



### Sumario

#### I Resoluciones, recomendaciones y dictámenes

##### DICTÁMENES

##### Comité Económico y Social Europeo

##### 521º Pleno del CESE de los días 14 y 15 de diciembre de 2016

2017/C 075/01	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La economía funcional» (Dictamen de iniciativa) . . . . .	1
2017/C 075/02	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Promover las empresas innovadoras y de rápido crecimiento» (Dictamen de iniciativa) . . . . .	6
2017/C 075/03	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Un marco adecuado para la transparencia de las empresas» (Dictamen de iniciativa) . . . . .	14
2017/C 075/04	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Los principales factores que influyen en la política agrícola común después de 2020» (Dictamen de iniciativa) . . . . .	21
2017/C 075/05	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Integrar los <i>nudges</i> en las políticas europeas» (Dictamen de iniciativa) . . . . .	28

#### III Actos preparatorios

##### COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

##### 521º Pleno del CESE de los días 14 y 15 de diciembre de 2016

2017/C 075/06	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Una Agenda Europea para la economía colaborativa» [COM(2016) 356 final] . . . . .	33
2017/C 075/07	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo — Programa de trabajo anual de la Unión sobre normalización europea para 2017» [COM(2016) 357 final] . . . . .	40

2017/C 075/08	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1286/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre los documentos de datos fundamentales relativos a los productos de inversión minorista empaquetados y los productos de inversión basados en seguros, en lo que respecta a su fecha de aplicación» [COM(2016) 709 <i>final</i> — 2016/0355 (COD)] . . . . .	44
2017/C 075/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 345/2013, sobre los fondos de capital riesgo europeos, y el Reglamento (UE) n.º 346/2013, sobre los fondos de emprendimiento social europeos» [COM(2016) 461 <i>final</i> ] . . . . .	48
2017/C 075/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 99/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo al Programa Estadístico Europeo 2013-2017, prorrogándolo para el período 2018-2020» [COM(2016) 557 <i>final</i> — 2016/0265(COD)] . . . . .	53
2017/C 075/11	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1316/2013 y (UE) 2015/1017 en lo que se refiere a la ampliación de la duración del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas y a la introducción de mejoras técnicas para este Fondo y para el Centro Europeo de Asesoramiento para la Inversión» [COM(2016) 597 <i>final</i> — 2016/0276 (COD)] . . . . .	57
2017/C 075/12	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo — Examen/revisión intermedios del marco financiero plurianual 2014-2020 — Un presupuesto de la UE centrado en los resultados» [COM(2016) 603 <i>final</i> ] — Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE, Euratom) n.º 1311/2013, por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2014-2020 [COM(2016) 604 <i>final</i> — 2016/0283 (APP)] — Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión y por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 2012/2002 y los Reglamentos (UE) n.º 1296/2013, (UE) 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013, (UE) n.º 1304/2013, (UE) n.º 1305/2013, (UE) n.º 1306/2013, (UE) n.º 1307/2013, (UE) n.º 1308/2013, (UE) n.º 1309/2013, (UE) n.º 1316/2013, (UE) n.º 223/2014, (UE) n.º 283/2014, (UE) n.º 652/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, y la Decisión n.º 541/2014/UE del Parlamento Europeo y del Consejo [COM(2016) 605 <i>final</i> — 2016/0282 (COD)] . . . . .	63
2017/C 075/13	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva (UE) 2016/1164 en lo que se refiere a las asimetrías híbridas con terceros países» [COM(2016) 687 <i>final</i> — 2016/0339 (CNS)] . . . . .	70
2017/C 075/14	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países con fines de empleo de alta capacitación» [COM(2016) 378 <i>final</i> — 2016/0176 (COD)] . . . . .	75
2017/C 075/15	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios» [COM(2016) 128 <i>final</i> — 2016/0070 (COD)] . . . . .	81
2017/C 075/16	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (texto refundido)» [COM(2016) 465 <i>final</i> ] y sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida, y por el que se modifica la Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al Estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración» [COM(2016) 466 <i>final</i> ] y sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE» [COM(2016) 467 <i>final</i> ] . . . . .	97

2017/C 075/17	<p>Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la inclusión de las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero resultantes del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura en el marco de actuación en materia de clima y energía hasta 2030, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 525/2013 del Parlamento Europeo y el Consejo, relativo a un mecanismo para el seguimiento y la notificación de las emisiones de gases de efecto invernadero y de otra información relevante para el cambio climático» [COM(2016) 479 <i>final</i> — 2016/0230(COD)] y sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las reducciones anuales vinculantes de las emisiones de gases de efecto invernadero por parte de los Estados miembros de 2021 a 2030 para una Unión de la Energía resiliente y con objeto de cumplir los compromisos contraídos en el marco del Acuerdo de París, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 525/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a un mecanismo para el seguimiento y la notificación de las emisiones de gases de efecto invernadero y de otra información relevante para el cambio climático» [COM(2016) 482 <i>final</i> — 2016/0231(COD)] . . . 103</p>
2017/C 075/18	<p>Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un plan plurianual para las poblaciones demersales del mar del Norte y para las pesquerías que las explotan, y por el que se derogan los Reglamentos (CE) n.º 676/2007 y (CE) n.º 1342/2008 del Consejo» [COM(2016) 0493 <i>final</i> — 2016/0238 (COD)] . . . 109</p>
2017/C 075/19	<p>Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el Paquete de aviación II, integrado por la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre normas comunes en el ámbito de la aviación civil y por el que se crea una Agencia de Seguridad Aérea de la Unión Europea, y se deroga el Reglamento (CE) n.º 216/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo» [COM(2015) 613 <i>final</i> — 2015/0277 (COD)] y el «Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo — Programa Europeo de Seguridad Operacional de la Aviación» [COM(2015) 599 <i>final</i>] . . . . . 111</p>
2017/C 075/20	<p>Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Las plataformas en línea y el mercado único digital — Retos y oportunidades para Europa» [COM(2016) 288 <i>final</i>] . . . . . 119</p>
2017/C 075/21	<p>Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Reforzar el sistema de ciberresiliencia de Europa y promover una industria de la ciberseguridad competitiva e innovadora» [COM(2016) 410 <i>final</i>] . . . . . 124</p>
2017/C 075/22	<p>Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Mejora de las relaciones comerciales bilaterales entre la UE y Turquía y modernización de la Unión Aduanera» . . . . . 129</p>
2017/C 075/23	<p>Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Vivir con dignidad: de la dependencia de ayudas a la autonomía» [COM(2016) 234 <i>final</i>] . . . . . 138</p>
2017/C 075/24	<p>Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Una política integrada de la Unión Europea para la región ártica» [JOIN(2016) 21 <i>final</i>] . . . . . 144</p>



## I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

## DICTÁMENES

## COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

521º PLENO DEL CESE DE LOS DÍAS 14 Y 15 DE DICIEMBRE DE 2016

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La economía funcional»**

**(Dictamen de iniciativa)**

(2017/C 075/01)

Ponente: **Thierry LIBAERT**

Fundamento jurídico	Artículo 29, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Decisión del Pleno	21.1.2016
Sección competente	Sección de Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	4.10.2016
Aprobado en el pleno	15.12.2016
Pleno n.º	521
Resultado de la votación	169/0/3
(a favor/en contra/abstenciones)	

### 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. Con el presente Dictamen, el CESE manifiesta su deseo de que la sociedad emprenda una transición económica para pasar de una fase de sobreexplotación de los recursos y despilfarro a una fase más sostenible, centrada más en la calidad que en la cantidad, y más intensiva en empleo. El CESE reafirma su voluntad de que Europa tome la iniciativa en materia de invención de nuevas formas de economía.

1.2. El CESE considera que se debe apoyar la economía funcional (en lo sucesivo, «EF») en la medida en que permita responder a los retos enunciados en su totalidad o en parte. No es un fin en sí misma, sino un medio al servicio de nuevos objetivos asignados al modelo de consumo.

1.3. Dado que muchas de las supuestas virtudes de la EF en los aspectos económico, medioambiental y social están rodeadas de incertidumbre o se desconocen, conviene realizar una evaluación completa de los tipos de productos o servicios, a fin de poder definir las ventajas que aportaría la EF y, en su caso, las condiciones que deben respetarse para una implantación ideal de esta.

1.4. Después, se debe fomentar la comunicación del impacto (medioambiental, social, económico, etc.) del producto o servicio obtenido con una solución de EF: «acceso» o «uso» frente a «propiedad». De este modo, el consumidor podrá saber si le conviene o no optar por la compra del producto o servicio y efectuar una elección informada. La calidad y la credibilidad de la información proporcionada por las empresas son cruciales desde este punto de vista. Es necesario, por tanto, definir autoridades y mecanismos que las garanticen a ojos de los consumidores.

1.5. El CESE recomienda que los Estados miembros y las partes interesadas promuevan el consumo responsable, ante todo en la fase de educación, haciendo hincapié en la EF. Esta última, siempre que se despliegue de forma inteligente, puede contribuir a superar muchos de los retos que plantea el consumo de hoy.

1.6. Más en general, el CESE recomienda acelerar las investigaciones y las realizaciones en torno a nuevos modos de producción y consumo relacionados con la EF:

- el diseño ecológico de los productos, que permite garantizar, desde el origen de los mismos, la sostenibilidad de los recursos empleados teniendo en cuenta el impacto medioambiental de los bienes en todo su ciclo de vida. La EF puede hacer necesarios nuevos conceptos de productos, que sean más reparables, modulables, etc.,
- la economía circular, en relación con el Dictamen del CESE sobre el «Paquete de medidas sobre la economía circular» <sup>(1)</sup>, que preconiza un enfoque «de la cuna a la cuna», con el fin de transformar los residuos de una empresa en recursos para otras. La EF puede permitir valorizar mejor los coproductos y las externalidades de unos para la producción de otros,
- la economía colaborativa, en particular teniendo en cuenta el Dictamen del CESE de 21 de enero de 2014 <sup>(2)</sup>, cuyos fundamentos teóricos se basan en la EF. Los desarrollos de estas formas de intercambio pueden, de forma conjunta y en determinadas condiciones, acelerar los beneficios de la EF, en particular desde el punto de vista medioambiental,
- la economía del bien común, en relación con el Dictamen del CESE de 17 de septiembre de 2015 <sup>(3)</sup>,
- la economía colaborativa a la que se dedicó en especial el Dictamen del CESE de 13 de mayo de 2016 <sup>(4)</sup>.

1.7. Un paquete legislativo europeo permitiría estructurar la oferta de EF, en particular en relación con las nuevas problemáticas del consumo —el consumo colaborativo, la obsolescencia, la comprensión de estos modelos por el consumidor— y un contexto jurídico y fiscal más favorable a las empresas innovadoras.

1.8. La territorialización de la EF permite responder a los nuevos retos que plantea el desarrollo sostenible de los territorios, a través de la experimentación de nuevos modelos económicos. La EF es útil para valorar las ventajas de los territorios, superar la estandarización de la producción en masa, en parte responsable del desencanto del consumo actual, y tener en cuenta todas las externalidades del sistema productivo. Además, por su densidad, que favorece las lógicas de puesta en común, las ciudades constituyen uno de los territorios más propicios para el desarrollo de soluciones de EF.

1.9. Para afrontar la transición fundamental a un nuevo modelo económico con repercusiones importantes y sistémicas en numerosos ámbitos, se recomienda crear una nueva estructura transversal permanente en el seno del CESE encargada de analizar esta evolución.

1.10. En un contexto en el que los buenos ejemplos son aún poco numerosos y todavía no gozan de la visibilidad que merecen, sería útil disponer de una plataforma de intercambio que diera visibilidad a escala europea a las iniciativas de EF. Dicha plataforma podría integrarse en el proyecto de plataforma europea sobre la economía circular aprobado por el CESE con ocasión de la votación de su Dictamen sobre el «Paquete de medidas sobre economía circular» presentado por la Comisión Europea.

1.11. La economía funcional puede permitir rearticular los diferentes valores que componen el valor de un bien. Así, los valores de uso, aunque también el valor de trabajo, deben poder coexistir en el marco de la economía funcional.

1.12. Será crucial aclarar y simplificar los retos que plantean los modelos de EF en materia de seguros, por lo que convendrá hacerlos más explícitos para el consumidor final, en una lógica de desarrollo de las nuevas ofertas de EF.

<sup>(1)</sup> DO C 264 de 20.7.2016, p. 98.

<sup>(2)</sup> DO C 177 de 11.6.2014, p. 1.

<sup>(3)</sup> DO C 13 de 15.1.2016, p. 26.

<sup>(4)</sup> DO C 303 de 19.8.2016, p. 36.

## 2. Definición y contenido: de la propiedad al uso

2.1. La economía de la funcionalidad se propone desarrollar el uso de los productos más que su posesión. Ahora bien, se trata de ir más allá de la mera incorporación de «servicios» añadidos a un «producto», y considerar todos los cambios del consumo teniendo más en cuenta al usuario final y modelos económicos más ahorradores en recursos, llegando incluso a la producción de cobeneficios para los territorios. En este sentido, las empresas ya no venden un producto, sino una función que se factura según su utilización. Así, los industriales tendrían *a priori* interés en desarrollar, en el marco de su modelo económico, objetos sólidos, reparables y fáciles de mantener, y en garantizar una cadena de producción y una logística adaptadas.

2.1.1. El paradigma económico subyacente sigue siendo que el valor reside en los beneficios obtenidos de la utilización, es decir, su valor de uso, aunque también en el bien o el servicio en sí mismo o en cómo lo ven los demás, es decir, su valor de trabajo o de intercambio.

2.1.2. En el esquema económico tradicional, los productores crean valor y los consumidores lo destruyen a través del consumo. En la EF, los intereses de las dos partes deben coincidir, o al menos converger, para que cada una de ellas preserve, o cree, valor. Con la revolución digital en curso, la producción y la explotación de los datos generados a partir de los usos y los conocimientos de productores y consumidores constituyen uno de esos nuevos recursos y valores creados por ambas partes.

2.1.3. Las nuevas dinámicas emergentes en torno a la figura, solo teórica de momento, del «prosumidor» (neologismo que conjuga los papeles históricamente diferentes del productor y el consumidor) ilustran esta nueva configuración de relaciones económicas muy lineales o verticales en esquemas y organizaciones más capilares u horizontales.

2.1.4. La EF puede favorecer la desmaterialización de la economía al integrar todos los costes en el precio final. Debe favorecer la desvinculación entre la actividad económica y el impacto medioambiental.

2.2. Dos escuelas teóricas remiten a dos modelos más o menos logrados de aplicación del concepto de EF. La primera considera una oferta de servicios centrada en el uso y remite a la idea general de una economía de servicios. Replantea las relaciones de propiedad, pero no se cuestiona en absoluto los productos. La segunda se centra en las externalidades de la EF, que permiten definir nuevas soluciones, en las que la venta de bienes y servicios se contempla como un conjunto integrado (que cuestiona el trabajo o incluso la producción de recursos inmateriales, en particular para el territorio) y en las que el consumidor forma parte integrante de la solución.

2.3. El CESE desea preconizar un enfoque equilibrado. La idea no es promover de un modo uniforme la economía funcional, sino hacerlo en la medida en que aporte respuestas a los nuevos retos enunciados.

## 3. Retos

3.1. La EF es interesante en la medida en que, en teoría, o al menos en determinadas condiciones, puede responder a los múltiples retos vinculados al consumo de hoy, ya sean económicos, sociales, medioambientales o culturales.

3.2. En el marco de un enfoque integrado, en particular en los territorios, puede suscitar cobeneficios o externalidades positivas. Así, a modo de ejemplo, mediante formas de trabajo cooperativas y transversales, algunos entes locales incluyen en las prestaciones de alumbrado público el rendimiento económico y la seguridad de los espacios públicos, pero también la reducción de la contaminación lumínica y del consumo de energía. La integración de estos distintos objetivos, más que la optimización de un parámetro único, permite responder a múltiples retos con unos costes razonables.

3.2.1. Al poner en común las inversiones, la EF representa un medio de promover la innovación al servicio del desarrollo sostenible y, en particular, las innovaciones tecnológicas limpias o verdes. Estas últimas, a menudo más intensivas en capital que las soluciones clásicas, encuentran así un modelo económico que favorece su difusión entre los consumidores, que, individualmente, no dispondrían de una capacidad financiera suficiente. Por ejemplo, un contrato de rendimiento energético puede permitir al usuario disponer de tecnologías y servicios de eficiencia energética, en ocasiones costosos, por una módica prestación abonada mensualmente.

3.3. Desde el punto de vista medioambiental, los modos actuales de consumo, basados en la propiedad individual entrañan una infrautilización de los bienes y, por consiguiente, un derroche considerable de recursos naturales [por ejemplo, en la actualidad, un coche está inutilizado el 95 % del tiempo y, en la ciudad, solo suele ser utilizado por poco más de una persona (1,2)].

3.3.1. La adquisición de un servicio de movilidad (un asiento para un determinado número de kilómetros, un vehículo por un tiempo y un kilometraje definido, etc.) permite intensificar el uso de estos recursos. La EF puede aumentar, pues, la intensidad de uso de numerosos bienes de consumo y, por esa razón, crear más valor con una huella medioambiental menor.

3.3.2. La tarificación de los servicios de EF, que integra todos los costes del producto y los servicios y no solo el coste marginal, permite al usuario apreciar mejor los costes reales. Se transmite así una señal de precio más cercana al impacto real de la producción y se alientan comportamientos más responsables (por ejemplo, al comprar una hora de vehículo compartido, el usuario paga la amortización del vehículo, el seguro, el aparcamiento, la gasolina, etc., es decir, en total, todos los costes calculados de forma proporcional). De este modo, el consumidor estará más sensibilizado para hacer un uso razonable del vehículo que en el caso de un uso «propietario», en el que por lo general solo se percibe como coste de uso la gasolina.

3.4. En términos sociales, al reducir los costes de acceso a un producto o servicio, ya sea mediante la puesta en común de una inversión colectiva o limitando el coste del uso deseado únicamente al coste de acceso, la EF puede permitir a un número mayor de consumidores acceder a servicios a los que no podrían aspirar. La cuestión crucial, tanto desde el punto de vista económico y jurídico como en términos de seguros, reside en la figura del inversor o poseedor del capital que se pone a disposición de los usuarios. Los retos que plantean las nuevas normativas que deberán adoptarse sobre estas cuestiones parecen importantes.

3.4.1. Las cuestiones sociales son muchas y, al igual que sucede con los retos medioambientales, deben estudiarse seriamente para poder decidir si la EF interesa o no en un determinado ámbito y, sobre todo, determinar las condiciones de despliegue de la EF para el progreso social.

3.5. El cambio de paradigma que supone la transición de la «propiedad» al «acceso» no es anodino. Esta transición apoya el cambio de un modelo de consumo basado en la ostentación y el deseo mimético a un consumo más tranquilo, menos construido sobre lógicas compulsivas y, en cualquier caso, menos dependiente de la propiedad de bienes materiales.

3.6. El sector digital puede ampliar el ámbito de la EF saliendo de la esfera exclusiva, pero en todo caso original, del B2B. Al reducir los costes de difusión y despliegue en particular, las soluciones digitales pueden aportar a todas soluciones de EF en ámbitos muy variados (música, movilidad, equipos, vivienda, etc.). En esta perspectiva y para favorecer la cohabitación con el modelo económico existente, se debe idear y aplicar con rapidez un marco fiscal y reglamentario.

3.7. Los trabajos y resultados de experiencias recientes muestran que las prácticas de EF tienen éxito y se adoptan cuando las soluciones mejoran la experiencia del usuario y la calidad de vida del consumidor, más que en función de criterios meramente económicos o medioambientales. El caso del vehículo compartido lo ilustra, en el marco de la cuestión crucial del aparcamiento en el centro de la ciudad, que este sistema permite resolver, o también el del *streaming*, que permite acceder de forma casi instantánea a un enorme catálogo.

#### 4. Frenos y limitaciones

4.1. La EF puede conducir en determinados casos a una aceleración de los ritmos de consumo y renovación de los productos. Así, en el caso de la telefonía móvil o la venta de vehículos de alquiler de larga duración, no es seguro, de forma intuitiva, que estos modelos (alquiler de larga duración, por lo general con opción de compra) contribuyan a prolongar la vida útil de los productos o mejorar el reciclado al final de la misma.

4.2. Aunque los grandes grupos industriales son los más conocidos por su puesta en práctica de ejemplos concretos, otros sectores más tradicionales como la agricultura, por ejemplo a través de las compras colectivas, pero también las empresas emergentes, pueden desempeñar un papel en la consolidación y la difusión de la economía funcional en la sociedad. Además, este concepto y su aplicación también pueden brindar a las pymes soluciones nuevas para sus clientes. Asimismo, estructuras en forma de cooperativas pueden favorecer modos de gobernanza más horizontales y en los que el usuario participe plenamente.

4.3. Al reducir los costes de acceso a un producto o un servicio, la EF puede representar una ventaja para los ciudadanos más modestos. Permite, en particular, cierta flexibilidad en el acceso a los servicios y los productos. Ahora bien, al mismo tiempo, puede aumentar la vulnerabilidad de los ciudadanos más modestos desde el momento en que no puedan pagar los derechos de acceso, uso o abono a un servicio. Desde este punto de vista, y en el contexto actual de creciente precariedad en numerosos países europeos, la propiedad puede parecer preferible y, por tanto, aportar más seguridad a los ciudadanos en una situación precaria. Por otra parte, en lo referente al acceso a determinados bienes y servicios, la desigualdad no es una mera cuestión de capital económico (recursos financieros) sino también de capital cultural o educativo (entorno social, formación).

4.4. Desde una perspectiva social, la EF puede hacer al consumidor, y por tanto al ciudadano, todavía más dependiente de las organizaciones económicas o de un sistema técnico y económico determinado. Una vez inscrito en un servicio, es difícil, incluso imposible, reparar, arreglar, modificar, etc., el producto puesto a disposición. Así, la EF puede incrementar la heteronomía si los usuarios no participan suficientemente en el diseño de los productos y las soluciones desarrolladas. Deberán buscarse y promoverse modelos económicos y de gobierno que favorezcan la autonomía de los consumidores (en sus elecciones, prácticas y usos).

4.5. El sector digital puede permitir ampliar el ámbito de aplicación de la EF a todos los consumidores. No obstante, suscita también numerosas cuestiones: captación de valor por determinadas plataformas, optimizar o eludir impuestos, respeto de la privacidad (en particular por lo que respecta al uso de los datos recogidos), concentración económica (monopolios de plataformas) y cuestiones específicamente laborales (como se menciona en el punto 1.6).

4.6. La mera transición a una «economía de servicios» no puede proteger a la EF de todos estos riesgos o frenos. Un enfoque más integrado de la EF, que cuestione la gobernanza de la empresa, el trabajo y la relación con el territorio y tenga en cuenta al consumidor desde el diseño del servicio y durante todo el ciclo de vida del producto, puede permitir superarlos.

4.7. No obstante, en varios de estos puntos, y en especial en materia de competencia o respeto de la privacidad, es indudablemente necesaria una intervención jurídica.

## **5. Por una dinámica europea de la economía funcional**

5.1. Son muchas las razones por las que la Unión Europea debe ocuparse del tema de la EF. Se trata de razones de carácter medioambiental, social, cultural y también económico. En el marco de esta reflexión, son importantes los retos digitales y, en general, las relaciones con los nuevos modelos económicos, como la economía colaborativa, circular, etc., en especial por lo que respecta a la velocidad de los grandes cambios introducidos.

5.2. En Europa, la EF se presenta como un medio para que las empresas puedan recrear valor añadido y promover soluciones intensivas en empleo (en especial en fases posteriores, en los sectores del mantenimiento, la reparación, etc., pero también en fases anteriores, en la elaboración de modelos económicos innovadores y el diseño de servicios asociados) y, en particular, mejorar la competitividad de determinados sectores. La EF, al desarrollar ofertas de servicios más cercanas a las necesidades de los consumidores en vez de una producción estandarizada y poco adaptada, puede permitir restablecer una relación de confianza entre empresas y consumidores y dar un nuevo sentido al consumo.

