.º 834/2007 del Consejo, de 28 de junio de 2007, sobre producción y etiquetado de los productos ecológicos y por el que se deroga el Reglamento (CEE) n.º 2092/91.

⁽¹⁰⁾ Estudios S. Bellon.

⁽¹¹⁾ Artículo 1 modificado por la Ley del futuro de la agricultura aprobada el 13 de octubre de 2014, *Código Rural y de la Pesca Marítima*.

⁽¹²⁾ AEI Agroecology Europe: <http://www.agroecology-europe.org/>

4.6.1. Entre los resultados concluyentes de la agroecología destacados por el trabajo académico y transmitidos por las organizaciones de desarrollo, observamos:

- para los agricultores: aumento de la fertilidad del suelo, reducción de los costes de producción, mayor autonomía en la toma de decisiones, desarrollo de resiliencia de los sistemas agrícolas a los imprevistos climáticos y revalorización de la profesión;
- para los consumidores: calidad sanitaria y nutricional de los alimentos y del agua, preservación de la biodiversidad y de los paisajes, así como garantías en términos de prácticas agrarias (ganaderas o agrícolas) ⁽¹³⁾.

4.6.2. Estos resultados se ven reforzados por la dimensión colectiva de los proyectos agroecológicos, por la implicación de los agricultores como fuerza proactiva e innovadora en su contexto, por el deseo de mejorar y por la necesidad de reducir sus costes de producción. Las plataformas de internet ⁽¹⁴⁾ pueden permitir la capitalización necesaria de las referencias técnicas y científicas producidas y de los testimonios de los agricultores que han realizado esta transición, sin descuidar el impacto de la formación y el tiempo colectivos.

4.6.3. La formación de los futuros agricultores en las instituciones públicas de enseñanza agrícola implica la misión de «contribuir al desarrollo de la agroecología». Los contenidos educativos sobre el tema son cada vez más numerosos ⁽¹⁵⁾ y los estudiantes se muestran más dispuestos a promover la transición y la producción agroecológicas en su futura vida profesional ⁽¹⁶⁾. El programa francés de transición agroecológica prevé la mejora de la alimentación de los estudiantes mediante la introducción de productos cocinados locales en los menús de los comedores de las escuelas agrícolas profesionales, lo que aumenta su concienciación sobre la cuestión alimentaria.

4.6.4. Con el fin de apoyar la transición a nivel territorial, el gobierno francés ha creado los PAT, proyectos alimentarios territoriales, donde colectivos libremente formados proyectan las acciones necesarias para mejorar el sistema alimentario local. Parece que, a pesar de la escasez de medios, los programas generan interés y los resultados son alentadores.

4.7. **Cadenas cortas y agroecología, transiciones relacionadas**

4.7.1. La agroecología se caracteriza, en particular, por la diversidad de la complementariedad de la producción en las explotaciones. Ya sea para productos derivados de la ganadería o cultivos agroecológicos, es importante que se creen y mantengan nuevos mercados. Las cadenas alimentarias cortas surgen como una respuesta adecuada a esta cuestión de la transición.

4.7.2. Por último, es importante subrayar que la combinación de la agroecología y las cadenas cortas, a escala europea, nacional y local, está dando lugar a la aparición de una gobernanza alimentaria territorial con nuevas formas de participación de las partes interesadas. Estos procedimientos para reconectar las ciudades a sus cuencas de producción de alimentos próximas ya están funcionando en numerosos lugares, como Milán en Italia, Montpellier en Francia, Gante, Bruselas y Lieja en Bélgica o Toronto en Canadá.

5. **Desarrollo de cadenas cortas y agroecología para sistemas alimentarios sostenibles**

5.1. **Contribución a una alimentación de calidad**

5.1.1. En 2012, un programa europeo de investigación codirigido por la Universidad de Coventry sobre cadenas cortas de distribución y sistemas alimentarios locales, en el que participaron las Direcciones Generales de Agricultura y Sanidad de la Comisión Europea, puso de relieve los aspectos de calidad, trazabilidad y transparencia que deberían figurar como elementos centrales del acto de compraventa. Por tanto, la UE debe proporcionar a los productores y a los consumidores los medios para construir y estabilizar esta terna de elementos, independientemente de la forma de la cadena corta. Está demostrado que la mayoría de los productos vendidos en cadenas cortas de distribución proceden, dependiendo del país, de la agricultura orgánica o de métodos no certificados sin insumos sintéticos. Este elemento parece ser la clave para acercar la agroecología a las cadenas cortas. En efecto, los principios y el marco de la agroecología pueden crear un marco de confianza suficientemente importante y estable, sin estar necesariamente en un sistema de agricultura etiquetada, para que los consumidores puedan recuperar la «calidad, trazabilidad y transparencia» necesarias para el desarrollo y la sostenibilidad de las cadenas cortas. Las visitas periódicas a las explotaciones por parte de consumidores y otros productores surgen como un método de «garantía participativa» eficaz para reforzar la transparencia, la elaboración de indicadores contextualizados y el seguimiento de las prácticas agroecológicas ⁽¹⁷⁾.

⁽¹³⁾ Claveirol, C., «La transition agroécologique: défis et enjeux» [La transición agroecológica: desafíos y retos], *Les avis du CESE*, 2016.

⁽¹⁴⁾ <https://rd-agri.fr/>

⁽¹⁵⁾ <https://pollen.chlorofil.fr/?s=agroecologie>.

⁽¹⁶⁾ http://www.bergerie-nationale.educagri.fr/fileadmin/webmestre-fichiers/formation/articles_presse/Plan_EPA1-bilan-Fevrier_2019.pdf.

⁽¹⁷⁾ <http://www.cocreate.brussels/-CosyFood->.

5.1.2. En el plano individual, los estudios más recientes muestran que las cadenas cortas de distribución mejoran sensiblemente la salud de las personas. Por una parte, estas prestan más atención a lo que comen y a la manera en que se lleva a cabo la producción. Por otra parte, estos dispositivos son lugares de aprendizaje social muy importantes, también en lo que se refiere a comportamientos alimentarios sanos.

5.2. *Accesibilidad y seguridad alimentaria*

5.2.1. En la actualidad, varios proyectos de investigación europeos ⁽¹⁸⁾ ⁽¹⁹⁾ destacan que las cadenas cortas tienden a estructurarse y organizarse para pasar de los nichos de mercado a los hábitos reales de consumo de alimentos. Esto ha sido posible gracias a la conexión en red de muchos agentes a escala de la UE a través de proyectos apoyados por diversos programas de financiación europeos. No obstante, este crecimiento sigue siendo limitado, debido a las dificultades de acceso de algunos productos a los hogares más modestos. Sería conveniente continuar el trabajo realizado en anteriores dictámenes del CESE sobre la cuestión de las herramientas políticas de acción que permitan el acceso a estos productos alimenticios. Varios proyectos de investigación sobre el tema se encuentran en la fase final de programación en Francia (RMT Alimentation ⁽²⁰⁾), proyecto Casdar ACCESSIBLE ⁽²¹⁾ o proyectos alimentarios territoriales ⁽²²⁾).

5.2.2. Entre las herramientas disponibles, los recursos de investigación e innovación gestionados por la Asociación Europea para la Innovación en materia de Productividad y Sostenibilidad Agrícolas y la DG Investigación e Innovación en el futuro programa Horizonte Europa pueden consagrarse a la agroecología y a las cadenas cortas. En el marco de la futura PAC, sería conveniente movilizar programas de ecologización (*ECO-esquemas*) para promover la adopción gradual por parte de los agricultores de métodos agroecológicos y la evolución de los sistemas hacia las cadenas cortas de distribución. Lo mismo ocurre con las medidas del segundo pilar, como las medidas agroambientales y climáticas y las subvenciones a las inversiones necesarias para ponerlas en marcha, así como con las herramientas de transformación y comercialización. Deben desarrollarse medios de formación y de asesoramiento adaptados, así como una cierta sensibilización a nivel local, gracias a los programas LEADER. El apoyo a las iniciativas territoriales también puede beneficiarse de los fondos de cohesión.

5.2.3. Deberían elaborarse normas adaptadas para permitir el abastecimiento de los mercados públicos mediante cadenas cortas de distribución, que actualmente se ve restringido por la normativa en materia de competencia. Asimismo, es necesario contar con normas adaptadas para las cadenas cortas de distribución. El Reglamento (CE) n.º 852/2004 relativo a la higiene de los productos alimenticios ⁽²³⁾ ofrece margen de flexibilidad en la aplicación del método APPCC (análisis de peligros y puntos de control crítico) para los productores de pequeños volúmenes, que deben utilizarse en todos los países de la UE. Lo mismo ocurre con las normas de etiquetado de los productos. El etiquetado del origen (por ejemplo en el restaurante o en la restauración colectiva) de los alimentos transformados puede desempeñar un papel de apoyo: si resulta visible el origen de un producto alimenticio, es más probable que el consumidor escoja el producto o plato que haya sido producido en proximidad, incluso pagando un precio ligeramente más elevado por él. Una cobertura 4G (telefonía e internet) en las zonas rurales es importante para facilitar el acceso y el contacto con los consumidores mediante el desarrollo de la digitalización.

5.2.4. Una preocupación frecuente es la de cuestionar la capacidad de la agroecología y de las cadenas de proximidad para alimentar al mundo y a los 10000 millones de personas que se prevén para 2050. El trabajo de muchas organizaciones de investigación es claro en este sentido: a nivel internacional, el desarrollo de la agroecología y la movilización de recursos dentro y fuera de la agricultura son fundamentales y posibles, habida cuenta de los imperativos económicos, ambientales y sociales. En Europa, estudios recientes del IDDRI (Instituto de Desarrollo Sostenible y Relaciones Internacionales) muestran que es posible alimentar a toda la población europea para 2050 a través de una transformación agroecológica progresiva, que integre la ganadería, los cultivos y los árboles con un objetivo de emisiones de carbono nulas.

5.3. *El camino hacia la agroecología*

5.3.1. El despliegue del proyecto agroecológico a escala de la UE debe basarse en un plan de acción estructurado, recurriendo a diferentes herramientas en los distintos planos de la acción pública y privada que abarquen numerosos temas: formación, desarrollo agrícola, reorientación de las ayudas, adaptación de la reglamentación, territorialización de los sectores, selección genética, regiones de ultramar y acción internacional ⁽²⁴⁾. Por lo tanto, sería conveniente que la UE trabajara en las oportunidades de apoyo para que la agroecología y las cadenas cortas puedan desarrollarse conjuntamente y concertarse con el fin de garantizar su sostenibilidad común. Es importante que esta palanca de acción sea lo suficientemente ambiciosa para que muchas empresas agrícolas puedan comprometerse a largo plazo con esta transición. La noción de temporalidad es importante, porque permitirá simultáneamente dar tiempo a las partes interesadas para asumir su compromiso y para garantizar la transición completa a un sistema cuya implantación, en la práctica, resulta compleja.

⁽¹⁸⁾ https://ec.europa.eu/eip/agriculture/sites/agri-eip/files/eip-agri_brochure_short_food_supply_chains_2019_en_web.pdf.

⁽¹⁹⁾ <http://www.shortfoodchain.eu/news/>

⁽²⁰⁾ www.rmt-alimentation-locale.org/

⁽²¹⁾ <http://www.civam.org/images/M%C3%A9lanie/AcceCible/PRESENTATION-Accessible.pdf>.

⁽²²⁾ <http://rnp.at.fr/les-projets-alimentaires-territoriaux-pat/>

⁽²³⁾ Reglamento (CE) 852/2004.

⁽²⁴⁾ Claveiro, C., «La transition agroécologique: défis et enjeux» (La transición agroecológica: desafíos y retos), *Les avis du CESE*, 2016.

5.3.2. Una política alimentaria global, como la promovida por el CESE durante varios años, dirigida por un Consejo europeo de alimentación —en el que el CESE podría desempeñar el papel impulsor— y coordinada, a nivel de las direcciones generales correspondientes, por un vicepresidente de la Comisión Europea, puede proporcionar el marco para un programa. Estudios de IPES-Food han llevado la propuesta de una política alimentaria común al nivel de la Unión Europea ⁽²⁵⁾.

5.3.3. El trabajo de la FAO puede ser una fuente de inspiración para el desarrollo de la agroecología a escala europea. Las recomendaciones del «Simposio regional sobre sistemas agrícolas y alimentarios sostenibles en Europa y Asia Central» son particularmente esclarecedoras a este respecto. La guía para el «Establecimiento de vínculos entre las pequeñas explotaciones y los mercados», adoptada en 2016 por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, recomienda a los Estados apoyar los mercados territoriales (local, regional, nacional) para la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible.

Bruselas, 17 de julio de 2019.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

⁽²⁵⁾ IPES-Food, *Towards a Common Food Policy for the European Union* [Hacia una política alimentaria común para la Unión Europea], Bruselas, IPES Food, 2017.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La actividad agrícola y el reto de la rentabilidad»**(Dictamen de iniciativa)**

(2019/C 353/12)

Ponente: **Arnold PUECH D'ALISSAC**

Decisión del Pleno	20.2.2019
Fundamento jurídico	Artículo 32, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en sección	28.6.2019
Aprobado en el pleno	18.7.2019
Pleno n.º	545
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	188/0/5

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. La rentabilidad y la viabilidad económica de la agricultura son un tema importante en la UE, donde la renta de un agricultor equivale, de media, a tan solo el 46,5 % de la de otros sectores económicos. Pese a su baja rentabilidad, el sector agrario de la UE desempeña un papel vital como motor de las economías rurales y productor de unos alimentos de calidad que cumplen las normas más estrictas del mundo. Resulta imposible alcanzar la sostenibilidad medioambiental si no se tienen en cuenta los aspectos económicos, comerciales, medioambientales y sociales, igualmente importantes, de la actividad agraria.

1.2. El sector agrícola europeo proporciona a los consumidores seguridad alimentaria ante la creciente presión del cambio climático y las demandas sociales de sostenibilidad medioambiental. Además, contribuye activamente a mantener la competitividad y la dinámica de la UE en los mercados internacionales y a garantizar el superávit comercial de la UE. El sector agrícola de la UE es también una de las principales fuentes de empleo, que da trabajo a más de 40 millones de personas en toda la UE. En estas áreas, la agricultura es a menudo el único sector económico que genera crecimiento y creación de empleo.

1.3. La UE necesita una cadena alimentaria justa, transparente, equitativa y que funcione correctamente, esto es, una cadena beneficiosa para los agricultores y para todas las partes interesadas, incluidos los transformadores, los distribuidores y, ante todo, los consumidores. A nivel nacional, debe considerarse la posibilidad de un enfoque inverso de negociación en el mercado a través de la creación de cadenas de valor al objeto de ofrecer a los agricultores unos ingresos mensuales que dupliquen el salario mínimo.

1.4. El sector agrario de la UE da lugar a unas externalidades y a unos servicios públicos positivos que no están reconocidos por el mercado. El objetivo de garantizar la seguridad alimentaria, respetando al mismo tiempo las normas de producción más estrictas, se ha alcanzado. No obstante, están surgiendo nuevos desafíos, tales como el cambio climático, una mayor volatilidad de los precios, la competencia desleal de sistemas de producción con normas menos rigurosas, prácticas comerciales desleales, despoblamiento de las zonas rurales y el envejecimiento de la población agrícola, o que ponen en dificultades a los agricultores de la UE en el mercado internacional.

1.5. Las nuevas tecnologías, junto con unas actividades de investigación e innovación inclusivas, son parte de la solución para preservar la competitividad del sector agrario de la UE y permitir a los agricultores de la UE atajar el problema de la sostenibilidad de un modo directo y eficaz.

1.6. La educación y el desarrollo de competencias durante toda la vida son esenciales para dotar a los agricultores europeos de las herramientas adecuadas para explotar mejor el nuevo potencial de la tecnología y aplicar soluciones innovadoras en sus explotaciones agrícolas.

1.7. Los agricultores de la UE han puesto en marcha diversas medidas para mejorar su contribución a la lucha contra el cambio climático, pues, cada vez con más frecuencia, son testigos de sus efectos al verse afectados por la alteración de los períodos de cosecha, heladas tempranas o tardías, incendios, inundaciones y sequías. Además, las medidas medioambientales no han de poner en peligro la seguridad alimentaria y deben tener en cuenta que los agricultores necesitan una remuneración justa por el trabajo adicional que a menudo exigen las medidas sostenibles y de mitigación.

1.8. Una UE fuerte aspira a cumplir no solo los objetivos del Tratado de Lisboa, sino también objetivos globales como el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. Estos ambiciosos compromisos han de respaldarse con un presupuesto sólido y unas políticas eficaces que garanticen el futuro, el desarrollo y la prosperidad de la agricultura y de las zonas rurales. Los agricultores y las cooperativas agrarias europeos necesitan un presupuesto sólido para la PAC durante el próximo período.

2. Introducción

2.1. El CESE está elaborando el presente dictamen para destacar el importante papel de los agricultores europeos y su contribución a la economía de la UE, al velar por la seguridad alimentaria y mantener vivas las zonas rurales. A menudo esta contribución no se ve recompensada como se merece, lo que disuade a las nuevas generaciones de hacerse cargo de las explotaciones agrícolas familiares y merma el atractivo del sector para los recién llegados.

3. El papel de los agricultores en la UE

3.1. *La contribución a la seguridad alimentaria, a la producción de alimentos sanos y nutritivos, y al conjunto de la economía de la UE*

3.1.1. En un contexto de creciente demanda de alimentos y biomasa, los agricultores de la UE, sus cooperativas y empresas están comprometidos con el objetivo de producir, transformar y comercializar alimentos seguros, nutritivos y de gran calidad para los ciudadanos europeos y los consumidores de todo el mundo. Proporcionan a los consumidores seguridad alimentaria ante la cada vez mayor presión del cambio climático y las demandas sociales de sostenibilidad medioambiental. Además, el sector agrario europeo contribuye activamente a mantener la competitividad y el dinamismo de la UE en los mercados internacionales. Según Eurostat ⁽¹⁾, el sector agrícola representaba el 1,2 % del PIB de la UE en 2017 y creó un valor añadido (bruto) de 188500 millones EUR, contribuyendo activamente al excedente comercial de la UE con 137000 millones EUR de exportaciones agrícolas durante el mismo período.

3.2. *Empleo en las zonas rurales y desfavorecidas*

3.2.1. La cadena alimentaria de la UE es uno de los mayores sectores económicos de la Unión, mantiene y crea crecimiento y puestos de trabajo dando empleo a unos cuarenta millones de personas. Unos diez millones de personas tienen un empleo directo y trabajan en explotaciones agrícolas y cooperativas agrarias. En algunas zonas o regiones, la agricultura es la única fuente de empleo.

3.3. *Los agricultores como defensores de los paisajes tradicionales y gestores de la tierra*

3.3.1. Los agricultores de la UE, las empresas agrícolas y sus cooperativas gestionan unos 173 millones de hectáreas, lo que equivale a aproximadamente un 39 % de la superficie total de la UE. Junto con sus familiares, preservan el paisaje rural y la biodiversidad, por lo que generan numerosos beneficios para la sociedad: con su trabajo diligente en la gestión de la tierra y el paisaje, están contribuyendo activamente a mitigar los efectos de las grandes catástrofes en caso de darse unas condiciones meteorológicas extremas. Muchos agricultores son a la vez propietarios forestales y su contribución a la gestión sostenible de los bosques es considerable. Asimismo, los agricultores ayudan a preservar y recuperar el paisaje tradicional de las zonas rurales de la UE, por lo que garantizan la conservación del patrimonio cultural y crean sinergias positivas con el sector turístico europeo. Sin embargo, los esfuerzos realizados por la agricultura hasta la fecha no pueden ocultar que es necesario esforzarse aún más y que es preciso tomar medidas para alcanzar los objetivos europeos y mundiales en materia de biodiversidad, lo que incluye la protección de las abejas, los insectos y las aves. Esto está en parte en conflicto con los requisitos de rentabilidad, razón por la cual la UE debe recompensar absolutamente la mayor contribución medioambiental de la agricultura con recursos adicionales asignados a la PAC.