5.3. Mientras los servicios de innovación de las grandes empresas, los territorios y gran número de expertos abogan por la promoción de la economía funcional, sorprende constatar la debilidad de la dinámica europea. Aunque la economía funcional ocupa un lugar central en la economía circular, no se menciona en absoluto en el reciente informe de la Comisión titulado «Cerrar el círculo» consagrado a este tema.

5.3.1. A pesar de estas incertidumbres y limitaciones, en la incierta situación política y económica que se vive hoy en Europa, la EF brinda a Europa una oportunidad de valorizar y desarrollar los conocimientos especializados y las competencias de muchos actores.

Bruselas, 15 de diciembre de 2016.

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

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Promover las empresas innovadoras y de rápido crecimiento»**

**(Dictamen de iniciativa)**

(2017/C 075/02)

Ponente: **Antonio GARCÍA DEL RIEGO**

Decisión del Pleno	21.1.2016
Fundamento jurídico	Artículo 29, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	Unión económica y monetaria y cohesión económica y social
Aprobado en sección	29.11.2016
Aprobado en el pleno	14.12.2016
Pleno n.º	521
Resultado de la votación	220/1/8
(a favor/en contra/abstenciones)	

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE anima a la Comisión a proseguir sus esfuerzos para desarrollar unas propuestas políticas dirigidas a fomentar la creación de empresas innovadoras y de rápido crecimiento. Recomienda, además, que estas iniciativas se lleven a cabo y estén dirigidas y coordinadas por una única unidad responsable de la evaluación, el seguimiento y la consecución de sinergias entre las políticas innovadoras de las distintas direcciones generales. Estas propuestas deberían reforzar el mercado único, consolidar las agrupaciones y los ecosistemas en los que se crean las nuevas empresas innovadoras, desarrollar el componente de patrimonio neto de los mercados de capitales europeos, centrar la atención de la agenda académica en los empleos para el futuro y reducir al mínimo los costes y los trámites administrativos necesarios para iniciar un nuevo proyecto empresarial.

1.1.1. La Comisión debería seguir trabajando para garantizar el respeto de las normas vigentes en el mercado único: la adopción de proyectos de armonización a largo plazo como las normas contables y de insolvencia, el reconocimiento automático de las cualificaciones profesionales y académicas, la aceleración de la aplicación de la estrategia del mercado único digital y el pleno despliegue de la iniciativa de la Unión de Mercados de Capitales <sup>(1)</sup> ayudarían de manera significativa a la UE a aprovechar todo el potencial de un auténtico mercado único. Unas normas contractuales transfronterizas simples y eficaces contribuirían a impulsar el comercio electrónico transfronterizo y a reducir la fragmentación jurídica de la legislación en materia de protección del consumidor, así como los costes de cumplimiento para las empresas.

1.1.2. Es preciso ampliar la financiación mediante fondos propios para apoyar a las nuevas empresas durante su fase de desarrollo. Esto requiere, entre otros factores, un sistema fiscal más neutro, en el que se dispense el mismo trato a la financiación mediante endeudamiento y mediante fondos propios, permitiendo la deducibilidad tanto de los intereses como de los dividendos <sup>(2)</sup>. Las empresas emergentes deberían poder utilizar los paquetes de «opción de compra de acciones» para atraer y retener a las personas con talento.

<sup>(1)</sup> El CESE ha respaldado las iniciativas de la Unión de los Mercados de Capitales en sus dictámenes sobre el «Plan de acción para una unión de los mercados de capitales» (DO C 133 de 14.4.2016, p. 17), la «Titulización» (DO C 82 de 3.3.2016, p. 1), y el «Folleto» (DO C 177 de 18.5.2016, p. 9).

<sup>(2)</sup> El CESE ha pedido ya en varias ocasiones que se adopten medidas para eliminar el sesgo en favor del endeudamiento en los regímenes fiscales, por ejemplo en su Dictamen «Financiación de las empresas: una investigación de los mecanismos de suministro alternativos» (DO C 451 de 16.12.2014, p. 20).

1.1.3. Debería crearse y promoverse una cultura accionarial, en particular, a través de iniciativas educativas y no legislativas. El sistema financiero europeo necesita desarrollar productos de inversión líquida adaptados a los pequeños inversores, para animarles a invertir en pequeñas empresas innovadoras.

1.1.4. También es fundamental eliminar la burocracia innecesaria y reducir la «sobre-regulación» a fin de minimizar las cargas administrativas, evitar gastos innecesarios y ahorrar tiempo a los empresarios.

1.1.5. Es preciso reforzar y agilizar en todos los Estados miembros el desarrollo de nuevas formas de colaboración entre universidades y empresas, tanto las grandes como las pequeñas, adoptando nuevas medidas políticas dirigidas a hacer de la UE un polo de atracción para el talento.

1.1.5.1. El CESE anima a la Comisión a eliminar todas las trabas jurídicas que obstaculizan los intercambios de estudiantes y de jóvenes empresarios <sup>(3)</sup>, por ejemplo mediante la creación de un programa Erasmus dirigido a los jóvenes empresarios.

1.1.5.2. Para dar a conocer a las empresas prometedoras, el CESE recomienda crear una base de datos en forma de plataforma, integrada en el Centro Europeo de Asesoramiento para la Inversión (CEAI) y en el Portal Europeo de Proyectos de Inversión (PEPI) <sup>(4)</sup>. Dicha base incluiría las empresas de la UE de rápido crecimiento en distintos sectores, seleccionadas sobre la base de criterios objetivos y transparentes, y permitiría realizar comparaciones y evaluaciones comparativas entre empresas.

1.1.6. El CESE considera que el hecho de compartir y evaluar buenas prácticas permite disponer de información valiosa para experimentar con nuevas políticas <sup>(5)</sup>.

1.2. Se pide al Fondo Europeo de Inversiones (FEI) y al Banco Europeo de Inversiones (BEI) que apoyen a las empresas innovadoras con capital riesgo y capital de lanzamiento específicos, al objeto de facilitar la transferencia tecnológica desde las universidades y los centros de investigación. Este apoyo podría cobrar la forma de garantías del primer préstamo, contribuyendo así a vencer las reticencias iniciales respecto de la financiación privada.

1.3. El Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE), dotado con 21 000 millones EUR de garantías de la Unión Europea y capital del Banco Europeo de Inversiones, debería desempeñar un papel esencial a la hora de ayudar a los proyectos innovadores a desarrollarse y llegar hasta el mercado. Además, el FEIE podría servir de modelo para los futuros presupuestos de la UE: se pasaría de un método tradicional de financiación de proyectos basado en subvenciones a un modelo más eficiente, impulsado por la inversión, capaz de atraer fondos para financiar los proyectos. El FEIE ha conseguido financiar con éxito unos sectores relativamente arriesgados que fácilmente podrían haberse ignorado <sup>(6)</sup>.

1.4. Para estimular el crecimiento, el CESE defiende la creación de un conjunto más amplio de instrumentos de inversión, que incluya fondos de inversión «asimétricos», que generan rendimientos diferentes para los distintos tipos de inversores, e instrumentos de financiación alternativos, como la microfinanciación colectiva <sup>(7)</sup>. También debería considerarse la creación de submercados, a fin de facilitar el acceso de las pymes europeas al mercado.

1.5. La Comisión debería abordar la cuestión de las asimetrías reglamentarias entre Europa y los Estados Unidos respecto del tratamiento de las inversiones en los programas informáticos, y eliminar los obstáculos reglamentarios que impiden al sector financiero europeo invertir en el desarrollo de la economía digital.

## 2. Análisis de la situación actual

2.1. Las pequeñas y medianas empresas (pymes) son un elemento clave de la economía europea, al contribuir de manera significativa a la creación de empleo y al crecimiento económico <sup>(8)</sup>.

<sup>(3)</sup> Véase el dictamen del CESE sobre el tema «Universidades comprometidas con la configuración de Europa» (DO C 71 de 24.2.2016, p. 11).

<sup>(4)</sup> Centro Europeo de Asesoramiento para la Inversión: <http://www.eib.org/eiah/index.htm>  
Información sobre el Portal Europeo de Proyectos de Inversión: <https://ec.europa.eu/eipp/desktop/en/index.html>

<sup>(5)</sup> Véase el punto 4.

<sup>(6)</sup> Foro Europeo Digital, *From Start-up to Scale-up: Growing Europe's Digital Economy*, Sergey Filippov y Paul Hofheinz, 2016, pp. 3 a 5.

<sup>(7)</sup> *Ibidem*, p. 5.

<sup>(8)</sup> Definición europea de las pymes (DO L 124 de 20.5.2003, p. 36)

2.1.1. En 2015, la Unión Europea contaba con más de 22,3 millones de pymes que representaban el 99,8 % de todas las empresas no financieras. Estas pymes empleaban a 90 millones de personas (66,9 % del empleo total), generaron el 57,8 % del valor añadido total<sup>(9)</sup> y crearon el 85 % de los nuevos empleos. Europa debe asegurar la creación de una nueva generación de pymes para compensar las 200 000 quiebras que se producen cada año<sup>(10)</sup> y afectan a 1,7 millones de trabajadores. Sin embargo, lo más importante para el futuro crecimiento económico son las empresas que desean innovar, crecer y exportar.

2.2. La creación de empresas con una tasa elevada de crecimiento reviste una importancia fundamental por el énfasis que ponen en la innovación en sectores de rápido crecimiento con un alto valor añadido. Estas empresas son las que crearán empleo en el futuro e impulsarán el crecimiento de la productividad, un factor esencial para mejorar el nivel de vida. Si bien Europa registra progresos en algunos ámbitos, se está quedando rezagada en lo que se refiere a la transición de las empresas de la fase de lanzamiento a la fase de expansión, que en última instancia debe conducir al crecimiento y a la creación de puestos de trabajo que Europa necesita<sup>(11)</sup>.

2.3. El presente dictamen de iniciativa se centra en las empresas en fase de expansión: se trata de empresas que presentan un crecimiento medio del número de empleados o de la volumen de negocios superior al 20 % en un período de tres años y cuentan con un mínimo de diez empleados al principio del período<sup>(12)</sup>. Una característica clave de las empresas en fase de expansión es que emplean modelos empresariales muy modulables. La escalabilidad es la capacidad de crecimiento en términos de acceso al mercado, ingresos y estructura, impulsada, por ejemplo, por la rápida reproducción del modelo empresarial en mercados distintos o por nuevas prácticas de gestión.

2.3.1. Un estudio realizado por la OCDE en once países<sup>(13)</sup> señala que las empresas en fase de expansión representan menos del 10 % del total de las empresas de estos países pero contribuyen a crear hasta dos tercios de todos los nuevos empleos<sup>(14)</sup>.

2.4. Las empresas emergentes tienden a ser menos rentables a corto plazo y dependen de la financiación externa. Si estas empresas innovadoras no están en condiciones de financiar sus planes de desarrollo, no conseguirán expandirse y su potencial subyacente de crecimiento de la productividad y creación de empleo podría verse frenado.

2.4.1. Un análisis del Banco Mundial<sup>(15)</sup> calcula que, en 2007, el tipo medio de los préstamos no productivos a pymes en los mercados desarrollados era del 6,93 %, más del doble que el de los grandes préstamos empresariales cuyo tipo asciende a un 2,54 %. Durante la crisis, los préstamos no productivos registraron un incremento considerable, del 10 % al 25 %, en Portugal, España, Italia e Irlanda.

2.4.1.1. Las políticas que incitan a los bancos a conceder préstamos a las empresas de mayor riesgo, en particular las empresas en fase inicial con garantías limitadas, podrían contribuir a la creación de una serie de bancos de riesgo, a la contracción del crédito y al aumento de la inestabilidad financiera<sup>(16)</sup>.

2.5. Europa debe centrarse en el correcto funcionamiento de la financiación de la transición, que se echa en falta actualmente.

2.5.1. La financiación de la transición consta de cuatro partes: fase de puesta en marcha (financiada mediante subvenciones, capital semilla, familiares y amigos), fase de crecimiento de los activos (microfinanciación colectiva, inversores providenciales), crecimiento sostenido (titulización, capital privado, capital riesgo, inversores institucionales, capital inversión, capital riesgo, inversores institucionales, colocación de la deuda privada) y salida (adquisición, mercados de acciones cotizadas).

<sup>(9)</sup> [http://www.eif.org/news\\_centre/publications/eif\\_annual\\_report\\_2015.pdf](http://www.eif.org/news_centre/publications/eif_annual_report_2015.pdf)

<sup>(10)</sup> *Bankruptcy and second chance for honest failed entrepreneurs* (La quiebra y la segunda oportunidad para los empresarios que han fracasado con honradez) — Política de la Comisión Europea. Jornada de los Empresarios, 12 de noviembre de 2015.

<sup>(11)</sup> Una empresa emergente se define comúnmente como un proyecto empresarial en busca de un modelo de negocio repetible y modulable. Estas empresas de nueva creación son generalmente muy innovadoras, y suelen basarse en ideas, tecnologías o modelos empresariales que no existían antes. En cambio, una empresa en expansión es una empresa que se desarrolla rápidamente y crece en términos de acceso al mercado, ingresos y número de empleados. Véase el *Octopus High Growth Small Business Report 2015* (Londres: Octopus, 2015).

<sup>(12)</sup> <https://www.linkedin.com/pulse/20141201163113-4330901-understanding-scale-up-companies>

<sup>(13)</sup> Reino Unido, Finlandia, España, Italia, EE. UU., Canadá, Noruega, Países Bajos, Dinamarca, Nueva Zelanda y Austria.

<sup>(14)</sup> *Supporting investors and growth firms*-T. Aubrey, R. Thillaye y A. Reed, 2015, p. 11.

<sup>(15)</sup> <http://siteresources.worldbank.org/INTFR/Resources/BeckDemirgucKuntMartinezPeria.pdf>.

<sup>(16)</sup> *Supporting investors and growth firms*-T. Aubrey, R. Thillaye y A. Reed, 2015, p. 21.

### 3. Componentes esenciales del desarrollo de un ecosistema de innovación favorable a la escalabilidad

3.1. Los ecosistemas de innovación de éxito que apoyan a las empresas en expansión se caracterizan por unas redes fuertemente interconectadas de centros de investigación y educación, grandes empresas, inversores de capital de riesgo y la presencia de talento creativo y empresarial <sup>(17)</sup>.

3.1.1. Generalmente, las empresas emergentes surgen en los núcleos tecnológicos que se forman en torno a universidades de primer orden, que son actores clave del desarrollo de un entorno empresarial dinámico, al constituir un vivero de talentos debido a la presencia de los estudiantes y profesores. Las agrupaciones de empresas potentes y bien conectadas mejoran la productividad de los negocios, marcan el rumbo y el ritmo de la innovación y estimulan la creación de nuevas empresas. Los Estados Unidos y China, así como algunos centros en Europa, están manteniendo una larga lucha para atraer el talento y el capital y fomentar la innovación.

3.1.2. Sin embargo, la fragmentación de los mercados laborales europeos impide a las empresas emergentes pasar a una fase de expansión. A este respecto, es primordial facilitar la movilidad laboral dentro de la UE, así como atraer talentos procedentes de terceros países que actúen como imán, creando así un círculo virtuoso.

3.1.3. Podría fomentarse la creación de un programa Erasmus para jóvenes empresarios. Esta iniciativa encaja con el principio rector del crecimiento y el empleo, facilitaría la movilidad y sería bien recibida por las empresas.

3.1.3.1. Últimamente se han aprobado algunas políticas destinadas a atraer talentos de fuera de la UE. La tarjeta azul, introducida en 2009, ha acelerado la entrada de trabajadores cualificados contratados por un empresario europeo <sup>(18)</sup>. A escala nacional, algunos países europeos ya han creado procedimientos de visado específicos para empresarios, y otros se están sumando a esta iniciativa <sup>(19)</sup>.

3.1.4. Un ejemplo notable de centro tecnológico con éxito es el de Oxbridge, que es la zona de influencia que abarca las universidades de Oxford y Cambridge en el Reino Unido. La comunidad de científicos especializados en tecnología punta en este país siguió creciendo e innovando durante el prolongado período de recesión y estancamiento económico que se produjo entre 2008 y 2012 <sup>(20)</sup>.

3.1.4.1. Sin embargo, muchas universidades europeas no tienen el prestigio, la estructura o la voluntad necesarios para crear unas condiciones que permitan desarrollar proyectos empresariales en los campus o defender esta iniciativa ante los gobiernos <sup>(21)</sup>. Los responsables universitarios y los gobiernos deberían crear vínculos con el mundo empresarial, invertir en los servicios de transferencia de tecnologías en los campus y en la formación para el emprendimiento <sup>(22)</sup>.

3.1.5. Las empresas derivadas creadas a raíz de la transferencia de tecnología de las universidades tienen dificultades a la hora de crecer debido a la insuficiencia de recursos financieros y de gestión especializada. Por consiguiente, es esencial que puedan contar con un apoyo público institucional para superar la reticencia inicial de los proveedores de fondos privados a la hora de invertir en empresas derivadas con un perfil técnico, que suelen considerarse demasiado técnicas y arriesgadas y a menudo no se comprenden bien.

3.2. Si bien el nivel educativo es similar, los europeos son más reacios a crear nuevas empresas que los estadounidenses. Entre los diversos motivos que explican este hecho se cuentan el alto nivel de aversión al riesgo, las cargas administrativas, el escaso desarrollo de la cultura de las segundas oportunidades y de los programas educativos para empresarios y la ausencia de una cultura accionarial privada. También debería prestarse atención al desarrollo temprano de una cultura empresarial en la educación primaria y secundaria.

<sup>(17)</sup> Tataj, D., *Innovation and Entrepreneurship. A Growth Model for Europe beyond the Crisis*, Tataj Innovation Library, Nueva York, 2015.

<sup>(18)</sup> <https://www.apply.eu/directives/>

<sup>(19)</sup> <http://tech.eu/features/6500/European-start-up-visa>

<sup>(20)</sup> [www.cambridge.gov.uk/sites/default/files/documents/cnfe-aap-io-employment-sector-profile.pdf](http://www.cambridge.gov.uk/sites/default/files/documents/cnfe-aap-io-employment-sector-profile.pdf)

<sup>(21)</sup> *Clustering for Growth, How to build dynamic innovation clusters in Europe*, p. 11.

<sup>(22)</sup> Véase el dictamen del CESE sobre el tema «Universidades comprometidas con la configuración de Europa» (DO C 71 de 24.2.2016, p. 11).

3.2.1. De hecho, el riesgo de quiebra es lo que más temen los europeos con respecto a la creación de un nuevo negocio: el 43 % en Europa frente al 19 % en EE. UU. Por otra parte, la existencia en EE. UU. <sup>(23)</sup> de un régimen de quiebra para empresas bastante eficiente y de carácter no punitivo, junto con una mayor aceptación general del fracaso empresarial, favorece la disposición a asumir riesgos. Desarrollar una cultura de carácter más empresarial debería convertirse en una prioridad para los responsables políticos y los centros educativos.

3.2.1.1. Un estudio reciente muestra que las empresas creadas por segundos empresarios presentan un volumen de negocios y un crecimiento del empleo mayores y tienen más posibilidades de obtener fondos externos <sup>(24)</sup>. En España, solo el 20 % de los empresarios que crean una primera empresa tienen éxito, mientras que en el caso de los que lo intentan por segunda vez, la tasa de éxito aumenta hasta un sorprendente 80 %.

3.3. Las empresas innovadoras y de crecimiento rápido suelen tener más probabilidades de que se les rechace un préstamo bancario porque carecen de capital, que es un elemento esencial de las evaluaciones crediticias de los bancos <sup>(25)</sup>. Por tanto, la financiación mediante fondos propios es indispensable para las nuevas empresas innovadoras y para las empresas con planes de expansión significativos pero con una previsión de flujos de efectivo inciertos o negativos. Es necesario, pues, completar los préstamos bancarios mejorando la diversidad y la flexibilidad de las fuentes de financiación, con especial énfasis en el papel que desempeña la financiación mediante fondos propios.

3.4. Europa necesita crear y promover una cultura accionarial, y los sistemas financieros europeos deben desarrollar productos de inversión adaptados a los pequeños inversores y proporcionar la liquidez necesaria para que puedan invertir en pequeñas empresas innovadoras.

3.4.1. Debido a la falta de financiación tras la fase inicial, las nuevas empresas europeas no pueden seguir el ritmo de crecimiento de sus homólogas estadounidenses y necesitan producir beneficios antes para seguir existiendo, so pena de tener que venderse a bajo precio en una fase temprana. De hecho, para 2009, solo el 5 % de las empresas europeas creadas desde cero a partir de 1980 se encontraban en la lista de las 1 000 empresas más importantes en cuanto a capitalización bursátil. En EE. UU., este porcentaje es del 22 % <sup>(26)</sup>.

3.4.1.1. De forma llamativa, más de la mitad del capital riesgo de todo el mundo se concede en EE. UU. y solo el 15 % en Europa. En 2013 se concedieron 26 000 millones EUR de capital riesgo en EE. UU. y 5 000 millones EUR en Europa, mientras que los inversores providenciales proporcionaron 6 000 millones EUR a las nuevas empresas innovadoras europeas y 20 000 millones EUR a las estadounidenses.

3.4.1.2. Así pues, la UE adolece de un importante déficit de inversión providencial y financiación de capital de riesgo, que son, respectivamente, entre tres y cinco veces superiores en los Estados Unidos. Esta diferencia es fundamental ya que este tipo de capital es el que se necesita para que las empresas puedan crecer y sean más eficaces.

3.4.1.3. La principal razón de esta situación es la gran fragmentación de la industria de capital de riesgo de la UE debida a las fronteras nacionales. El valor medio de los fondos europeos de capital riesgo, que gira en torno a los 60 millones EUR, representa solo la mitad del volumen medio de los fondos en los Estados Unidos, y el 90 % de las inversiones de capital riesgo de la UE se concentran en solo ocho Estados miembros (Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Países Bajos, España, Suecia y el Reino Unido) <sup>(27)</sup>. Dada la diversidad de normas en los Estados miembros, las empresas de capital riesgo se enfrentan a un alto coste a la hora de recaudar fondos en toda Europa. Por consiguiente, son pequeñas y disponen de menos capital para respaldar a las empresas en fase de expansión. Si los mercados europeos de capital riesgo fueran tan amplios como los de Estados Unidos, las empresas hubieran podido disponer, entre 2008 y 2013, de fondos adicionales por un valor aproximado de 90 000 millones EUR <sup>(28)</sup>.

3.4.1.4. También es problemática la insuficiente implicación de los inversores privados. En los últimos diez años, el sector europeo del capital riesgo ha pasado a depender cada vez más de las instituciones del sector público, cuya contribución representó el 31 % <sup>(29)</sup> de la inversión total en 2015, frente a solo un 15 % <sup>(30)</sup> en 2007. El objetivo no debe ser menos dinero público sino más fuentes privadas. Para que la industria pueda ser autosuficiente a largo plazo, es preciso ampliar y diversificar la base de inversores.

<sup>(23)</sup> *Bankruptcy and second chance for honest failed entrepreneurs* (La quiebra y la segunda oportunidad para los empresarios que hayan fracasado con honradez) — Política de la Comisión Europea.

<sup>(24)</sup> Investigación realizada por el profesor Kathryn Shaw, de la *Stanford Graduate School of Business*.

<sup>(25)</sup> *Supporting investors and growth firms*-T. Aubrey, R. Thillaye y A. Reed, 2015, p. 40.

<sup>(26)</sup> <http://eref.knowledge-economy.net/uploads/documents/Born%20to%20Grow.pdf>

<sup>(27)</sup> Libro Verde de la Comisión Europea sobre la creación de una Unión de los Mercados de Capitales, o. cit.

<sup>(28)</sup> *Ibidem*.

<sup>(29)</sup> <http://www.investeurope.eu/media/476271/2015-european-private-equity-activity.pdf>

<sup>(30)</sup> [http://www.investeurope.eu/media/340371/141109\\_EVCA\\_FOF\\_scheme.pdf](http://www.investeurope.eu/media/340371/141109_EVCA_FOF_scheme.pdf)

3.4.1.5. A fin de incentivar la colaboración público-privada, podría recurrirse a los fondos asimétricos. Se trata de unos fondos de capital de riesgo que ofrecen a los inversores condiciones y rendimientos diferentes en función de sus objetivos de inversión, y en los que se tienen en cuenta los distintos intereses de los socios según el tipo de colaboración. Estos fondos existen ya en Finlandia, Grecia, el Reino Unido y los Países Bajos.

3.4.2. También debería considerarse la creación de submercados, a fin de facilitar el acceso al mercado de las pymes europeas. Ello permitiría reducir los costes de cotización y adoptar un enfoque flexible y adaptado a las necesidades de las empresas pequeñas y dinámicas. Buenos ejemplos de ello son el *Alternative Investment Market* londinense, el *Nouveau Marché* de París o el Mercado Alternativo Bursatil de Madrid. Sin embargo, este sistema de regulación flexible puede ser un arma de doble filo. Por una parte, las pequeñas empresas pueden acceder más fácilmente a la bolsa a través de acciones de propiedad dispersa, pero, por otra, los inversores sin experiencia pueden tener dificultades para evaluar con exactitud el perfil de riesgo de una empresa.

3.4.3. A veces, la regulación sectorial específica merma la capacidad de las empresas de la UE para invertir en el desarrollo de tecnologías, en comparación con sus homólogos estadounidenses. Por ejemplo, existe una asimetría reguladora entre los entes financieros europeos, estadounidenses y suizos en lo que respecta a las inversiones necesarias en los programas informáticos y en otros activos intangibles, que son esenciales para el desarrollo digital.

3.4.3.1. El sector bancario es, con mucho, el mayor sector informático en el mundo: de los 700 000 millones de dólares estadounidenses dedicados a la innovación informática, el sector financiero gasta 1 de cada 5 EUR y representa entre el 5 y el 10 % de la inversión<sup>(31)</sup>. Los bancos desempeñan, pues, un papel importante en la transformación digital y son los principales proveedores de financiación de la economía digital.

3.4.3.2. Sin embargo, el marco regulador penaliza las inversiones que tanto necesita en tecnologías de la información. La regulación financiera debería considerar los programas informáticos como activos corrientes y no debería obligar a los bancos de la UE a deducir esta inversión para los requisitos de capital.

3.5. El hecho de que el régimen fiscal difiera según el Estado miembro y el tipo de financiación supone un obstáculo para el desarrollo de un mercado de capitales paneuropeo, que afecta tanto a los inversores como a los emisores.

3.5.1. En Europa, la mayoría de los sistemas de impuestos sobre sociedades dan preferencia a la financiación mediante endeudamiento frente a la financiación mediante fondos propios, al permitir la deducción de los gastos de intereses, mientras que en el caso de la financiación mediante fondos propios no hay ninguna deducción por el pago de dividendos. Tal preferencia por el endeudamiento se puede solucionar aplicando la deducción fiscal de los gastos tanto para la financiación mediante fondos propios como para la financiación mediante endeudamiento<sup>(32)</sup>.

3.5.1.1. Los incentivos fiscales desempeñan un importante papel en la oferta de financiación a las empresas incipientes de rápido crecimiento, y varios gobiernos de todo el mundo permiten desgravaciones fiscales para los particulares y las empresas que inviertan en nuevas empresas de alta tecnología o fondos de capital riesgo cualificados<sup>(33)</sup>.

3.5.1.2. Tradicionalmente, un beneficio atractivo para los empleados y nuevos empresarios consiste en poner en marcha un programa de opciones sobre acciones, ya que muchos de ellos están dispuestos a renunciar a un compensación salarial. En la mayoría de los Estados miembros, el tratamiento fiscal de las opciones sobre acciones tiene un carácter muy disuasorio, ya que se consideran como ingresos ordinarios y se gravan con un tipo marginal. Debería fomentarse un trato fiscal preferente para las opciones sobre acciones, al igual que lo que se hace en los Estados Unidos con las opciones de compra de acciones (*Incentive Stock Options*)<sup>(34)</sup>.

3.5.2. Resulta costoso para las empresas cumplir con las obligaciones relativas al IVA, en particular si venden bienes o servicios a transfronterizos. El CESE celebra que la Comisión haya anunciado, como parte de su Estrategia para el Mercado Único Digital, que presentará propuestas legislativas antes de finales de 2016 para reducir las cargas administrativas que pesan sobre las empresas debido a los diferentes regímenes del IVA. Entre estas medidas, la Comisión propone introducir un umbral de exención del IVA para ayudar a las empresas emergentes y las microempresas<sup>(35)</sup>.

<sup>(31)</sup> Federación Bancaria Europea, 16 de septiembre de 2016.

<sup>(32)</sup> Serena Fatica, Thomas Hemmelgarn y Gaëtan Nicodème, *The Debt-Equity Tax Bias: Consequences and Solutions*, Documentos sobre fiscalidad de la Comisión Europea/Documento de trabajo 33-2012: [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/taxation/gen\\_info/economic\\_analysis/tax\\_papers/taxation\\_paper\\_33\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_papers/taxation_paper_33_es.pdf)

<sup>(33)</sup> Véase el punto 4.3.

<sup>(34)</sup> <https://www.law.cornell.edu/cfr/text/26/1.422-2>

<sup>(35)</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-16-1024\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-1024_en.htm)

3.6. Es fundamental desbloquear todo el potencial del mercado único para que las nuevas empresas innovadoras puedan ofrecer sus servicios y productos en toda la UE desde un primer momento y crecer rápidamente para competir en los mercados mundiales.

3.6.1. Unas normas contractuales transfronterizas simples y eficaces para consumidores y empresas son una prioridad en la estrategia del mercado único digital. Permitirían fomentar el comercio electrónico transfronterizo en la UE, eliminando la fragmentación jurídica en materia de Derecho contractual del consumidor. Se espera que la eliminación de los obstáculos debidos a las diferencias del Derecho contractual relance el consumo en la UE en 18 000 millones EUR y que el producto interior bruto crezca en 4 000 millones EUR con respecto a su nivel actual<sup>(36)</sup>.

3.7. Las cargas administrativas innecesarias también suponen costes suplementarios y una pérdida de tiempo para los empresarios.

3.7.1. En el período comprendido entre 2013 y 2015, el coste medio para crear un negocio en la UE era del 4,1 % del PIB, mientras que en EE. UU. era del 1,17 %<sup>(37)</sup>.

3.7.2. En cuanto al tiempo requerido para crear una empresa en la UE, la media para completar el proceso de registro era de 11,6 días, mientras que en EE. UU. solo se tarda 6 días.

3.8. La asimetría de la información es otra de las razones por las que no se desarrollan suficientes empresas de rápido crecimiento en Europa. Los inversores carecen de una visión completa de todas las oportunidades de inversión. Además, los inversores no europeos se enfrentan a restricciones adicionales al tener que intentar comprender las especificidades de los distintos mercados nacionales. Un portal asignado a este propósito, integrado por el Centro Europeo de Asesoramiento para la Inversión (CEAI) y el Portal Europeo de Proyectos de Inversión (PEPI)<sup>(38)</sup>, contribuiría a dar visibilidad a los proyectos con alto potencial de crecimiento y a reducir la asimetría de la información.

#### 4. Ejemplos de buenas prácticas entre las muchas que existen actualmente

4.1. Son muchos los países que han desarrollado buenas prácticas para ayudar a las empresas de nueva creación y en fase de expansión. El CESE recomienda a la Comisión que examine cuidadosamente las posibilidades para su aplicación a escala europea.

4.1.1. Alemania obliga a las empresas a afiliarse a la Cámara de Comercio alemana (IHK) y esta, a su vez, les presta apoyo y asesoramiento<sup>(39)</sup>.

4.1.2. Deberían explorarse los sistemas de garantía de préstamos públicos, como los que existen en Italia, el Reino Unido, Polonia y Francia, así como la cofinanciación estatal, como en Alemania y Suecia<sup>(40)</sup>.

4.1.3. El Reino Unido está ofreciendo sistemas de incentivos fiscales para aumentar el flujo de fondos en activos más arriesgados, con el régimen de inversión empresarial (EIS), el régimen de inversión para empresas incipientes (SEIS) y el fondo de capital-riesgo (VCT)<sup>(41)</sup>.

4.1.4. La región de Piemonte, en Italia, ha desarrollado redes en doce agrupaciones sectoriales, que reúnen a empresas, universidades y gobierno local<sup>(42)</sup>.

4.1.5. En el País Vasco (España), la cooperativa Elkar-Lan promueve la creación de otras cooperativas facilitando un análisis de viabilidad completo del proyecto, formación, y acceso a subvenciones y ayuda financiera<sup>(43)</sup>.

<sup>(36)</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-6264\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6264_es.htm)

<sup>(37)</sup> [www.theglobaleconomy.com/USA/Cost\\_of\\_starting\\_business](http://www.theglobaleconomy.com/USA/Cost_of_starting_business)

<sup>(38)</sup> Véase la nota 4 a pie de página.

<sup>(39)</sup> <http://www.dihk.de/en>

<sup>(40)</sup> *Supporting investors and growth firms*-T. Aubrey, R. Thillaye y A. Reed, 2015, p. 36.

<sup>(41)</sup> Régimen de inversión empresarial (EIS), régimen de inversión para empresas incipientes (SEIS) y fondo de capital-riesgo (VCT).

<sup>(42)</sup> [cordis.europa.eu/piedmont/infra-science\\_technology\\_en.html](http://cordis.europa.eu/piedmont/infra-science_technology_en.html)

<sup>(43)</sup> [www.elkarlan.coop](http://www.elkarlan.coop)

4.1.6. La digitalización de los servicios públicos, como demuestra el caso de Estonia, podría suponer un gran avance al facilitar el crecimiento de empresas innovadoras de alta tecnología. A escala paneuropea, el desarrollo de la administración electrónica tendría enormes repercusiones.

4.1.7. En la era de la economía de los datos, puede constituir una ventaja competitiva el recurso a los activos intangibles, que son difíciles de evaluar y de valorar utilizando los mecanismos de financiación tradicionales. La Oficina de Propiedad Intelectual del Reino Unido ha desarrollado métodos para detectar y medir dichos activos en términos de tesorería<sup>(44)</sup>.

4.1.8. En el Reino Unido, un equipo especializado de *Tech City UK*, denominado *Future Fifty* (Cincuenta con futuro) apoya las 50 primeras empresas digitales del Reino Unido en su fase de crecimiento. El programa permite a las empresas beneficiarse de las competencias del gobierno y el sector privado y crear vínculos con la base de inversores institucionales del Reino Unido y ofrece a las empresas un apoyo específico para ayudarles a desarrollarse rápidamente y a sentar las bases de la OPI<sup>(45)</sup>, las fusiones y adquisiciones y la expansión a escala mundial<sup>(46)</sup>.

4.1.9. En 2015, el Gobierno Federal de los Estados Unidos lanzó el programa STEM, con el objetivo de animar a los niños a estudiar ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas. En efecto, es fundamental preparar a los estudiantes de cara a las futuras necesidades del mercado laboral<sup>(47)</sup>. Existe una creciente atención a las cualificaciones transferibles y a las STEAM (en la sigla, la «A» se refiere a las artes).

## 5. Iniciativas adoptadas por la Comisión Europea para fomentar la creación de nuevas empresas innovadoras y su crecimiento

5.1. La Comisión Europea ha realizado un esfuerzo notable para apoyar a los empresarios, desarrollando numerosas iniciativas en los últimos años en el marco un proceso liderado por varias direcciones generales: DG CONNECT<sup>(48)</sup>, DG EAC<sup>(49)</sup>, DG GROW<sup>(50)</sup>, DG RTD<sup>(51)</sup> y DG FISMA<sup>(52)</sup>.

5.2. Muchas de las iniciativas son recientes, por lo que aún es demasiado pronto para evaluar su repercusión. Sin embargo, el CESE cree que la Comisión está bien encaminada y le anima a que siga trabajando en esa dirección, consultando siempre a las partes interesadas europeas y nacionales pertinentes.

Bruselas, 14 de diciembre de 2016.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Georges DASSIS

<sup>(44)</sup> <https://www.gov.uk/government/publications/banking-on-ip>

<sup>(45)</sup> Oferta pública inicial (OPI) o cotización en bolsa.

<sup>(46)</sup> <http://futurefifty.com/>

<sup>(47)</sup> <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/03/23/fact-sheet-president-obama-announces-over-240-million-new-stem-commitmen>

<sup>(48)</sup> Plan de Acción sobre emprendimiento 2020.

<sup>(49)</sup> Programa Erasmus.

<sup>(50)</sup> Estrategia del mercado único.

<sup>(51)</sup> Horizonte 2020: Programa Marco de Investigación e Innovación.

<sup>(52)</sup> Unión de los Mercados de Capitales.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Un marco adecuado para la transparencia de las empresas»**

**(Dictamen de iniciativa)**

(2017/C 075/03)

Ponente: **Vladimíra DRBALOVÁ**

Decisión del Pleno	21.1.2016
Fundamento jurídico	Artículo 29, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	Sección de unión económica y monetaria y cohesión económica y social
Aprobado en sección	29.11.2016
Aprobado en el pleno	14.12.2016
Pleno n.º	521
Resultado de la votación	219/3/14
(a favor/en contra/abstenciones)	

### 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité considera esencial que las empresas sean transparentes y apoya todas las iniciativas dirigidas a promover un emprendimiento sostenible y previsible a largo plazo. La transparencia es importante para todas las partes y para las propias empresas, ya que les permite mejorar su imagen y consolidar la confianza de los trabajadores, consumidores e inversores.

1.2. El Comité reconoce que la mayoría de las empresas que operan en la UE funcionan de manera transparente. Sin embargo, en los últimos tiempos se han dado una serie de escándalos que han puesto de manifiesto la necesidad de mejorar la transparencia para que pase a generalizarse en la estrategia sostenible de las empresas. Los inversores y accionistas están cada vez más atentos no solo a los indicadores de rentabilidad de las empresas, sino también a los indicadores cualitativos de responsabilidad social de las empresas (en lo sucesivo, «RSE») <sup>(1)</sup>, ya que esta contribuye a reducir los riesgos sociales y a garantizar un desarrollo sostenible de la empresa. Para responder a las necesidades de las empresas y otras partes interesadas, la información debe ser significativa y su recopilación debe ser rentable.

1.3. El Comité considera que los Gobiernos de los Estados miembros deberían motivar y animar a las empresas a convertir la transparencia en una baza, ya que también representa una buena oportunidad para ellas, y ayudarlas a cumplir los requisitos en este ámbito.

1.4. El Comité considera que es importante evaluar tanto la utilidad y el alcance de la información facilitada como su calidad y veracidad. La mejora de la transparencia debería centrarse tanto en los resultados conseguidos como en el proceso de elaboración de informes y de difusión de la información. Los informes deberían estar orientados hacia el futuro y proporcionar información sobre los resultados del pasado.

1.5. El Comité recomienda a la Comisión que tome nuevas medidas que permitan a las empresas cumplir sus obligaciones de transparencia y, a la vez, seguir siendo competitivas a escala mundial.

1.6. En general, el CESE constata que las pequeñas y medianas empresas operan en condiciones específicas. Por este motivo, han de simplificarse las normas que les incumben para que puedan informar de manera más conveniente a fin de garantizar una total transparencia. El CESE acoge favorablemente este proyecto de refuerzo de las capacidades para ayudar a las pymes a afrontar estos retos.

<sup>(1)</sup> COM(2011) 681 final.

1.7. El Comité considera que cualquier otra iniciativa en materia de publicación de información deberá centrarse en las necesidades reales de información de las partes interesadas, lo cual debería incluir un conjunto de indicadores comunes y, al mismo tiempo, debería tener en cuenta la naturaleza de la empresa y del sector y del sector en el que opera.

1.8. El Comité subraya que sin el compromiso de los trabajadores la responsabilidad social de las empresas (RSE) y su política de transparencia resultan ineficaces, por lo que es importante que participen en las consultas entre interlocutores sociales.

1.9. A la vez que aumenta la audiencia de los informes empresariales, cada vez son más los grupos que se interesan por un mayor número de aspectos de las actividades empresariales. Por tanto, el Comité considera que es importante evaluar el actual modelo de notificación y adaptarlo a su objetivo.

## 2. Contexto general

2.1. En 2010, la Comisión publicó una **Comunicación en la que se presentan cincuenta propuestas para mejorar el mercado único**. En ella se afirma que las empresas también deben contribuir a este esfuerzo común, dando muestras de la responsabilidad y transparencia que les incumben, tanto frente a sus trabajadores y accionistas como de cara a la sociedad en general. La Comisión subrayaba que todavía podía mejorarse su gobernanza, en particular por lo que se refiere a la composición y diversidad de los consejos de administración, incluidos aspectos tales como la representación de las mujeres, con vistas a reforzar el empleo, el espíritu empresarial y el comercio <sup>(2)</sup>. La ética y los valores del emprendimiento se han reconocido como contribución a la recuperación económica.

2.2. En 2011, la Comisión publicó **una estrategia renovada de la UE para 2011-2014 sobre la responsabilidad social de las empresas (RSE)** <sup>(3)</sup> en la que presentó una nueva definición de este concepto como «la responsabilidad de las empresas por su impacto en la sociedad». Uno de los pilares de esta estrategia era un plan de acción que perseguía integrar la elaboración de los informes financieros y sociales.

2.3. En 2012, el Comité aprobó un dictamen sobre la estrategia renovada de la UE sobre la RSE <sup>(4)</sup> en el que destacaba que en el difícil contexto político y económico, la iniciativa política en materia de RSE representa una oportunidad para asumir un compromiso positivo con la comunidad empresarial. Es importante reconocer que las actividades de RSE están motivadas por diferentes consideraciones. En la Comunicación se mencionan algunos beneficios, que deberían promoverse mejor junto con ejemplos de buenas prácticas, al objeto de informar a las empresas y animarlas a comprometerse en mayor medida con la RSE.

2.4. En los últimos años el Comité ha emitido muchos otros dictámenes, que se mencionan en el presente dictamen. En ellos se destaca la importancia de la responsabilidad social de las empresas, su transparencia, la divulgación de información no financiera y la participación en el proceso de las partes interesadas: inversores, consumidores, trabajadores y sus representantes sindicales, ONG. En el presente dictamen el Comité desea centrarse en un marco apropiado para el conjunto del proceso.

## 3. Por unas empresas socialmente responsables y transparentes

3.1. La crisis económica de 2008 y sus consecuencias sociales han menoscabado en cierta medida la confianza de los ciudadanos en las empresas. A raíz de ello, el público y los inversores han focalizado su atención en el comportamiento social y ético de estas últimas. Cada vez son más los grupos de partes interesadas que se interesan por un mayor número de aspectos de las actividades empresariales.

3.2. Los inversores quieren transparencia y desean poder controlar sus inversiones; quieren saber si su dinero está afectando al medio ambiente y a la sociedad de manera positiva o negativa. Las principales fuentes de información no financiera para los inversores son los informes de sostenibilidad/RSE y los informes anuales. Las declaraciones políticas sobre la calidad son importantes para evaluar los resultados financieros, pero los indicadores clave de resultados se consideran esenciales.

<sup>(2)</sup> COM(2010) 608 final.

<sup>(3)</sup> COM(2011) 681 final.

<sup>(4)</sup> DO C 229 de 31.7.2012, p. 77.

3.3. Los trabajadores son las primeras víctimas de las empresas que no cumplen escrupulosamente las normas jurídicas y que carecen de transparencia. Sin embargo, desempeñan un papel esencial en el desarrollo de sus empresas: su seguridad laboral, su sueldo, su salud y sus condiciones de trabajo dependen de ello. Tienen derecho a exigir transparencia, a estar informados y a participar en las decisiones relativas a la situación financiera y las políticas sociales, medioambientales y económicas de su empresa.

3.4. Los consumidores quieren transparencia y esperan encontrarla en los ámbitos específicos que son importantes para ellos. Las empresas tienen un interés evidente en adoptar una política de transparencia, que redundará en beneficio de sus relaciones con las otras partes interesadas (trabajadores, ciudadanos y consumidores). A menudo, ello significa simplemente facilitar a los clientes la información que les permita comprar con conocimiento de causa. En última instancia, estas empresas son las que se beneficiarán de la fidelidad de los clientes mejor informados <sup>(5)</sup>. La industria alimentaria es un ámbito sumamente sensible a este respecto. Las últimas investigaciones del Centre for Food Integrity (CFI) (Centro de Integridad Alimentaria) <sup>(6)</sup> muestran que el aumento de la transparencia se traduce en una mayor confianza de los consumidores en los alimentos, y presentan una trayectoria clara para alcanzarlo.

3.5. Con la mundialización, numerosos socios comerciales y partes interesadas tienen interés en obtener más información sobre una amplia gama de actividades empresariales de un gran número de países.

3.6. La transparencia fomenta la confianza de la sociedad y las empresas necesitan tener la confianza de la sociedad. Sin embargo, existe a menudo un desfase entre las expectativas de los ciudadanos y la percepción que estos tienen de la realidad del comportamiento de las empresas. Este desfase se debe en parte a ejemplos de comportamientos irresponsables por parte de algunas empresas y casos de empresas que exageran sus logros en los ámbitos medioambiental o social. A veces también se explica por el insuficiente conocimiento que los ciudadanos tienen de los logros de las empresas y de las limitaciones con las que estas trabajan.

3.7. **Esta es la razón por la que en 2009 la Comisión Europea puso en marcha una serie de talleres sobre la transparencia de las empresas.** Las empresas europeas los acogieron positivamente, ya que constituían una iniciativa oportuna, precisamente en tiempos de crisis, cuando la transparencia y la responsabilidad social de las empresas (RSE) en general podían contribuir a restablecer la confianza del público en la actividad empresarial, una confianza que la actual crisis económica había deteriorado en cierta medida. Esta iniciativa se dirigía a diversos grupos de partes interesadas (empresarios, sindicatos, ONG, medios de comunicación). La finalidad de este sondeo era proporcionar a la Comisión un hilo conductor para sus próximas etapas.

3.7.1. Enseñanzas extraídas de la iniciativa:

- muchas empresas han obtenido ya resultados positivos en materia de transparencia. La RSE ya está consagrada en la estrategia comercial de las empresas,
- el acceso a la información es importante para las distintas partes interesadas que, sin embargo, necesitan distintos tipos de información, con finalidades diversas. Difieren las condiciones y las necesidades de los distintos sectores,
- hay desacuerdo, en particular, sobre los indicadores clave de resultados. La mayoría de los demás grupos de interés en los Estados miembros prefieren que se establezca un núcleo claro de indicadores que incluya tanto las cuestiones laborales como las medioambientales. Las empresas consideran que es preciso ser flexibles y tomar conciencia de que un modelo único para todos no es una buena solución,
- reviste una importancia esencial para las pymes la capacidad para proporcionar información. Cuando son muchas las partes interesadas, y que cada una exige datos distintos y tiene expectativas diferentes, la carga administrativa para las empresas puede ser muy grande,
- es preferible centrar el proceso de transparencia tanto en los resultados como en el proceso de elaboración de informes y de difusión de la información. La responsabilidad social de las empresas debería incorporarse en las estrategias empresariales y el sistema de información integrado es una forma de hacerlo,

<sup>(5)</sup> <https://www.visioncritical.com/5-brands-employed-transparency-marketing-and-won/>

<sup>(6)</sup> Véase: «A clear view of transparency and how it builds consumer trust», 2015 Consumer trust research, The Centre for Food Integrity.

— la transparencia y, en particular, la publicación de informes sobre la responsabilidad social de las empresas, es una baza adicional para las empresas y sus trabajadores, para los beneficiarios de sus productos y servicios, es decir, los consumidores y ciudadanos, así como para los inversores.

#### 4. La Comisión acentúa la presión en favor de los requisitos de transparencia y la publicación de informes no financieros

4.1. En la estrategia de la UE relativa a la RSE, la Comisión declara que la divulgación de información de carácter social y medioambiental, incluida la información relacionada con el clima, puede facilitar el compromiso con las partes interesadas y la determinación de riesgos importantes para la sostenibilidad. Se trata de un elemento importante de asunción de responsabilidades que puede contribuir a reforzar la confianza del público en las empresas. Para responder a las necesidades de las empresas y otras partes interesadas, la información debe ser sustancial.