(¹) Eurostat, Agriculture, forestry and fishery statistics 2018.

4. **Cambios en la actividad agrícola**

4.1. ***Aumento de las demandas sociales: dietas saludables, origen y calidad de los alimentos, incidencia en el medio ambiente y bienestar animal***

4.1.1. Los consumidores disponen de una enorme cantidad de información relacionada con los productos que consumen a diario y prestan cada vez más atención al origen y a la calidad de los alimentos, así como a su impacto ambiental. Otros factores importantes que orientan la elección del consumidor son el respeto de prácticas que garanticen el bienestar animal y la distancia a la que se ha producido el alimento, incluido el acortamiento de las cadenas alimentarias.

4.1.2. Para responder a las expectativas de los consumidores, los agricultores de la UE han empezado a aplicar medidas para mejorar aún más el bienestar de los animales y reducir cualquier incidencia negativa de las actividades agrícolas en el medio ambiente y la calidad del suelo, al tiempo que producen productos de alta calidad. Los agricultores de la UE, junto con las autoridades públicas y el mundo académico, están invirtiendo energía y recursos para responder a este nuevo patrón de consumo.

4.2. ***El papel de la tecnología en la agricultura***

4.2.1. El sector agrario de la UE es pionero en la revolución tecnológica y digital, pues ha logrado numerosos y decisivos avances en genética, vehículos automáticos, robots, drones, imágenes vía satélite, teledetección, macrodatos, etc. Asimismo, los agricultores siempre han adoptado, desarrollado y aplicado modelos empresariales agrícolas y prácticas agronómicas innovadores, incluidos nuevas técnicas y métodos de producción que han aumentado el rendimiento y logrado una mejor adaptación de las prácticas agrícolas a las circunstancias cambiantes.

4.2.2. Desde esta perspectiva, las nuevas tecnologías ayudan a los agricultores de la UE a garantizar la seguridad alimentaria sin dejar de cumplir las normas más estrictas del mundo y satisfacer las expectativas de los consumidores. En este sentido, las nuevas tecnologías permiten a los agricultores de la UE responder a los problemas medioambientales de modo directo y eficaz. Por ejemplo, es factible reducir los productos fitosanitarios (PFS) empleando una combinación de tecnologías que acompaña a los agricultores en todos los aspectos de la producción. Entre otras, las nuevas técnicas de cultivo son las que más influyen a la hora de reducir el uso de PFS y mejorar la resistencia de las plantas y los animales frente a las plagas, los hongos y los patógenos externos.

4.2.3. El papel de las tecnologías no solo está vinculado con la propia producción, sino también con la rastreabilidad, la seguridad alimentaria, el bienestar animal y las medidas de mitigación de los efectos del cambio climático, que ayudan a mantener el sector agrario de la UE como uno de los más avanzados y seguros del mundo.

4.2.4. El acceso a la financiación es vital para los agricultores de la UE a fin de aplicar soluciones tecnológicas innovadoras en las explotaciones agrícolas. En este sentido, hay que preservar y promover la función de subsidiariedad del segundo pilar de la PAC en el marco de la nueva PAC. Es importante entender que los agricultores de la UE solo aplicarán en sus empresas los últimos avances tecnológicos si pueden acceder fácilmente al crédito.

5. **Retos**

5.1. ***El cambio climático***

5.1.1. Los agricultores de la UE contribuyen de forma decisiva a la lucha contra el cambio climático, pues, cada vez con más frecuencia, son testigos de sus efectos al verse afectados por la alteración de los períodos de cosecha, heladas tempranas o tardías, incendios, inundaciones y sequías. Por consiguiente, la adopción de medidas eficaces de adaptación al cambio climático es vital para la viabilidad de las explotaciones agrícolas. Al mismo tiempo, los agricultores están reduciendo las emisiones dentro y fuera de las explotaciones por medio de prácticas de gestión sostenible, introduciendo nuevas tecnologías y un uso más eficiente de los cultivos, la paja, el estiércol y otros residuos para la producción de energía renovable, utilizando la calefacción solar y suministrando electricidad proveniente de la energía eólica y de otras fuentes. Los productos de los cultivos y los residuos del ganado pueden emplearse asimismo para producir biocarburantes y materiales industriales renovables en la propia explotación siguiendo los principios de la economía circular. Todo ello contribuye a reducir las emisiones en otros sectores y la dependencia de la UE del suministro de combustibles fósiles.

5.1.2. Cabe señalar que el Acuerdo de París y los Objetivos de Desarrollo Sostenible establecen unas metas importantes para el sector agrario de la UE que deben alcanzarse entre 2030 y 2050. Los agricultores de la UE están preparados para asumir estos desafíos si se les dota de las herramientas adecuadas. La «caja de herramientas» debe incluir un marco político positivo y fácilmente comprensible por el usuario, nuevas tecnologías, estrategias de gestión del agua (almacenamiento e irrigación) y un presupuesto sólido de la PAC que respalde los esfuerzos adicionales de los agricultores. Privar a los agricultores de alguna de las herramientas anteriores podría poner en peligro la seguridad alimentaria y afectar negativamente a la calidad de la producción de alimentos de la UE.

5.2. **La renta del sector agrario**

5.2.1. Según Eurostat ^(?), en la EU-28 la renta agrícola por unidad de trabajo anual (UTA), expresada como un índice, fue un 10,9 % mayor en 2017 que en 2016. No obstante, esto debe compararse con otros sectores económicos en los que la renta media es mucho más elevada. De hecho, en comparación con los salarios medios de la economía, la renta empresarial de un agricultor por unidad de trabajo familiar tan solo equivalió al 46,5 % en 2017.

5.2.2. Esta situación tiene repercusiones serias para el desarrollo del sector por lo que respecta a su atractivo global para agentes externos, inversores y socios bancarios, lo que impide el desarrollo de sinergias con otros sectores económicos e intensifica el problema del relevo generacional en las zonas rurales.

5.3. **La volatilidad de los precios y la aparición de nuevos mercados**

5.3.1. En 2017, los precios en términos reales (en dinero constante) de la mayoría de los principales productos fueron más elevados que en el año anterior: el precio medio de la leche fue un 17,1 % mayor que en 2016; los precios del ganado porcino, un 8,3 % más elevados; los cereales subieron un 3 %; los precios del ganado bovino ascendieron un 2,2 % y los precios de las aves de corral también fueron más elevados (+ 1 %). En cambio, en 2017 los precios en términos reales del ganado ovino y caprino siguieron disminuyendo (- 1,4 %). Esta tendencia positiva de la mayoría de los productos básicos fue parte del boom que comenzó en 2003. No obstante, en 2008 se produjo un grave desplome de los precios que disparó la volatilidad en el mercado internacional, lo que a su vez puso en una situación difícil a los agricultores pequeños y medianos de la UE y a los nuevos inversores en el sector agrícola.

5.3.2. Debido a su carácter heterogéneo, el sector agrario de la UE reaccionó de manera distinta a la sacudida de los precios en 2008: muchos agricultores pequeños y medianos se vieron forzados a depender únicamente de los pagos directos de la PAC para mantener sus actividades, aunque ello no resultó suficiente para garantizar la sostenibilidad económica de las explotaciones. En cuanto a las exportaciones de la UE, el principal socio de la Unión en el comercio de productos agrícolas son los EE. UU.

(a los que corresponde un 16 % de las exportaciones agrícolas totales, con un valor neto de 33300 millones EUR en 2017). Con una concentración semejante de las exportaciones en un único mercado, el sector agrario de la UE está expuesto a las decisiones políticas de terceras partes que podrían desembocar en graves fluctuaciones de los precios (por ejemplo, por la aplicación de prohibiciones de exportación o elevados derechos arancelarios).

El mercado único de la UE es el mercado más abierto y accesible del mundo, y los agricultores de la UE se enfrentan al reto de competir con productos agrícolas importados que están sujetos a normas de producción diferentes. No obstante, la rastreabilidad de los productos alimentarios procedentes de terceros países aún puede perfeccionarse y podría generar varias controversias en torno a la calidad y el etiquetado de los alimentos relacionados con los productos importados (esto es, productos alimentarios desarrollados mediante nuevas técnicas de cultivo, la utilización de PFS, el respeto de las normas sobre el bienestar animal, etc.). Estas importaciones resultan muy competitivas en el mercado de la UE gracias a sus normas de producción diferentes, lo que genera tensiones entre los agricultores de la UE, que ya cumplen las normas de producción más estrictas del mundo.

5.4. **El desdoblamiento de las zonas rurales y el relevo generacional**

5.4.1. Según la Comisión Europea, siete de cada diez jefes (el 71,5 %) de los 10,5 millones de explotaciones agrícolas de la UE son hombres y la mayoría (el 57,9 %) tienen 55 años o más. Tan solo uno de cada diez jefes de explotaciones (el 10,6 %) es un agricultor joven de menos de cuarenta años, y esta proporción es incluso menor entre las agricultoras (8,6 %).

5.4.2. Los agricultores, los propietarios de explotaciones forestales, las empresas agrícolas y las cooperativas agrarias constituyen la espina dorsal económica de las zonas rurales de la UE. El envejecimiento de los agricultores desencadena el desdoblamiento generalizado de las zonas rurales (la llamada «diáspora rural»), con consecuencias directas para el tejido económico y social de dichos territorios. Además, las nuevas generaciones se ven disuadidas de quedarse a cargo de la empresa familiar debido a la baja rentabilidad de la actividad agrícola y las dificultades para acceder a la tierra.

6. **Oportunidades**

6.1. **La digitalización y la agricultura de precisión**

6.1.1. La agricultura ha entrado en una era de mejoras digitales, en la cual todo dispositivo que genera datos durante las diferentes fases de la producción agrícola puede enviar dicha información para su recopilación, procesamiento y análisis. El uso de macrodatos podría ayudar a los agricultores a comprometerse con el futuro de la agricultura y a alcanzar objetivos ambiciosos.

(?) Eurostat, Agriculture, forestry and fishery statistics 2018.

6.1.2. Una explotación agrícola genera numerosos tipos de datos que pueden clasificarse en diversas categorías: datos agronómicos, financieros, relativos al cumplimiento, meteorológicos, medioambientales, sobre la maquinaria, relativos al personal, etc. Dichos conjuntos de datos provienen de una gran variedad de fuentes cada vez más potentes y rentables, como la maquinaria, los drones, los GPS, los sensores remotos, los satélites, los teléfonos inteligentes, etc., y son facilitados por los proveedores de servicios, órganos consultivos y autoridades públicas, entre otros. Además, otros socios de la cadena de valor, como los transformadores y los distribuidores, los supermercados, los hipermercados, incluso las agencias de publicidad, reúnen enormes cantidades de datos sobre los mercados en los que los agricultores venden sus productos.

6.1.3. La recopilación y el uso de datos en la agricultura no es un concepto nuevo; los agricultores llevan haciéndolo desde que nació la agricultura. Lo novedoso, sin embargo, es la oportunidad de desarrollar un sector agrario orientado a los datos gracias al tamaño y el volumen de los mismos, que crecen a un ritmo exponencial. Otra novedad es la calidad de la información obtenida en tiempo real a nivel de la explotación y la tecnología empleada para recopilar, almacenar, utilizar, gestionar, compartir, procesar y comunicar los datos.

6.1.4. La propiedad de los datos y el derecho a determinar quién puede acceder a ellos y utilizarlos es vital para mantener la participación de los agricultores en la aplicación de las nuevas tecnologías. En la actualidad no existe un marco común en el que se explique claramente la propiedad de los datos. Por esta razón, el sector agrícola de la UE elaboró un código de conducta sobre la puesta en común de datos agrícolas mediante acuerdos contractuales ⁽³⁾, en el que se explica el derecho de la entidad originadora a recibir una compensación por el uso de los datos creados como parte de su actividad.

6.1.5. La digitalización y la agricultura de precisión cumplen una función vital en la configuración del futuro del sector agrario de la UE. Además, tienen repercusión en el mercado laboral y el tipo de capacidades necesarias en la agricultura, a la vez que redefinen el papel de los agricultores y los modelos empresariales de las cooperativas agrarias.

6.2. **Medidas de mitigación de los efectos del cambio climático y adaptación al mismo**

6.2.1. En las últimas décadas, el sector agrícola de la UE ha puesto en marcha un gran número de medidas para mejorar su sostenibilidad medioambiental. La PAC impone medidas medioambientales y prácticas de gestión sostenible estrictas y exigentes, que modifican la manera en que los agricultores operan en los campos, combinando eficazmente la calidad con la sostenibilidad.

6.2.2. La agricultura y la silvicultura tienen un importante papel que desempeñar en la mitigación de los efectos del cambio climático, puesto que son los únicos sectores económicos que, a través de la fotosíntesis, eliminan los gases de efecto invernadero de la atmósfera. Esta contribución del sector sigue sin reconocerse plenamente ni calcularse o contabilizarse de manera adecuada, y debería evaluarse mejor cómo los bosques y los cultivos anuales y permanentes podrían contribuir a las emisiones de gases de efecto invernadero, algo que los responsables políticos deberían tener en cuenta.

6.2.3. En la actualidad, los agricultores desearían que tanto estos como la sociedad en su conjunto reconocieran sus esfuerzos para combatir el cambio climático. Los responsables políticos, en particular, deben tener en cuenta que las medidas medioambientales no pueden poner en peligro la seguridad alimentaria, y que los agricultores necesitan una remuneración justa por el trabajo adicional que a menudo exigen las medidas sostenibles y de mitigación.

6.3. **Una mayor transparencia del mercado a lo largo de la cadena alimentaria**

6.3.1. El valor añadido se distribuye a lo largo de la cadena de valor de la siguiente manera: aproximadamente un 25 % corresponde al agricultor, un 25 % a la transformación alimentaria y un 50 % a la distribución y a los servicios alimentarios, según la ficha informativa de la Comisión publicada en marzo de 2017.

6.3.2. En la actualidad, es necesario cumplir estrictamente la Directiva de la UE sobre prácticas comerciales desleales. Entre las empresas de la cadena agroalimentaria, se registra de forma permanente una desproporción notable en el poder de negociación entre los agricultores y los transformadores de productos agrícolas y productos alimenticios. En esta situación desequilibrada intervienen con mucho poder grandes organizaciones comerciales (supermercados, hipermercados, grandes cámaras de las industrias alimentarias y de transformación que operan en toda Europa).

6.3.3. Las fases de transformación y distribución han aumentado su valor añadido total en la cadena alimentaria a raíz del incremento de la demanda de productos preparados entre los consumidores. Al mismo tiempo, el valor añadido en la agricultura ha venido reduciéndose desde 2014 (un 4 % menor en 2016). Esto se debe al aumento de los costes de los insumos a causa de la competencia por los recursos escasos, así como a las posibilidades limitadas de que disponen los agricultores para añadir valor al producto básico o ser remunerados por ello.

⁽³⁾ COPA COGECA-EU Code of conduct on agricultural data sharing by contractual agreement (Código de Conducta Europeo sobre el uso compartido de datos agrícolas).

6.3.4. Además, en su estudio reciente *Ripe for change* (Listos para el cambio, 2018), Oxfam subrayó la desigualdad de la cadena alimentaria basándose en ejemplos del Reino Unido, los Países Bajos y Alemania, entre otros. Al examinar en detalle el desglose de los precios finales de consumo, el estudio centrado en el Reino Unido comprobó que, en 2015, más de la mitad del precio iba a parar a los supermercados (52,8 %), el 38,5 % a los comerciantes y fabricantes de alimentos, y tan solo el 5,7 % del precio terminaba en manos de los agricultores y trabajadores a pequeña escala. El 3 % restante del precio se destinaba al coste de los insumos.

6.3.5. Dadas las circunstancias y habida cuenta del elevado nivel de concentración del sector de distribución y la importancia clave de defender un mercado interior que funcione adecuadamente, la legislación marco de la UE, que incluye la prohibición de prácticas comerciales desleales mediante mecanismos de control y ejecución, combinados con sanciones disuasorias, ha sido un buen punto de partida. Es vital proseguir con este esfuerzo para aumentar la transparencia del mercado y garantizar un porcentaje justo del valor a los agricultores. Además, en julio de 2020 se aplicará el nuevo Reglamento sobre los trabajadores desplazados, que deberá contribuir a un comercio más transparente y justo entre los agricultores a nivel nacional.

6.3.6. A nivel nacional, debe considerarse la posibilidad de un enfoque inverso de negociación en el mercado a través de la creación de cadenas de valor al objeto de ofrecer a los agricultores unos ingresos mensuales que dupliquen el salario mínimo.

7. Soluciones

7.1. El sistema de las explotaciones familiares, tan valorado por los consumidores europeos, necesita políticas adecuadas, una regulación justa y razonable, así como una legislación sólida y eficaz, que contribuyan a frenar la grave amenaza que suponen la extrema volatilidad de los precios y el desequilibrio de poder, cada vez mayor, en la cadena de suministro. El Grupo Operativo sobre Mercados Agrícolas es un paso en esta dirección, pero debe reforzarse aún más.

7.2. *Investigación e innovación adaptadas a las necesidades de los agricultores, un enfoque de múltiples agentes y la implicación directa de las partes interesadas*

7.2.1. La implicación de las partes interesadas es clave para poner en práctica la investigación. Situar los intereses de los agricultores en el corazón del proceso de innovación no solo acelerará significativamente su impacto, sino que además garantizará la viabilidad de los resultados de la investigación y la innovación. Además, esto contribuirá a garantizar que los fondos concedidos a la investigación se empleen mejor.

7.2.2. Los agricultores, las empresas agrícolas, los propietarios de explotaciones forestales y sus cooperativas son, por medio también de programas gubernamentales, motores de la innovación y el crecimiento económico. Por ello, es preciso promover y alentar su implicación desde el principio en actividades de investigación e innovación en los ámbitos de la agricultura, la alimentación, la silvicultura y la acuicultura. Su participación en todas las fases de los proyectos garantizará una investigación e innovación más orientadas a la demanda y ayudará a colmar la actual brecha entre el mundo académico y la práctica, al avanzar hacia soluciones aplicables. En último término, esto debe traducirse en un aumento de la competitividad de nuestros agricultores.

7.3. *Excelencia y calidad (productos biológicos, indicaciones geográficas, marcas y cadena corta de suministro de alimentos)*

7.3.1. Los productos con un alto valor añadido, como la indicación geográfica y los productos ecológicos, son una buena fuente de ingresos para muchos operadores, especialmente para los agricultores. Estas cadenas alimentarias específicas son aún más interesantes en ausencia de intermediarios. En este caso, estas cadenas de distribución cortas se convierten en una fuente de ingresos muy rentable para los agricultores y la comunidad rural donde se producen estos productos.

7.3.2. En concreto, las cadenas alimentarias cortas de la UE constituyen una alternativa a las cadenas alimentarias más largas convencionales, en las cuales los pequeños agricultores o las cooperativas a menudo tienen una reducida capacidad de negociación y el consumidor no puede rastrear el origen del alimento hasta un productor conocido o la zona local. Este sistema alimentario reviste un interés considerable, dado que responde a una serie de necesidades y oportunidades de los agricultores y los consumidores. El desarrollo de cadenas alimentarias cortas de distinta índole (esto es, la venta directa por parte de individuos o colectivos, la agricultura apoyada por la comunidad o asociaciones) es uno de los enfoques de la política agrícola común para mejorar la competitividad en Europa. Las cadenas alimentarias cortas pueden actuar como un motor del cambio y servir como modelo para aumentar la transparencia, la confianza, la equidad y el crecimiento a lo largo de la cadena alimentaria.

7.3.3. La existencia de una cantidad suficiente de alimentos garantiza un cierto grado de estabilidad social en la vida de los ciudadanos de la UE, si se compara con la situación de una parte de nuestro planeta en la que falta alimentos, lo que también conduce a una migración económica hacia los países de Europa o hacia otros países.

7.4. ***La educación y el desarrollo de nuevas capacidades para el sector primario (abreviado)***

7.4.1. Según Eurostat, la mayoría de los jefes de explotaciones agrícolas en la UE solo cuenta con experiencia práctica; este era el caso de siete de cada diez (el 68,3 %) en 2016. Menos de uno de cada diez jefes de explotaciones (el 9,1 %) había cursado una formación agrícola completa, y el resto (el 22,6 %) tenía formación agrícola básica.

7.4.2. La enseñanza en el sector primario es crucial para fomentar la modernización y mejorar el uso de nuevas tecnologías.

7.4.3. En la actualidad esto es vital, ahora que las competencias digitales se están convirtiendo en un elemento esencial de la gestión agrícola moderna. Dichas competencias son necesarias en numerosos ámbitos, y la agricultura no es una excepción. Se necesitan más personas con competencias digitales y en las TIC en el ámbito de la agricultura, pero existe un patente déficit de capacidades en la economía, especialmente en las zonas rurales.

7.4.4. A fin de que la comunidad agrícola aproveche plenamente las oportunidades de la transformación tecnológica y digital, es preciso mejorar el nivel de competencias digitales de los trabajadores agrícolas.

7.4.5. Lo anterior puede lograrse a nivel de las explotaciones y también en las asociaciones y cooperativas, así como en el sistema de educación y formación de la UE, que debe ofrecer programas a lo largo de la vida para desarrollar nuevas capacidades.

Bruselas, 18 de julio de 2019.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Transporte, energía y servicios de interés general como motores del crecimiento sostenible en Europa a través de la revolución digital»

[Dictamen de iniciativa]

(2019/C 353/13)

Ponente: **Alberto MAZZOLA**

Coponente: **Evangelia KEKELEKI**

Decisión del Pleno	24.1.2019
Fundamento jurídico	Artículo 32, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	3.7.2019
Aprobado en el pleno	17.7.2019
Pleno n.º	545
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	183/13/19

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE considera que la solidez de los sistemas europeos de transporte, energía y servicios de interés general es vital para lograr un continente plenamente integrado que aborde los retos globales del crecimiento sostenible competitivo en un entorno moderno, digitalizado e inteligente capaz de afrontar el crecimiento económico, la prosperidad, las oportunidades de empleo, la pobreza, la desigualdad, el clima, la paz y la justicia, como exigen los objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas. La participación y el compromiso activos de los ciudadanos de la UE —en cuanto que emprendedores, productores, trabajadores, consumidores, prosumidores, inversores y usuarios finales— deben situarse, de acuerdo con el CESE, en el núcleo de las opciones y acciones políticas.

1.2. El CESE se muestra firmemente convencido de que la culminación del mercado único de la UE continúa siendo el pilar más importante para reforzar el crecimiento digital europeo. El CESE pide a la Comisión Europea que haga cumplir la legislación adoptada y verifique su correcta aplicación por lo que respecta a empresas y consumidores, e **insta a la Comisión a que examine el Libro Blanco sobre el mercado único** a fin de diseñar una estrategia para culminar el mercado único para 2025, al objeto de conseguir unas empresas más fuertes junto con una protección del consumidor y del trabajador más amplia y que abarque un transporte, una energía y unos servicios de interés general europeos nuevos e inteligentes plenamente interconectados e interoperables.

1.3. El CESE recomienda el desarrollo de un **entorno normativo que impulse la competencia y la innovación** y dote a ciudadanos y empresas de confianza y del conocimiento de los beneficios de la tecnología digital aplicada al transporte, la energía y los servicios de interés general para los ciudadanos, los consumidores, las empresas y los trabajadores, incluida la combinación de todos ellos en una única «persona digital». El CESE sugiere dejar atrás el concepto de «propiedad de los datos» y avanzar hacia una definición de los «derechos sobre los datos» de personas y entidades jurídicas. Los consumidores deben tener control sobre los datos generados por dispositivos conectados a fin de garantizar su privacidad.

1.4. **El flujo libre de datos es esencial.** Por consiguiente, el CESE pide soluciones eficaces que eliminen los problemas asociados a la accesibilidad, interoperabilidad y transferencia de los datos, asegurando al mismo tiempo una protección y privacidad de datos adecuadas, una competencia leal y una mayor elección para el consumidor. Estas mismas condiciones han de aplicarse a las empresas públicas y privadas de forma recíproca por lo que respecta a los intercambios de datos y la compensación de costes.

1.5. El CESE pide a la Comisión y a los Estados miembros que asignen recursos y competencias suficientes para supervisar y aplicar de manera eficiente la legislación en vigor. Asimismo, el CESE solicita a los Estados miembros que adopten con prontitud la propuesta de la Comisión de un **régimen de recurso colectivo de la UE**. Deberá garantizarse que solo prospere la tramitación de los casos bien fundados, evitándose así un número excesivo de litigios.

1.6. El CESE mantiene una postura clara sobre la cuestión relativa al grado en que es éticamente aceptable delegar las decisiones a **sistemas basados en la inteligencia artificial (IA)**: todos los sistemas automatizados, independientemente de su complejidad, tienen que funcionar de acuerdo con el principio de control humano sobre la máquina.

1.7. **El CESE pide a la Comisión que publique orientaciones y aclaraciones sobre el Reglamento General de Protección de Datos (RGPD)**, a fin de lograr una aplicación uniforme y un nivel elevado de protección de los datos y los consumidores, entre otros en los automóviles automáticos y conectados, y de revisar las normas en materia de seguros y de responsabilidad por productos para adaptarlas a una situación en la que el *software* tomará cada vez más decisiones. La ciberseguridad reviste una importancia crucial para garantizar una transición segura y aceptada.

1.8. El CESE **insta a la Comisión Europea a que desarrolle un marco adecuado para que los sistemas nacionales de salud digitalizados compartan**, de conformidad con el RGPD, es decir, bajo estrictas condiciones de privacidad y anonimato, los datos sanitarios de los ciudadanos de la UE con fines de investigación e innovación a cargo de instituciones y empresas de la UE.

1.9. Como quiera que la **5G** elevará la tecnología móvil y de internet al estatus de **tecnología de alcance general**, que contribuirá de forma sustancial al «proceso de mutación industrial que revoluciona incesantemente la estructura económica desde dentro, destruyendo ininterrumpidamente lo antiguo y creando continuamente elementos nuevos [...]», el CESE **insta a las instituciones y los Estados miembros de la UE a culminar el Mercado Único Digital, también desarrollando capacidades para integrar y utilizar los servicios 5G, a fin de defender y mejorar la competitividad de las industrias europeas**, como la del transporte y la automoción, la energética, la química y la farmacéutica, la manufacturera, incluidas las pymes, y la financiera, donde Europa es una potencia líder mundial.

1.10. El CESE solicita a la Comisión que supervise rigurosamente los progresos del despliegue y el uso real de la 5G, y pide a los Estados miembros que continúen acelerando el proceso. El CESE sugiere adoptar **una política europea que exija que cada país disponga como mínimo de dos proveedores, al menos uno de ellos europeo**.

1.11. Además, para poder evaluar los posibles riesgos de las radiaciones electromagnéticas para la salud humana y el medio ambiente, el CESE pide a la Comisión que encargue un estudio sobre el impacto biológico de la radiación de la 5G.

1.12. El CESE señala que la transformación digital de los sistemas europeos de energía y transporte exige a los trabajadores y empleados de todos los niveles nuevos conjuntos de capacidades y pone de relieve la necesidad de unos lazos más estrechos entre los proveedores de educación y de formación y la industria que fomenten **mecanismos a gran escala para reforzar la alfabetización digital y las capacidades digitales** y la formación permanentes, cuestiones a las que debe contribuir el Fondo Social Europeo. La educación y la formación también son necesarias para que los ciudadanos y los consumidores no queden excluidos del mercado digital a causa de la falta de acceso a la red de comunicaciones electrónicas o del analfabetismo digital. El CESE considera necesario mejorar la ciberhigiene, también mediante campañas de sensibilización entre individuos y empresas ⁽¹⁾.

1.13. Con objeto de organizar la transición hacia la movilidad de emisiones bajas y nulas, el CESE **respalda un enfoque integrado, sistémico y tecnológicamente neutro**: unos vehículos y unas infraestructuras de emisiones bajas y nulas; una transición gradual y a largo plazo hacia los combustibles alternativos y con cero emisiones netas de carbono; una mayor eficiencia, como con el Cielo Único Europeo, aprovechando al máximo las tecnologías digitales, como en el caso del Sistema Europeo de Gestión del Tráfico Ferroviario (ERTMS), y la tarificación inteligente y fomentando en mayor medida la integración multimodal y el paso a unos modos de transporte más sostenibles; y **unos ciudadanos empoderados con una conectividad cada vez mayor para optar por la «movilidad como un servicio»**.

(1) DO C 227 de 28.6.2018, p. 86.

- 1.14. Según el CESE, la contribución del sector energético a la descarbonización debería canalizarse a través de varias medidas:
- el despliegue de tecnologías emergentes clave para una economía circular, eficiente en el uso de los recursos y climáticamente neutra;
 - **la concentración en las redes energéticas inteligentes** para integrar y optimizar el uso de diversas fuentes renovables;
 - tecnologías limpias en la producción, el almacenamiento, el transporte, la distribución y el consumo de energía, la respuesta de la demanda, la eficiencia energética, los edificios y la microgeneración;
 - una estrategia especial para las industrias y las regiones de gran consumo de energía;
 - un régimen de comercio de derechos de emisión más robusto, y
 - unos instrumentos reforzados en favor de la seguridad y la ciberseguridad de las estructuras y redes.

1.15. El CESE señala que:

- las grandes infraestructuras europeas interconectadas de energía, transporte y comunicaciones son los puntos nodales vitales del mercado único, y resultarán necesarios si la UE pretende mantenerse en la vanguardia del progreso y la competencia en todo el mundo;
- la prioridad del transporte de culminar la red RTE-T requiere unas inversiones, solo para la red básica, de unos **50000 millones EUR** para 2030;
- se calcula que, durante los próximos cinco años, las inversiones en Europa de los agentes del mercado en la 5G oscilarán entre **60000 y 100000 millones EUR** al año; la conectividad en las zonas rurales conllevaría una inversión de 127000 millones EUR;
- para alcanzar una economía de cero emisiones netas de gases de efecto invernadero se necesitarían inversiones adicionales de entre 175000 y 290000 millones EUR al año para sumar un total de **520 000-575 000 millones EUR** en energía, y unos **850 000-900 000 millones EUR** en transporte.

1.16. Para financiar estas enormes inversiones, que oscilan entre el 9 % y el 10 % del PIB de la UE, la mayoría de ellas de carácter privado y en gran medida adicional, el CESE **recomienda promover un entorno favorable a la inversión, incluida la aplicación de la «regla de oro de la inversión»**, así como nuevos regímenes de financiación a través de los instrumentos de cohesión, el BEI, el MCE e InvestEU, Horizonte Europa y las iniciativas conjuntas públicas y privadas. El CESE confía en que los inversores públicos y privados puedan asumir estas inversiones y, con este fin, recomiende que se simplifiquen los procedimientos administrativos, se amplíen los fondos y la financiación, se internalicen las externalidades negativas y positivas, y se fomente un entorno favorable a la inversión. La labor actualmente en marcha para crear una taxonomía de la financiación ecológica en la UE constituye un paso importante.

1.17. No obstante, el CESE se muestra firmemente convencido de que solo una **solución política y social transaccional** basada en una visión sistémica compartida, con un logro claro de objetivos intermedios verificables a corto y medio plazo, garantizaría la aceptación de un compromiso financiero de tales dimensiones por parte de los inversores privados y de unas inversiones públicas tan grandes por parte de los contribuyentes europeos.

2. Retos transversales

2.1. Los objetivos de desarrollo sostenible son un llamamiento a la acción de todos los países para conseguir un futuro mejor y más sostenible para todos. Estos abordan los retos globales a los que nos enfrentamos, incluidos los relativos al crecimiento económico, la prosperidad, la pobreza, la desigualdad, el clima, las oportunidades de empleo, y la paz y la justicia. Los ODS también son un llamamiento urgente para reorientar el planeta hacia una senda más sostenible. La digitalización está estrechamente ligada a los ODS, ya que los hace viables al capacitar a la industria, la innovación, las infraestructuras y la sociedad en su conjunto. Hay pruebas claras de la relación positiva entre la digitalización y la consecución de numerosos ODS.

2.2. El CESE considera que Europa ha de estar abierta al desarrollo y a la introducción de nuevos modelos de negocio, basados en plataformas digitales, siempre y cuando se garanticen la transparencia y las cláusulas sociales.

2.3. Si bien cada vez más personas tienen acceso a las tecnologías digitales, persiste una brecha digital respecto a su uso, pues algunas personas no tienen acceso a ellas, así como algunas personas son más capaces que otras de aprovechar la transformación digital para vivir mejor.

2.4. La transformación digital de la economía europea exige nuevos conjuntos de capacidades a todos los niveles. En numerosos Estados miembros no existen vínculos entre los proveedores de educación y la industria, mientras que, por el contrario, estos avances requieren reforzar la cooperación para impedir que se desarrollen disparidades y penuria de trabajadores cualificados. La educación y la formación continuas y el aprendizaje permanente son elementos fundamentales a la hora de adaptarse a la transformación del lugar de trabajo y de fomentar el desarrollo profesional. La educación y la formación, también a través de proyectos de investigación, son una forma esencial de fomentar el talento y proporcionar cualificaciones de alto nivel para que la UE siga siendo competitiva.

2.5. El CESE sostiene asimismo que la UE y los Estados miembros han de apoyar a los trabajadores que corran el riesgo de perder su puesto de trabajo como resultado de las transiciones digital y energética. A tal fin, el CESE pide a la Comisión, al Parlamento Europeo y al Consejo de la UE que garanticen que el Fondo Social Europeo y el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización se diseñan y financian adecuadamente para abordar estos desafíos.

2.6. El flujo libre de datos es esencial. Por consiguiente, el CESE pide soluciones eficaces que eliminen los problemas asociados a la accesibilidad, interoperabilidad y transferencia de datos, asegurando al mismo tiempo una protección y privacidad adecuadas. Estas mismas condiciones han de aplicarse a las empresas públicas y privadas de forma recíproca por lo que respecta a los intercambios de datos y la compensación de costes.

2.7. El CESE pide a la Comisión que garantice una competencia leal y la elección del consumidor en el ámbito del acceso a los datos. En el sector automovilístico, el acceso justo a los datos del vehículo será crucial para garantizar que los consumidores tengan acceso a unos servicios de movilidad competitivos, adecuados e innovadores. El CESE recomienda que la Comisión facilite orientaciones sobre cómo aplicar el RGPD y las normas de privacidad a los vehículos conectados y automatizados. En el ámbito del transporte público también podrían surgir retos similares para la movilidad como un servicio (MaaS por sus siglas en inglés).

2.8. El CESE solicita asimismo a la Comisión que revise las normas en materia de seguros y responsabilidad por los productos para adaptarlas a una situación en la que el *software* tomará cada vez más decisiones. Los principios de seguridad por diseño y seguridad por defecto deben aplicarse sistemáticamente para imprimir mayor confianza a la hora de adoptar de estas tecnologías.

2.9. La ciberseguridad reviste una importancia crucial para garantizar una transición segura. Es preciso abordar plenamente los retos detectados en sectores vitales a nivel de la UE fomentando el papel de la Agencia de la Unión Europea para la Ciberseguridad, a fin de reducir el riesgo de conexiones débiles en la red energética europea, cada vez más interconectada. El CESE acoge con especial satisfacción la labor de la Red Europea de Gestores de Redes de Transporte de Electricidad (REGRT de Electricidad) a este respecto.

2.10. Los sensores y el progresivo despliegue de contadores inteligentes generan enormes cantidades de datos que las partes interesadas pertinentes deben procesar y poner a disposición de un modo seguro y transparente que preserve las libertades individuales. El CESE subraya que, si bien el potencial de las tecnologías inteligentes es significativo, este pone a prueba, no obstante, numerosos principios bien asentados de la protección del consumidor, como la privacidad, la responsabilidad y la seguridad, así como los esfuerzos por combatir la pobreza energética. En cuanto a los datos, las autoridades reguladoras han de hallar un enfoque a través del cual los consumidores siempre tengan acceso a los datos que generan, así como control sobre ellos, y que fomente la competencia y aporte unos servicios innovadores.

2.11. La inteligencia artificial está a punto de transformar todos los sectores y plantea numerosos desafíos. Por ejemplo, son necesarias unas garantías respecto a la transparencia de la toma de decisiones automática y la prevención de la discriminación de los consumidores.

2.12. Los consumidores necesitan asimismo tener acceso a productos sencillos y normalizados, especialmente aquellos que sean inexpertos, de edad avanzada y se encuentren en situación vulnerable.

3. Transporte

3.1. En el mercado único de la UE, el sector del transporte equivale al 6,3 % del PIB de la Unión y da empleo directamente a unos 13 millones de personas en la UE, esto es, más del 7 % del empleo total de la UE, incluidos unos 2,3 millones de personas en el sector de la fabricación de automóviles.

3.1.1. El transporte es un factor indispensable para alcanzar varios de los [ODS] [...] en todo lo relacionado con el desarrollo económico, la industria y las pymes, así como el comercio y la inversión. Entretanto, el transporte también tiene problemas para cumplir el ODS n.º 2, así como los objetivos del Acuerdo de París ^(?).

3.1.2. La formulación de políticas en materia de transporte debe centrarse en la culminación de un mercado único justo, eficaz y plenamente digitalizado que reporte beneficios tangibles para todos. Actualmente se trata todavía de un mosaico, también de cara a la competencia internacional. El sector del transporte cumple asimismo una importante función como uno de los factores clave para culminar el mercado único en su conjunto.

^(?) DO C 367 de 10.10.2018, p. 9.

3.1.3. En el ámbito del transporte por carretera, aún no se ha encontrado un equilibrio adecuado y válido en toda la UE entre la liberalización y las cláusulas sociales que aplicar a los conductores, a pesar de los recientes cambios propuestos en la legislación en materia del transporte por carretera ⁽³⁾. Actualmente se considera que el principal problema en dicho sector es la falta de aplicación, junto con un déficit de en torno al 20 % de conductores.

3.1.4. El transporte de mercancías por ferrocarril en la UE, liberalizado en 2007, aún no es interoperable, pese a que el 50 % del tráfico es internacional. Debería seguir mejorándose la satisfacción de los pasajeros. El despliegue del ERTMS debería ser una pieza central de la estrategia digital de la UE en materia ferroviaria con vistas a permitir el aprovechamiento de sus ventajas (esto es, la armonización técnica y operativa, el aumento de la capacidad de la red, la mejora de la fiabilidad, la reducción de los costes de mantenimiento, la explotación automática de los trenes, etc.).

3.1.5. En el sector de la aviación, los mercados funcionan de forma más eficiente. Las tarifas aéreas se han reducido diez veces desde su liberalización y las rutas se han multiplicado por siete; sin embargo, los costes de las infraestructuras y del servicio se han duplicado. Por lo que se refiere a las diversas formas de empleo de la tripulación de vuelo, sigue habiendo un gran número de problemas e incertidumbres, unidos a veces a prácticas que constituyen una violación o una elusión de la legislación aplicable. En aras de una mayor eficacia, debería aplicarse plenamente el Cielo Único Europeo, lo que daría lugar a rutas más directas, un menor tiempo de viaje y una reducción de alrededor del 10 % de las emisiones de CO₂. El Consejo ha de cesar su bloqueo. El CESE pide la rápida adopción del Reglamento revisado sobre los derechos de los pasajeros aéreos por parte del Consejo, dado que se requiere una aclaración importante para reducir de forma considerable el número de asuntos judiciales.