4.1.1. La Comisión también reconoce que cada vez más empresas publican información de carácter social y medioambiental. Las pymes comunican a menudo esta información de manera informal y voluntaria. Una fuente calcula que aproximadamente 2 500 empresas europeas publican informes sobre la RSE o la sostenibilidad, lo que sitúa a la UE en una posición de liderazgo mundial <sup>(7)</sup>.

4.2. En 2013, por iniciativa del Parlamento Europeo, la Comisión presentó una propuesta legislativa sobre **la transparencia de la información social y medioambiental facilitada por las empresas de todos los sectores** <sup>(8)</sup>. Esta modificación contable de la Directiva introducía la obligación, para determinadas grandes sociedades (actualmente, alrededor de 6 000 empresas y entidades en la UE), de divulgar información pertinente de carácter no financiero, en particular sobre la diversidad, en el marco de su informe anual de gestión.

4.2.1. En algunos Estados miembros, la transposición de la Directiva al ordenamiento nacional se realiza también previa consulta de las empresas, para que su aplicación se beneficie de la flexibilidad que ofrece la Directiva, que se lleve a cabo dentro del marco de esta, que proporcione a las empresas una seguridad jurídica y se corresponda con las necesidades reales de las empresas. El CESE ha elaborado un dictamen <sup>(9)</sup> a este respecto en el que destaca el derecho a beneficiarse de este mecanismo flexible y adecuado para mejorar la comunicación con los accionistas, los inversores, los trabajadores y las demás partes interesadas y celebra que esta propuesta se dirija únicamente a las grandes empresas.

4.2.2. Precisamente, la Comisión está preparando una serie de orientaciones no vinculantes sobre la divulgación de información no financiera, sobre la base de los resultados de la consulta pública. Para facilitar el seguimiento de la consulta de las partes interesadas <sup>(10)</sup>, la Comisión ha presentado un documento de referencia indicativo en el que se recogen los principios clave relativos a la divulgación de información no financiera. Esta información debe ser sustancial, fiable, equilibrada y comprensible, completa y concisa, estratégica y prospectiva, orientada hacia las partes interesadas, específica para las empresas o sectores, cualitativa, cuantitativa y coherente.

4.3. En consonancia con la Estrategia «Europa 2020», que promueve la mejora del entorno empresarial en Europa, la Comisión publicó en 2014 una **propuesta de Directiva que tiene por objeto apoyar la creación, a escala europea, de un marco de gobernanza empresarial para las empresas, los inversores y los trabajadores que sea moderno, eficiente** <sup>(11)</sup> y responda a las necesidades de la sociedad de hoy y a la evolución del entorno económico.

4.3.1. Esta propuesta se propone contribuir a la sostenibilidad a largo plazo de las empresas en la UE y crear perspectivas a más largo plazo para los accionistas, mejorando así las condiciones de funcionamiento de las empresas cotizadas en los mercados de la UE. En su dictamen <sup>(12)</sup>, el Comité subrayaba que la propuesta conduciría a una gobernanza corporativa y un clima de inversión en Europa más estables y viables y observaba igualmente que, en su evaluación de impacto, la Comisión alegaba que sus propuestas darían lugar únicamente a un aumento marginal de la carga administrativa que pesaría sobre las empresas que cotizan. Será importante analizar ese equilibrio en el momento de evaluar la Directiva.

4.4. En octubre de 2015, la Comisión publicó su nueva estrategia titulada «Comercio para todos: Hacia una política de comercio e inversión más responsable», en la que se presenta una orientación de la política de la UE que refleja la necesidad de una política comercial más responsable y transparente.

<sup>(7)</sup> Véase: CorporateRegister.com (en inglés).

<sup>(8)</sup> COM(2013) 207 final.

<sup>(9)</sup> DO C 327 de 12.11.2013, p. 47.

<sup>(10)</sup> Taller con las partes interesadas sobre las directrices no vinculantes relativas a la divulgación de información no financiera, organizado en Bruselas el 27 de septiembre de 2016 por la DG FISMA de la Comisión Europea.

<sup>(11)</sup> COM(2014) 213 final.

<sup>(12)</sup> DO C 451 de 16.12.2014, p. 87.

4.4.1. En el capítulo dedicado a una política comercial y de inversión basada en valores, la Comisión declara consolidar los derechos de los consumidores reforzando las iniciativas en materia de responsabilidad social de las empresas y deber de diligencia a lo largo de toda la cadena de producción, haciendo hincapié en el respeto de los derechos humanos y en los aspectos sociales —incluidos los derechos de los trabajadores— y medioambientales de las cadenas de valor. La Comisión desea reforzar la dimensión de desarrollo sostenible de los acuerdos de libre comercio.

4.4.2. En su dictamen sobre el trabajo digno en las cadenas mundiales de suministro <sup>(13)</sup>, el CESE afirma que «posee una gran experiencia en el ámbito de la sostenibilidad gracias a su participación en la aplicación y el seguimiento de capítulos específicos de los acuerdos de libre comercio (ALC), y en una amplia gama de comités de la sociedad civil que le permiten proponer un justo equilibrio entre los requisitos legales necesarios en el ámbito de los derechos humanos y laborales, la transparencia, la lucha contra la corrupción y la flexibilidad que requieren las empresas multinacionales para organizar y desarrollar sus cadenas mundiales de suministro (CMS) de manera efectiva y adaptada a las distintas realidades locales.»

4.4.3. Disponer de normas más estrictas para la publicación de informes no financieros puede representar un aspecto importante de la política comercial. Una regulación a escala mundial, que incluyera los acuerdos comerciales, aumentaría la transparencia de la publicación de información no financiera en países como los Estados Unidos y China, garantizando la igualdad de condiciones para las empresas europeas.

4.4.4. La Comisión Europea tiene intención de reforzar los incentivos para animar, en particular a las empresas multinacionales, a cumplir con el deber de diligencia, **adoptar un enfoque más ambicioso respecto de la extracción de minerales en zonas de conflicto** <sup>(14)</sup>, buscar de nuevas asociaciones responsables en la cadena de suministro, y publicar la lista de los informes de las empresas sobre la cadena de suministro responsable.

4.4.5. Cabe esperar que la Comisión formule nuevas exigencias a las empresas en materia de comercio ético y de promoción y protección de los derechos humanos, mediante la aplicación de su Plan de Acción para los Derechos Humanos (2015-2018) <sup>(15)</sup>. En sus conclusiones, el Consejo de Asuntos Exteriores de junio de 2016 destacó el papel crucial de la transparencia empresarial para permitir que los mercados reconozcan, incentiven y premien el respeto de las empresas por los derechos humanos.

4.5. En enero de 2016, la Comisión presentó su **paquete de lucha contra la elusión fiscal**, que tiene por objeto garantizar una imposición efectiva y una mayor transparencia fiscal.

4.5.1. Uno de los ámbitos que es objeto de especial seguimiento y concierne a las empresas y los grupos multinacionales es la publicación de **información desglosada por países** (a saber, la obligación de elaborar y presentar a la administración fiscal una notificación de las operaciones dentro del grupo que incluya los datos relativos a los ingresos, beneficios, impuestos de sociedades, etc.). Actualmente, el paquete incluye la comunicación de información entre las distintas administraciones fiscales de los Estados miembros.

4.6. A principios del mes de abril de 2016 <sup>(16)</sup>, la Comisión propuso que las empresas multinacionales publicaran una declaración especial sobre el impuesto sobre los beneficios que pagan, así como otros datos fiscales. Tengan o no su domicilio social en la Unión Europea, las empresas multinacionales, cuyo volumen de negocios consolidado supera los 750 millones EUR, deberán cumplir estos requisitos adicionales de transparencia. Esta obligación se aplica también a sus sucursales y filiales. En este contexto, el Comité acaba de aprobar un dictamen sobre la lucha contra la evasión fiscal <sup>(17)</sup> en el que anima a la Comisión a mostrarse más ambiciosa al exigir la transparencia fiscal de las empresas reduciendo el umbral del volumen de negocios de 750 millones EUR o estableciendo un calendario para revisarlo a la baja de forma progresiva.

4.6.1. Sin embargo, la Comisión debería tener en cuenta los principios del mercado interior de la UE y de la competitividad de la Unión. Las exigencias unilaterales impuestas por la UE podrían tener efectos imprevistos si las empresas fuera de la Unión quedan exentas de su cumplimiento. Por consiguiente, estas empresas también deberían quedar sujetas a ellas mediante la negociación de acuerdos comerciales internacionales.

<sup>(13)</sup> DO C 303 de 19.8.2016, p. 17.

<sup>(14)</sup> JOIN(2014) 8 final.

<sup>(15)</sup> SWD(2015) 144 final.

<sup>(16)</sup> COM(2016) 198 final.

<sup>(17)</sup> DO C 487 de 28.12.2016, p. 62.

4.7. La Comisión Europea coopera con otras organizaciones internacionales, como la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Banco Mundial, e intensifica las sinergias con sus instrumentos con vistas a la buena administración y gestión de las empresas, la transparencia y la responsabilidad de las empresas<sup>(18)</sup>. Estos instrumentos son objeto de revisiones periódicas y constituyen la base de las exigencias de responsabilidad y transparencia de las empresas en lo que respecta a sus políticas sociales, medioambientales y de derechos humanos. Fomentan la prevención y el análisis de riesgos y la definición de medidas en el marco del principio de cautela. Van dirigidos en primer lugar a las multinacionales, pero también deberían servir de referencia para las empresas a escala nacional. Toda revisión de dichos instrumentos debería centrarse especialmente en la mejora de su aplicación.

4.8. La demanda creciente de transparencia en la esfera mundial y europea se traslada a las empresas que operan en los Estados miembros. El papel de la Comisión Europea debería consistir en guiar y coordinar las políticas de los Estados miembros y, de este modo, reducir el riesgo de enfoques divergentes<sup>(19)</sup>.

4.8.1. La estrategia de la Comisión Europea en materia de emprendimiento responsable y sus recomendaciones a los Estados miembros conducen a menudo, a nivel nacional, a la idea de que el Estado es el único que debe gestionar y controlar el emprendimiento responsable y la transparencia.

4.8.2. Las propias empresas reconocen que son el motor de un comportamiento responsable y transparente. La Comisión lo constata también en su Comunicación «Poner en práctica la asociación para el crecimiento y el empleo: hacer de Europa un polo de excelencia de la responsabilidad social de las empresas»<sup>(20)</sup>.

4.8.3. La responsabilidad principal de toda empresa es crear valor, no solo para sus accionistas sino también para sus empleados, su entorno, su comunidad y generar y mantener puestos de trabajo. Por tanto, los Estados miembros deberían establecer unas condiciones que sean favorables para ellas y apoyen sus esfuerzos por ser responsables y transparentes.

## 5. Tratar de definir un marco adecuado para la presentación de informes empresariales

5.1. El Comité reconoce la importancia de la divulgación de información no financiera para los informes de las empresas, ya que contribuye a proporcionar un cuadro completo de las actividades empresariales.

5.2. En cuanto a las empresas, el marco regulador de la actividad empresarial resulta cada vez más complejo. Para satisfacer mejor las necesidades de las partes interesadas, debería establecerse un marco adecuado para la presentación de informes empresariales y, al mismo tiempo, evitarse cargas administrativas y financieras innecesarias. Además, la responsabilidad social de las empresas y la transparencia deberían fomentarse y aprovecharse como oportunidad para que las empresas eviten riesgos sociales y garanticen su propio desarrollo sostenible.

5.3. Durante la última década ha ido aumentando la atención prestada a los diferentes aspectos de la información no financiera. Existe una serie de marcos internacionales para la publicación de información social y medioambiental, incluida la Iniciativa Global de Presentación de Informes.

5.4. La cuestión que se plantea es *si se puede satisfacer a todas estas partes con el mismo informe o conjunto de informes*. ¿Debe optarse por un mosaico de informes o por un único informe exhaustivo, como en el concepto «Core&More»<sup>(21)</sup> propuesto por la Federación de Expertos Contables Europeos (FEE) en 2015?

5.5. El debate sobre las futuras necesidades de información de las empresas debe tener en cuenta las diferencias existentes entre las necesidades de los distintos grupos de partes interesadas, dependiendo del tamaño y la naturaleza de la entidad que informa.

<sup>(18)</sup> Por ejemplo, las directrices de la OCDE para las empresas multinacionales y la declaración de la OIT sobre las multinacionales y la política social.

<sup>(19)</sup> COM(2011) 681 final.

<sup>(20)</sup> COM(2006) 136 final.

<sup>(21)</sup> *The future for corporate reporting — Creating the dynamic for change*, FEE, octubre de 2015.

5.6. Como señala el Comité Económico y Social Europeo en su dictamen sobre la «Divulgación de información no financiera», se insta a la Comisión a iniciar o facilitar un proceso en el que se invite a participar a «las múltiples partes interesadas»<sup>(22)</sup>, con el fin de definir mejor los principios directivos y las normas de referencia que faciliten la comparabilidad y, a más largo plazo, la armonización.

5.6.1. A este respecto, el Comité ha subrayado ya la necesidad de contrarrestar la neutralización de los valores corporativos a causa de una actitud cortoplacista. En su dictamen sobre la «Participación de los trabajadores»<sup>(23)</sup>, también ha destacado la necesidad de trazar formas en que la política europea pueda redirigir la tendencia actual de transparencia unilateral de las empresas en interés de sus accionistas hacia una comprensión más amplia de la empresa como «empresa sostenible», lo que puede redundar en interés del desarrollo corporativo a largo plazo.

5.7. Aunque el futuro de las empresas sostenibles estará estrechamente vinculado al entorno social y al respeto de los consumidores, toda nueva iniciativa sobre la divulgación de información debe centrarse en las necesidades reales de las partes interesadas.

Bruselas, 14 de diciembre de 2016.

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

---

---

<sup>(22)</sup> DO C 327 de 12.11.2013, p. 47.

<sup>(23)</sup> DO C 161 de 6.6.2013, p. 35.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Los principales factores que influyen en la política agrícola común después de 2020»**

**(Dictamen de iniciativa)**

(2017/C 075/04)

Ponente: **Simo TAINEN**

Decisión del Pleno	21.1.2016
Fundamento jurídico	Artículo 29, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobación en sección	24.11.2016
Aprobado en el pleno	15.12.2016
Pleno n.º	521
Resultado de la votación	188/2/8
(a favor/en contra/abstenciones)	

### 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. Durante medio siglo, la política agrícola común (en lo sucesivo, «PAC») ha contribuido a construir la Unión Europea. En estos momentos, volver a lo esencial sería una oportunidad para dotarse de una nueva visión a largo plazo de la PAC de manera que proporcione una orientación clara y concreta no solo a los agricultores, sino también a millones de ciudadanos. Tal como el Comité ha afirmado en reiteradas ocasiones, la futura PAC debería defender el modelo agrícola europeo, que se basa en los principios de soberanía alimentaria, sostenibilidad y capacidad de respuesta a las necesidades reales de los ciudadanos europeos, ya sean agricultores, empleados o consumidores.

1.2. El CESE acoge favorablemente las reflexiones y debates iniciales sobre el futuro de la PAC a partir de 2020. Si bien los objetivos de la PAC, establecidos sin modificaciones desde 1957 en el Tratado, y los nuevos desafíos que debe afrontar la PAC nunca han sido tan pertinentes, es de suma importancia efectuar un profundo análisis de la actual PAC y del resultado de la anterior reforma. El propósito del presente dictamen es formular algunas sugerencias y participar en la reflexión sobre el futuro de la PAC.

1.3. En primer lugar, dada la complejidad de la PAC y la dificultad de llevar a cabo la última reforma, los agricultores necesitan estabilidad política y una visión a largo plazo de la política agrícola. En particular en virtud del Tratado de Lisboa, inevitablemente harán falta varios años para reflexionar, compartir objetivos, debatir sobre los desafíos y encontrar soluciones. Por consiguiente, las instituciones europeas deberían acordar a la mayor brevedad posible la prórroga de la actual PAC, como mínimo, en dos años.

1.4. En la PAC habría que reforzar el establecimiento de los jóvenes y nuevos agricultores y agricultoras, no solo mediante herramientas específicas, sino con una verdadera estabilidad en la política. En efecto, los agricultores necesitan más estabilidad para invertir durante décadas y afrontar el desafío de la renovación generacional.

1.5. La futura PAC debería tener en cuenta, por una parte, la diversidad de los modelos agrícolas y las especificidades regionales y, por otra, la diversidad de sus objetivos: económicos, sociales y medioambientales. Una agricultura y la producción de alimentos propias son importantes y forman parte de la cultura de todas las naciones del mundo. Una política alimentaria europea debería basarse en alimentos sanos y de buena calidad, así como en el establecimiento de sinergias con la PAC. Entre los principios fundamentales de la PAC debería figurar el mantenimiento de una agricultura viva y sostenible en todas las regiones de la UE.

1.6. La simplificación debería ser la prioridad esencial subyacente a la próxima reforma de la PAC. La aplicación de la PAC debe ser más sencilla y habría que desarrollar sistemas de control y sanción más razonables. Garantizar el respeto de los plazos de pago a los agricultores reviste la máxima importancia.

1.7. Considerando que la PAC constituye una política de intervención directa a nivel europeo y que el debilitamiento de la preferencia comunitaria entraña un descenso de los precios de producción, la futura PAC tiene que poder responder a todos los retos que afronta, incluidas las turbulencias de los mercados. Para ello es necesario reorientar el marco político para afrontar todos esos nuevos desafíos y ofrecer herramientas adecuadas a nivel europeo.

1.8. En 2017, la Comisión proseguirá su labor y llevará a cabo una amplia consulta sobre la simplificación y modernización de la PAC. Es importante que la sociedad civil europea desempeñe un papel activo en este proceso. El CESE debería constituir un grupo de estudio para dar seguimiento y contribuir a este proceso.

## 2. Introducción

2.1. La agricultura es fundamental para afrontar los retos estratégicos, económicos, medioambientales y sociales del futuro. La PAC ha sido un ejemplo de éxito sobre todo para Europa, principalmente porque los consumidores europeos se han beneficiado de alimentos más seguros a precios cada vez más bajos en las últimas décadas. Sin embargo, en algunas zonas afrontamos problemas relacionados con la biodiversidad, el medio ambiente y el paisaje que deben resolverse. La producción de alimentos de gran calidad a través de la agricultura sostenible es una de las principales preocupaciones de los ciudadanos y los consumidores. Para estar a la altura de estas expectativas es necesaria una PAC que garantice la disponibilidad de alimentos saludables y seguros, una calidad elevada a precios justos, una protección medioambiental, una conservación del paisaje y una economía dinámica en las zonas rurales.

2.2. Cuando los agricultores producen alimentos en una sociedad orientada al mercado como la nuestra, garantizando así la seguridad alimentaria, repercuten al mismo tiempo en la disponibilidad y calidad del agua, del aire y de la tierra, o en la riqueza natural, al tiempo que proporcionan empleo en zonas rurales y conservan sus paisajes. Muchos de estos efectos externos deben considerarse bienes públicos.

2.3. La agricultura y la silvicultura están estrechamente relacionadas, puesto que suponen gran parte del uso del suelo en la UE. Por lo tanto, la silvicultura suele participar en el suministro de bienes públicos.

2.4. Los factores que influyen en la PAC a partir de 2020 son, en primer lugar, los desafíos que afronta la agricultura, pero también el hecho de que se trata de una cuestión europea, con un proceso específico de reforma y disponibilidad presupuestaria y, por encima de todo, una visión clara para las próximas décadas.

2.5. La PAC ha figurado siempre entre las políticas fundamentales de la UE. En general, la PAC sirve los intereses de la sociedad civil europea. Por consiguiente, es importante que el CESE participe de forma activa en la preparación de la próxima reforma de la PAC, que se refiere al período posterior a 2020.

## 3. La agricultura afronta importantes retos

### *El reto de la seguridad alimentaria*

3.1. Dadas las tendencias demográficas previstas a escala mundial, en 2050 habrá unos 9 000 millones de personas que alimentar. A causa de la mejora de los niveles de vida en varias regiones del mundo, se observa un aumento de la demanda de alimentos y una transición hacia dietas con un contenido mayor en productos animales. Esta evolución tendría como consecuencia que la demanda de alimentos se duplique en 2050. La UE debe asumir su responsabilidad por la seguridad alimentaria mundial, pero la exportación de productos agrícolas europeos no resuelve el problema del hambre en el mundo. Cabe señalar que la seguridad alimentaria debería basarse en sistemas alimentarios locales y sostenibles. Cada país tiene que asumir la responsabilidad de su propia seguridad alimentaria, como recomienda la FAO. El CESE considera necesario que la UE se concentre también en la transferencia de conocimientos y el intercambio de experiencias sobre la posibilidad de producir, localmente y de forma sostenible, más y mejores alimentos en otras partes del mundo.

3.2. Al mismo tiempo, se prevé que la demanda de alimentos en Europa se mantenga estable aunque heterogénea en aspectos como la calidad, la salud, las cuestiones éticas, la procedencia, etc.

### *Retos medioambientales*

3.3. La agricultura y el medio ambiente están estrechamente relacionados de diversas maneras en todas las regiones. La agricultura y la silvicultura son vitales para la preservación de la naturaleza, la protección de la biodiversidad, la calidad del agua, la calidad de la tierra y la reducción de la contaminación.

### *El reto energético*

3.4. El marco en materia de clima y energía de la UE ha fijado el objetivo de incrementar la proporción de fuentes de energía renovable al menos hasta un 27 % del consumo energético de aquí a 2030. Se prevé que este porcentaje aumente en el futuro. La agricultura y la silvicultura podrían generar biomasa a fin de alcanzar dicho objetivo en el marco de una economía de crecimiento ecológico, aunque también deben mejorar su propia eficiencia energética.

### *Cambio climático: adaptación y mitigación*

3.5. El 20 de julio de 2016, la Comisión presentó un paquete de propuestas legislativas en el que establece normas detalladas para el marco de actuación política de la UE en materia de clima y energía de aquí a 2030. Esta será la respuesta de la UE para mitigar el cambio climático según lo acordado en el Acuerdo de la COP21 en diciembre de 2015. La agricultura y la silvicultura forman parte de la solución para reducir las emisiones y almacenar carbono en el suelo o en los bosques. Para responder al desafío de la seguridad alimentaria y mitigar el cambio climático, será necesario un planteamiento agroecológico y una intensificación sostenible de una producción agraria eficiente. Por otra parte, la adaptación al cambio climático será crucial para la futura agricultura.

### *Desarrollo rural equilibrado*

3.6. La agricultura y la silvicultura, así como todas las formas de bioeconomía vinculadas, son fundamentales para mantener el dinamismo en las zonas rurales y reforzar un desarrollo rural equilibrado. Son importantes en lo que respecta al empleo, la cultura, la cohesión territorial y el turismo en las zonas rurales de toda la UE. El despoblamiento y envejecimiento de numerosas zonas apartadas, montañosas o desfavorecidas sigue siendo la tendencia demográfica imperante. Las políticas públicas, en especial la PAC, deben tener como objetivo mantener la agricultura y apoyar a los productores en la UE, incluidas las regiones con problemas específicos. Las ayudas a las explotaciones agrícolas en zonas rurales con desventajas naturales son fundamentales para el desarrollo rural. De lo contrario, las explotaciones en dichas zonas no serían viables.

3.7. Las sinergias entre los dos pilares de la PAC son importantes y deberían reforzarse. La última reforma refuerza la vinculación y la coherencia entre todos los Fondos EIE, lo cual debería proseguirse.

3.8. El CESE se pronuncia a favor de ampliar y hacer obligatorio el uso del método de desarrollo local participativo (DLP) en el marco de todos los Fondos EIE para alcanzar un desarrollo equilibrado de las zonas rurales. Poder recurrir a grupos de acción local, en calidad de socios locales (con la participación de los agricultores), para encontrar y financiar proyectos locales influye positivamente en la calidad de vida de la población. De esta manera se podría combatir eficazmente la despoblación y el envejecimiento de la población de las zonas rurales de la UE.