3.1.6. El Reglamento sobre los servicios portuarios recientemente adoptado proporciona a los puertos y a sus partes interesadas un marco legislativo sólido, pero flexible; junto con la exención general por categorías para los puertos.

3.2. **Descarbonización y cero emisiones**

3.2.1. El transporte aún depende del petróleo para el 94 % de sus necesidades energéticas, y el transporte por carretera equivale en torno al 73 %. El transporte es el único sector de la UE que ha incrementado sus emisiones de CO₂ desde 1990.

3.2.2. En 2018, la Comisión presentó su visión para un futuro climáticamente neutro en 2050. Según esta, lograr una reducción drástica de las emisiones exigirá un enfoque sistémico integrado. Esto incluye promover i) la eficiencia global de los vehículos, así como unos vehículos y unas infraestructuras con unas emisiones bajas y nulas; ii) una transición hacia los combustibles alternativos y con cero emisiones netas de carbono para el transporte para 2050; iii) una mayor eficiencia del sistema del transporte, aprovechando al máximo las tecnologías digitales y la tarificación inteligente, así como fomentando en mayor medida la integración multimodal y el paso a unos modos de transporte más sostenibles, dotados de financiación suficiente para la transición y la ampliación de la red de transporte público en las zonas rurales y urbanas. Sin embargo, la transición hacia una economía más ecológica constituye un paso difícil y doloroso ⁽⁴⁾.

3.2.3. Se estima que para lograr una reducción del 100 % del CO₂ en el transporte para 2050 es necesaria una inversión de unos 800000 millones EUR anuales, financiada principalmente por el sector privado ⁽⁵⁾. Para apoyar dicha inversión, es preciso un marco reglamentario sólido para la financiación sostenible.

3.2.4. Por lo que respecta al enfoque tecnológicamente neutro, el CESE desearía destacar que las tecnologías de propulsión distintas de las eléctricas, como el hidrógeno o los combustibles líquidos no fósiles, como el HVO100, también ofrecen un gran potencial de movilidad limpia ⁽⁶⁾. Un cambio de modelo en favor del transporte público también es un medio para proteger activamente el clima. La fabricación de baterías eléctricas constituirá un factor de independencia energética,

3.2.5. El CESE coincide en que la aplicación del objetivo de la Organización Marítima Internacional (OMI) a la navegación debe reconocerse como la principal prioridad para este sector, con 2023 como hito para lograr un gran avance y desplegar las medidas con las que reducir las emisiones y definir las vías que se deberán seguir respecto a los futuros combustibles.

3.2.6. Invertir en infraestructuras de combustibles limpios y alternativos exige mucho tiempo y unos elevados costes a todos los modos, y ha de ir acompañado de los incentivos correspondientes para hacer uso de la infraestructura prevista, en primer lugar proporcionando toda la información que necesiten los usuarios a través de plataformas abiertas.

⁽³⁾ DO C 81 de 2.3.2018, p. 195.

⁽⁴⁾ ESPAS, *Challenges and choices for Europe (Retos y opciones para Europa)*, abril de 2019.

⁽⁵⁾ COM(2018) 773 final.

⁽⁶⁾ DO C 345 de 13.10.2017, p. 52; DO C 262 de 25.7.2018, p. 75.

3.3. **Cero víctimas mortales del transporte, la conducción autónoma y la movilidad como un servicio**

3.3.1. Los errores humanos están presentes en el 95 % de todos los accidentes de tráfico producidos en las carreteras europeas, en los cuales más de 25300 personas perdieron la vida en 2017 y 1,2 millones resultaron heridas, por lo que el coste de los accidentes asciende a los 120000 millones EUR anuales.

3.3.2. La **digitalización** y la automatización probablemente revolucionarán la tecnología usada en el transporte terrestre. El CESE señala que esta nueva tecnología tiene la capacidad de mejorar la eficiencia del mercado del transporte y de proporcionar datos analíticos que ayuden a controlar y hacer cumplir la legislación vigente y a proteger los derechos humanos y sociales.

3.3.3. La digitalización también será clave para desarrollar nuevos modelos de mercado, incluidos diversos tipos de plataformas y conceptos de la **economía colaborativa**, que dista de estar desarrollada por completo y lo más probable es que no abarque las zonas rurales en las que no hay transporte público disponible. El CESE pide a la Comisión que garantice la seguridad de los medios de transporte compartido, comenzando por los ciclomotores eléctricos.

3.3.4. Introduciendo la **conducción automática** se podría disminuir significativamente el número de víctimas mortales, o incluso reducirlo a cero. No obstante, el CESE considera que los automóviles sin conductor solo serán aceptados cuando ofrezcan el mismo nivel de seguridad que otros sistemas de transporte de pasajeros, como los trenes o las aeronaves grandes. El CESE observa que algunos ámbitos problemáticos pueden suponer un obstáculo para la aceptación pública: a) los costes adicionales, b) la creciente complejidad de la conducción de un automóvil (7), c) la prolongada duración del «tráfico mixto» (automático y manual), durante la cual podría aumentar el número de accidentes y podría disminuir la capacidad de las carreteras, d) las preocupaciones de seguridad y ciberseguridad, y e) la incertidumbre jurídica sobre las responsabilidades en caso de accidente.

3.3.5. Según el CESE, el principio de «cero víctimas mortales» podría analizarse en mayor profundidad: «resulta prioritario proceder a una armonización de las normas nacionales relativas al código de circulación y de las sanciones correspondientes»; la asequibilidad de los nuevos vehículos «seguros» para los consumidores y las empresas; «solo el ser humano, en calidad de tal, puede tomar decisiones «éticas» y [...] las máquinas [...] deben acompañar al hombre y no sustituirlo»; «las empresas de seguros deberían incentivar la adquisición de vehículos más seguros a través de la reducción de las primas»; y «cualquier nueva reglamentación en materia de acceso a los datos de los vehículos debe respetar el principio de que la seguridad es lo primero».

3.3.6. Las soluciones de movilidad conectada y automatizada en los diversos modos de transporte, incluido el transporte público, constituyen un importante ámbito para la innovación en el cual la UE alberga potencial para convertirse en líder mundial. Este solo puede desarrollarse a través de la cooperación mediante inversiones y esfuerzos públicos y privados.

3.3.7. La movilidad como un servicio (en inglés, «Mobility as a Service» o «MaaS») describe un alejamiento de los modos de transporte personal en vehículo propio hacia soluciones de movilidad y de transporte público que se consumen como un servicio (8). El concepto clave detrás de la movilidad como un servicio es ofrecer a los viajeros soluciones de movilidad basadas en sus necesidades de viaje. La movilidad como un servicio considera todo el sistema de transporte una única entidad. La movilidad según demanda también puede ayudar a mejorar el acceso a la movilidad de los ciudadanos que habitan en zonas remotas o que experimentan dificultades de movilidad (por ejemplo, las personas mayores o las discapacitadas).

3.4. **Inversión**

3.4.1. El CESE reconoce que en muchas zonas de Europa la red actual de infraestructuras de transporte no cumple con sus objetivos. A fin de anticiparse a la demanda en constante aumento de servicios de transporte, es preciso un significativo volumen de inversión pública y privada para desarrollar y mejorar la infraestructura de transporte.

3.4.2. La **culminación de la red RTE-T** a tiempo con una cobertura geográfica optimizada debe ser una prioridad absoluta: la red básica ha de completarse para 2030 y la red global para 2050 o antes. Culminar únicamente la red básica requiere unas inversiones de unos 500000 millones EUR, sin tener en cuenta la resiliencia y actualizando la infraestructura existente. Tales inversiones no pueden financiarse tan solo con subvenciones del MCE o instrumentos de la UE, y los recursos de los Estados miembros probablemente no basten. Se corre el riesgo concreto de que se produzcan demoras significativas.

(7) DO C 440 de 6.12.2018, p. 191.

(8) DO C 345 de 13.10.2017, p. 52.

3.4.3. Las subvenciones seguirán desempeñando un papel importante en la política de inversión de la UE en el sector del transporte, en particular en aquellos casos en que las inversiones de mercado sean más difíciles de conseguir. No obstante, combinar las subvenciones con otras fuentes de financiación, como el Banco Europeo de Inversiones o los préstamos del sector privado, y movilizar a inversores de los sectores público y privado, incluida la cooperación entre los sectores público y privado, son herramientas adicionales fundamentales.

3.4.4. «[E]l CESE aboga por que se hagan inversiones en tecnología e infraestructuras que puedan servir de base para el transporte digital, en particular los sistemas de gestión y control del tráfico: [...] SESAR, [...] ERTMS [y] C-ITS [...]. Además, las conexiones 5G deberán estar disponibles en toda la red básica de la RTE-T. Los instrumentos de financiación de la UE, como el Mecanismo «Conectar Europa», InvestEU y Horizonte Europa deberían dar prioridad a estas iniciativas»⁽⁹⁾.

3.4.5. «El CESE considera que un **sistema de tarificación por el uso de las carreteras** [...] que se ajuste a los principios “quien utiliza paga” y “quien contamina paga” tendría un efecto positivo si los ingresos tuvieran una asignación específica»⁽¹⁰⁾.

4. **Energía**

4.1. **Un mercado único de la energía**

4.1.1. En 2016, el sector de la energía de la UE facturaba 1 881 millones EUR y empleaba directamente a alrededor de 1630000 personas.

4.1.2. Todos los europeos deben tener acceso a una energía segura, sostenible y asequible. Este es el objetivo primordial de la Unión de la Energía. El CESE manifiesta su decepción por las notables diferencias en los precios de la energía en todos los Estados miembros, lo que revela un importante fallo en el **mercado único de la energía**. Con la implantación de la Unión de la Energía y el mercado único digital en la UE, se espera que, exceptuando el componente fiscal, los precios converjan.

La digitalización del sector de la energía centrada en el ser humano es vital para la UE, ya que puede permitir que los consumidores y los prosumidores de energía ocupen un lugar central en esta cuestión y contribuye a un nuevo diseño de los mercados de la energía.

4.2. **Digitalización y nuevas tecnologías**

4.2.1. En el contexto del Plan EETE, la digitalización brinda nuevas oportunidades a los proveedores optimizando sus activos valiosos, integrando las energías renovables provenientes de recursos variados y distribuidos, y reduciendo los costes operativos; al mismo tiempo, debe favorecer a todos reduciendo la factura energética de los ciudadanos y las empresas por medio de la eficiencia energética y la participación en mecanismos de demanda flexible. El CESE pide a la Comisión Europea que evalúe los resultados conseguidos y, en caso necesario, que emprenda medidas adicionales.

4.3. **La red energética inteligente y las fuentes de energía renovables**

4.3.1. Se estima que los costes de algunas fuentes renovables ya se aproximan a los actuales precios del mercado.

4.3.2. Las soluciones energéticas distribuidas y los controles inteligentes se están abaratando. Las redes energéticas inteligentes son un elemento clave de este sistema emergente y, con la digitalización, contribuirán a conectar nuevos entornos energéticos. Los sistemas de energía inteligentes del futuro no se desarrollarán de manera aislada, sino que conectarán —digital y físicamente— distintos tipos de redes de energía y de transporte, con oportunidades cada vez mayores. Es probable que la electricidad sea el primer sector energético afectado, en el cual la digitalización permitirá conexiones más firmes al sector de la calefacción y la refrigeración, en particular en edificios y en el sector de la movilidad, fomentará el refuerzo de la implicación de las partes interesadas en las cadenas de valor locales, regionales y europeas, de forma que las comunidades locales y los prosumidores se involucren en las comunidades energéticas y las transacciones de energía, e impulsará la innovación y las empresas europeas.

4.3.3. Horizonte 2020 ha facilitado financiación para una serie de proyectos de demostración sobre la distribución de la red energética, las redes de transporte, el almacenamiento distribuido, el almacenamiento a gran escala, las fuentes de energía renovables y la calefacción y refrigeración, que engloban tecnologías para el consumidor, tecnologías de la red energética, servicios auxiliares para el mercado, el almacenamiento de energía y la acumulación de agua, las baterías, los aerogeneradores, la tecnología fotovoltaica, la energía solar y térmica, el biogás y la microgeneración. El CESE acoge con satisfacción la creación del Fondo de Innovación, que prestará un mayor apoyo a los proyectos de demostración.

⁽⁹⁾ DO C 345 de 13.10.2017, p. 52.

⁽¹⁰⁾ DO C 81 de 2.3.2018, p. 195.

4.3.4. El CESE insta a la UE a que continúe trabajando para erradicar la pobreza energética. Es preciso tomar medidas concretas para facilitar la renovación profunda de los edificios y, siempre que sean de utilidad, deben instalarse paneles solares para aquellos que vivan en situación de pobreza energética o estén en riesgo de padecerla. La UE debe tener presente que las personas con pocos recursos no pueden permitirse tales medidas.

4.3.5. Al CESE le satisface la labor de la Plataforma para las regiones carboníferas en transición. El impacto de la transición energética es, en efecto, mayor en algunas regiones que en otras, especialmente en aquellas en las que se concentra la extracción de combustibles fósiles, la generación de energía y la producción de gran consumo de energía. Por consiguiente, será preciso supervisar cuidadosamente y gestionar eficazmente el cambio estructural en las regiones y los sectores carboníferos y con unas elevadas emisiones de carbono, a fin de garantizar una transición justa y socialmente aceptable que no deje atrás a ningún trabajador ni a ninguna región.

4.3.6. Las industrias de gran consumo de energía concentran más de seis millones de puestos de trabajo directos en Europa y son la base de múltiples cadenas de valor, incluidos los sistemas energéticos limpios. Las emisiones de estas industrias equivalen al 60-80 % de las emisiones industriales. Los retos de descarbonizar los sectores de gran consumo de energía son inmensos y exigirán innovaciones tanto tecnológicas como no tecnológicas (como por ejemplo, nuevos modelos empresariales).

4.4. **Inversiones en el sector energético**

4.4.1. Reforzar el mercado europeo de la energía, facilitar la transición energética y garantizar un funcionamiento seguro del sistema depende de unas redes energéticas de transporte en Europa adecuadas, bien desarrolladas y rentables.

4.4.2. La innovación, como las inyecciones en la red de gas obtenido de fuentes renovables (*power-to-gas*) o el hidrógeno, puede obtener unos resultados considerables y ser económicamente viable si recibe un apoyo eficiente.

4.4.3. La inversión media anual en el sector de la energía en las hipótesis de reducción del 100 % del CO₂ ⁽¹¹⁾ ascendería a los 547000 millones EUR al año (un 2,8 % del PIB) durante el período 2031-2050, frente a 377000 millones EUR (un 1,9 % del PIB) en la hipótesis de referencia. Estas cifras suponen una cuantiosa suma, incluso para una economía desarrollada.

5. **Servicios de interés general**

5.1. La principal línea estratégica es implantar un enfoque centrado en los ciudadanos para la prestación de servicios de interés general como motores del crecimiento sostenible en Europa. El vigésimo y último principio del pilar europeo de derechos sociales aborda el «acceso a los servicios esenciales» y afirma que todo el mundo tiene derecho a acceder a servicios esenciales de alta calidad, como el agua, el saneamiento, la energía, el transporte, los servicios financieros y las comunicaciones digitales. Para que surta efecto, se necesitan medidas específicas de desarrollo sostenible y de cohesión.

5.2. **Los ciudadanos y las empresas exigen una gobernanza más abierta, transparente, responsable y eficaz.** El logro de unas economías de escala y agilidad adoptando arquitecturas de computación en la nube contribuirá a avanzar hacia la administración, la sanidad, la contratación pública y la facturación electrónicas, lo que permitirá a los servicios públicos intercambiar información y facilitará a ciudadanos y empresas la interacción.

5.3. Existe el riesgo de que los consumidores de edad avanzada o los analfabetos digitales queden excluidos como consecuencia de la digitalización completa de los SIG. Por lo tanto, hay que mantener algunos puntos convencionales para la prestación de estos servicios.

5.4. El CESE recomienda que el Semestre Europeo incluya disposiciones relativas a la asunción de responsabilidades y la transparencia de la asignación de los servicios de interés general en los Estados miembros, así como al acceso y el funcionamiento adecuado de los servicios.

5.5. Un gran número de ciudadanos en la Unión Europea encuentra graves dificultades económicas para acceder a servicios esenciales, en particular, en los ámbitos de la vivienda, energía, comunicaciones electrónicas, transporte, agua, atención sanitaria y servicios sociales.

5.6. La falta de acceso a los servicios de interés general puede depender de toda una serie de factores: pueden ser de naturaleza económica, geográfica, social (desigualdad de trato), física (discapacidades) o tener su origen en la falta de adaptación a las necesidades o al progreso técnico (inadecuación/nivel de calidad o seguridad insuficiente). Las tecnologías digitales pueden ayudar a superar algunos de estos retos.

(11) COM(2018) 773 final.

5.7. En el caso de los servicios de atención sanitaria, la digitalización puede mejorar la prevención, el diagnóstico y el tratamiento de las enfermedades. Herramientas como el historial clínico electrónico pueden permitir a los consumidores un acceso constante a su historial médico y a sus recetas farmacéuticas. Las aplicaciones de salud móviles y las consultas médicas en línea pueden proporcionar un excelente apoyo a los pacientes y consumidores en sus esfuerzos por preservar su salud y prevenir enfermedades, especialmente entre aquellos que viven en zonas remotas. Sin embargo, los beneficios de los productos y servicios de salud digitales conllevan graves riesgos en términos de privacidad, seguridad y protección de los pacientes, dado que las vulneraciones de los expedientes médicos personales y los datos almacenados en centros asistenciales podrían volverse más frecuentes. La UE debería desarrollar un marco regulador global que garantizara un enfoque armonizado.

5.8. Dado el creciente uso de los servicios y productos sanitarios digitales, sobre todo en un entorno transfronterizo, resulta asimismo fundamental armonizar el enfoque de las responsabilidades por dichos servicios y productos en toda la UE. Para contribuir a la protección efectiva de los consumidores de la UE, hay que adoptar medidas legislativas como una rigurosa vigilancia del mercado y la aplicación de la ley, así como instrumentos de recurso eficaces frente a los productos y servicios sanitarios digitales.

5.9. El CESE insta a la Comisión Europea a que desarrolle un marco adecuado para que los sistemas sanitarios nacionales, de conformidad con el RGPD, es decir, bajo estrictas condiciones de privacidad y anonimato, compartan los datos sanitarios de los ciudadanos de la UE con fines de investigación e innovación a cargo de las instituciones y las empresas de la UE.

5.10. En el caso de los servicios de interés general, los operadores deben prestar servicios por vía digital sin dejar de mantener abiertos otros canales para quienes estén desconectados por elección o necesidad.

5.11. Los servicios de interés general en el transporte público son fundamentales para mejorar la calidad de vida y cumplir los objetivos básicos de la UE. Es necesario un amplio margen de maniobra para que las autoridades públicas presten, encarguen y organicen servicios de interés general.

6. 5G

6.1. *El despliegue de la 5G en el mercado único*

6.1.1. Las autoridades públicas han comenzado a tomar medidas para facilitar la introducción de la 5G en el mercado único, incluidas asignaciones del espectro 5G. En los próximos meses, los operadores europeos de telefonía móvil deben prepararse para desplegar y realizar ensayos en condiciones «reales», pues está previsto que los primeros teléfonos inteligentes y terminales 5G estén disponibles en el primer semestre de 2019. Sin embargo, a comienzos de diciembre de 2018, tan solo doce Estados miembros habían completado o iniciado al menos una subasta del espectro.

6.1.2. A nivel internacional, todos los países están compitiendo por ser de los primeros en lanzar la 5G en todo su territorio, al igual que la UE. Entre los cinco principales proveedores de infraestructuras se incluyen dos proveedores europeos, dos chinos y uno coreano. Ninguna empresa europea importante se encuentra entre las primeras en fabricar dispositivos y conjuntos de chips 5G.

6.1.3. El CESE advierte de que la competitividad de las industrias europeas, como la del transporte y la automoción, la energética, la química y la farmacéutica, la manufacturera, incluidas las pymes, y la financiera, donde Europa es una potencia líder, dependerá de la capacidad de integrar y utilizar servicios 5G.

6.1.4. El CESE es consciente de que los científicos advierten de los peligros potenciales de las radiaciones electromagnéticas de la 5G para la salud humana y el medio ambiente, en particular por las señales de radiofrecuencia de muy alta velocidad y alta penetración en los edificios y otros espacios cerrados. El CESE pide a la Comisión que encargue un estudio sobre el impacto biológico de la radiación de la 5G y el riesgo de interferencias con otras gamas de frecuencia.

6.2. *Necesidades de inversión en la 5G*

6.2.1. Se calcula que, durante los próximos cinco años, las inversiones en Europa de los agentes del mercado en la 5G serán de entre 60000 y 100000 millones EUR al año. Estos dotarán a todos los motores socioeconómicos europeos principales de conectividad de alta velocidad. La mejora de la conectividad en las zonas rurales requerirá una inversión de 127000 millones EUR adicionales.

6.2.2. La 5G elevará la tecnología móvil y de internet al estatus de tecnología de alcance general que afectará a la productividad y la actividad económica de un amplio abanico de industrias que manejen un mayor número de dispositivos y un volumen mayor de datos, lo que permitirá un uso masivo del internet de las cosas (IdC) y desarrollará servicios de carácter crítico.

7. Observaciones específicas

7.1. Además, el CESE pide a las instituciones de la UE que presten gran atención a los retos que el Comité ya ha abordado, y seguirá abordando en el futuro, como cuestiones relevantes que deberán examinarse en el contexto del presente Dictamen:

- Internalizar todos los costes externos por medio de incentivos positivos y negativos ⁽¹²⁾
- Directiva sobre fiscalidad de la energía, con arreglo al CO₂, el NO_x y el SO_x ⁽¹³⁾.
- Un sistema distribuido de soluciones energéticas ⁽¹⁴⁾
- La estabilidad del mercado del RCDE en el próximo período de comercio del RCDE (en 2021), y medidas para el RCDE posterior a 2020 ⁽¹⁵⁾
- Una plataforma digital de intercambio de información sobre la red energética para gestionar los flujos de electricidad ⁽¹⁶⁾
- La gestión de macrodatos sobre la energía ⁽¹⁷⁾
- Los retos sociales y económicos que entraña la eliminación progresiva del carbón ⁽¹⁸⁾
- Unos reactores nucleares modulares pequeños (50-300 MW) más baratos y fáciles de instalar; las normas europeas necesarias ⁽¹⁹⁾;
- Unas redes de alto voltaje y de larga distancia que conecten continentes: una perspectiva euroasiática ⁽²⁰⁾
- La seguridad del abastecimiento y la protección de las inversiones ⁽²¹⁾
- Eficiencia energética ⁽²²⁾
- La certificación previa de los productos ⁽²³⁾
- Normas relativas a la nube ⁽²⁴⁾
- Las plataformas de fabricación de la UE ⁽²⁵⁾

⁽¹²⁾ DO C 190 de 5.6.2019, p. 24; DO C 110 de 22.3.2019, p. 33.

⁽¹³⁾ DO C 228 de 5.7.2019, p. 37.

⁽¹⁴⁾ DO C 34 de 2.2.2017, p. 44.

⁽¹⁵⁾ DO C 424 de 26.11.2014, p. 46; DO C 288 de 31.8.2017, p. 75.

⁽¹⁶⁾ DO C 34 de 2.2.2017, p. 44; DO C 345 de 13.10.2017, p. 52; DO C 262 de 25.7.2018, p. 86.

⁽¹⁷⁾ Estudio final «The ethics of Big Data: Balancing economic benefits and ethical questions of Big Data in EU policy context» (La ética de los macrodatos: equilibrar los beneficios económicos y las cuestiones éticas de los macrodatos en el contexto político de la UE); DO C 242 de 23.7.2015, p. 61.

⁽¹⁸⁾ DO C 303 de 19.8.2016, p. 1.

⁽¹⁹⁾ DO C 237 de 6.7.2018, p. 38; DO C 341 de 21.11.2013, p. 92; DO C 110 de 22.3.2019, p. 141.

⁽²⁰⁾ DO C 228 de 5.7.2019, p. 95; DO C 143 de 22.5.2012, p. 125.

⁽²¹⁾ DO C 143 de 22.5.2017, p. 125; DO C 271 de 19.9.2013, p. 153; DO C 424 de 26.11.2017, p. 64; DO C 264 de 20.7.2016, p. 117.

⁽²²⁾ DO C 191 de 29.6.2012, p. 142.

⁽²³⁾ DO C 228 de 5.7.2019, p. 74; DO C 75 de 10.3.2017, p. 40; DO C 81 de 2.3.2018, p. 176.

⁽²⁴⁾ DO C 487 de 28.12.2016, p. 86.

⁽²⁵⁾ Documento informativo del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Fomentar una innovación incremental en las zonas de alta densidad manufacturera»; DO C 332 de 8.10.2015, p. 36; <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:299:SOM:ES:HTMLDO C 299 de 4.10.2012, p. 12.>

- Las telecomunicaciones y la red de datos ⁽²⁶⁾
- El flujo de datos debe ser seguro y fiable ⁽²⁷⁾
- La propiedad de los datos y los derechos sobre los datos ⁽²⁸⁾
- El almacenamiento de los datos en la UE ⁽²⁹⁾

Bruselas, 17 de julio de 2019.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

⁽²⁶⁾ DO C 125 de 21.4.2017, p. 74.

⁽²⁷⁾ DO C 440 de 6.12.2018, p. 8; DO C 227 de 28.6.2018, p. 86.

⁽²⁸⁾ DO C 288 de 31.8.2017, p. 107; DO C 81 de 2.3.2018, p. 209; DO C 237 de 6.7.2018, p. 32.

⁽²⁹⁾ DO C 345 de 13.10.2017, p. 52; DO C 227 de 28.6.2018, p. 11.

III

(Actos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

545.º PLENO DEL CESE, 17.7.2019 – 18.7.2019

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo — Hacia una toma de decisiones más eficiente y democrática en materia de política fiscal de la UE»

[COM(2019) 8 final]

(2019/C 353/14)

Ponente: **Juan MENDOZA CASTRO**

Ponente: **Krister ANDERSSON**

Ponente: **Mihai IVAȘCU**

Consulta	Comisión Europea, 18.2.2019
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Unión económica y monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en sección	2.7.2019
Aprobado en el pleno	17.7.2019
Pleno n.º	545
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	171/17/18

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE apoya la ambición de la Comisión de poner en marcha un debate necesario, habida cuenta de las reticencias que suscita la votación por mayoría cualificada en materia fiscal.

1.2. En el pasado, el Comité ya manifestó en otros dictámenes su apoyo a una modificación de la regla de la unanimidad y se mostró abierto a un enfoque de mayoría cualificada.

1.3. Al mismo tiempo, el CESE considera que hay determinadas condiciones que deberían cumplirse para que la votación por mayoría cualificada se introdujera con éxito.

1.4. La regla de la unanimidad en el ámbito fiscal puede parecer cada vez más anacrónica desde el punto de vista político, problemática desde el jurídico y económicamente contraproducente.

1.5. La competencia fiscal implica a menudo una presión creciente sobre los presupuestos públicos; además, unos presupuestos públicos ajustados ejercen presión en la competitividad.

1.6. En el futuro, si adoptara la votación por mayoría cualificada, el Parlamento Europeo desempeñaría un papel importante en el ámbito fiscal.

1.7. La unanimidad en materia fiscal ha tenido repercusiones en otras prioridades políticas más amplias de la UE.

1.8. Un cambio gradual hacia la votación por mayoría cualificada ayudaría a alcanzar los objetivos medioambientales de forma más eficaz en un momento en que la lucha contra el cambio climático es más urgente que nunca.

1.9. La propuesta de base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades (BICCIS), que ha sido objeto de debate en los últimos veinte años, si se diseña e introduce correctamente, presenta importantes ventajas para las empresas y los ciudadanos. Es muy necesaria una reforma del impuesto sobre el valor añadido (IVA), con una coordinación adecuada a nivel de la Unión y los Estados miembros, ya que actualmente se pierde una enorme cantidad de ingresos debido a la fragmentación del sistema.

1.10. El CESE considera también que la política fiscal en general, y la lucha contra el fraude fiscal en particular, tienen que seguir siendo un ámbito político prioritario para la próxima Comisión Europea. El Comité considera que es a nivel europeo donde pueden obtenerse los mejores resultados en la lucha contra el fraude fiscal transfronterizo y se congratula de la publicación, por primera vez, de la lista de la UE de países y territorios no cooperadores a efectos fiscales.

1.11. Por otra parte, el CESE es consciente de que la política fiscal siempre ha estado estrechamente vinculada a la soberanía de los Estados miembros, puesto que es sumamente importante para ellos.

1.12. Por principio, la UE debe ser fuerte en cuestiones de relevancia mundial. El CESE entiende que para algunos Estados miembros de la UE la competencia fiscal ha constituido un factor para resolver problemas financieros en el pasado. La reciente adopción de medidas de lucha contra la elusión fiscal ha puesto de manifiesto que los Estados miembros están dispuestos a reforzar la equidad y la transparencia de la competencia fiscal.

1.13. En este contexto, el CESE destaca y acoge con satisfacción los progresos realizados a escala de la UE en la lucha contra la planificación fiscal agresiva y la evasión fiscal y en la mejora del sistema del impuesto sobre el valor añadido (IVA). Al mismo tiempo, el CESE desearía poder constatar avances en otros ámbitos.

1.14. Tras un análisis económico, social y fiscal exhaustivo, cualquier norma nueva debe ser adecuada para cumplir su propósito y todos los Estados miembros deberán contar en todo momento con posibilidades suficientes para participar en el proceso de toma de decisiones. La obtención de un resultado ventajoso, tanto a nivel de la UE como de cada Estado miembro, deberá ser el objetivo último.

1.15. Una vez decididas, las cuatro etapas propuestas deberán aplicarse de forma gradual y la Comisión Europea deberá llevar a cabo una evaluación posterior a cada aplicación.

1.16. El CESE subraya que es necesario un proceso más amplio que haga posible avanzar hacia una votación por mayoría cualificada más eficaz, que llevará tiempo y deberá sincronizarse con otras iniciativas políticas. En este sentido, el CESE hace hincapié en la necesidad de:

- un presupuesto de la UE suficientemente sólido,
- una mejor coordinación de la política económica, y
- un trabajo analítico sustancial para evaluar hasta qué punto las medidas fiscales actuales han sido insuficientes.

2. Síntesis de la propuesta de la Comisión

2.1. Los Estados miembros pueden adoptar medidas y Directivas a escala de la UE destinadas a establecer normas fiscales nacionales comunes para los impuestos indirectos, por ejemplo el IVA o los impuestos directos, como el impuesto de sociedades. Sin embargo, la Comisión considera que el actual proceso legislativo de la UE para estas cuestiones tiene sus inconvenientes, ya que requiere el acuerdo unánime de todos los Estados miembros antes de que se puedan tomar medidas. Esta unanimidad puede que no se logre o puede que conduzca a adoptar políticas mejorables.

2.2. Las propuestas legislativas en el ámbito de la fiscalidad se rigen por los artículos 113 y 115 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Ambos artículos prevén un procedimiento legislativo especial para las cuestiones fiscales mediante el cual el Consejo vota por unanimidad y el papel del Parlamento Europeo se limita a la consulta.

2.3. Los Tratados también contienen las disposiciones necesarias para cambiar el proceso de toma de decisiones y pasar de la unanimidad a la votación por mayoría cualificada en el Consejo, en determinadas circunstancias.

2.4. El artículo 48, apartado 7, del Tratado de la Unión Europea (TUE) (la denominada «cláusula pasarela») permite a los Estados miembros pasar de la unanimidad a la votación por mayoría cualificada o del procedimiento legislativo especial al procedimiento legislativo ordinario en ámbitos que de otro modo se deciden por unanimidad.

2.5. Con su Comunicación, la Comisión pretende suscitar un debate sobre cómo reformar el proceso decisorio en el ámbito de la política fiscal de la UE. Asimismo, aboga por una **transición gradual en cuatro etapas** para pasar a la votación por mayoría cualificada en el marco del procedimiento legislativo ordinario en determinados ámbitos de la política fiscal común de la UE.

2.5.1. En una **primera etapa**, los Estados miembros acordarían pasar a la votación por mayoría cualificada para las medidas que mejoraran la cooperación y la asistencia mutua en la lucha contra el fraude y la evasión fiscales, así como para las iniciativas de carácter administrativo para las empresas de la UE, por ejemplo, la armonización de las obligaciones de información.

2.5.2. En la **segunda etapa** se introduciría la votación por mayoría cualificada como una herramienta útil para impulsar las medidas en las que la fiscalidad apoya otros objetivos políticos, por ejemplo, la lucha contra el cambio climático, la protección del medio ambiente o la mejora de la salud pública.

2.5.3. La utilización de la votación por mayoría cualificada en la **tercera etapa** contribuiría a modernizar normas comunitarias ya armonizadas, en particular, las relativas al IVA y los impuestos especiales.

2.5.4. Con la **cuarta etapa** se pasaría a la votación por mayoría cualificada en el caso de los grandes proyectos fiscales, como la base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades (BICCS) y un nuevo sistema de imposición para la economía digital.

2.6. La Comunicación sugiere que los Estados miembros deberían llegar rápidamente a un acuerdo que permitiera desarrollar la primera y la segunda etapa y contemplar la posibilidad de desarrollar la tercera y la cuarta para finales de 2025.

2.7. La Comisión afirma que de esta forma se resolverán los siguientes problemas debidos al actual proceso de toma de decisiones en materia de política fiscal.

2.7.1. La necesidad de lograr un acuerdo unánime hace que sea más difícil llegar a un compromiso, porque la oposición de un solo Estado miembro es suficiente para impedir el acuerdo. Los Estados miembros a menudo se abstienen de negociar soluciones con seriedad en el Consejo, porque saben que pueden simplemente vetar cualquier resultado que no les guste.

2.7.2. Incluso cuando el acuerdo en el ámbito fiscal se alcanza por unanimidad, tiende a situarse en el nivel del mínimo común denominador, lo que limita el impacto positivo para las empresas y los consumidores o complica su aplicación.

2.7.3. Algunos Estados miembros utilizan propuestas fiscales importantes como moneda de cambio para negociar otras exigencias que puedan tener sobre expedientes completamente distintos, o para presionar a la Comisión para que presente propuestas legislativas en otros ámbitos.

2.7.4. Las decisiones adoptadas por unanimidad solo pueden ser revocadas o modificadas por unanimidad. Esto tiende a hacer que los Estados miembros sean excesivamente prudentes, lo que reduce las ambiciones y debilita el resultado final.

2.8. Conceder al Parlamento Europeo el mismo peso a la hora de decidir la forma definitiva de las iniciativas de política fiscal de la UE le permitiría contribuir plenamente a la elaboración de la política fiscal de la UE.

2.9. No se otorgaría ninguna competencia nueva a la UE ni se reducirían las competencias de los Estados miembros. La Comisión también sostiene que este cambio no afectaría a los derechos de los Estados miembros a fijar los tipos del impuesto sobre la renta de las personas físicas o sobre sociedades como consideraran oportuno.

2.10. El coste de la inacción en la política fiscal a escala de la UE, según la Comisión, es elevado. El coste de la lentitud de los avances en la adopción del régimen definitivo del IVA, la BICCS, el impuesto sobre las transacciones financieras y el impuesto sobre los servicios digitales se cifra en alrededor de 292000 millones EUR en estos cuatro ámbitos ⁽¹⁾.

(1) COM(2019) 8 final, p. 4.

3. Observaciones generales y específicas

3.1. **El CESE apoya la ambición de la Comisión de poner en marcha un debate necesario, habida cuenta de las reticencias que suscita la votación por mayoría cualificada en materia fiscal.** En el siglo XXI, una política fiscal acertada debe permitir a la UE abordar los desafíos económicos y financieros que puedan surgir, y que surgirán, en el futuro. La regla de la unanimidad en materia fiscal tenía sentido en los años cincuenta, con seis Estados miembros; ahora, sin embargo, puede parecer cada vez más anacrónica desde el punto de vista político, jurídicamente problemática y económicamente contraproducente.

3.2. El Comité, en **otros dictámenes anteriores**, se ha declarado en favor de modificar la regla de la unanimidad y mostrar una actitud abierta a un enfoque de mayoría cualificada ⁽²⁾. El CESE emite el presente Dictamen, teniendo en cuenta estos antecedentes y considerando su función como órgano que desea hacer avanzar el proyecto europeo.

3.3. Al mismo tiempo, el CESE considera que, en las circunstancias actuales, hay determinadas **condiciones** relacionadas con un contexto más amplio que deberían cumplirse para que la votación por mayoría cualificada se introdujera con éxito.

3.4. El CESE considera que, una vez decida, **la aplicación de las cuatro medidas propuestas deberá ser gradual** y que la Comisión Europea ha de llevar a cabo una evaluación exhaustiva y completa después de cada aplicación.

3.5. **La unanimidad en materia fiscal ha tenido repercusiones en otras prioridades políticas más amplias de la UE.** La fiscalidad también es esencial para muchos proyectos más ambiciosos de la UE, como la unión económica y monetaria (UEM), la Unión de Mercados de Capitales (UMC), el Mercado Único Digital, el marco en materia de clima y energía para 2030 y la economía circular. La propuesta de la Comisión de revisar la Directiva sobre la fiscalidad de la energía es otro ejemplo de ello.

3.6. Un cambio gradual hacia la votación por mayoría cualificada ayudaría a **alcanzar los objetivos medioambientales** de forma más eficaz en un momento en que la lucha contra el cambio climático es más urgente que nunca. Los datos de Eurostat sugieren que, por término medio, solo el 6 % de los ingresos fiscales totales de los países de la UE proceden de los impuestos medioambientales. La mayor parte de los ingresos proceden de los impuestos sobre la energía y el transporte, y solo una mínima proporción procede de los impuestos sobre la contaminación o el uso de recursos (menos del 0,1 %) ⁽³⁾.

3.7. **La propuesta de base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades (BICCIS)**, que ha sido objeto de debate en los últimos veinte años, si se diseña e introduce correctamente, presenta importantes ventajas para las empresas y los ciudadanos. Permitirá reducir tanto los costes de cumplimiento como la complejidad para las empresas más grandes, así como para las que opten por aplicar el sistema propuesto y que comercien en toda la UE. La BICCIS puede desempeñar un papel clave a la hora de combatir la planificación fiscal agresiva y ayudar a restablecer la confianza de los ciudadanos en el sistema fiscal ⁽⁴⁾.

3.8. **El CESE apoya una reforma del impuesto sobre el valor añadido (IVA) a escala de la UE.** A falta de un acuerdo sobre esta cuestión, cada año dejan de recaudarse 147000 millones de euros en concepto de IVA debido a la evasión fiscal, la elusión fiscal y el bajo nivel de recaudación de impuestos por los Estados miembros. El régimen actual está muy fragmentado y es muy complejo, por lo que reduce y distorsiona el comercio y la inversión creando cargas administrativas extensas e innecesarias y obstáculos comerciales para las empresas ⁽⁵⁾. El fraude del IVA cuesta actualmente a los presupuestos públicos alrededor de 50000 millones EUR al año.