3.9. Para mantener la agricultura, la renovación generacional es una cuestión clave y habría que reforzar el establecimiento de jóvenes y nuevos agricultores y agricultoras con todas las herramientas disponibles. Los pagos no disociados también son necesarios para esos sectores o esas regiones en las que tipos específicos de agricultura o sectores agrícolas específicos son particularmente importantes por razones económicas, sociales o medioambientales. La PAC también debería centrarse claramente en el fomento de la producción y de los agricultores activos.

### *Volatilidad de precios y rentas*

3.10. La agricultura es una actividad económica específica que no sigue las leyes económicas convencionales. En una economía de mercado, las variaciones de precios y rentas son el resultado de cambios en la oferta y la demanda. Pero la naturaleza de los alimentos como bienes de primera necesidad significa que son, por definición, inelásticos con respecto a los precios. El abastecimiento de alimentos tampoco puede dar una respuesta rápida a las variaciones de precios. Por tanto, los cambios inesperados en el volumen de producción suelen requerir más tiempo y grandes variaciones de precios para restablecer el equilibrio de mercado. Por todo ello, se considera que los mercados agrícolas son sumamente volátiles. También podrían someterse a prueba otros mecanismos de mercado innovadores.

### *Demanda de los consumidores*

3.11. Los consumidores exigen alimentos seguros, sostenibles, nutritivos y de calidad. También quieren que los precios de los alimentos sean asequibles, sobre todo ante la crisis económica. Gran proporción de los consumidores aprecia la trazabilidad y los alimentos de proximidad. El Eurobarómetro especial n.º 410 muestra que una amplia mayoría de los encuestados de todos los Estados miembros considera necesario conocer el origen de la carne. Corresponde a todas las partes interesadas de la cadena alimentaria responder a este desafío.

### *Desarrollo sostenible*

3.12. La próxima PAC, como otras políticas de la UE, debería ser coherente con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). La PAC es pertinente para muchos objetivos, pero el más relevante es el Objetivo 2: «Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible».

### *Las incertidumbres del comercio internacional*

3.13. El papel del comercio internacional aumentará inevitablemente en el futuro. No obstante, el reciente embargo ruso sobre los productos alimentarios procedentes de la Unión Europea ha provocado grandes incertidumbres respecto del comercio internacional. El embargo de Rusia ha ejercido una presión enorme sobre los mercados agrícolas de la UE, en particular en algunos Estados miembros. Hacer frente a los retos que se derivan de las incertidumbres del comercio internacional será crucial para el futuro de la agricultura.

### *Cambio en el poder de negociación dentro de las cadenas de suministro alimentario*

3.14. En los últimos años se ha producido un cambio en el poder de negociación dentro de la cadena de suministro alimentario, principalmente en beneficio del sector minorista y algunas empresas transnacionales, a expensas de los proveedores y, en especial, de los agricultores. La futura PAC debería ampliar la capacidad negociadora de las organizaciones de agricultores.

## **4. En la UE, la agricultura es una cuestión europea**

4.1. La agricultura es una cuestión clave para la UE. Los objetivos de la PAC fueron establecidos inicialmente en el Tratado de Roma en 1957. Siguen siendo válidos. Han surgido nuevos desafíos, como los problemas medioambientales y las cuestiones relativas al desarrollo de las zonas rurales, así como a la calidad y salud, hasta el problema del hambre en el mundo, sin que ello haya dado pie a una revisión de los Tratados.

4.2. La PAC es una política europea integrada y fundamental, que cada vez está más relacionada con otras políticas como el empleo, el medio ambiente, el clima, la competencia, el presupuesto, el comercio y la investigación con un valor añadido europeo específico.

4.3. La PAC es un requisito previo para conseguir un mercado único en el sector alimentario de la UE. La industria alimentaria europea es el mayor sector industrial de la UE, pues proporciona más de cinco millones de puestos de trabajo.

### *Preparación con vistas a la próxima reforma de la PAC*

4.4. Complejidad y subsidiariedad son palabras clave a la hora de adaptarse a todos los sectores y territorios. Estos aspectos se han intensificado con la última reforma. La elaboración y negociación de normas comunes en el marco del Tratado de Lisboa, así como la participación de los veintiocho Estados miembros y del Parlamento Europeo, han sido tareas especialmente complejas.

4.5. Aún no se han efectuado evaluaciones de las actuales medidas en materia de políticas. La evaluación del cumplimiento durante el primer año de las obligaciones de ecologización se encuentra aún en curso, al igual que el de las superficies de interés ecológico. Es importante no precipitarse hacia una nueva reforma de la PAC sin una evaluación nítida y profunda de la PAC actual, a fin de identificar hasta qué punto las medidas políticas han satisfecho sus objetivos. Para ello es necesaria una evaluación adecuada, en especial de las medidas cuyos resultados requieren más tiempo para ser percibidos, como las obligaciones de ecologización.

4.6. Teniendo en cuenta que la última reforma fue puesta en marcha en 2010 y su aplicación comenzó en 2015, fueron necesarios cinco años para dar por concluida la reforma. Durante el mandato actual de la Comisión y del Parlamento Europeo no habrá tiempo para llevar a término la próxima reforma de la PAC para una posible aplicación en 2021. Por tanto, es preciso un período de transición para proseguir con la PAC actual durante un tiempo suficiente después de 2020.

### *Subsidiariedad y valor añadido europeo*

4.7. La PAC fue creada en 1962 basándose en tres principios fundamentales: unidad del mercado, preferencia comunitaria y solidaridad financiera. En la actualidad, el mercado único es un hecho, pero en el ámbito político deben consolidarse la preferencia comunitaria y la solidaridad financiera.

4.8. En el contexto de la globalización, los Estados Unidos utilizan el apoyo financiero para promocionar su agricultura ante los consumidores con el programa de cupones de alimentos y la «Buy American Act» (Ley de compra de productos estadounidenses). La Unión Europea debería adoptar medidas recíprocas y podría hacer hincapié en la importancia estratégica de la preferencia europea mediante una «Buy European Act» (Ley de compra de productos europeos).

## 5. Observaciones generales

### *Brexit*

5.1. El Brexit tendrá gran repercusión en la UE, sobre todo en el mercado único y el comercio internacional y, por consiguiente, en el futuro de la PAC. Durante las negociaciones del Brexit, si el Reino Unido deja la Unión Aduanera de la UE, los actuales flujos comerciales deberían utilizarse como criterio fundamental para repartir la cuota de la EU-28 en la OMC entre el Reino Unido y la nueva UE.

### *Competitividad, productividad y sostenibilidad*

5.2. Desde la reforma de 1992, la competitividad ha pasado a ser la principal prioridad de la PAC, con la introducción de los pagos directos. Sin embargo, para avanzar en el ámbito de la competitividad, productividad y sostenibilidad, son necesarios nuevos incentivos para centrar los esfuerzos en el fomento de la innovación (desarrollo, difusión y asimilación de nuevas tecnologías).

5.3. El sector agrícola requiere grandes inversiones, que pueden lograrse si los ingresos previstos son suficientes y si pueden gestionarse los riesgos económicos. Completar los ingresos agrícolas mediante pagos directos es, en el contexto actual, una necesidad.

### *Gestión de riesgos y crisis en la agricultura*

5.4. Los productores de la UE ya no están aislados del mercado mundial ni de su mayor volatilidad de precios. Además, la agricultura está sujeta a fenómenos naturales extremos y a un mayor número de problemas de salud debido al aumento de la movilidad de bienes y personas (pandemias), lo que provoca pérdidas importantes en la producción. La PAC debería proporcionar herramientas específicas para que el sector agrícola pueda limitar y afrontar tales riesgos.

5.5. En la PAC actual hay algunos instrumentos de gestión de riesgos. Habría que mantener y desarrollar la intervención de los precios, el almacenamiento privado, la promoción de futuros mercados y las herramientas proporcionadas por la OCM.

5.6. Pero hay una clara necesidad de crear nuevas herramientas:

- deben seguir desarrollándose **mecanismos de observación del mercado**. La Comisión Europea debería definir diferentes niveles de crisis a fin de actuar de modo más eficiente a la hora de prevenirlas. Una mejor transparencia del mercado en lo referente al volumen de producción y los precios es crucial para el funcionamiento adecuado de la cadena de suministro,
- habría que seguir investigando los sistemas mutuos de cobertura de riesgos o **regímenes de seguros** (cultivos, volumen de negocios o ingresos) para saber si las compañías aseguradoras u otros organismos pueden ofrecer opciones eficientes. Constatamos que la última Ley agraria estadounidense introdujo una opción para utilizar regímenes de seguros pero que ninguno de nuestros socios comerciales emplea el compartimento verde para notificar a la OMC los instrumentos en materia de seguros. Cualquier paso eventual en esta dirección no debería aumentar de ningún modo la distorsión de la competencia entre productores. También es necesario determinar el coste de este mecanismo.

### *La dimensión medioambiental de la PAC*

5.7. Las cuestiones medioambientales son indudablemente prioritarias en el ámbito de la agricultura. Por ello, se introdujo la ecologización en la última reforma. En este sentido, los responsables políticos destacan reiteradamente la gran evolución de la PAC. La dimensión medioambiental de la PAC tiene un carácter global y complejo puesto que la agricultura está relacionada con el suelo, el agua, la biodiversidad, la silvicultura y las emisiones de CO<sub>2</sub>. Una política más eficiente debería ser más comprensible, viable y simple para los agricultores.

5.8. Los pagos son necesarios para compensar a los agricultores, ya que proporcionan bienes públicos (especialmente servicios ecosistémicos).

### *Una política alimentaria común*

5.9. La Presidencia neerlandesa de la Unión ha promovido especialmente la idea de una política alimentaria común. Con la nueva PAC, la Unión reconoce que la agricultura europea necesita alcanzar niveles más elevados de producción sostenible de alimentos seguros y de calidad. La PAC fomenta los planes escolares de consumo de fruta y leche para alumnos, a fin de fomentar buenos hábitos alimentarios desde una edad temprana. También impulsa la producción orgánica asegurando la elección con conocimiento de causa mediante normas de etiquetado claras y sistemas de apoyo específicos en el marco de la política de desarrollo rural.

5.10. En la actualidad, la promoción de la salud pública, de regímenes alimentarios y modos de vida sanos es una cuestión de competencia nacional. Pero la Unión Europea debe garantizar el acceso a una alimentación sana y de calidad a todos los ciudadanos europeos gracias a unos sistemas alimentarios sostenibles. Si bien las acciones europeas complementan y coordinan los esfuerzos nacionales, convendría desarrollar más sinergias entre la PAC y una futura política alimentaria europea.

5.11. Habida cuenta de las expectativas de los ciudadanos y la demanda de los consumidores, debería hacerse un esfuerzo especial para desarrollar los sistemas alimentarios territorializados (SAT) y, por ende, los circuitos cortos de abastecimiento, en particular en el sector de la restauración colectiva.

### *Política climática y la PAC*

5.12. Desde 1990, la huella ambiental de la agricultura se ha reducido. Sin embargo, aún es necesaria la reducción de aquí a 2030 de las emisiones procedentes de la agricultura. Esta debe efectuarse en consonancia con un modelo europeo de agricultura y con una política de reducción de emisiones rentable. Hay potencial para aumentar el contenido en carbono del suelo y sustituir la energía fósil y los productos petroquímicos por productos agrícolas y forestales.

5.13. Deben reconocerse los múltiples objetivos del sector de la agricultura y del uso del suelo, con su inferior potencial de mitigación, así como la necesidad de garantizar la coherencia entre los objetivos de la UE en materia de seguridad alimentaria y de política climática <sup>(1)</sup>.

### *Investigación, innovación y sistemas de asesoría*

5.14. En cuanto a las explotaciones agrarias, se realizan continuamente importantes avances en las estaciones experimentales y en los laboratorios. Habría que redoblar los esfuerzos en investigación y desarrollo para acompañar la evolución de la agricultura hacia sistemas más sostenibles. También es fundamental dar a conocer estas innovaciones a otras partes interesadas. Hay que promover los servicios de divulgación, la cooperación entre las partes interesadas y otros modos de difundir la innovación, así como el intercambio de las mejores prácticas.

5.15. En el próximo período de programación habría que reforzar el programa de investigación de la UE sobre agricultura para tener en cuenta los desafíos y la importancia geoestratégica de los alimentos en el siglo XXI. La economía digital podría ser la próxima «revolución agrícola» después de la revolución verde del siglo XX.

### *Funcionamiento de la cadena de suministro*

5.16. Hay señales claras de disfuncionamiento de la cadena de suministro en casi todos los Estados miembros a consecuencia de una alta concentración en los últimos eslabones. La distribución del valor añadido entre las partes interesadas y la cadena de suministro de alimentos no es equitativa.

5.17. Dadas las atribuciones de la UE en materia de competencia y mercado único, este problema debería abordarse a nivel europeo. La Comisión Europea debería proponer marcos reguladores europeos para gestionar las relaciones contractuales dentro de la cadena, así como vías legales para la organización de acciones colectivas por parte de los agricultores. En efecto, las organizaciones de productores son eslabones importantes en la cadena de suministro de alimentos y contribuyen a reforzar la posición de los productores. La próxima PAC debería ampliar la capacidad negociadora de las organizaciones de productores. Habría que tener en cuenta los resultados de los trabajos del Grupo operativo sobre mercados agrícolas.

5.18. Hay que adaptar la PAC a la realidad y rapidez del cambio económico. En la PAC han de desarrollarse los artículos 219 a 222 del Reglamento (UE) n.º 1308/2013 para que sea viable y factible para la Comisión Europea y el productor.

---

<sup>(1)</sup> Punto 2.14 de las Conclusiones del Consejo Europeo, 23 y 24 de octubre de 2014.

### *Comercio internacional*

5.19. El comercio internacional y los mercados abiertos refuerzan la competitividad y podrían reducir el precio de los alimentos. Sin embargo, el comercio justo reviste suma importancia para la UE a fin de competir con los mismos métodos y normas de producción de terceros países. Las barreras no arancelarias podrían poner en riesgo el desarrollo internacional. En las diferentes y numerosas soluciones para lograr la seguridad alimentaria mundial, el comercio desempeña una función en lo que se refiere al aumento de las exportaciones agrícolas.

5.20. Sin embargo, la PAC y la política comercial deberían permitir a los productores europeos competir en un plano de igualdad con los productos importados. Por consiguiente, la UE debería exigir que los productos importados cumplan las mismas normas.

### *Presupuesto europeo*

5.21. Históricamente, la PAC ha sido financiada a nivel europeo. La PAC supone un porcentaje importante del presupuesto de la UE (38 % en 2015), pero representa tan solo en torno al 0,4 % del gasto público europeo. El presupuesto de la PAC es menor que el de sus equivalentes en Estados Unidos o China. Además, ha permanecido estable o se ha visto reducido durante varios años, pese a la ampliación de la UE. La PAC tiene que responder a los numerosos e importantes desafíos que afrontará en el futuro; para ello será necesario aumentar el presupuesto para la política agrícola a nivel europeo.

5.22. Aspectos concretos del presupuesto europeo, como la anualidad, suponen una limitación considerable para el diseño de la PAC. Los fondos mutuos o las medidas para superar la crisis se ven condicionados por estas limitaciones. Además, la distribución presupuestaria es fuente de tensiones políticas y podría generar ineficiencias.

### *Simplificación*

5.23. La simplificación ha sido una prioridad durante muchos años en la PAC y, sobre todo, en los primeros años de aplicación de la reforma de la PAC de 2013. Sin embargo, la simplificación debería ser la primera prioridad fundamental para la próxima reforma. En particular, habría que mejorar los controles adecuados y los sistemas de sanción proporcionados. En la actualidad, las reducciones de los pagos para la ecologización y las medidas de ecocondicionalidad pueden resultar excesivas y desproporcionadas. Es sumamente importante garantizar el pago a tiempo de las ayudas directas.

### *Estructura de la PAC*

5.24. Durante las últimas décadas, la estructura de la PAC se ha basado en dos pilares. Mientras que el pilar I está financiado en su totalidad por la UE, el pilar II está cofinanciado y adaptado a las necesidades de cada Estado miembro a través de programas plurianuales. La diversidad de los Estados miembros y las regiones y sus distintas necesidades requieren mantener la estructura de dos pilares en la futura PAC.

### *Preparación para la PAC posterior a 2020*

5.25. En su programa de trabajo para 2017 publicado el 25 de octubre de 2016, la Comisión declara que trabajará y llevará a cabo una amplia consulta sobre la simplificación y modernización de la PAC para maximizar su contribución a las diez prioridades de la Comisión y a los objetivos de desarrollo sostenible. Es importante que la sociedad civil europea participe activamente en este proceso.

Bruselas, 15 de diciembre de 2016.

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

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Integrar los *nudges* en las políticas europeas»**

**(Dictamen de iniciativa)**

(2017/C 075/05)

Ponente: **Thierry LIBAERT**

Decisión del Pleno	21.1.2016
Fundamento jurídico	Artículo 29, apartado 2, del Reglamento interno Dictámenes de iniciativa
Sección competente	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en sección	24.11.2016
Aprobado en el pleno	15.12.2016
Pleno n.º	521
Resultado de la votación	162/3/3
(a favor/en contra/abstenciones)	

### 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. Los *nudges* son un instrumento de política pública que se suma a los ya utilizados por las autoridades públicas europeas (la información y la sensibilización, la incitación financiera, la legislación y la ejemplaridad). Se nos presentan, sin embargo, como una herramienta especialmente interesante para responder a determinados desafíos sociales, medioambientales y económicos.

1.2. **Fomentar el uso de *nudges* en las políticas públicas** como complemento de las herramientas tradicionales y, en particular, el cambio de enfoque que proponen para las conductas individuales. Los *nudges* podrían, pues, integrarse en el marco de políticas públicas globales y acelerar su aplicación con un coste mínimo. Su flexibilidad y sencillez hacen que puedan utilizarse en diferentes contextos y por distintas categorías de instancias al mismo tiempo: organismos intergubernamentales, unidades internas de cada ministerio, entes locales, ONG, instancias privadas, etc.

1.3. **Dar especial prioridad a los *nudges* que responden a objetivos medioambientales, sociales, etc.** (transición energética y ecológica, lucha contra el despilfarro de recursos, bienestar social, mejora del estado de salud de la población, etc.). Los *nudges* pueden así inscribirse en el marco de medidas que responden a objetivos colectivos predeterminados, pero para las que los instrumentos tradicionales de las políticas públicas son ineficaces o demasiado costosos.

1.4. **Fomentar el intercambio de información y buenas prácticas sobre los *nudges*** entre todos los tipos de instancias que puedan verse afectadas (autoridades públicas, colectividades, empresas, asociaciones, ONG, etc.) a escala europea. Podría contemplarse la creación de una plataforma de iniciativas o un observatorio dedicado al tema.

1.5. **Estudiar con mayor detenimiento las repercusiones diferenciadas de *nudges*** según los cultivos, los perfiles socioeconómicos, los territorios, etc. Esto ayudaría a comprender mejor las ventajas y límites de la difusión y transposición de los *nudges* entre países, sectores, etc. En particular, la cuestión de la duración de la incidencia de los *nudges* sobre los comportamientos requeriría ser objeto de estudios más exhaustivos.

1.6. **Determinar las condiciones generales de uso de los *nudges*** para reducir su impacto negativo y garantizar su aceptabilidad ética. Estas condiciones podrían recogerse en una Carta de buenas prácticas elaborada de consuno por las distintas partes interesadas, adoptada a escala europea y, a continuación, desarrollada por los Estados miembros. Asimismo podría publicarse y distribuirse una guía para las instancias afectadas.

1.7. **Establecer procedimientos de información** sobre la utilización de los diferentes tipos de *nudges* garantizando su transparencia para quienes son «nudgados». Los *nudges* deben entenderse, debatirse y compartirse para ser aceptados lo mejor posible. Esto evitaría «derivadas» y riesgos de manipulación en el uso de los *nudges*.

1.8. **Garantizar una verdadera deontología de los nudges** para evitar que se desvíen hacia objetivos no responsables. Lanzar una iniciativa *nudge* debe producirse en el respeto de cuatro condiciones: la transparencia del proceso, la flexibilidad de los interesados, que siempre deben tener la opción de actuar en un sentido u otro, la fiabilidad de la información que reciben y la no culpabilización de las personas.

1.9. **Desarrollar dispositivos de seguimiento y evaluación de los nudges** en función de diversos criterios (sociales, medioambientales, económicos). Esto puede suponer una primera fase de experimentación para comprender la influencia exacta del *nudge* en función de su naturaleza, del público destinatario, el contexto, etc.; ello permitirá un ajuste rápido si los resultados del *nudge* resultan decepcionantes, incluso abandonarlo si se considera ineficaz.

1.10. **Fomentar en los programas de estudios** (formación inicial y continua) las disciplinas relacionadas con la economía del comportamiento. Esto permitiría mejorar el conocimiento de esta herramienta y favorecer su utilización razonada y crítica por diferentes públicos (funcionarios, trabajadores, políticos, etc.). Esto también supone descompartmentar algunas disciplinas académicas, puesto que el *nudge* se basa en un enfoque transversal.

1.11. **Garantizar cierta flexibilidad en la utilización del nudge** para aprovechar al máximo su potencial. En efecto, al igual que los demás instrumentos de que disponen las autoridades públicas, el *nudge* no es un instrumento milagroso ni completamente nuevo, aunque puede resultar complementario y muy útil para modificar determinados comportamientos. Su principal interés radica en incitar a que, en el diseño de las políticas públicas, se tenga en cuenta la dimensión psicológica de los comportamientos y no solo su «racionalidad económica».

1.12. **Organizar por iniciativa del CESE, las primeras jornadas europeas de nudges**, que constituirían una oportunidad única de intercambio de experiencias entre las partes interesadas en este instrumento dentro de la Unión Europea.

1.13. **Crear en el CESE**, con el fin de afrontar el vuelco radical hacia un nuevo modelo económico que tendrá consecuencias sistémicas importantes en muchos ámbitos, **un nuevo órgano permanente de carácter transversal que se encargue de analizar esta evolución**, incluido el *nudge* y otras cuestiones conexas como la economía circular, la economía colaborativa y la economía funcional.

## 2. Un quinto instrumento para las autoridades públicas

2.1. Para modificar el comportamiento de los individuos, las autoridades públicas disponen tradicionalmente de cuatro tipos de instrumentos: la información y la sensibilización, el incentivo económico, la legislación (prohibición u obligación) y la ejemplaridad. Sin embargo, estos cuatro instrumentos han mostrado sus limitaciones, concretamente, en lo que se refiere al comportamiento y al consumo responsable, es decir, a reducir el consumo de recursos naturales. En efecto, existe todavía un desfase entre la sensibilización de las personas y sus comportamientos diarios.

2.2. Las causas de esta discrepancia entre las intenciones y la acción han sido analizadas por la economía y las ciencias del comportamiento, disciplina que se ha especializado en la comprensión de los factores que influyen en los comportamientos de los individuos. Según los investigadores de esta disciplina, las acciones individuales vienen determinadas por múltiples factores. Somos seres complejos, de una racionalidad limitada, sumamente emocionales, estamos influidos por los demás y por las interacciones sociales pero también por el contexto y el entorno en el que tomamos las decisiones.

2.3. En última instancia, nuestras decisiones y comportamientos surgen principalmente de lo que Daniel KAHNEMAN, premio Nobel de Economía, llama nuestro «Sistema 1»: una manera de pensar en gran parte inconsciente, automática, ultrarrápida que nos permite tomar múltiples decisiones diarias minimizando nuestro esfuerzo y ahorrando recursos de atención, pero que se alimenta de estereotipos y asociaciones y nos suele alejar de una racionalidad matemática.