3.9. **Las políticas fiscales divergentes que se han desarrollado en el mercado único tienen efectos negativos.** La fragmentación debilita la unidad del mercado único y genera costes más elevados para las bases imponibles relativas al trabajo, la renta y el consumo. En realidad, los trabajadores y los consumidores de toda Europa están pagando por la falta de consenso entre los Estados miembros. Además, los sistemas fiscales divergentes suponen un obstáculo para las pymes que intentan comerciar en el mercado único.

3.10. El CESE es consciente de que la política fiscal siempre ha estado estrechamente vinculada a la **soberanía** de los Estados miembros, puesto que es sumamente importante para algunos de ellos.

⁽²⁾ Dictamen del CESE DO C 230 de 14.7.2015, p. 24; Dictamen del CESE DO C 434 de 15.12.2017, p. 18; Dictamen del CESE DO C 271 de 19.9.2013, p. 23; Dictamen del CESE DO C 332 de 8.10.2015, p. 8.

⁽³⁾ Euractiv: Time to get rid of EU's unanimity rule on green fiscal matters.

⁽⁴⁾ Véase el Dictamen del CESE DO C 434 de 15.12.2017, p. 58.

⁽⁵⁾ Véase el Dictamen del CESE DO C 237 de 6.7.2018, p. 40.

3.11. El proyecto «**Erosión de la base imponible y traslado de beneficios**» (BEPS) ⁽⁶⁾ de la OCDE determinó que el nivel de BEPS, antes de que se adoptasen medidas de lucha contra el fraude, se situaba en un importe entre 100000 y 240000 millones USD a nivel mundial ⁽⁷⁾. El Servicio de Estudios del Parlamento Europeo ha calculado que las cifras correspondientes a la UE oscilan entre 50000 y 70000 millones EUR ⁽⁸⁾, lo que equivale al 0,35 % del PIB de la UE.

3.12. Actualmente, el papel político del Parlamento Europeo en asuntos fiscales es meramente consultivo, cuando se trata de dar respuestas políticas fiscales. Si se abandonara la unanimidad y se adoptara la votación por mayoría cualificada en materia de fiscalidad, el Parlamento Europeo podría desempeñar un papel importante en el ámbito fiscal.

3.13. **La Comisión pretende abrir un debate sobre la mejor manera de reformar el modo en que la UE ejerce las competencias que le han sido asignadas en el ámbito fiscal.** Se propone que la transición progresiva hacia la plena aplicación de la votación por mayoría cualificada se lleve a cabo en ámbitos políticos específicos de especial interés para todos los Estados miembros. Con su Comunicación, la Comisión no pretende crear nuevas competencias para la UE, ni pasar a un sistema de tipos armonizados del impuesto sobre la renta de las personas físicas o sobre sociedades en toda la UE.

3.14. La **competencia fiscal** implica a menudo una presión creciente sobre los presupuestos públicos. Si se da este caso, ello no solo agravará los desequilibrios de distribución generalizados, sino que también debilitará el lado de la demanda, por lo que se volverá perjudicial para el desarrollo económico. En el contexto de las crisis del euro, debido a las limitaciones presupuestarias, se han puesto en marcha estrictas políticas de austeridad.

3.15. **Competitividad y estabilidad presupuestaria.** Además, unos presupuestos públicos ajustados ejercen con frecuencia presión en la competitividad debido a la falta de oportunidades para financiar futuras inversiones, por ejemplo, en infraestructuras, digitalización o investigación y desarrollo. Por último, también hay interdependencias entre la estabilidad presupuestaria y la estabilidad de los mercados financieros.

3.16. **Medidas de lucha contra la elusión fiscal.** El CESE considera que el papel de la Unión Europea es fundamental en asuntos de relevancia mundial. Aunque, en el pasado, diversos Estados miembros hayan utilizado la competencia fiscal para resolver algunos problemas financieros internos, la reciente adopción de medidas de lucha contra la elusión fiscal ha puesto de manifiesto una actitud abierta y la voluntad de reforzar la equidad y la transparencia de la competencia fiscal.

3.17. **Política fiscal de la UE.** El CESE está firmemente convencido de que el proyecto europeo se sustenta en la condición de que los Estados miembros cuenten siempre con suficientes posibilidades de participar en el proceso de toma de decisiones. El objetivo principal es crear un entorno ventajoso tanto para la UE como para los Estados miembros.

3.18. **Planificación fiscal y evasión fiscal**

3.18.1. **El CESE destaca y acoge con satisfacción los progresos realizados a escala de la UE en la lucha contra la planificación fiscal agresiva y la evasión fiscal y en la mejora del sistema del impuesto sobre el valor añadido (IVA).** Durante el mandato actual de la Comisión se han aprobado unas catorce propuestas en el ámbito fiscal, más que en los últimos veinte años ⁽⁹⁾. Se han reforzado las normas de transparencia para incluir un intercambio de información mucho más amplio entre los Estados miembros sobre las situaciones fiscales transfronterizas de los ciudadanos y las grandes empresas. La recaudación del IVA ha mejorado gracias a las nuevas normas para la venta en línea de bienes y servicios y a las nuevas herramientas de cooperación transfronteriza para luchar contra el fraude del IVA ⁽¹⁰⁾.

3.18.2. **Falta de avances en algunos ámbitos.** El CESE ha de señalar que no se han logrado grandes avances a nivel europeo en la reforma del impuesto sobre sociedades, principalmente a causa de la falta de voluntad política en el Consejo. Asimismo, se han bloqueado importantes propuestas sobre la fiscalidad de los servicios digitales y la elusión fiscal debido al sistema de votación por unanimidad.

⁽⁶⁾ <https://www.oecd.org/tax/beps/>

⁽⁷⁾ <http://www.oecd.org/ctp/oecd-presents-outputs-of-oecd-g20-beps-project-for-discussion-at-g20-finance-ministers-meeting.htm>

⁽⁸⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-160_es.htm

⁽⁹⁾ Comisario Moscovici, tuit del 13 de febrero de 2019.

⁽¹⁰⁾ Dictámenes del CESE: DO C 237 de 6.7.2018, p. 40 y DO C 283 de 10.8.2018, p. 35.

3.18.3. **El CESE considera que la política fiscal en general y la lucha contra el fraude fiscal tienen que seguir siendo un ámbito político prioritario para la próxima Comisión.** Teniendo en cuenta los numerosos escándalos de paraísos fiscales (Lux-Leaks, los «papeles de Panamá», los «papeles del paraíso», etc.), y con referencia a las últimas estimaciones relativas a la evasión fiscal en la UE, que apuntan a una cifra de aproximadamente 825000 millones de euros al año ⁽¹¹⁾, el CESE aboga por que se establezca un calendario ajustado.

3.18.4. **Es a nivel europeo donde pueden obtenerse los mejores resultados en la lucha contra el fraude fiscal transfronterizo.** El CESE critica que el Consejo haya bloqueado importantes propuestas legislativas sobre esta cuestión. Una reciente encuesta del Eurobarómetro muestra que tres cuartas partes de los ciudadanos de la UE consideran que la lucha contra los abusos fiscales debe ser una prioridad europea ⁽¹²⁾.

3.18.5. **Países y territorios no cooperadores** El CESE se congratula de la publicación, por primera vez, de la lista de la UE de países y territorios no cooperadores a efectos fiscales en diciembre de 2017, y su revisión desde entonces ⁽¹³⁾. El CESE respalda plenamente el método de «lista negra» y «lista gris» introducido por la Comisión Europea ⁽¹⁴⁾. A raíz de los escándalos de los «papeles de Panamá» y los «papeles del paraíso», el CESE instó ya a los Estados miembros a colmar las lagunas de la planificación fiscal abusiva ⁽¹⁵⁾. Las jurisdicciones no cooperadoras constituyen una amenaza para el mercado interior de la Unión ⁽¹⁶⁾.

3.19. **El CESE subraya que es necesario un proceso más amplio** que haga posible avanzar hacia una votación por mayoría cualificada más eficaz, que llevará tiempo y deberá sincronizarse con otras iniciativas políticas.

3.19.1. **Un presupuesto de la UE suficientemente sólido** permitiría efectuar transferencias financieras para compensar perturbaciones o desventajas comparativas. A este respecto, el Grupo de Alto Nivel «Recursos Propios», creado con el objetivo de estudiar «la manera de aumentar la sencillez, la transparencia, la equidad y la responsabilidad democrática de los ingresos del presupuesto de la UE», destaca la importancia de una política fiscal europea ⁽¹⁷⁾.

3.19.2. **Una política económica mejor coordinada** podría eliminar la necesidad de contrarrestar la falta de coordinación de las normas fiscales nacionales. La economía de la UE será más eficaz en un contexto de reformas estructurales, inversiones específicas, equidad fiscal, acuerdos comerciales justos, restablecimiento del liderazgo en innovación y realización del mercado único.

3.19.3. **Sin embargo, también es esencial llevar a cabo el mercado único.** Las normas sobre no discriminación y las cuatro libertades garantizadas por el Tratado ya deberían garantizar el cumplimiento de las condiciones para el mercado único. La evolución en el ámbito de las ayudas estatales y el número de casos de infracción también han demostrado que la Comisión dispone de medios para corregir tales distorsiones. Debería realizarse un trabajo analítico sustancial para evaluar hasta qué punto las medidas actuales han sido insuficientes.

Bruselas, 17 de julio de 2019.

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

⁽¹¹⁾ Parlamento Europeo-Delitos financieros y evasión y elusión fiscales.

⁽¹²⁾ Noticias del Parlamento Europeo: Combatir el fraude fiscal.

⁽¹³⁾ <https://www.consilium.europa.eu/media/31945/st15429en17.pdf>

⁽¹⁴⁾ <https://www.oxfam.org/en/even-it/full-disclosure-eus-blacklist-tax-havens>

⁽¹⁵⁾ <https://www.eesc.europa.eu/es/node/56888>

⁽¹⁶⁾ Véase el Dictamen del CESE DO C 229 de 31.7.2012, p. 7.

⁽¹⁷⁾ La futura financiación de la UE («Informe Monti»). Diciembre de 2016

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

[COM(2019) 175 final]

(2019/C 353/15)

Ponente: **Christophe QUAREZ**

Consulta	Comisión Europea, 3.6.2019
Bases jurídicas	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	3.7.2019
Aprobado en el pleno	17.7.2019
Pleno n.º	545
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	183/2/5

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE toma nota del Cuarto Informe sobre el estado de la Unión de la Energía, respalda los objetivos de la Unión de la Energía y celebra que se haga hincapié en el compromiso y la movilización de la sociedad de la UE para que haga plenamente suya la Unión de la Energía. Reitera su propuesta de entablar un diálogo efectivo en materia de energía con la sociedad civil organizada a escala local, regional, nacional y de la UE. Asimismo, pide que se establezca una relación más estrecha entre los futuros informes sobre el estado de la Unión de la Energía y la estrategia a largo plazo propuesta para 2050.

1.2. El CESE expresa su sorpresa por la declaración de la Comisión Europea de que «la Unión de la Energía es una realidad». La Unión de la Energía puede ser una realidad en cuanto a decisiones políticas de la UE, pero todavía no es una realidad en la vida cotidiana de los ciudadanos europeos. Por lo tanto, el CESE pide a la Comisión Europea que responsabilice a los Estados miembros de las decisiones que ellos mismos adoptaron a escala de la UE. También aboga por una mayor ambición para la transición energética y la acción por el clima.

1.3. De hecho, el CESE lamenta la persistencia de puntos de vista divergentes expresados por los gobiernos nacionales, así como las diferencias entre lo que los gobiernos nacionales votan en Bruselas y lo que aplican en su país. El CESE pide a la Comisión Europea que haga un mayor uso de sus competencias, también las jurídicas, para garantizar que los Estados miembros respetan la legislación de la UE sobre energía, incluidos los objetivos en materia de clima y energía para 2020. El CESE pide a la Comisión Europea que analice las razones de los puntos de vista divergentes expresados por los gobiernos nacionales, así como las razones por las que algunos Estados miembros no alcanzarán sus objetivos en materia de energía y clima.

1.4. El CESE lamenta que la Comisión Europea no utilice suficientemente el Cuarto Informe sobre el estado de la Unión de la Energía para poner de relieve la falta de avances claros en cuatro de sus prioridades de la Unión de la Energía: colocar a los ciudadanos en el centro, reducir las importaciones de energía, ser número uno en energías renovables y crear empleos en el sector de la energía limpia.

1.5. El CESE subraya una vez más que Europa necesita un «pacto social para una transición energética liderada por los ciudadanos», que deberán acordar la UE, los Estados miembros, las regiones, las ciudades, los interlocutores sociales y la sociedad civil organizada, a fin de garantizar que la transición no excluya a nadie. El pacto debe convertirse en la sexta dimensión de la Unión de la Energía y cubrir todos los aspectos sociales, incluida la creación de empleos de calidad, la formación profesional, la educación y formación de los consumidores, la protección social, la elaboración de planes específicos para las regiones en transición cuando se pierden puestos de trabajo, la salud y la pobreza energética. Esta iniciativa debe formar parte del pilar europeo de derechos sociales.

1.6. El CESE apoya el lanzamiento del Observatorio de la Pobreza Energética, que solo puede ser un primer paso hacia el desarrollo de un plan de acción europeo destinado a erradicar la pobreza energética en Europa. En este sentido, las tarifas sociales o los cheques energéticos solo pueden ser un alivio temporal que ha de ser sustituido paulatinamente por subvenciones públicas para ayudar a los europeos menos favorecidos a adoptar soluciones estructurales, como renovaciones en profundidad de edificios.

1.7. El CESE lamenta que no se haya prestado suficiente atención a la evaluación de la dependencia energética de la UE y a sus implicaciones geopolíticas. Aquí cabe incluir el seguimiento de la evolución de la dependencia de la UE respecto de la energía importada (por ejemplo, el petróleo, el gas natural, el carbón y el uranio), así como la importación de bienes de transición energética (por ejemplo, baterías y paneles solares) y la inversión extranjera en empresas y activos energéticos estratégicos de la UE (por ejemplo, las empresas estadounidenses que compran segmentos clave de la cadena de valor de las centrales térmicas, las empresas chinas que compran la red eléctrica, las inversiones rusas en el sector energético de algunos países).

1.8. A la luz de la importancia del cambio climático como tema político clave de la UE, tanto en la percepción de los ciudadanos como en los programas de los partidos políticos, el CESE pide a la próxima Comisión Europea que otorgue a la lucha contra el cambio climático la máxima prioridad en su mandato 2019-2024. Esta prioridad debe reflejarse en la organización de la Comisión Europea, mediante la creación del cargo de vicepresidente primero de la Comisión Europea responsable de Acción por el Clima.

2. Antecedentes y reflexión sobre las recomendaciones anteriores del CESE

2.1. Existe un respaldo firme y creciente entre la opinión pública de la UE a los objetivos de la Unión de la Energía y a unas políticas climáticas y energéticas más ambiciosas. Según recientes encuestas del Eurobarómetro ⁽¹⁾, alrededor del 80 % de los ciudadanos de la UE consideran que el cambio climático es un problema muy grave y que la lucha contra el cambio climático y el uso de la energía de manera más eficiente pueden impulsar la economía y el empleo de la UE. Este apoyo se ha hecho más visible con el movimiento juvenil #FridaysForFuture.

2.2. El CESE señala el apoyo creciente a los objetivos de la Unión de la Energía entre la comunidad empresarial europea, tanto dentro como fuera del sector energético, como muestran entre otros Eurelectric y el «B team».

2.3. Existe un número creciente de conclusiones técnicas y científicas que confirman que la economía de la UE puede beneficiarse de su transformación en una economía climáticamente neutra. La Comisión Europea presentó datos recientes junto con su estrategia a largo plazo de noviembre de 2018 ⁽²⁾.

2.4. No obstante, el CESE lamenta la persistencia de puntos de vista divergentes expresados por los gobiernos nacionales, así como las diferencias entre lo que los gobiernos nacionales votan en Bruselas y lo que aplican en su país. El CESE pide a la Comisión Europea que haga un mayor uso de sus competencias, incluidas las jurídicas, para garantizar que los Estados miembros respetan la legislación de la UE sobre energía, incluidos los objetivos en materia de clima y energía para 2020. El CESE pide a la Comisión Europea que analice las razones de los puntos de vista divergentes expresados por los gobiernos nacionales, así como las razones por las que algunos Estados miembros no alcanzarán sus objetivos en materia de energía y clima.

2.5. El CESE acoge con satisfacción las iniciativas puestas en marcha en los últimos años y recordadas en el estado de la Unión de la Energía, como las referidas a las islas de la UE, las regiones carboníferas, las baterías y la pobreza energética. Todos estos esfuerzos son esenciales para impulsar una política industrial integrada que pueda respaldar una transición energética socialmente justa que cree empleos de calidad, y deben considerarse como una oportunidad para que el sector demuestre la capacidad que tiene Europa de desarrollar soluciones adecuadas respecto de los desafíos actuales.

⁽¹⁾ Informe especial del Eurobarómetro 459 «Cambio climático», marzo de 2017.

⁽²⁾ COM(2018) 773 final.

2.6. El CESE ha afirmado en reiteradas ocasiones que la Unión de la Energía ha de crear un entorno estable y favorable para las empresas europeas, con vistas a capacitarlas y animarlas a invertir y crear puestos de trabajo, prestando especial atención al potencial de las pymes. Por consiguiente, el CESE acoge con satisfacción la entrada en vigor del Reglamento relativo a la gobernanza de la Unión de la Energía y pide que la sociedad civil organizada desempeñe un papel más activo para garantizar la correcta aplicación del presente Reglamento.

2.7. El CESE también acoge con satisfacción el informe de la Comisión Europea «Precios y costes de la energía en Europa», publicado en enero de 2019, ya que proporciona información transparente sobre los recientes aumentos de los precios de la energía, relacionados en gran medida con un aumento del precio de los combustibles fósiles, que dio lugar a un aumento de la factura de importación de combustibles fósiles de la UE del 26 % entre 2016 y 2017, hasta alcanzar un total de 266000 millones de euros. El CESE pide más transparencia sobre las subvenciones a los combustibles fósiles y la divergencia de los precios de la energía en toda la Unión Europea, entre otras cosas como resultado de las diferentes decisiones nacionales en materia de fiscalidad de la energía.

2.8. El CESE ha pedido que se incluya la dimensión social entre los criterios de evaluación del próximo Informe sobre el estado de la Unión de la Energía. Por ello, acoge con gran satisfacción las iniciativas sociales emprendidas por la Comisión Europea, como las relacionadas con las regiones que hacen un uso intensivo del carbono y con la pobreza energética, y celebra asimismo la existencia de un subapartado específico en el Informe sobre el estado de la Unión de la Energía dedicado a la dimensión social de dicha Unión.

2.9. El CESE siempre ha considerado que la disponibilidad de una energía asequible y el acceso físico a la misma son fundamentales para evitar la pobreza energética. Apoya, por consiguiente, el lanzamiento del Observatorio de la Pobreza Energética, que solo puede ser un primer paso hacia el desarrollo de un plan de acción europeo destinado a erradicar la pobreza energética en Europa. Pide a la Comisión Europea que amplíe el mandato y los recursos del Observatorio para que pueda seguir trabajando en la lucha contra la pobreza en materia de calefacción y expandir su labor a la pobreza en materia de refrigeración y de movilidad.

2.10. El CESE señala que la transición energética no requiere unas cantidades de inversión considerablemente diferentes en comparación con las cantidades necesarias para mantener el sistema energético actual basado en el uso ineficiente de combustibles fósiles importados. El principal desafío consiste en reasignar el capital de los activos e infraestructuras con altas emisiones de carbono a los que no tienen emisiones de carbono.

2.11. A fin de ayudar a los inversores privados a realizar estas reasignaciones de capital, las autoridades públicas deben garantizar que los precios del carbono sean eficaces y predecibles para todas las actividades económicas y suprimir todas las subvenciones a los combustibles fósiles. Entre los posibles elementos, cabe mencionar un precio base del carbono para el RCDE, junto con la armonización de los impuestos sobre la energía. Así pues, el CESE apoya firmemente la propuesta de la Comisión Europea de garantizar que la armonización de la fiscalidad de la energía en la UE se decida por mayoría cualificada, en vez de por unanimidad, ya que este procedimiento puede permitir que un único gobierno nacional bloquee todo progreso de la Unión Europea. El sector de la aviación podría ser el primero en el que se llevara a cabo esta armonización.

3. **Observaciones sobre el Cuarto Informe sobre el estado de la Unión de la Energía y medidas de seguimiento**

3.1. ***Crear una gobernanza fuerte y democrática para la transición energética europea***

3.1.1. El CESE considera que la UE y sus Estados miembros deben democratizar aún más su formulación de políticas en materia de energía. Pueden utilizar mejor herramientas como las encuestas deliberativas y las iniciativas ciudadanas europeas y garantizar un compromiso sistémico con la sociedad civil organizada. Un sistema energético más descentralizado, con un mayor protagonismo de las comunidades locales de energía, puede constituir un elemento importante para apuntalar la democratización y la apropiación (*ownership*) de la transición energética europea.

3.1.2. A fin de facilitar un entorno empresarial estable y favorable para las empresas europeas, en particular las pymes, la UE y los Estados miembros deben elaborar planes energéticos a largo plazo para alcanzar el objetivo de la neutralidad de carbono con el que se comprometieron en el Acuerdo de París. Por consiguiente, el CESE pide a la Unión Europea que adopte el objetivo de convertir a la UE en una economía climáticamente neutra en 2050. Asimismo, es preciso elaborar más adelante **estrategias de descarbonización regionales y sectoriales** para detectar las oportunidades empresariales y locales y anticipar las futuras ganancias y pérdidas laborales con el objetivo de garantizar una transición fluida.

3.1.3. El CESE critica la vaguedad de algunas promesas políticas. Por ejemplo, el CESE lamenta que la Comisión Europea nunca haya aclarado qué cabe entender por su ambición de convertir a Europa en «número uno mundial de las energías renovables».

3.1.4. El CESE acoge con satisfacción las iniciativas dirigidas a asistir en su transición energética a las regiones e islas que hacen un uso intensivo del carbono. El CESE reitera su llamamiento a la Comisión Europea para implicar a todos los Estados miembros y regiones en la tarea conjunta de inventariar los puntos fuertes y débiles de cada región europea con respecto a la transición energética. Este proceso de inventariado debe integrarse en sus estrategias industriales y estrategias de especialización inteligente y ayudarles a anticipar los resultados posibles en materia de creación, pérdidas y redefinición de empleos como consecuencia de la transición ⁽³⁾.

3.1.5. El CESE reconoce que una gobernanza firme y democrática de la Unión de la Energía exige la creación de un servicio europeo de información energética, dentro de la Agencia Europea de Medio Ambiente, que sea capaz de garantizar la calidad de la información proporcionada por los Estados miembros, desarrollar un punto de entrada para todos los conjuntos de datos necesarios para evaluar el progreso de la Unión de la Energía, desarrollar, junto con las partes interesadas, los supuestos para los diversos escenarios, proporcionar modelos de fuente abierta que permitan verificar los diferentes supuestos y comprobar la coherencia entre diferentes previsiones. Su labor debería ser de libre acceso para todos los responsables de la toma de decisiones, las empresas y el público en general.

3.2. **Elaboración conjunta de un pacto social para una transición energética liderada por los ciudadanos**

3.2.1. El CESE acoge favorablemente la declaración de la Comisión Europea: «Las consecuencias sociales de estos cambios deben ser parte integrante del proceso político desde el principio, y no simplemente un aspecto accesorio». El CESE pide a la Comisión Europea que ponga en práctica esta declaración y se muestra dispuesto a ofrecer su apoyo y experiencia.

3.2.2. El CESE reitera que Europa necesita un «pacto social para una transición energética liderada por los ciudadanos», que deberán acordar la UE, los Estados miembros, las regiones, las ciudades, los interlocutores sociales y la sociedad civil organizada, a fin de garantizar que la transición no excluya a nadie. El pacto debe convertirse en la sexta dimensión de la Unión de la Energía y cubrir todos los aspectos sociales, incluida la creación de empleos de calidad, la formación profesional, la educación y formación de los consumidores, la protección social, la elaboración de planes específicos para las regiones en transición cuando se pierden puestos de trabajo, la salud y la pobreza energética. Esta iniciativa debe formar parte del pilar europeo de derechos sociales. Un pacto de este tipo podría basarse en experiencias nacionales, por ejemplo, el «Pacte pour le pouvoir de vivre» (Pacto por el poder de vivir) francés, que reúne a diecinueve sindicatos y ONG.

3.2.2.1. El CESE cree que la Unión Europea ha de ofrecer financiación adecuada para apoyar a los trabajadores en riesgo de perder su puesto de trabajo como consecuencia de la transición hacia una economía climáticamente neutra. A tal fin, aprovechando la experiencia de la Plataforma para las regiones carboníferas en transición, el CESE pide a la Comisión Europea, al Parlamento Europeo y al Consejo de la Unión Europea que garanticen que el Fondo Social Europeo, los fondos regionales y el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización se diseñan y financian adecuadamente para abordar los desafíos de la transición hacia una economía climáticamente neutra. Esto pondría de manifiesto la voluntad de Europa de garantizar que no se excluye a nadie.

3.2.3. El CESE desea que la Unión de la Energía se desarrolle de tal manera que se convierta en una oportunidad para erradicar la pobreza energética en Europa y mejorar la calidad de vida, la creación de empleo y la inclusión social. Se debe elaborar un plan de acción europeo para erradicar la pobreza energética sobre la base de las conclusiones del Observatorio Europeo de la Pobreza Energética y del recientemente desarrollado Índice Europeo de la Pobreza Energética, en colaboración con las partes interesadas, incluidas las organizaciones de consumidores y las ONG de lucha contra la pobreza, como la Red Europea de Lucha contra la Pobreza, a fin de garantizar que la acción pública se dirige cada vez más a las causas fundamentales de la pobreza energética. El CESE recuerda que en su Dictamen sobre el «Paquete sobre la energía limpia para todos los europeos» ⁽⁴⁾ concluyó que la pobreza energética tiene que ver con la inversión y que existen obstáculos que impiden sobre todo a los hogares vulnerables acceder a la financiación, por lo que destaca la necesidad de pasar progresivamente de medidas paliativas a medidas preventivas, como la renovación para transformar edificios antiguos en edificios de consumo de energía casi nulo. En este sentido, las tarifas sociales o los cheques energéticos solo pueden ser un alivio temporal que ha de ser sustituido paulatinamente por subvenciones públicas para ayudar a los europeos menos favorecidos a adoptar soluciones estructurales, como renovaciones en profundidad de edificios.

3.2.3.1. El CESE considera que la transición hacia una economía climáticamente neutra constituye una oportunidad para ofrecer empleos a los europeos. La Comisión Europea afirma que ya hay cuatro millones de europeos que trabajan para la «economía verde». Acelerar la transición energética creará más puestos de trabajo, especialmente cuando la transición se lleve a cabo por medio de comunidades locales de energía. El CESE considera que deben realizarse mayores esfuerzos en formación profesional para atraer a los jóvenes europeos, incluidos los jóvenes desempleados, a los empleos relacionados con la transición energética. Por lo tanto, el CESE pide a la Comisión Europea que desarrolle el programa Erasmus Pro para atraer a un mayor número de jóvenes hacia los sectores emergentes de la economía climáticamente neutra (por ejemplo, la eficiencia energética y la producción de energía renovable), mejorando la imagen y las condiciones laborales de estos empleos.

⁽³⁾ DO C 367 de 10.10.2018, p. 1.

⁽⁴⁾ DO C 246 de 28.7.2017, p. 64.

3.2.4. El CESE estima que la UE y sus Estados miembros deben convertir la lucha contra la contaminación atmosférica en una prioridad política de alto nivel. Es preciso reforzar las medidas normativas dirigidas a la reducción de los contaminantes atmosféricos emitidos por vehículos y centrales eléctricas y adoptar medidas para eliminar progresivamente el uso de combustibles fósiles en el transporte y la generación de electricidad. El CESE también pide que, en un próximo informe, la Comisión Europea presente un análisis detallado de los factores que impulsan la creación de empleo verde y los obstáculos que deben superarse.

3.2.5. El CESE acoge con satisfacción las mejoras en el Cuarto Informe sobre el estado de la Unión de la Energía relativas a la información sobre el uso de los instrumentos de inversión de la UE, especialmente sobre el Mecanismo «Conectar Europa». No obstante, señala la necesidad de mejorar los medios para que las empresas emergentes, los ciudadanos, las comunidades locales de energía y los proyectos comunitarios puedan acceder a estos recursos (por ejemplo, mediante el apoyo a las plataformas financieras, especialmente en los Estados miembros que carecen de entidades de este tipo). El CESE desea seguir investigando la dimensión social de la transición energética mediante un dictamen exploratorio o documento informativo independiente.

3.3. **Transporte**

El CESE recuerda que el sector del transporte representa un tercio del consumo energético de la UE. Aunque las emisiones de la UE han disminuido, no ocurre lo mismo en el sector del transporte. Además, sigue dependiendo casi por completo (94 %) del petróleo, importado en su mayor parte.

3.3.1. El CESE acoge favorablemente la adopción del paquete sobre movilidad limpia como primer paso para garantizar una transición en este sentido. También considera positivo el fomento de la electrificación, pero recuerda que esta no será suficiente y que deben realizarse esfuerzos sin precedentes para aumentar la eficiencia energética y reducir la obligación de una demanda de movilidad innecesaria, por ejemplo, las largas distancias entre el hogar y el lugar de trabajo.

3.3.2. El CESE habría acogido favorablemente una acción a escala de la UE para evitar que los usuarios de bajos ingresos queden rezagados por poseer vehículos contaminantes con un acceso cada vez más limitado a numerosas zonas urbanas. Podrían emprenderse acciones en el marco de la Agenda Urbana, así como promover los desplazamientos a pie, en bicicleta o en transporte público, y las renovaciones o transformaciones de bajo coste de los sistemas de tracción de los vehículos existentes, pasando de combustibles fósiles a tecnologías de cero emisiones.

3.3.3. El CESE se felicita de que el Cuarto Informe sobre el estado de la Unión de la Energía recuerde la importancia de la Alianza Europea de Baterías. El CESE apoya esta iniciativa para garantizar que la UE desempeña un papel ambicioso en este mercado mundial ⁽⁹⁾.

3.4. **Infraestructura, inversión y desarrollo industrial para la transición energética**

3.4.1. La transición energética tiene implicaciones significativas para todos los segmentos de la economía, en particular los servicios públicos, las industrias de gran consumo de energía y las industrias que ofrecen soluciones energéticas. Su transformación radical requiere cientos de miles de millones de euros de inversión. Afrontan riesgos, retos y oportunidades, por lo que resulta fundamental que la UE ayude a las industrias, así como a las cooperativas energéticas y a los ciudadanos, a aprovechar las oportunidades, abordar los retos y mitigar los riesgos.

3.4.2. El CESE lamenta que no se haya prestado suficiente atención a la evaluación de la dependencia energética de la UE y a sus implicaciones geopolíticas. Aquí cabe incluir el seguimiento de la evolución de la dependencia de la UE respecto de la energía importada (por ejemplo, el petróleo, el gas natural, el carbón y el uranio), así como la importación de bienes de transición energética (por ejemplo, baterías y paneles solares) y la inversión extranjera en empresas y activos energéticos estratégicos de la UE (por ejemplo, las empresas estadounidenses que compran segmentos clave de la cadena de valor de las centrales térmicas, las empresas chinas que compran la red eléctrica, las inversiones rusas en los sectores energéticos de algunos países).

3.4.3. El CESE considera que la UE debe ser más ambiciosa en todos los ámbitos de la energía limpia, para proporcionar a las empresas europeas un mercado nacional sólido en el que la innovación pueda desarrollarse en un entorno seguro, así como una estrategia integrada dirigida a la exportación de soluciones de energía limpia al resto del mundo.

3.4.4. El CESE lamenta que la inversión pública (nacional y de la UE) en las prioridades de investigación e innovación de la Unión de la Energía se haya estancado en 5000 millones de euros al año, a pesar de que la investigación y la innovación en materia de energía deben ser una prioridad absoluta para salvaguardar la competitividad y el clima de Europa. El CESE pide al Centro Común de Investigación de la Comisión Europea que proporcione más datos al respecto, tanto en términos absolutos como en porcentaje del PIB de la UE.

⁽⁹⁾ DO C 367 de 10.10.2018, p. 1.

3.4.5. El CESE acoge muy favorablemente la creación del Consejo Europeo de Innovación y la propuesta de crear misiones de investigación e innovación a fin de orientar mejor la investigación y la innovación hacia proyectos que aborden eficazmente los desafíos de la sociedad, incluida la transición hacia una economía climáticamente neutra. A este respecto, el CESE solicita a la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea que propongan el establecimiento de una misión específica para lograr que cien ciudades europeas sean climáticamente neutras en 2030. Esto proporcionará a los investigadores, innovadores y empresas de la UE enormes oportunidades para diseñar y probar innovaciones, aprender de la experiencia y estar mejor preparados para realizar una rápida transición energética en Europa y en el resto del mundo.

4. Participación de la sociedad civil y contribución del CESE

4.1. El CESE está convencido de que la Unión de la Energía puede ser una realidad en cuanto a decisiones políticas, pero todavía no es una realidad en la vida cotidiana de los ciudadanos europeos. El CESE se felicita de que, entre 2015 y 2019, los responsables políticos de la UE hayan sentado las bases de la Unión de la Energía, pero aún queda mucho por hacer en los próximos años y décadas.

4.2. En efecto, la transformación del sistema energético europeo será más rápida, barata y democrática si es impulsada por personas cada vez más activas como consumidores, prosumidores, trabajadores y agentes de la externalización abierta (*crowdsourcers*) y de la financiación participativa (*crowdfunders*) de la transición energética. La Unión Europea debe tratar de pasar de una situación en la que la política energética, incluso a nivel nacional, ha estado impulsada por las decisiones de unos pocos, a una política energética impulsada de forma eficaz por la actuación de todas las partes interesadas. Esto nunca ha estado tan al alcance, dado el aumento de la sensibilización sobre el clima entre los ciudadanos de la UE, especialmente los jóvenes europeos.

4.3. El CESE lamenta la falta de propuestas reales para involucrar mejor a las organizaciones de la sociedad civil y a los ciudadanos. Aunque la Gira de la Unión de la Energía fue un cambio positivo, el CESE pide a la Comisión Europea que interactúe cada vez más con los responsables políticos y las partes interesadas y, en particular, que se reúna con los consejos económicos y sociales nacionales y regionales, así como con la sociedad civil organizada, para proporcionar de forma conjunta una energía limpia a todos los europeos.

4.4. Teniendo en cuenta los instrumentos disponibles en el Reglamento relativo a la gobernanza de la Unión de la Energía, el CESE propone que se establezca un diálogo permanente con los ciudadanos, que debería ser un elemento preparatorio obligatorio de todas las decisiones políticas importantes y de toda la elaboración de legislación de la UE en relación con el cambio climático. La transparencia y la rendición de cuentas deberían constituir parte importante de dicho diálogo, esto es, que la aportación a los diálogos esté disponible para el público y que se facilite información clara sobre cómo se han tenido en cuenta los temas planteados durante el diálogo. La clave del éxito de dichos diálogos reside en que su cercanía a los ciudadanos sea evidente. Por tanto, aunque pueda ser útil un diálogo en línea, esto no es suficiente y debe complementarse con reuniones y contactos directos con el público en general. Por consiguiente, es preciso que el diálogo sea visible y que se disponga de recursos humanos y financieros adecuados, así como que se le dote de un rostro en forma de un vicepresidente o vicepresidenta específico de la Comisión Europea, un comisario u otra figura relevante.

4.5. En lo que se refiere a los objetivos de la Unión de la Energía, el CESE desea contribuir activamente a un mayor desarrollo de las sinergias y la colaboración entre las instituciones de la UE, la sociedad civil organizada y los entes locales y regionales y sus instituciones. Los entes locales y regionales, gracias a su proximidad al público en general y su conocimiento de cada contexto local específico, son decisivos a la hora de adaptar y aplicar de forma eficaz las políticas relacionadas con la energía. Constituyen un nivel de toma de decisiones fundamental en sectores como el transporte, la planificación urbana, la construcción y el bienestar, razón por la cual son extremadamente importantes para la aplicación de las medidas coordinadas en favor de la eficiencia energética y las fuentes de energía renovables.

Bruselas, 17 de julio de 2019.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones sobre la ejecución del Plan de acción estratégico para las baterías: creación de una cadena de valor estratégica para las baterías en Europa»

[COM(2019) 176 final]

(2019/C 353/16)

Ponente: **Colin LUSTENHOUWER**

Consulta	Comisión Europea, 3.6.2019
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	3.7.2019
Aprobado en el pleno	17.7.2019
Pleno n.º	545
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	189/1/5

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El primer informe de situación de la Comisión Europea sobre la ejecución del Plan de acción estratégico para las baterías señala que se han puesto en marcha numerosas medidas para garantizar que la Unión Europea cuente con una importante industria de baterías.

1.2. Aunque todavía es pronto para extraer conclusiones definitivas, el CESE apoya las iniciativas que la Comisión ha tomado ya y las que tiene previsto tomar al objeto de romper la dependencia de Europa con respecto a terceros países, en particular países asiáticos, en colaboración con los Estados miembros y la comunidad empresarial europea.

1.3. Aún queda mucho por hacer en los próximos años para que los conocimientos tecnológicos de la UE alcancen el nivel necesario, para garantizar que el suministro de materias primas necesarias procedentes de terceros países y de fuentes de la UE y para garantizar que el reciclado de las baterías se lleve a cabo de manera adecuada y segura.

1.4. En este sentido, la inversión en recursos humanos es una responsabilidad compartida entre las autoridades públicas y las empresas.

2. Introducción

A. En mayo de 2018, la Comisión Europea publicó una Comunicación titulada «Europa en movimiento» ⁽¹⁾, en la que expone la política que tiene intención de llevar adelante en relación con una movilidad sostenible en Europa: segura, conectada y limpia.

2.1. Esta política, a su vez, forma parte de la política de la Comisión Juncker titulada «La Unión Europea de la Energía», un marco global integrado en el que la política climática se incluye en la energética y se completa con una política industrial específica para así poder cumplir los objetivos del Acuerdo de París. Estos objetivos consisten principalmente en reducir las emisiones de CO₂ procedentes de la producción de energía a partir de combustibles fósiles ⁽²⁾ y del transporte en Europa mediante vehículos (camiones, turismos) con motores de combustión que también funcionan con combustibles fósiles (gasolina, gas).

⁽¹⁾ COM(2018) 293 final.

⁽²⁾ La producción y el consumo de energía representan el 79 % de las emisiones de gases de efecto invernadero en la UE, según un documento informativo de 1 de abril de 2019 del Tribunal de Cuentas Europeo titulado «El apoyo de la UE al almacenamiento de energía».

2.2. En el contexto de la iniciativa «Europa en movimiento», la Comisión elaboró un Plan de acción específico centrado en el desarrollo y la producción de baterías. A tal fin, presentó un anexo separado junto con la Comunicación antes mencionada que se titula: «Plan de acción estratégico para las baterías».

B. ¿Por qué elaborar un Plan de acción específico para las baterías?

2.3. Hoy en día, no podemos imaginarnos nuestra vida diaria sin baterías. Ya sea en nuestro teléfono móvil, ordenador o tableta, en los electrodomésticos o, por supuesto, en los vehículos eléctricos, las baterías son un componente indispensable para garantizar un funcionamiento óptimo, seguro y, si es posible, duradero de todos estos aparatos. Sin embargo, la vida útil de las baterías sigue siendo (muy) limitada. Según se indica en el Plan de acción, la política de la Comisión va dirigida prioritariamente, de entre estos grupos de productos, al desarrollo de baterías para los vehículos eléctricos, pero también a otros aspectos como la reutilización o el reciclado de baterías⁽³⁾.