## 3. Tomar en consideración los comportamientos para orientar las opciones

3.1. La economía del comportamiento (*behavioral economics*) considera que los mecanismos tradicionales de las políticas públicas pueden resultar insuficientes para hacer evolucionar los comportamientos, ya que no tienen en cuenta las distintas dimensiones que pueden influir en la toma de decisiones. Partiendo de este hecho dos profesores norteamericanos, Richard

THALER (catedrático de Economía en Chicago y figura destacada de la economía del comportamiento) y Cass SUNSTEIN (catedrático de Derecho de Harvard) publicaron en 2008 el primer libro sobre los *nudges* <sup>(1)</sup>, que se fundamenta en la idea de que los cambios de comportamiento deben basarse en «incitaciones suaves». Los autores definen el *nudge* como «cualquier aspecto de la arquitectura de la elección que modifica de forma previsible el comportamiento de la gente sin prohibir ninguna opción ni modificar de forma significativa los incentivos económicos». Para ser considerado un simple *nudge*, el acto deberá poder evitarse fácilmente, dado que los *nudges* no tienen carácter coercitivo.

3.2. El *nudge* pretende presentar «arquitecturas de opciones» que ponen de relieve la opción considerada beneficiosa para el individuo y/o para la colectividad, sin modificar el número ni la naturaleza de las opciones disponibles. Se trata de llevar al consumidor o al usuario hacia una opción que se considera la mejor. Posee tres características: deja libertad total de elección al individuo, es fácil de poner en marcha y el coste de la intervención es limitado.

3.3. Los *nudges* suscitan un interés creciente en las autoridades de algunos países al poseer dos ventajas importantes: no restringen las libertades individuales y tienen un coste limitado, en tanto que su impacto puede ser significativo. Por ello, pueden constituir una herramienta más en el marco de políticas públicas destinadas a hacer más «responsables» los comportamientos individuales respecto a la salud, el medio ambiente, etc. Para el individuo, un *nudge* permite que las opciones presentadas simplifiquen el proceso de decidir.

#### 4. El *nudge*: un concepto que apela a diferentes mecanismos

4.1. La opción por defecto. Se trata de proponer una solución automática por defecto, considerada la más conveniente por la autoridad que la establece, pero además la más fácil de aplicar. Se basa en la fuerza de inercia de los individuos. Es el caso, por ejemplo, de la declaración de la renta en Francia en la que, desde 2005, se considera por defecto que cada hogar posee un receptor de televisión. Ello ha permitido reducir el porcentaje de fraude del 6 % al 1 %. Las opciones «por defecto» son utilizadas cada vez más a menudo por bancos, proveedores de energía y otras empresas que proponen facturas electrónicas y no en formato papel, imprimen en las dos caras del papel por defecto, etc.

4.2. La fuerza de la norma social, que es considerada por los partidarios del *nudge* como un factor determinante de los comportamientos. Por tanto, puede utilizarse para animar a la gente a actuar en un sentido determinado. Se trata, en concreto, de destacar lo que constituye la conducta habitual de la mayoría de las personas del entorno cercano (vecinos, compañeros...). Se entiende que este mensaje incitará a las personas a comportarse de la misma manera para adecuarse a la norma social. En 2011 el proveedor de energía OPOWER realizó en Estados Unidos un experimento. Basándose en los datos de consumo de electricidad de 600 000 hogares, se enviaron cartas a los interesados en las que se les informaba, por ejemplo: «El mes pasado ha gastado usted un 15 % más de electricidad que sus vecinos más ahorradores». Los gráficos permitían comparar el consumo energético de un hogar con el de sus vecinos y otros consumidores, e iban acompañados de un icono de *smiley* sonriente en caso de disminución del consumo. A raíz de esta iniciativa se produjo una disminución media de consumo de electricidad del 2 % en los hogares participantes, lo que supuso un ahorro total de 250 millones USD según OPOWER <sup>(2)</sup>. Experiencias similares arrojan resultados que varían entre el 1 % y el 20 % de reducción del consumo de energía.

4.3. El riesgo de sufrir pérdidas, subrayando el menoscabo (especialmente económico) a que el individuo se arriesga si no modifica su conducta; por ejemplo, en el consumo de energía. Se le comunica por ejemplo el monto aproximado que perdería si no modifica sus prácticas o, a la inversa, la cantidad de dinero que podría ganar si lo hace. Esta visualización de la pérdida puede también expresarse con indicadores no financieros (calorías, emisiones de CO<sub>2</sub>, etc.).

4.4. El deseo de emulación, que consiste, por ejemplo, en organizar concursos para fomentar determinadas prácticas, como la lucha contra el despilfarro. Por ejemplo, la ONG francesa Prioriterre desea sensibilizar sobre el ahorro energético. Para ello, organiza todos los años el concurso «Familias de energía positiva», que en 2014 llegó a reunir a unas 7 500 familias, que debían reducir su consumo de energía en un 8 % para obtener diversos premios <sup>(3)</sup>.

4.5. El recurso al juego y a las presentaciones lúdicas. Uno de los más conocidos *nudges* se instaló en el aeropuerto de Ámsterdam: hay falsas moscas pintadas en el interior de los urinarios, para animar a los usuarios a apuntar bien. En 2009 Volkswagen transformó en Estocolmo la escalera de salida de la estación Odenplan en un gigantesco teclado de piano. Cada presión en un escalón activaba una nota musical <sup>(4)</sup>. La idea era animar a los usuarios a utilizar las escaleras en vez de las escaleras mecánicas. En Corea del Sur, en algunas escaleras mecánicas aparecen indicaciones que advierten del riesgo de sobrepeso.

<sup>(1)</sup> Thaler, Richard & Sunstein, Cass «Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness», Yale University Press, 2008.

<sup>(2)</sup> Opower.com.

<sup>(3)</sup> <http://www.prioriterre.org/ong/particuliers/a2210/une-nouvelle-edition-familles-a-energie-positive.html>

<sup>(4)</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=2lXh2n0aPyw>

4.6. El *nudge* también puede utilizarse para modificar la presentación de las diferentes opciones, o la apariencia de determinados productos, a fin de destacar los considerados más sanos, más ecológicos, etc. Este tipo de *nudge* puede aproximarse a veces al principio del etiquetado. Asimismo se han llevado a cabo varios experimentos en comedores para incitar a los clientes a consumir alimentos saludables. Para ello, los alimentos más sanos se situarán al comienzo de las vitrinas, lo que permite en algunos casos duplicar su consumo respecto a si se coloca a mitad o al final del expositor. Otros comedores han tratado de reducir el despilfarro reduciendo el tamaño de los platos: se pueden llenar pero la cantidad servida será limitada (y los clientes siempre pueden volver a servirse si así lo desean) <sup>(5)</sup>.

## 5. Un instrumento cada vez más utilizado por las autoridades públicas

5.1. Desde 2008 son cada vez más los países que se interesan por el potencial de los instrumentos de las políticas públicas inscritas en el ámbito de *nudges* al ofrecer la triple promesa de ser: más aceptables para la opinión pública que las normas o los impuestos, poco costosos y más eficaces. En los puntos siguientes se ponen algunos ejemplos no exhaustivos.

5.2. En 2010 el gobierno británico de David CAMERON creó el Behavioural Insights Team, confiado a David HALPERN y encargado de aplicar las ciencias del comportamiento a las políticas públicas británicas. A modo de ejemplo, modificó la página web del gobierno para permitir que los ciudadanos pudieran inscribirse para donar órganos. En la web se decía: «Cada día miles de personas que ven esta página deciden registrarse» junto al logotipo del NHS (Servicio Nacional de Salud) y de la seguridad social británica. En un año la tasa de adhesión al programa se incrementó del 2,3 % al 3,2 % (+ 96 000 adhesiones). Desde 2014 la Unidad Nudge funciona de manera independiente, y aconseja a gobiernos extranjeros, entes locales, empresas, etc. <sup>(6)</sup>.

5.3. Asimismo, la administración Obama puso en marcha en 2014 una Nudge Squad bajo la dirección de Maya SHANKAR. En un decreto publicado en septiembre de 2015 el presidente OBAMA anima a los departamentos y organismos gubernamentales a que utilicen las aportaciones de la ciencia del comportamiento (o «ciencia conductiva») <sup>(7)</sup>. Los gobiernos de Singapur, Australia y Alemania han creado también equipos de expertos en economía del comportamiento.

5.4. En Francia, desde 2013, la Secretaría General para la modernización de la acción pública (SGMAP) y la Dirección General de Hacienda Pública (DGFIP) <sup>(8)</sup> multiplican los experimentos relacionados con los *nudges*.

5.5. La Comisión Europea ha creado, en el Centro Común de Investigación, una Unidad de Estudios Prospectivos y Aportaciones de las Ciencias del Comportamiento, bajo la responsabilidad de Xavier TROUSSARD. En 2016 publicó un informe en el que se destaca que las políticas públicas de la Unión Europea integran cada vez más las aportaciones de la economía del comportamiento <sup>(9)</sup>. Considera conveniente desarrollar en círculos políticos y académicos los intercambios de ideas sobre este tema. Sobre todo, recomienda aumentar la utilización de las herramientas de la economía del comportamiento en todas las fases de la política pública, mejorando a la vez la comunicación sobre su uso y el conocimiento sobre sus efectos.

## 6. Riesgos y límites que no deben pasarse por alto

6.1. El *nudge* tiene sus limitaciones. Exige un gran rigor en su concepto y aplicación, y plantea cuestiones al mismo tiempo técnicas y éticas. No sustituye al imperativo de informar a los ciudadanos y a las acciones pedagógicas destinadas a orientar cómo eligen, ni a los medios tradicionales de las autoridades públicas, que son la legislación y los incentivos económicos. Por otra parte, no deben subestimarse los riesgos y limitaciones asociados a su uso.

6.2. En la actualidad escasean los estudios sobre la eficacia de los *nudges*, especialmente a medio y largo plazo. Algunos subrayan la diversidad de las reacciones individuales frente a este instrumento. Así, en el experimento realizado por OPOWER, los hogares cuyo consumo de electricidad era ya inferior a la media tendieron a aumentar cuando se les comunicó su posición. A la inversa, en las personas que descubren que consumen mucha más energía que sus vecinos, el *nudge* puede generar un sentimiento de culpabilidad o de inferioridad. Según algunos estudios, la receptividad a los *nudges*

<sup>(5)</sup> Liebig Georg, «Nudging to Reduce Food Waste», URL: [http://www.wiwi-experimente.tu-berlin.de/fileadmin/fg210/nudging\\_to\\_reduce\\_food\\_waste\\_Georg\\_Liebig.pdf](http://www.wiwi-experimente.tu-berlin.de/fileadmin/fg210/nudging_to_reduce_food_waste_Georg_Liebig.pdf)

<sup>(6)</sup> Web de la unidad: <http://www.behaviouralinsights.co.uk/>

<sup>(7)</sup> «Executive Order — Using Behavioral Science Insights to Better Serve the American People», executive order, 15 de septiembre de 2015. URL: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/09/15/executive-order-using-behavioral-science-insights-better-serve-american>

<sup>(8)</sup> Véase por ejemplo «Le nudge: un nouvel outil au service de l'action publique», 13 de marzo de 2014. URL: <http://www.modernisation.gouv.fr/les-services-publics-se-simplifient-et-innovent/par-des-services-numeriques-aux-usagers/le-nudge-au-service-de-laction-publique>

<sup>(9)</sup> [http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC100146/kjna27726enn\\_new.pdf](http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC100146/kjna27726enn_new.pdf)

puede variar también no solo en función de los valores y opiniones de las personas<sup>(10)</sup> sino también en función del contexto político y cultural. De modo más general, los estudios realizados ponen de relieve las diferentes repercusiones de un *nudge* según los destinatarios, culturas y contextos. Es necesario, por lo tanto, evaluar directamente o de forma aleatoria los efectos de los *nudges*.

6.3. También se plantea la cuestión de la duración de la incidencia de los *nudges*. En el ámbito del consumo de agua y electricidad, algunos estudios han demostrado que el efecto repetido de las normas sociales tiende a disminuir a lo largo del tiempo, aunque puede mantenerse tras varios años de forma atenuada<sup>(11)</sup>. El efecto a largo plazo de los *nudges* depende de su capacidad para cambiar de raíz las costumbres. Una vez que cambia una opción por defecto, si el cambio se mantiene, no hay razón para creer que los comportamientos no vayan a persistir. El problema aquí se refiere más bien a la posibilidad de ir más allá, o de modular. De hecho, parece más fácil ajustar de forma gradual un impuesto o una norma más que una opción por defecto.

6.4. Los *nudges* pueden tener efectos negativos, que se traducen en que un individuo puede tender a actuar de manera más virtuosa tras haber actuado incorrectamente, y viceversa. Por ejemplo, hay experimentos que demuestran que la compra de bienes de consumo «verdes» podría ir seguida, en determinadas circunstancias, de un aumento en la frecuencia de los comportamientos negativos como trampa o robo<sup>(12)</sup>. El esfuerzo por fomentar actitudes virtuosas en algunos ámbitos puede, por tanto, tener consecuencias negativas en otros. De confirmarse estos efectos perversos resultaría muy difícil evaluar el impacto global de los *nudges*. Probablemente sean muy infrecuentes y no pongan en peligro el interés del enfoque de los *nudge*. No obstante, conviene no excluir la posibilidad de este tipo de efectos.

6.5. La eficacia de un *nudge* se establece en relación con un comportamiento deseable, lo que plantea la cuestión de la definición y de la medida de lo que es deseable. En efecto, puede ser muy difícil conocer las opiniones de los ciudadanos sobre su propia felicidad. El *nudge* plantea también la cuestión de quién decide el objetivo perseguido, es decir, lo que es deseable para la persona o la sociedad. Si se trata de un responsable público, puede orientar este objetivo así como el *nudge* de manera oportunista; pero también, de forma menos intencionada, por falta de información, por ejemplo.

6.6. Por último, la frontera entre información, comunicación y manipulación es a veces difícil de definir. Así, entre los numerosos hoteles que animan a sus clientes a reutilizar las toallas, algunos presentan para ello estadísticas deliberadamente «infladas» de usuarios que ya lo hacen<sup>(13)</sup>. El objetivo de estos mensajes no es engañar a sus destinatarios, sino una especie de profecía autocumplida que pretenden que se convierta en verdadera. Pero en realidad hacen que los clientes basen su comportamiento en una mentira. Este recurso a la mentira, incluso si conduce a comportamientos más virtuosos, no resulta aceptable moralmente, tanto más si se trata de un responsable público. Además, puede perjudicar a la reputación de ese responsable, y reducir a la larga la eficacia de los *nudges* infantilizando a los consumidores.

Bruselas, 15 de diciembre de 2016.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Georges DASSIS

<sup>(10)</sup> Costa Dora L. y Kahn Matthey E., «Energy conservation “nudges” and environmentalist ideology: Evidence from a randomized residential electricity field experiment», *Journal of European Economic Association*, 2013.

<sup>(11)</sup> Ferraro, Paul J., Miranda, Juan José y Price Michael K., «The persistence of treatment effects with norm-based policy», *American Economic Review*, vol. 101, n.º 3, mayo de 2011.

<sup>(12)</sup> Mazar, Nina y Zhong, Chen-Bo, «Do green products make us better people?», *Psychological Science*, 2010.

<sup>(13)</sup> Simon Stephanie, «The Secret to Turning Consumers Green», *The Wall Street Journal*, 18 de octubre de 2010. URL: <http://www.wsj.com/articles/SB10001424052748704575304575296243891721972>

## III

(Actos preparatorios)

## COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

521º PLENO DEL CESE DE LOS DÍAS 14 Y 15 DE 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 y al Comité de las Regiones — Una Agenda Europea para la economía colaborativa»**

[COM(2016) 356 final]

(2017/C 075/06)

Ponente: **Carlos TRIAS PINTÓ**Coponente: **Mihai MANOLIU**

Consulta	Comisión Europea, 8.12.2016
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	17.11.2016
Aprobado en el pleno	15.12.2016
Pleno n.º	521
Resultado de la votación	157/1/4
(a favor/en contra/abstenciones)	

### 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El incipiente escenario de una economía digital descentralizada apunta a que una parte significativa de los nuevos intercambios económicos entre pares estarán estrechamente vinculados a las relaciones sociales y anclados en las comunidades, lo que conducirá a una transformación de lo que implica emprender una actividad o ejercer un empleo, desde la lógica de «democratizar el modo en que producimos, consumimos, gobernamos y resolvemos los problemas sociales», debiendo evitarse firmemente que venga de la mano de la precarización del factor trabajo y de la elusión fiscal, y que el valor añadido se desplace masivamente de los agentes industriales hacia los propietarios de plataformas digitales privadas<sup>(1)</sup>.

1.2. Frente a este nuevo paradigma, el CESE anima a la Comisión a llevar a cabo una aproximación conceptual más detallada e inclusiva de la economía colaborativa, para evitar sesgos que la equiparan con la economía digital. Así, la economía colaborativa, que a semejanza de la economía social adopta dinámicas democráticas y participativas, presenta los siguientes rasgos:

- a) no siempre se desarrolla en un entorno digital, sino también en entornos de proximidad que permiten poner el acento en las relaciones interpersonales (por ejemplo, el intercambio de bienes);

<sup>(1)</sup> DO C 389 de 21.10.2016, p. 50.

- b) a menudo no implica afán de lucro, en no pocas ocasiones se inspira en principios cooperativos y solidarios (por ejemplo, determinadas modalidades de *crowdfunding* como el *crowdfunding* de donaciones);
- c) no siempre se ejerce a escala global o transnacional, sino que con frecuencia también encuentra su ecosistema en ámbitos territoriales más reducidos y localizados (por ejemplo, grupos de autoconsumo);
- d) no se ciñe exclusivamente a lo económico, sino que atañe igualmente lo ambiental y social (por ejemplo, la movilidad sostenible);
- e) no se limita a una nueva forma de prestación de servicios *on-demand*, donde el bien que se comparte es la capacidad de trabajo, sino que pone el acento en el acceso a los mismos (por ejemplo, el uso compartido de bienes);
- f) no se circunscribe a los bienes tangibles y de valor económico elevado, sino que opera sobre cualquier tipo de producto o servicio (por ejemplo, bancos de tiempo).

1.3. En definitiva, la economía colaborativa engloba diferentes modalidades con aportaciones y retos específicos. Por ejemplo, «la economía del acceso» pone en el mercado propiedades infrautilizadas, creando mayor oferta para los consumidores y un uso más eficiente de los recursos, pero conlleva el riesgo de estimular la producción global a través del efecto rebote. En la «economía bajo demanda» se atomiza la fuerza de trabajo creando más flexibilidad, pero aumentando el riesgo de precarización laboral. Y la *gift economy*, o economía «del regalo» en que se comparten bienes y servicios de manera altruista, permite el fortalecimiento de las comunidades, pero se mantiene a menudo invisible a los ojos de las administraciones.

1.4. Por su parte, las plataformas digitales, en particular las que sostienen una actividad lucrativa, merecen toda la atención de la Comisión Europea, a fin de regular y armonizar su actividad y garantizar un *level playing field*, sobre la base de la transparencia, la información, el pleno acceso, la no discriminación y la explotación adecuada de datos. En concreto, resulta imperativo redefinir el concepto de subordinación jurídica de cara a la dependencia económica de los trabajadores y garantizar los derechos laborales con independencia de los formatos que adopte la actividad.

1.5. El desafío consiste, pues, en delimitar las diferentes modalidades de esta economía y proponer enfoques reguladores diferenciados<sup>(2)</sup>, privilegiando aquellas iniciativas digitales que se asienten sobre una gobernanza democrática, solidaria e inclusiva, en clave de innovación social, lo que deviene en la necesidad de informar a los consumidores sobre sus valores identitarios y sus fórmulas de organización y gestión. A ese respecto, el CESE recomienda realizar una investigación cualitativa en la red de las relaciones establecidas por sus agentes en el propio entorno de la economía colaborativa.

1.6. En consecuencia, el CESE apuesta por la elaboración de una metodología específica para la regulación y métrica de una nueva economía con estándares diferentes. Desde esta perspectiva, el valor de la confianza —desde la simetría informativa— ocupa un espacio central. También se deben reforzar los criterios de transparencia, honestidad y objetividad en la evaluación del producto o servicio, superando el mero uso automático de algoritmos.

1.7. El CESE recomienda asimismo la creación de una agencia independiente de calificación europea de las plataformas digitales, con competencias armonizadas en todos los Estados miembros, que puedan evaluar su gobernanza en materia de competencia, empleo y fiscalidad.

1.8. Por otra parte, el enfoque que la Comunicación ofrece de la economía colaborativa ignora cuestiones de calado en el ámbito de la economía colaborativa como son las relativas a las monedas virtuales y sociales como instrumentos operativos de dicha economía, o también en lo que se refiere al conocimiento, la información y la energía como objetos de su práctica, o el papel que juegan en la economía colaborativa la creación compartida y la innovación tecnológica, entre otros.

1.9. A tenor del complejo abordaje de la economía colaborativa en el contexto actual, el CESE recomienda velar por una coexistencia equilibrada de modelos que garanticen su pleno desarrollo sin causar externalidades negativas en el mercado, especialmente en lo que a defensa de la **competencia, fiscalidad y empleo** de calidad se refiere. Para este fin es necesario prever el diseño de un marco adecuado de seguimiento y monitorización de los nuevos parámetros de la economía colaborativa, con el concurso de las partes interesadas (organizaciones empresariales, organizaciones sindicales, asociaciones de consumidores, etc.).

---

<sup>(2)</sup> DO C 51 de 10.2.2016, p. 28.

1.10. Por último, con el fin de abordar la transición hacia una **nueva economía** con importantes consecuencias sistémicas, se recomienda al CESE crear una estructura permanente de carácter horizontal para analizar estos fenómenos emergentes, que entrelace sus esfuerzos con los de la Comisión Europea, el Comité de las Regiones y el Parlamento Europeo.

## 2. Introducción y antecedentes

2.1. La cultura social, los hábitos de consumo y las formas de satisfacer las necesidades de los consumidores se encuentran en un proceso de profunda metamorfosis, de revisión y racionalización de los consumos desde una perspectiva más inclusiva, donde los factores de precio se entrelazan con el impacto ambiental y la huella social de los productos y servicios, todo ello atravesado por el efecto disruptivo de internet y las redes sociales.

2.2. La posesión de bienes para uso personal, las divisas fuertes y el empleo **in situ**, fijo y asalariado, cederán terreno frente a los intercambios virtuales, el acceso compartido, el dinero digital y una mayor flexibilidad de la mano de obra.

2.3. En la transición hacia nuevas formas de producción y consumo, determinados sectores de la actividad económica se han visto arrastrados por un poderoso tsunami provocado por la aparición de nuevos actores, algunos motivados por la cooperación y el compromiso hacia la comunidad, otros simplemente guiados por la oportunidad de negocio (no siempre respetando un *level playing field*).

2.4. Toda vez que numerosas voces han clamado por un nuevo marco de ordenación <sup>(3)</sup> del consumo colaborativo (que fomente el uso de la tecnología digital para aprovechar la capacidad excedentaria descentralizada, en lugar de crear nuevos monopolios centralizados), la Comisión Europea ha decidido poner en marcha «Una Agenda Europea para la economía colaborativa» tras observar que los entes nacionales y locales de la Unión han estado abordando la situación mediante un mosaico de diferentes medidas reglamentarias. Esto se debe a que el consumo colaborativo presenta contornos diferentes en función del sector de que se trate.

2.5. Este fragmentado enfoque de los nuevos modelos de negocio genera inseguridad (en el plano económico o normativo, en relación con la mano de obra, etc.) e incertidumbre (en lo referente a la confianza, los nuevos instrumentos digitales, como las *blockchains*, las redes de seguridad y la privacidad) entre los operadores tradicionales, los nuevos proveedores de servicios y los consumidores, limitando la innovación, la creación de empleo y el crecimiento.