2.4. Los sistemas de baterías son ideales para almacenar energía a pequeña escala. Sin embargo, el almacenamiento a gran escala, por ejemplo de la energía generada en un parque eólico marino, no parece que pueda realizarse adecuadamente en baterías. Dicho almacenamiento a gran escala debe realizarse mediante vectores energéticos, como el hidrógeno o el amoníaco⁽⁴⁾. La Comisión también respalda una serie de iniciativas en este ámbito en el marco del presupuesto de Horizonte 2020, como la tecnología «power to gas» (gas obtenido de fuentes renovables)⁽⁵⁾. En este contexto, se presta mucha atención al desarrollo tecnológico de métodos eficientes y seguros de conectar la energía almacenada a las redes eléctricas de alta tensión («power to the grid») para poder reducir así los elevadísimos costes de las tomas de corriente en alta mar. Estos métodos, además, permitirían evitar gran parte de las pérdidas en la red que todavía se producen cuando se usan en el fondo marino cables de alta tensión que conectan los parques eólicos marinos con el continente, lo que posiblemente aportaría un aumento de la eficiencia de entre un 10 % y un 15 % en la producción de energía sostenible en alta mar.

2.5. Se prevé que las baterías supondrán aproximadamente entre el 40 % y el 50 % del coste de un vehículo eléctrico, pero se puede afirmar ya que este coste podría reducirse. Con el rápido desarrollo de estos vehículos⁽⁶⁾, será cada vez más importante poder disponer de baterías de calidad, seguras y respetuosas con el medio ambiente. La Comisión considera que la industria europea tendrá la oportunidad de acceder así a un mercado de enormes dimensiones, que podría ascender a 400 GWh y rondar los 250000 millones EUR en 2025. Este mercado representa una oportunidad para Europa, no solo desde el punto de vista de los objetivos climáticos, sino también desde la perspectiva de la economía y el empleo. Como ha afirmado recientemente la comisaria Bienkowska, se prevé que la UE disponga de un sector de las baterías muy potente, que contribuirá a la economía circular y a una movilidad más limpia.

2.6. Pero pasemos a exponer claramente la situación: Europa sufre un alarmante retraso respecto a los países asiáticos y las empresas dedicadas al desarrollo (I+D) y a la producción de baterías. Prácticamente el 85 % de todas las baterías que usamos en Europa provienen de China, Japón o Corea. La producción europea cubre tan solo un mísero 3 % de la producción mundial, mientras que la de los EE. UU. asciende al 15 %. Por lo tanto, si queremos transformar nuestra movilidad, pasando de la energía fósil a la eléctrica, dependemos totalmente de la capacidad de producción de Asia.

2.7. Como si esta circunstancia no fuera lo suficientemente grave, en la actualidad las materias primas necesarias para la producción de baterías, como el litio, el níquel, el manganeso o el cobalto, se están extrayendo en cantidades limitadas en Europa, aunque existen reservas potenciales. Será necesario explotar las reservas europeas, aunque por el momento parece que solo permitirán cubrir entre el 15 % y el 20 % de la demanda. Las materias primas necesarias también provienen de América Latina, África y Asia, donde, por otra parte, se sabe que se han asentado las grandes empresas mineras de China para asegurarse el acceso sin obstáculos a dichas materias primas⁽⁷⁾. Asimismo, el refinado y la transformación de los recursos minerales europeos tienen lugar en su inmensa mayoría en China.

2.8. La obtención y la transformación de materias primas consumen enormes cantidades de energía y generan volúmenes importantes de residuos de minería, incluidos en algunos casos residuos peligrosos.

2.9. Europa, por su parte, se enfrenta al problema del procesamiento de las baterías. La gran cantidad de ellas hace que tengamos que enfrentarnos a un nuevo y preocupante problema de vertido de residuos, dado que el reciclaje de materiales de baterías todavía se encuentra en una fase incipiente, pues de momento solo se recupera 10 % de los materiales procedentes de baterías. Existe, pues, un potencial considerable en relación con el procesamiento y la recuperación de materiales.

⁽³⁾ Si bien la atención va dirigida principalmente a los automóviles, no hay que olvidar que estamos asistiendo también a avances importantes en la producción de buques eléctricos (por ejemplo transbordadores de pequeño tamaño).

⁽⁴⁾ Véase también el Dictamen del CESE «Almacenamiento de energía: un factor de integración y seguridad energética», DO C 383 de 17.11.2015, p.19.

⁽⁵⁾ En Flandes, se ha llevado a cabo un interesante proyecto denominado «WaterstofNet», en el que se han agrupado un conjunto de productores (energía eólica y fotovoltaica), la tecnología del hidrógeno (electrólisis y compresión) y usuarios finales de los sectores químico y del transporte.

⁽⁶⁾ Se calcula, por ejemplo, que en 2019 se venderán en Noruega por primera vez más turismos eléctricos que turismos tradicionales con motor de combustión. En el sector de los vehículos eléctricos, el fabricante de la mayoría de ellos es una conocida marca de automóviles estadounidense.

⁽⁷⁾ El Gobierno chino se ha marcado el objetivo de que, para 2025, un 20 % de todos los turismos nuevos que se vendan sean eléctricos.

3. Informe de situación 2019

3.1. En su Dictamen de 17 de octubre de 2018 ⁽⁸⁾, el CESE acogió favorablemente las propuestas de la Comisión en favor de un transporte más sostenible, así como el Plan de acción estratégico para las baterías. No obstante, el Comité también señaló que existe una serie de factores que pueden obstaculizar la puesta en práctica del Plan, como la dependencia de materias primas de terceros países, la falta de combustibles alternativos, los problemas con la gestión, el procesamiento y la eliminación de las baterías usadas, o la falta de mano de obra cualificada.

3.2. El 9 de abril de 2019, la Comisión publicó el primer informe de situación sobre el «Plan de acción estratégico para las baterías», diseñado en mayo de 2018. El informe indica que se están desarrollando numerosas iniciativas a nivel tanto sectorial como regional. Por ejemplo, la Alianza Europea de las Baterías parece ser una plataforma activa en la que conviven la comunidad empresarial, responsables de la elaboración de políticas y científicos para aplicar de manera coordinada el objetivo, complicado y ambicioso, de volver a situar a la UE y a su comunidad empresarial a la vanguardia de la tecnología de diseño de baterías, en constante evolución. Ya se ha llevado a cabo una primera convocatoria de propuestas con un presupuesto de 114 millones EUR procedente del programa Horizonte 2020 y la siguiente, con un presupuesto de 132 millones EUR, tendrá lugar en 2020. Además, también se proporciona financiación a gran escala con cargo a los recursos disponibles para la política regional de la UE. Las empresas y la comunidad científica parecen estar entusiasmadas con la idea de participar en el proyecto, ya que así podrán completar sus propias inversiones con medios financieros de la UE y acelerar el crecimiento del sector de I+D.

3.3. Desde que se publicó el Plan de acción se han puesto en marcha numerosas iniciativas, si bien muchas de ellas, entre las cuales figuran también iniciativas interregionales, se encuentran todavía en fase de preparación. Apenas un año después de la publicación del Plan de acción, todavía parece ser muy pronto para hacer balance de la situación. Es evidente, sin embargo, que existe una sensación de urgencia: los responsables de la elaboración de políticas, los científicos y la comunidad empresarial se dan cuenta de que es tarde, aunque no demasiado tarde. En efecto, hay mucho en juego: el riesgo de que grandes sectores de la industria automovilística europea trasladen su producción a regiones próximas a las unidades de producción de células de baterías, en su mayoría asiáticas, es real. Esta medida afectaría a los puestos de trabajo de unos trece millones de trabajadores europeos del sector.

4. Camino a seguir

4.1. Desde la llegada de la Comisión Juncker y la adopción del programa de la Unión Europea de la Energía se han llevado a cabo multitud de acciones que han puesto en marcha una política industrial con el telón de fondo de la política climática. Dicha política ha dado un aire totalmente nuevo al proceso de transición hacia una sociedad más sostenible. Esta política industrial de la Comisión, apoyada por los Estados miembros, es ahora mucho más directiva y proactiva que en el pasado. El CESE felicita a la Comisión por la nueva medida e invita a la Comisión, a los Estados miembros y a la comunidad empresarial en Europa a continuar por este camino trazado recientemente.

4.2. Una medida de este tipo es encomiable, y también necesaria, dado el grave retraso de las empresas europeas en el ámbito del desarrollo y la producción de baterías. Sin embargo, una política industrial orientadora comporta también el riesgo de que se decida el vencedor de antemano. Es loable, no obstante, el nuevo enfoque de toda la cadena de valor industrial (*«value chain approach»*). Una política industrial basada en la metodología de la cadena de valor se adapta mucho mejor al pensamiento circular que el tradicional enfoque sectorial de la industria. Este enfoque de la cadena de valor requiere no obstante otra política más adecuada, en sintonía, por ejemplo, con la política de ayudas estatales. Ahora que el sector de producción de baterías se ha convertido en la prioridad de la política industrial de la UE, la Comisión deberá abordar, de manera flexible y fluida, la ayuda a la inversión prestada a empresas de esta cadena por los Estados miembros. Si se aplican de manera flexible los criterios para ser considerado un proyecto importante de interés común europeo (PIICE), se podrá ayudar a la industria europea con medios financieros públicos considerables, que se aproximan en cierta medida a las ayudas que las empresas asiáticas reciben de sus autoridades. El CESE acoge con satisfacción este nuevo uso del instrumento PIICE.

4.3. Sin embargo, cabe preguntarse si la política actual, tal como se presenta en el Plan de acción estratégico, no llega demasiado tarde para superar el enorme retraso respecto a los países asiáticos y sus empresas. También surge la cuestión de si los medios financieros asignados serán o no suficientes. Por decirlo más claramente: ¿se está haciendo poco y demasiado tarde? ⁽⁹⁾ En un documento informativo publicado recientemente, el Tribunal de Cuentas Europeo señala que «existe el riesgo de que las medidas adoptadas hasta la fecha no sean suficientes para lograr los objetivos estratégicos de la UE en materia de energías limpias». No obstante, cabe observar que el papel que desempeña la Comisión en este ámbito es limitado, y que solo dispone de escasos recursos financieros. La Comisión adopta en este sentido una actitud un tanto reservada. Su papel es el de propiciar relaciones. En primer lugar, corresponde a los Estados miembros y a las empresas europeas, así como a sus centros de investigación, aceptar o no el reto planteado. Cabe pues celebrar que los Gobiernos de Francia y Alemania hayan decidido, a primeros de mayo de 2019, invertir cada uno unos 1000 millones EUR como apoyo a las iniciativas de sus comunidades empresariales a fin de desarrollar un sector de producción de baterías. Se trata de uno de los primeros resultados concretos de la Alianza Europea de Baterías iniciada por la Comisión, en la que los Estados miembros, la Comisión y las empresas colaboran entre sí.

⁽⁸⁾ Dictamen del CESE «Europa en movimiento», DO C 62 de 15.2.2019, p.254.

⁽⁹⁾ Consulte asimismo el documento informativo del Tribunal de Cuentas Europeo de 1 de abril de 2019 titulado «El apoyo de la UE al almacenamiento de energía».

4.4. Al haber transcurrido tan poco tiempo desde la creación del Plan de acción para baterías, el CESE considera que es todavía muy pronto para llegar a cualquier conclusión definitiva. El CESE acoge con satisfacción la gran cantidad de acciones llevadas a cabo o desarrolladas por muchas de las partes implicadas. Los resultados se harán patentes en los próximos años. Los avances tecnológicos dentro y fuera de la UE no se detienen. El carácter dinámico del proceso hace que la estrategia para las baterías no sea una acción aislada, sino que implica más bien un enfoque estructural de la política de la UE. Además, las inversiones necesarias en los medios de producción de los Estados miembros conllevan un largo período de amortización (de veinte a treinta años no es ninguna excepción, en este caso).

4.5. Cabe preguntarse asimismo si la UE puede erigirse efectivamente como un competidor en el desarrollo y la producción de baterías, sobre todo sabiendo que las materias primas necesarias no se encuentran en cantidad suficiente en la UE. Si bien se han desarrollado iniciativas para extraer, por ejemplo, litio en algunos Estados miembros de la Unión (por ejemplo, se han reabierto minas cerradas), no es realista suponer que la UE pueda llegar a ser completamente autosuficiente en este ámbito. Además, la población europea se muestra bastante reticente con respecto a las explotaciones mineras, por lo que suele darse el síndrome NIMBY («sí, pero aquí no»). Debería sensibilizarse en mayor medida a la población sobre los efectos positivos para las comunidades locales de una extracción de materias primas con conciencia social y ambiental. También está claro que la apropiación local, es decir, la participación de la población local en distintos aspectos, financieros o de otro tipo, puede evitar que surja una oposición a estas actividades que impida su realización.

4.6. Dada la situación respecto de las materias primas, el CESE subraya la importancia de intensificar los esfuerzos de todas las partes interesadas para desarrollar nuevos tipos de baterías, como las baterías de estado sólido (*solid state batteries*), que reducen considerablemente esta dependencia de las materias primas.

4.7. ¿Hasta qué punto es realista esperar que, según palabras de la Comisión, vayan a surgir de diez a veinte megaproducidos en la UE? ¿Los inversores a largo plazo presentes en los mercados de capitales están lo suficientemente dispuestos a invertir a fin de llegar a los 10000 millones EUR que se necesitan? Pese a las diferentes valoraciones de las principales actividades que incluye el programa de acción, resulta desalentador que no se haya hablado en absoluto de cómo acceder al capital necesario para llevar a cabo estas megainversiones. La financiación bancaria por sí sola no es suficiente. Los mercados de capitales y, entre ellos principalmente, los fondos de infraestructuras, deberán estar dispuestos a invertir en estos proyectos con capital de riesgo⁽¹⁰⁾. Para ello, es necesario que se aplique una política a largo plazo, se alcance un rendimiento adecuado y se cuente con el apoyo de las administraciones nacionales. Es preciso evitar que las partes implicadas se limiten a observarse, sin actuar; en este sentido, la administración pública puede impulsar el proceso de inversión. Las iniciativas franco-alemanas revelan que ambos países ya han tomado conciencia del proceso. El CESE considera asimismo que la plataforma de inversión recientemente creada, con la CCI Energía-Innovación como «impulsor/acelerador», puede ser de gran ayuda para reunir a inversores y promotores.

4.8. Al mismo tiempo, habrá que sensibilizar a los consumidores europeos para que tomen conciencia, por medio de campañas informativas específicas, de que la compra de baterías fabricadas en Europa, donde sí se tienen en cuenta las normativas de seguridad para las personas y el medio ambiente, aporta una serie de ventajas respecto a la compra de baterías procedentes de terceros países, en los que este tipo de normativas y condiciones no se cumplen con la misma rigidez. Seguir como hasta ahora significaría perpetuar la exportación de nuestros problemas medioambientales.

4.9. Según el CESE, se necesitan iniciativas más concretas para desarrollar el proceso de reciclaje de materiales procedentes de baterías antiguas. Por ejemplo, la explotación de «minas urbanas» puede contribuir considerablemente a satisfacer la necesidad de materias primas. Existe un potencial considerable para el reciclaje futuro de la minería urbana, siempre que se mejoren los incentivos económicos, las cantidades recogidas, las tecnologías de recuperación y, en última instancia, el porcentaje de reciclado. Sin embargo, según se desprende de un informe reciente de la Comisión sobre la aplicación y el impacto de la Directiva sobre baterías, la recogida de baterías convencionales no está alcanzando todavía el nivel esperado. Aproximadamente un 57 % de este tipo de baterías no se recicla todavía. Sería conveniente también, según se indica en este informe breve pero significativo, que la Comisión reflexionara sobre una posible adaptación de la Directiva de 2006, en particular con vistas a la llegada de nuevas baterías, así como sobre la hoja de ruta del Plan de acción. El Comité espera con gran interés estas propuestas. Señala, por otra parte, que los actuales centros de procesamiento de baterías deberán renovarse a fondo para poder procesar la gran cantidad de nuevos tipos de baterías que se espera en un futuro próximo. Asimismo, es necesario desarrollar una nueva tecnología para llevar a cabo el reciclaje o procesamiento; una I+D orientada a este ámbito merece, según el Comité, todo el apoyo por parte de la UE, dado que contribuiría a mejorar el medio en el que vivimos y permitiría reducir en gran medida en el futuro la dependencia de materias primas procedentes de fuera de la UE.

4.10. El Comité vería también con buenos ojos que se investigara específicamente con vistas a la obtención de materiales a partir de los residuos de carbón, acero u otros tipos de metales extraídos. No hay que descartar que estas fuentes también puedan contribuir a satisfacer la necesidad de materias primas. El CESE acoge favorablemente el informe sobre la recuperación de materias primas críticas de residuos de la minería y vertederos⁽¹¹⁾ publicado recientemente por el Centro Común de Investigación de la Comisión Europea y pide que se garantice un apoyo político para el estudio y el análisis de la cuestión de las materias primas fundamentales, ahora que la «batalla global por las materias primas» va cobrando intensidad.

⁽¹⁰⁾ El 2 de mayo de 2019, Tesla señaló que, aunque es cierto que los resultados del primer trimestre de 2019 revelan pérdidas por valor de aproximadamente 700 millones USD, la empresa pondrá 2000 millones USD en el mercado de capitales para construir una nueva fábrica de baterías y desarrollar un nuevo modelo de automóvil eléctrico. El mercado de capitales estadounidense puede permitirse fácilmente inversiones de este tipo en forma de acciones u obligaciones. La cuestión es si el fragmentado mercado de capitales de la UE puede obtener los mismos resultados.

⁽¹¹⁾ Recovery of critical and other raw materials from mining waste and landfills: State of play on existing practices, EUR 29744 EN, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2019, ISBN 978-92-76-03391-2, doi:10.2760/494020, JRC116131.

4.11. ¿Hasta qué punto contribuye el marco reglamentario al desarrollo en la UE de la I+D necesaria y la aplicación de la tecnología desarrollada en este sentido? La Comisión tiende naturalmente a legislar y regular, ya que estos son los instrumentos rectores de que dispone. Sin embargo, quizá fuera más conveniente supervisar y analizar los avances en el mercado, junto con la industria y las organizaciones de interlocutores sociales, antes de recurrir al instrumento de reglamentación. Iniciar, estimular y producir primero para, seguidamente, regular basándose en un detenido análisis se revela como el método estratégico más deseable para este sector tan precario.

4.12. El CESE pide a la Comisión que siga procurando que los contratos estén realmente adaptados a la comunidad empresarial de la UE, mayoritariamente de escala reducida, de manera que los fabricantes medianos no pierdan el acceso a los medios financieros debido a que su I+D de escala reducida no cumple los requisitos expuestos en los contratos respecto al alcance de los proyectos. El CESE valora positivamente, no obstante, que la Comisión haya conferido a las ofertas un nuevo formato más agrupado, haciéndolas más accesibles para las empresas de la UE.

4.13. El Comité considera fundamental que los medios financieros de la UE estén también disponibles para proyectos de medianas empresas europeas productoras de baterías que ya hayan logrado un avance tecnológico relevante (nivel de madurez tecnológica de 5 a 9). Este grupo de empresas, más dedicadas a la comercialización que a la investigación de base, parecen quedar todavía demasiado excluidas de los fondos de la UE. Asimismo, es necesario procurar que este grupo pueda acceder con facilidad a subvenciones de la UE para la formación y el reciclaje profesional de empleados.

Bruselas, 17 de julio de 2019.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

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



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

ES