2.6. Así, la Comisión ha publicado las siguientes orientaciones para ayudar a los operadores de mercado y a las autoridades públicas de los diferentes Estados miembros:

- **Requisitos de acceso al mercado:** los prestadores de servicios solo deberían estar obligados a obtener autorizaciones o licencias para alcanzar los objetivos de interés público pertinentes. Las prohibiciones absolutas de una actividad solo deberían imponerse como último recurso. Las plataformas colaborativas no deben estar sujetas a autorizaciones o licencias si solo actúan como intermediarios entre los consumidores y aquellos que ofrecen el servicio en cuestión (por ejemplo, servicios de transporte o de alojamiento). Los Estados miembros también deberían diferenciar entre los ciudadanos que ofrecen un servicio de manera ocasional y los proveedores que actúan como profesionales, por ejemplo, mediante el establecimiento de umbrales basados en el nivel de actividad.
- **Regímenes de responsabilidad:** las plataformas colaborativas pueden quedar exentas de responsabilidad por la información que almacenan en nombre de los que ofrecen un servicio. Sin embargo, no deberían quedar exentas de responsabilidad por los servicios que ofrecen ellas mismas, por ejemplo, servicios de pago.
- **Protección de los usuarios:** los Estados miembros deben garantizar que los consumidores gocen de la máxima protección con respecto a las prácticas comerciales desleales, sin imponer obligaciones de información desproporcionadas a los particulares que presten servicios de manera ocasional.
- **Relaciones de empleo (por cuenta propia y ajena):** el Derecho laboral es, en gran parte, competencia nacional; lo complementan la jurisprudencia y unas normas sociales mínimas a escala de la Unión. Los Estados miembros pueden tener en cuenta criterios como la relación de subordinación a la plataforma, la naturaleza del trabajo o la remuneración a la hora de decidir si puede considerarse a una determinada persona como trabajador de una plataforma.

---

<sup>(3)</sup> Uno de los primeros fue el del CESE (DO C 177 de 11.6.2014, p. 1).

- **Fiscalidad:** los prestadores de servicios de la economía colaborativa deben pagar impuestos. Los impuestos pertinentes incluyen la renta de las personas físicas, el impuesto de sociedades y el impuesto sobre el valor añadido. Se anima a los Estados miembros a que sigan simplificando y clarificando la aplicación de las normas fiscales sobre la economía colaborativa. Las plataformas colaborativas deberían prestar su total colaboración a los entes nacionales para registrar la actividad económica y facilitar la recaudación de impuestos.

### 3. Observaciones generales a la propuesta de la Comisión

3.1. La Comisión induce a confusión al introducir en un mismo saco a las plataformas digitales y a la economía colaborativa, sin abordar una conceptualización que correlacione la economía colaborativa y el interés general, desde el reconocimiento de sus externalidades positivas en la puesta en práctica de los valores de la cooperación y la solidaridad.

3.2. En su Comunicación, la Comisión no responde a lo que debería ser su principal objetivo ni a las legítimas expectativas de las partes interesadas: la definición del modelo y de los parámetros de un marco jurídico claro y transparente en el que las múltiples formas de la economía colaborativa se puedan desarrollar y actuar en el espacio europeo y sean apoyadas y aplicadas con una mayor credibilidad y confianza.

3.3. Por su parte, el modelo de economía digital presenta cuatro especificidades: deslocalización de actividades, el papel central de las plataformas digitales, la importancia de las redes y la explotación masiva de datos <sup>(4)</sup>. A pesar de tratarse de ámbitos de distinta naturaleza, encuentra intersecciones con la economía colaborativa, ya que operan a menudo en entornos similares: redes participativas, con fronteras difusas entre lo personal y lo profesional, entre trabajo estable y ocasional, entre trabajo por cuenta propia y por cuenta ajena, etc.

3.4. Para facilitar esa delimitación conceptual, el CESE propone que la Comisión Europea incorpore la noción de «**comportamiento prosocial no recíproco**» de la economía colaborativa, que establezca una clara diferenciación del uso compartido no lucrativo y que provea un espacio de interacción para el consumo, la producción, la financiación y el conocimiento colaborativo.

3.5. En definitiva, el modelo de economía colaborativa supone en sí mismo una transformación de índole no solo económica, sino también social y medioambiental. La Comunicación así lo indica al hacer referencia a la sostenibilidad y la transición hacia una economía circular o al describir los mercados sociales como espacios propios de la economía colaborativa.

3.6. Obviar estas circunstancias significa abordar de manera parcial la trascendencia que tienen en la actualidad las iniciativas colaborativas, como ocurre asimismo si se limita el análisis al intercambio de servicios o a las plataformas colaborativas, sin tener en cuenta aspectos como la recirculación y el intercambio de bienes, la optimización del uso de activos o la construcción de conexiones sociales.

3.7. Respecto de las cuestiones relacionadas con la incertidumbre en la aplicación de marcos jurídicos para regular las iniciativas de economía colaborativa, las dificultades que refleja la Comisión si bien son ciertas también lo es el ánimo de «normalizar» y «ajustar» un nuevo modelo económico a los «criterios de evaluación tradicionales». Esto puede requerir un esfuerzo para la producción de nuevos criterios y estándares en su tratamiento jurídico, laboral y fiscal, especialmente desde la óptica de la transición hacia un nuevo modelo de producción y consumo que conlleva una redefinición de los agentes intervinientes.

3.8. Asimismo, solo se podrá hablar de una **nueva economía más integradora que genera cohesión social** si se dota al conjunto de la ciudadanía de habilidades digitales y financieras para poder acceder y operar sobre ella. Además, las políticas públicas deben velar por la plena accesibilidad de las personas más vulnerables a la exclusión digital, en particular, aquellas en situación de discapacidad.

3.9. Por último, el CESE no puede pasar por alto los siguientes aspectos no contemplados en la Comunicación de la Comisión:

- No se puede hurtar del debate de la economía colaborativa la necesidad de abordar los instrumentos operativos de acción como son las monedas digitales, virtuales y sociales. Debido al factor de las *blockchains*, la segunda generación de usuarios de internet, los empresarios y los operadores tradicionales están concibiendo nuevas formas de llevar a cabo las ocho funciones básicas de los intermediarios financieros a través de libros contables distribuidos a escala mundial, la tecnología y los *bitcoin*.

- Si consideramos que los pilares básicos de la transformación colaborativa se sustentan en el binomio energía más información, en ningún caso debe concebirse un análisis sobre economía colaborativa que ignore la transferencia de la propiedad intelectual desde el conocimiento compartido y los códigos de acceso abiertos, así como en lo relativo al sector energético.

<sup>(4)</sup> Charrié J. y Janin L., *Le numérique: comment réguler une économie sans frontière*, 2015.

- Los efectos relacionados con el mundo laboral, tales como la tendencia hacia un mercado de trabajo excesivamente flexibilizado, la erosión de los poderes de negociación colectiva para los trabajadores de la economía colaborativa, el riesgo de individualización en el mercado laboral, la falta de formación, los posibles efectos (negativos) de los sistemas de calificación, y el tratamiento de los algoritmos deben ser abordados con mayor profundidad.

#### 4. Observaciones específicas a la propuesta de la Comisión: cuestiones clave

##### 4.1. *Requisitos de acceso al mercado, economías de escala y «efectos de red» locales*

4.1.1. El CESE entiende que con arreglo a la legislación vigente de la UE, en particular, la Directiva de servicios y la Directiva sobre comercio electrónico, los Estados miembros han de impulsar el acceso a los mercados colaborativos ya que una oferta más variada estimula el consumo, estableciendo —en su caso— condicionantes motivados exclusivamente por razón de interés público, que habría que justificar debidamente. Cabe esperar que se produzca un conflicto legislativo, ya que la economía colaborativa crea nuevas formas de prestar servicios ya conocidos que tradicionalmente han estado muy regulados.

4.1.2. Cabe señalar al respecto que siendo la economía colaborativa una amalgama de iniciativas no limitadas en el espacio ni en el tiempo, deben contar con un tratamiento abierto y deslocalizado, por lo que cualquier limitación basada en criterios territoriales restrictivos puede generar una competencia fiscal y social que distorsione sus efectos favorables.

4.1.3. De ahí que más allá de esgrimir un argumento transnacional de acceso al mercado, la economía colaborativa deberá contemplarse como expresión de un empoderamiento ciudadano (ganancias de capital humano) que deberá tener su correlato en dos cuestiones básicas: de una parte, un principio de armonización que evite tratamientos dispares que generen nuevas asimetrías de mercado; y de otra, la necesidad de avanzar en prácticas de regulación compartida<sup>(5)</sup> (modelos: reglamentación entre pares, organismos autorreguladores y reglamentación delegada mediante datos).

4.1.4. Al igual que la Comisión, el CESE apuesta por una regulación más flexible de los mercados de servicios (nuevas definiciones del trabajo en la economía colaborativa) y por tanto aboga por que se evalúe en cada Estado miembro la justificación y proporcionalidad de la legislación aplicable a la economía colaborativa de acuerdo con objetivos de **interés público** (reglamentación destinada a abordar las deficiencias del mercado, facilitando el fomento de la confianza), tomando en consideración las características específicas de los diferentes modelos de negocio y los instrumentos en relación con el acceso, la calidad o la seguridad.

4.1.5. Asimismo, el CESE pone de manifiesto que la idiosincrasia del modelo genera herramientas de calificación y reputación de los proveedores que si bien cumplen el objetivo de interés público de reducir para los consumidores los riesgos vinculados a las asimetrías de información, también pueden conducir a una «selección adversa» y a un «riesgo moral». A este respecto, las autoridades públicas y los gestores de las plataformas digitales deben velar por la calidad y la fiabilidad de las informaciones, las evaluaciones y las calificaciones de las plataformas colaborativas, haciendo uso de organismos independientes de control.

4.1.6. El CESE participa de la idea de que del establecimiento de umbrales para deslindar, sector a sector, la prestación de los servicios profesionales de los no profesionales, puede resultar una metodología útil para superar la fragmentación de los mercados de la UE. Sin embargo, puede que esto no resulte tan eficaz como se aventura para incardinar las actividades no profesionales entre pares.

##### 4.2. *Regímenes de responsabilidad y seguros*

4.2.1. El CESE entiende que el mantenimiento del actual régimen de responsabilidad<sup>(6)</sup> de los intermediarios es fundamental para el desarrollo de la economía digital de la Unión Europea.

4.2.2. En aras de reforzar la credibilidad y confianza, cuestión crucial para el desarrollo de la economía colaborativa, el CESE insta, como hace la Comunicación de la Comisión Europea, a la adopción de medidas voluntarias restrictivas para combatir los contenidos en línea ilícitos mediante actividades conexas o subyacentes, sin renunciar por ello al beneficio de exención de responsabilidad.

<sup>(5)</sup> DO C 303 de 19.8.2016, p. 36.

<sup>(6)</sup> De acuerdo con la Directiva sobre comercio electrónico.

4.2.3. Sin embargo, el CESE reitera la conveniencia de abordar de manera extensiva la actividad colaborativa con independencia del valor de centralidad que se adjudica a las plataformas digitales, para no alejarla del espíritu ciudadano que la inspira.

#### 4.3. *Protección de los usuarios*

4.3.1. En un nuevo escenario donde se difumina la frontera entre productor y consumidor («generadores de empoderamiento de las personas, creadores conjuntos, microfinanciadores colectivos, pares, clientes»), el CESE apuesta por un sistema que garantice los derechos de los consumidores. Sin embargo, dadas las peculiaridades de la economía colaborativa, no se debe encorsetar la pluralidad de iniciativas que aquella ofrece.

4.3.2. Por tanto, a las relaciones multilaterales que genera se deberán incorporar aquellas otras derivadas de la emergencia de la figura de «**prosumidor**» (se trata de la aportación económica más importante para la economía colaborativa, por lo que debe estar protegida, asegurada y definida), que está llamada a tener un marcado protagonismo en la economía colaborativa, como también los procesos de creación de valor compartido, sobre todo desde la óptica de la economía circular y de la funcionalidad.

4.3.3. El CESE siempre ha abogado por unas condiciones de competencia equitativas. De acuerdo con los principios orientadores de las prácticas comerciales desleales, los factores que deben valorarse para deslindar la figura del consumidor y la del comerciante de manera no restrictiva <sup>(7)</sup> serían: **frecuencia de los servicios, fin lucrativo y volumen de negocio**.

4.3.4. El CESE avala este planteamiento, si bien advierte que será preciso revisar su consideración así como la oportunidad de otros factores en la aplicación de criterios para una categorización adecuada, sin ánimo de exhaustividad dada la complejidad y variabilidad con la que la economía colaborativa puede expresarse y la dificultad en acotar su futuro (un modelo que debería ser independiente, transferible, universal y favorable a la innovación).

4.3.5. El CESE reitera que la vía más útil para mejorar la confianza de los consumidores es incrementar la credibilidad y confianza de los servicios entre pares (un «puerto seguro» para plataformas específicas de economía colaborativa que permita las prestaciones, la formación, el aseguramiento y otras formas de protección) mediante servicios adecuados <sup>(8)</sup> de evaluación en línea y certificaciones externas (etiquetado de calidad) y un nuevo sistema de «arbitraje civil». Esta aseveración guarda estrecha relación con la confianza y la reputación del desarrollo armonioso de la economía colaborativa en un nuevo sistema de coordenadas económico, social y ambiental.

#### 4.4. *Trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia en la economía colaborativa*

4.4.1. En el marco del pilar europeo de derechos sociales, el CESE respalda inequívocamente la revisión del acervo jurídico en aras de garantizar unas condiciones laborales justas y una protección social adecuada, sustentado en los criterios —acumulativos— de subordinación del oferente del servicio, naturaleza del trabajo y remuneración.

4.4.2. Más en concreto, respetando las competencias nacionales, se debe establecer un encuadramiento jurídico para los trabajadores que determine con precisión los estatutos laborales correspondientes: un salario decente y el derecho a participar en la negociación colectiva, la protección contra la arbitrariedad, el derecho a desconectar para confinar el tiempo de trabajo digital dentro de los parámetros de dignidad, etc.

4.4.3. Además, el CESE aboga por analizar con mayor profundidad los modelos laborales de la economía colaborativa que entroncan con el comportamiento prosocial no recíproco.

4.4.4. La particularidad de la economía colaborativa como motor de empleo debe abordarse de manera convergente en todos los Estados miembros para que las políticas promulgadas no desvirtúen la práctica colaborativa y tengan un espíritu más emprendedor en cuanto a la incubación, la independencia y la infraestructura.

#### 4.5. *Fiscalidad*

4.5.1. El CESE, consciente de los riesgos de planificación fiscal agresiva y opacidad fiscal en el ámbito de la economía digital, aboga por apuntalar un sistema de control de los flujos comerciales a través de las plataformas digitales ya que estas pueden trazar el producto o servicio y facilitar el devengo impositivo. El caso de Estonia para las plataformas de vehículos de uso compartido constituye un ejemplo a replicar en el resto de los Estados miembros.

---

<sup>(7)</sup> Como señala la Comisión, ninguno de estos factores sería suficiente por sí mismo para que un prestador pudiera ser considerado un comerciante.

<sup>(8)</sup> Deben estar sujetos a una estrecha supervisión y control.

4.5.2. La adaptación de las figuras tributarias, en particular del IVA, a los modelos de economía colaborativa precisará revisiones de cierto calado. Asimismo, las plataformas digitales —cuyos beneficios vienen en buena parte de la mano de la venta de los datos de particulares a empresas comerciales— deben estar plenamente sujetas al impuesto de sociedades allá donde se genera la actividad, evitando la competencia fiscal entre Estados miembros.

4.5.3. El CESE, consciente de la importancia de una buena gobernanza fiscal, apuesta por la creación de instrumentos *ad hoc* (ventanillas únicas e intercambio de información en línea), así como medidas de simplificación administrativa, armonización, transparencia y cooperación entre administraciones fiscales.

#### 4.6. *Seguimiento*

4.6.1. Las actividades de seguimiento propuestas en la Comunicación son apropiadas al fin que se persigue. En particular, el CESE apuesta por reforzar el diálogo entre las partes interesadas (organizaciones sindicales, organizaciones empresariales, asociaciones de consumidores, etc.) a fin de identificar buenas prácticas y desarrollar iniciativas de autorregulación y regulación conjunta que aborden los nuevos parámetros de la economía colaborativa <sup>(9)</sup> a escala europea (por ejemplo, en los sectores del alojamiento, el transporte, el sector inmobiliario comercial, la asistencia sanitaria y el suministro de energía).

Bruselas, 15 de diciembre de 2016.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Georges DASSIS

---

<sup>(9)</sup> DO C 303 de 19.8.2016, p. 36.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo — Programa de trabajo anual de la Unión sobre normalización europea para 2017»**

[COM(2016) 357 final]

(2017/C 075/07)

Ponente única: **Elżbieta SZADZIŃSKA**

Consulta	Comisión Europea, 17.8.2016
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Sección de Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	17.11.2016
Aprobado en el pleno	14.12.2016
Pleno n.º	521
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	206/0/3

### 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo acoge favorablemente el programa de trabajo anual de la Unión sobre normalización europea para 2017, que forma parte de un paquete completo en materia de normalización.

1.2. Presentado por la Comisión, el plan anual continúa y complementa las actividades contempladas en el plan para 2016, respecto a las que el Comité ya ha presentado sus observaciones en dictámenes anteriores <sup>(1)</sup>.

1.3. No es la primera vez que el Comité destaca la importancia de las normas en el crecimiento de la competitividad del mercado único y el desarrollo de productos y servicios innovadores, así como en la mejora de su calidad y seguridad en beneficio de los consumidores, los trabajadores, las empresas y el medio ambiente.

1.4. El Comité, como representante de la sociedad civil organizada, respalda este sistema de normalización, que responde a las necesidades de la sociedad y de la economía.

1.5. El Comité recuerda una vez más que asegurar el pluralismo del sistema europeo de normalización mediante la inclusión de las organizaciones a las que se refiere el anexo III del Reglamento (UE) n.º 1025/2012 garantiza una mayor transparencia y un mejor acceso a ese sistema. La participación de los representantes de la sociedad en el sistema de normalización no debería limitarse al nivel de la Unión, sino que los sistemas de normalización nacionales también les deberían estar abiertos.

1.6. El desarrollo de la normativa obedece a una necesidad de respaldar la legislación y las políticas de la UE (normas relacionadas con el «nuevo enfoque legislativo», Unión de la Energía, etc.). Además, el desarrollo de la digitalización en la industria, la cadena de suministro y los servicios hace que las normas relativas a las TIC y las normas sobre servicios resulten fundamentales para el ejercicio de las actividades en diferentes sectores económicos. En este contexto, la Comisión ha decidido que las actividades en estos dos ámbitos sean prioritarias, lo que cuenta con el respaldo del Comité.

1.7. Al mismo tiempo, el Comité señala que es primordial apoyar la competitividad de las pymes a través de su participación en el proceso de elaboración y aplicación de las normas, así como a través de las acciones educativas pertinentes orientadas a concienciar sobre los beneficios que se derivan de las normas.

<sup>(1)</sup> DO C 303 de 19.8.2016, p. 81, Dictamen sobre las «Normas europeas para el siglo XXI» (INT/794, DO C 34 de 2.2.2017, p. 86) y Dictamen sobre las «Prioridades de normalización en el sector de las TIC para el mercado único digital» (DO C 487 de 28.12.2016, p. 92).

1.8. Las negociaciones que actualmente está llevando a cabo la Comisión sobre la ATCI, así como las negociaciones ya concluidas sobre el AEGC, ponen de manifiesto que la normalización, vistos los diferentes sistemas, constituye un punto central de debate. Por ello, a juicio del Comité, es necesario informar a las partes interesadas acerca de las diferencias entre los sistemas de normalización de las partes negociadoras, y señalar los peligros potenciales así como los beneficios derivados de tales diferencias.

1.9. El Comité apoya la propuesta de entablar un diálogo interinstitucional sobre normalización, como ya manifestó en un dictamen anterior <sup>(2)</sup>.

1.10. También considera pertinente respaldar la propuesta de la Comisión de elaborar un estudio sobre las repercusiones económicas y sociales de la normalización.

## 2. Propuestas de la Comisión Europea

2.1. De conformidad con el Reglamento (UE) n.º 1025/2012, la Comisión presenta en su Comunicación el programa de trabajo anual de la Unión sobre normalización europea para 2017.

2.2. El programa anual forma parte de un paquete completo compuesto por la Comunicación de la Comisión «Normas europeas para el siglo XXI», un documento de trabajo de sus servicios sobre la normalización de los servicios y una Comunicación sobre el informe, elaborado en virtud del artículo 24, sobre la aplicación del Reglamento.

2.3. El programa de trabajo anual sobre normalización europea para 2017 complementa las actividades previstas en el plan para 2016, la mayoría de las cuales está en fase de aplicación.

2.4. Entre las prioridades estratégicas de normalización europea para 2017 se encuentran:

- la normalización en el sector de las TIC para el mercado único digital <sup>(3)</sup>,
- la normalización de los servicios,
- la elaboración, por parte de las organizaciones europeas de normalización, de normas y documentos de normalización sobre el mercado único digital conectado, una unión de la energía estable basada en la política climática futura y un mercado interior más desarrollado y más justo, con una base industrial fortalecida,
- la cooperación internacional en materia de normalización, y
- el apoyo a la normalización mediante la investigación.

2.5. La Comisión emprenderá, asimismo, las siguientes acciones con objeto de mejorar la base factual del ciclo de gobernanza anual de la política de normalización de la Unión:

- estudiará las repercusiones económicas y sociales de la normalización,
- entablará un diálogo interinstitucional.

## 3. Observaciones generales

3.1. El Comité acoge favorablemente el siguiente programa de trabajo anual sobre normalización puesto que, como ya ha señalado reiteradamente, la aplicación de las normas en la producción y en los servicios contribuye al aumento de la competencia en el mercado único.

3.2. El Comité valora positivamente la continuación de las actividades de la Comisión presentadas en el programa del año pasado, lo que garantiza la continuidad y la realización de las prioridades estratégicas del mercado único.

<sup>(2)</sup> Dictamen INT/794 sobre las «Normas europeas para el siglo XXI» (DO C 34 de 2.2.2017, p. 86).

<sup>(3)</sup> Comunicación de la Comisión COM(2016) 176 final de 19.4.2016 — Dictamen del CESE (DO C 487 de 28.12.2016, p. 92).

3.2.1. El programa de trabajo anual para 2017 precisa y complementa las prioridades ya puestas en ejecución. El objetivo de esta actividad es adaptar el sistema de normalización europea a la cambiante situación internacional y a los retos que presenta el mercado global.

#### 4. Prioridades estratégicas de la normalización europea

4.1. En una época marcada por el veloz desarrollo de las tecnologías informáticas, es necesario elaborar normas pertinentes que garanticen la interoperabilidad y la seguridad en el ciberespacio.

4.1.1. Tecnologías como las comunicaciones 5G, la computación en la nube, la internet de los objetos y las tecnologías de macrodatos se emplean en campos como la sanidad electrónica, la energía inteligente, las ciudades inteligentes, las tecnologías avanzadas de fabricación y los vehículos automatizados y conectados, y requieren normas de seguridad informática y gestión del riesgo, así como directrices de control destinadas a los organismos reguladores y autoridades de control.

4.1.2. Todavía es preciso mejorar el nivel de seguridad y de protección de datos y el acceso a la internet de los objetos. La normalización en este ámbito puede ser un requisito previo para la interoperabilidad de la internet de los objetos y para garantizar a los consumidores seguridad en la red, protección de datos y acceso.

4.2. El Comité acoge favorablemente que la Comisión, antes de pedir que se elaboren nuevas normas para los servicios, vaya a dirigirse a las organizaciones europeas de normalización para solicitar un control de las normas pertinentes ya existentes.

4.2.1. Al mismo tiempo, el Comité considera que es útil para los próximos trabajos informar a las partes interesadas sobre los mandatos de la Comisión en los que todavía se está trabajando y sobre aquellos que ya han finalizado o han sido derogados.

4.2.2. En la evaluación de las normas existentes, es necesario tener en cuenta si estas responden a las necesidades específicas de grupos vulnerables como, por ejemplo, las personas con discapacidad. Tal es el caso de las normas relativas a la firma electrónica, que no satisfacen las necesidades de los consumidores con discapacidad. En ese caso, la recomendación de que se elaboren nuevas normas estaría justificada.

4.2.3. Cuando se pongan en marcha nuevos procesos de normalización, deberán tenerse en cuenta, en su caso, las necesidades específicas de grupos vulnerables, como las personas con discapacidad, en el marco de la definición de los términos para el proceso de normalización. Debe adoptarse un nuevo procedimiento que permita a los expertos en accesibilidad y las organizaciones de personas con discapacidad participar sin coste alguno en los procesos de normalización cuando proceda.

4.3. El Comité ha destacado reiteradamente el impacto significativo de las normas sobre la calidad de los productos y servicios en el mercado único, y, por ello, también valora positivamente los planes de la Comisión dirigidos a mejorar la elaboración de las normas sobre servicios mediante la supervisión de las normas nacionales y las necesidades del mercado, así como la identificación de los ámbitos en los que son necesarias nuevas normas.

4.3.1. El Comité aprueba la recomendación de la Comisión de que los organismos de normalización nacionales, a la hora de decidir sobre la conveniencia de desarrollar una norma nacional sobre servicios, tengan en cuenta la dimensión europea y se planteen si no sería más conveniente elaborar una norma a este nivel. Esto permitiría eliminar las barreras y los conflictos potenciales en el sector de los servicios.

4.4. La universalidad cada vez mayor de los servicios en línea, tanto privados como públicos (hospitales, servicios de asistencia, transporte inteligente, etc.) exige soluciones tecnológicas, que garanticen a los consumidores un mayor anonimato y limitan el riesgo de un tratamiento excesivo de los datos.

4.5. Los trabajos de normalización futuros deben contribuir a mejorar la calidad, el acceso y la seguridad de los servicios de transporte, así como a reducir la contaminación medioambiental causada por los medios de transporte.

4.6. En el ámbito de la energía, las actividades de la Comisión estarán encaminadas a combinar las infraestructuras, diversificar los recursos energéticos, reducir el consumo de energía y promover las energías respetuosas con el clima.

4.6.1. El Comité considera que la elaboración de normas más uniformes para las redes energéticas inteligentes mejorará la interoperabilidad entre las redes, y que la optimización de todos sus elementos permitirá disminuir los costes y aumentar la efectividad y la integración de los recursos energéticos descentralizados, incluidas las energías renovables. En consecuencia, esto permitirá a los usuarios finales beneficiarse plenamente de los sistemas energéticos inteligentes.

4.7. Al Comité le complace observar que el documento de la Comisión plantea el problema de la biodegradabilidad del plástico para envases, la producción de productos químicos sostenibles a partir de materias primas secundarias y los métodos para la evaluación del riesgo de las sustancias que no están recogidas en las listas de materiales y objetos de plástico destinados a entrar en contacto con los alimentos.

4.7.1. Teniendo en cuenta el alto riesgo, las normas relativas a los ámbitos mencionados deberían incluir requisitos estrictos de protección de la salud de los consumidores y el medio ambiente.

## 5. Cooperación internacional

5.1. La Comisión insta a las organizaciones europeas de normalización a que fomenten a escala mundial las normas internacionales y europeas con el fin de apoyar a la industria europea y facilitar el acceso al mercado.

5.2. En un momento en que el AEGC con Canadá suscita controversias en los Estados miembros, y las negociaciones sobre la ATCI continúan, resulta necesario seguir destacando el papel de las normas en el comercio mundial.

5.2.1. El diálogo con los socios no europeos (China, India), además de favorecer la eliminación de los obstáculos técnicos al comercio, debe contribuir al fomento del modelo europeo de normalización, el intercambio de información entre organizaciones de normalización europeas y nacionales y el desarrollo y la aplicación de las normas ISO e IEC, o de las normas europeas en aquellos sectores en los que falte normalización internacional o esta resulte insuficiente.

## 6. Normalización como apoyo a la innovación

6.1. El Comité respalda la idea de vincular estrechamente la normalización a la investigación y de plasmar el conocimiento científico en la normativa.

6.2. El diálogo entre las instituciones de investigación y los comités técnicos CEN, Cenelec y ETSI en el marco del programa Horizonte 2020 debería conducir a un aumento de la innovación.

Bruselas, 14 de diciembre de 2016.

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

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1286/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre los documentos de datos fundamentales relativos a los productos de inversión minorista empaquetados y los productos de inversión basados en seguros, en lo que respecta a su fecha de aplicación»**

[COM(2016) 709 final — 2016/0355 (COD)]

(2017/C 075/08)

Ponente general: **Daniel MAREELS**

Consulta	Consejo, 17.11.2016 Parlamento Europeo, 21.11.2016
Fundamento jurídico	Artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Fecha de la decisión del presidente	17.11.2016 (artículo 57, procedimiento de urgencia)
Fecha de la aprobación en el pleno:	14.12.2016
Pleno n.º	521
Resultado de la votación	152/1/2
(a favor/en contra/abstenciones)	

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE puede, en las circunstancias y bajo las condiciones descritas a continuación, aceptar la propuesta de la Comisión para aplazar la entrada en vigor del Reglamento<sup>(1)</sup> sobre los productos de inversión minorista vinculados y los productos de inversión basados en seguros (PRIIP) en un año hasta el 1 de enero de 2018.

1.2. El Reglamento sobre los productos de inversión minorista empaquetados y los productos de inversión basados en seguros contiene medidas cuyo objetivo es mejorar la protección de los clientes minoristas e inversores y lograr el restablecimiento de la confianza de los consumidores en el sector de los servicios financieros mediante un aumento de la transparencia en el mercado de las inversiones minoristas. En particular, obliga a los fabricantes de productos de inversión minorista empaquetados y productos de inversión basados en seguros a elaborar un documento de datos fundamentales (KID<sup>(2)</sup>).

1.3. El aplazamiento se produce a instancias del Parlamento Europeo y de una mayoría de Estados miembros tras el rechazo de un «acto delegado»<sup>(3)</sup> de la Comisión relativo a los productos de inversión minorista empaquetados y los productos de inversión basados en seguros por parte del Parlamento el 14 de septiembre de 2016. Este acto delegado tenía por objeto la definición de normas técnicas de regulación sobre el documento de datos fundamentales para productos de inversión minorista empaquetados y productos de inversión basados en seguros, según los proyectos desarrollados por las autoridades europeas de supervisión.

<sup>(1)</sup> PRIIP son las siglas del inglés «packaged retail and insurance-based investment products». En español se habla de «productos de inversión minorista empaquetados y productos de inversión basados en seguros».

<sup>(2)</sup> KID son las siglas del inglés «key information document». En español se habla de «documento de datos fundamentales».

<sup>(3)</sup> Los actos delegados se introdujeron con el Tratado de Lisboa. Según el artículo 290 del TFUE, el legislador de la Unión (por lo general, el Parlamento Europeo y el Consejo) podrá delegar en la Comisión los poderes para adoptar actos no legislativos de alcance general que completen o modifiquen determinados elementos no esenciales del acto legislativo.

De este modo, mediante actos delegados se pueden añadir nuevas normas (no esenciales) o ejecutar posteriores modificaciones de determinados elementos de un acto legislativo. El legislador puede así concentrarse en la orientación política y los objetivos sin profundizar en los detalles de debates sumamente técnicos.

No obstante, la delegación para adoptar actos delegados está sujeta a restricciones estrictas. Solo la Comisión está facultada para adoptar actos delegados. Además, los elementos esenciales de un ámbito no pueden ser objeto de una delegación. Por otra parte, el acto legislativo debe describir el objetivo, el contenido, el alcance y la duración de la delegación. Finalmente, el legislador debe indicar de forma expresa en el acto legislativo las condiciones de la delegación. En este sentido el Parlamento y el Consejo pueden prever el derecho de revocar la delegación o de formular objeciones al acto delegado. Véase: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3Aai0032>

1.4. El CESE ya se ha mostrado favorable en un dictamen anterior <sup>(4)</sup> respecto de la creación de productos de inversión minorista empaquetados y productos de inversión basados en seguros y ha destacado la importancia de un acto legislativo que, por primera vez, regula todos los tipos de productos financieros complejos y establece su comparabilidad independientemente del tipo de entidad que desarrolla el producto (bancos, empresas de seguros o sociedades de inversión).

1.5. En el mismo dictamen, el Comité abogó por la creación de un mercado financiero unificado con información clara, precisa, sencilla y comparable y por un sistema homogéneo, simplificado y normalizado de información que permita la comparabilidad y la comprensión de los datos, aumentando la transparencia del mercado y su eficacia <sup>(5)</sup>.

1.6. Según el Comité, si no se optara por el aplazamiento, los objetivos considerados más importantes de este ámbito (véase anteriormente y a continuación) podrían peligrar, algo que no se desea en absoluto. El Comité coincide en que la mayor transparencia y la decisión de armonizar la obligación de poner a disposición información previstas en el Reglamento sobre los productos de inversión minorista empaquetados y los productos de inversión basados en seguros favorecerá al mercado interior de servicios financieros mediante la creación de unas condiciones de competencia equitativas entre distintos productos y canales de distribución. De esta forma, el Reglamento no solo favorecerá a clientes minoristas, sino que también contribuirá a restaurar la confianza de los consumidores en el sector de los servicios financieros. Asimismo, la revocación del acto delegado a menos de cuatro meses de la entrada en vigor de los textos habría supuesto una inseguridad jurídica y unos problemas de aplicación muy graves para los operadores del mercado.

1.7. En cuanto a la elección de período de un año, el Comité considera que se puede aceptar por los mismos motivos, sobre todo teniendo en cuenta que la entrada en vigor coincidirá con la normativa sobre los mercados de instrumentos financieros MiFID II. A juicio del Comité, es necesario que este aplazamiento sea excepcional y único y que el período intermedio se utilice para estipular y divulgar el acto delegado definitivo, en el plazo más breve posible. Se trata, por lo tanto, de proporcionar claridad y seguridad lo antes posible, tanto a los operadores del mercado como a los clientes minoristas e inversores.

1.8. Para el Comité, esto no debe poner en peligro los objetivos y logros del Reglamento sobre los productos de inversión minorista empaquetados y los productos de inversión basados en seguros. Por ello, es necesario que las posibles adaptaciones del acto delegado se enmarquen en ese ámbito. Y ello, sobre todo, porque la evaluación del Reglamento sobre los productos de inversión minorista vinculados y los productos de inversión basados en seguros (PRIIP) se llevará a cabo un año después y en ese momento podrán plantearse problemas potenciales, teniendo en cuenta las primeras experiencias con la aplicación y la supervisión. Dichas adaptaciones deberán, desde el principio, contribuir a aumentar de manera efectiva la confianza de los consumidores. Al mismo tiempo, deberán seguir estando en conformidad con las normas previstas en el futuro paquete MiFID.

## 2. Motivación

2.1. Con el Reglamento (sobre los productos de inversión minorista vinculados y los productos de inversión basados en seguros) (UE) n.º 1286/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo <sup>(6)</sup> se introdujeron medidas para lograr una mayor transparencia en el mercado de las inversiones minoristas. En concreto, este Reglamento obliga a los fabricantes de productos de inversión minorista vinculados y productos de inversión basados en seguros a elaborar un documento de datos fundamentales.

2.2. Este Reglamento otorga a las autoridades europeas de supervisión <sup>(7)</sup> el poder de elaborar normas técnicas de regulación (NTR) para especificar los elementos del documento de datos fundamentales.

2.3. Después de que las autoridades europeas de supervisión transmitieran a la Comisión los proyectos relativos a las normas mencionadas anteriormente, la Comisión estableció a finales de junio de 2016 el acto delegado para la realización efectiva de las NTR estipuladas.

2.4. El Parlamento Europeo, en una resolución de 14 de septiembre de 2016, formuló objeciones al acto delegado establecido por la Comisión <sup>(8)</sup>. Pidió a la Comisión que revisara las disposiciones relativas a los productos de inversión minorista empaquetados y los productos de inversión basados en seguros con opciones múltiples, los escenarios de rentabilidad y la advertencia de comprensión.

2.5. Por otra parte, el Parlamento Europeo y una gran mayoría de Estados miembros solicitaron el aplazamiento de la fecha de aplicación del Reglamento.

<sup>(4)</sup> Véase el dictamen del CESE (DO C 11 de 15.1.2013, p. 59, punto 1.2).

<sup>(5)</sup> Véase la nota 4 a pie de página, puntos 3.2 y 2.3 del dictamen.

<sup>(6)</sup> Reglamento (UE) n.º 1286/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de noviembre de 2014, sobre los documentos de datos fundamentales relativos a los productos de inversión minorista vinculados y los productos de inversión basados en seguros (DO L 352 de 9.12.2014, p. 1).

<sup>(7)</sup> Las autoridades europeas de supervisión incluyen: la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación, la Autoridad Bancaria Europea y la Autoridad Europea de Valores y Mercados.

<sup>(8)</sup> Véase: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0347+0+DOC+XML+V0//ES>

2.6. La actual propuesta de Reglamento propone aplazar la entrada en vigor del Reglamento completo por un año hasta el 1 de enero de 2018.

### 3. Observaciones y comentarios

3.1. En general, el Reglamento sobre los productos de inversión minorista empaquetados y los productos de inversión basados en seguros busca una mayor protección de los clientes minoristas e inversores, especialmente aquellos que invierten en productos de inversión minorista empaquetados y productos de inversión basados en seguros. La mayor transparencia y la decisión de armonizar la obligación de la puesta a disposición de información prevista también favorecerán al mercado interior de servicios financieros mediante la creación de unas condiciones de competencia equitativas entre distintos productos y canales de distribución. Así, se podrá seguir restableciendo la confianza de los consumidores en el sector de los servicios financieros.

3.2. Para lograr estos objetivos es necesario que los fabricantes de productos de inversión minorista empaquetados y los productos de inversión basados en seguros cumplan una serie de requisitos formalizados relativos al suministro de información sobre productos y que los clientes minoristas e inversores reciban el documento de datos fundamentales de los productos de inversión minorista empaquetados y los productos de inversión basados en seguros ofrecidos. De este modo, los inversores minoristas podrán obtener un mejor conocimiento de la naturaleza económica y los riesgos de un producto determinado y podrán comparar distintas ofertas.

3.3. La versión original del Reglamento prevé la entrada en vigor a finales de 2016. Esa fecha también es válida para las «medidas de ejecución» estipuladas por la Comisión mediante acto delegado a mediados de este año, basadas en los proyectos de NTR de las autoridades europeas de supervisión. Estas NTR se refieren a la presentación y el contenido del documento de datos fundamentales y su formato normalizado, el método para la presentación del riesgo y la remuneración y el cálculos de los costes, así como las condiciones y la frecuencia mínima de revisión de la información contenida en el documento de datos fundamentales y las condiciones en que se cumple el requisito de proporcionar dicho documento a los inversores minoristas.

3.4. Mientras que durante el período de investigación el Consejo no formuló objeciones al acto delegado de la Comisión, el Parlamento Europeo rechazó este texto mediante una resolución del 14 de septiembre de 2016<sup>(9)</sup>.

3.5. Pese a que es directamente aplicable a partir de finales de 2016 y que la elaboración de un documento de datos fundamentales no está vinculada a la estipulación de un acto delegado, el Parlamento Europeo ha pedido al mismo tiempo el aplazamiento de la entrada en vigor del Reglamento sobre los productos de inversión minorista empaquetados y los productos de inversión basados en seguros. Una gran mayoría de los Estados miembros ha presentado igualmente la misma solicitud. Además, se señaló que la falta de normas técnicas supondría un obstáculo para la aplicación sin trabas del Reglamento.

3.6. En estas circunstancias, el CESE está de acuerdo con el principio de aplazar la entrada en vigor del Reglamento. En caso contrario, se correría el riesgo de no poder cumplir los objetivos considerados más importantes (véase anteriormente y a continuación) o de cumplirlos solo parcialmente. Además, el rechazo del acto delegado a menos de cuatro meses de la entrada en vigor de los textos habría supuesto una inseguridad jurídica y unos problemas de aplicación muy graves para los operadores del mercado.

<sup>(9)</sup> En la resolución se indican los siguientes argumentos para rechazar el acto delegado:

- «A. Considerando que es esencial que la información sobre productos de inversión facilitada a los consumidores resulte comparable, a fin de fomentar la igualdad de condiciones de competencia en el mercado independientemente del tipo de intermediario financiero que produzca o comercialice dichos productos;
- B. Considerando que, al eliminar del cálculo de categorización del riesgo de los productos de seguros el riesgo de crédito, se induciría a error a los inversores;
- C. Considerando que aún se ha de dilucidar el tratamiento de los productos financieros con opciones múltiples, en particular en lo relativo a la exención expresa concedida a los OICVM en virtud del Reglamento (UE) n.º 1286/2014;
- D. Considerando que el acto delegado adoptado por la Comisión contiene errores en cuanto a la metodología utilizada para el cálculo de los futuros escenarios de rentabilidad y, por lo tanto, no cumple el requisito establecido en el Reglamento (UE) n.º 1286/2014 de que se facilite información “precisa, imparcial, clara y no engañosa”, y que, en el caso de algunos productos de inversión minorista empaquetados y productos de inversión basados en seguros en particular, no se señala que los inversores pueden perder dinero ni en la hipótesis adversa, ni siquiera cuando se trata de un producto que ha generado frecuentes pérdidas ya pasado el período de tenencia mínimo recomendado;
- E. Considerando que la falta de orientaciones detalladas en el Reglamento Delegado en lo que respecta a la “advertencia de comprensión” comporta un grave riesgo de incoherencia en todo el mercado único en cuanto a la implantación de este componente del documento de datos fundamentales;
- F. Considerando que el Parlamento sigue convencido de que debe añadirse como nuevo mandato de la NTR una mayor normalización en lo que respecta a cuándo ha de incluirse la advertencia de comprensión;
- G. Considerando que, de no modificarse, se corre el riesgo de que las normas establecidas en el Reglamento Delegado sean contrarias al espíritu y objetivo de la legislación, a saber: facilitar a los inversores minoristas información comparable, comprensible y no engañosa sobre los productos de inversión minorista empaquetados y los productos de inversión basados en seguros;
- H. Considerando que, en la carta con fecha 30 de junio de 2016 dirigida por el presidente de la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios a la Comisión, el equipo negociador del Parlamento pidió a esta que valorara la conveniencia de aplazar la aplicación del Reglamento (UE) n.º 1286/2014».

3.7. Por otra parte, el CESE recuerda su dictamen anterior sobre los productos de inversión minorista empaquetados y los productos de inversión basados en seguros, en el que se mostró favorable a los proyectos respectivos y la dirección tomada<sup>(10)</sup>. El Comité destacó en esa ocasión la importancia de un acto legislativo que, por primera vez, regula todos los supuestos de productos financieros completos y establece su comparabilidad independientemente del tipo de entidad que desarrolla el producto (bancos, empresas de seguros o sociedades de inversión).

3.8. Además el Comité abogó en este aspecto por establecer un mercado financiero unificado con información clara, precisa, sencilla y comparable<sup>(11)</sup>. Asimismo, también se indicaba que un sistema homogéneo, simplificado y normalizado de información permitiría la comparabilidad y la comprensión de los datos, aumentando la transparencia del mercado y su eficacia<sup>(12)</sup>. El Comité añade ahora que las futuras normas técnicas de regulación (NTR) deberán, desde un principio, contribuir a aumentar de manera efectiva la confianza de los consumidores. Por consiguiente, deberá quedar claro qué productos son complejos, los consumidores deberán poder tomar sus decisiones de compra con conocimiento de causa y habrá que prestar atención a los aspectos relativos a los costes y la rentabilidad. A fin de evitar incoherencias, en este ámbito deberán tenerse en cuenta las normas previstas en el futuro paquete normativo MiFID<sup>(13)</sup>.

3.9. El Comité opina, además, que la elección de un período de un año se puede aceptar, siempre que este aplazamiento sea excepcional y único y que el período intermedio se utilice para estipular y divulgar el acto delegado definitivo. Esto debe efectuarse en el plazo más breve posible para crear cuanto antes claridad y seguridad para los operadores del mercado, los clientes minoristas e inversores.

3.10. Por otra parte, al optar por el período de un año, la entrada en vigor del PRIIP vuelve a coincidir con la entrada en vigor del nuevo paquete MiFID II<sup>(14)</sup>, que también favorece a los consumidores. Con anterioridad, la entrada en vigor del nuevo paquete MiFID II se había retrasado asimismo un año<sup>(15)</sup> y el Comité se mostró de acuerdo con este aplazamiento<sup>(16)</sup>.

3.11. En el proceso no se deben poner en peligro los objetivos mencionados anteriormente y ratificados por el Comité. Por ello, es necesario que las posibles adaptaciones del acto delegado se enmarquen en el ámbito actual de los productos de inversión minorista empaquetados y los productos de inversión basados en seguros.

3.12. Por lo demás, y en la medida en que sea necesario, parece más oportuno esperar a la evaluación del Reglamento PRIIP, que con arreglo a la actual propuesta de aplazamiento de la entrada en vigor, solo se realizará un año después de la entrada en vigor del Reglamento PRIIP<sup>(17)</sup>. De este modo, podrán tomarse en consideración las primeras experiencias con la aplicación y la supervisión.

Bruselas, 14 de diciembre de 2016.

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

<sup>(10)</sup> Véase la nota 4 a pie de página, punto 1.2 del dictamen.

<sup>(11)</sup> Véase la nota 4 a pie de página, punto 3.2 del dictamen.

<sup>(12)</sup> Véase la nota 4 a pie de página, punto 2.3 del dictamen.

<sup>(13)</sup> Véase la Directiva 2014/65/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativa a los mercados de instrumentos financieros y por la que se modifican la Directiva 2002/92/CE y la Directiva 2011/61/UE (DO L 173 de 12.6.2014, p. 349).

<sup>(14)</sup> El nuevo paquete MiFID II entrará en vigor el 3 de enero de 2018, es decir, dos días después de la fecha prevista en la actual propuesta de modificación del nuevo Reglamento PRIIP.

<sup>(15)</sup> Véase la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 600/2014, relativo a los mercados de instrumentos financieros, el Reglamento (UE) n.º 596/2014, sobre el abuso de mercado, y el Reglamento (UE) n.º 909/2014, sobre la mejora de la liquidación de valores en la Unión Europea y los depositarios centrales de valores, en lo que respecta a determinadas fechas [COM(2016) 57 final — 2016/0034 (COD)] (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1486717110458&uri=CELEX:52016PC0057>).

<sup>(16)</sup> El CESE se mostró favorable al aplazamiento de la entrada en vigor del paquete MiFID II; véase el Dictamen del CESE (DO C 303 de 19.8.2016, p. 91).

<sup>(17)</sup> Véase el artículo 33 del Reglamento PRIIP, que no se modifica en la propuesta objeto de examen. Este artículo prevé una evaluación del Reglamento «a más tardar el 31 de diciembre de 2018».

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 345/2013, sobre los fondos de capital riesgo europeos, y el Reglamento (UE) n.º 346/2013, sobre los fondos de emprendimiento social europeos»**

[COM(2016) 461 final]

(2017/C 075/09)

Ponente: **Giuseppe GUERINI**

Coponente: **Michael IKRATH**

Consulta	Consejo de la Unión Europea, 27.7.2016 Parlamento Europeo, 12.9.2016
Fundamento jurídico	Artículos 114 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Decisión de la Mesa	12.7.2016
Sección competente	Sección de Unión económica y monetaria y cohesión económica y social
Aprobado en sección	29.11.2016
Aprobado en el pleno	14.12.2016
Pleno n.º	521
Resultado de la votación	117/1/2
(a favor/en contra/abstenciones)	

### 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge con satisfacción la labor realizada por la Comisión Europea y los Estados miembros en los últimos años para superar el estancamiento económico. No obstante, el CESE no puede sino exigir una mayor determinación por parte de las instituciones de la Unión en el diseño y aplicación de una estrategia general para la financiación de la economía real.

1.2. A juicio del CESE, debe garantizarse que las inversiones europeas beneficien en primera instancia a la economía real, que se distingue por la capacidad de innovación, el crecimiento y la responsabilidad social.

1.3. Las pequeñas y medianas empresas (pymes) son la columna vertebral de la economía de la Unión. Por ello, garantizar un buen acceso a la financiación para las pymes y las empresas de rápido crecimiento es un requisito indispensable tanto para el desarrollo de estas empresas como para la innovación, el crecimiento económico, el empleo, la protección de la competitividad europea y la garantía de la responsabilidad social. En la Unión, la financiación mediante crédito representa la principal fuente de financiación para las pymes. En vista de la necesidad de desarrollar nuevas áreas de crecimiento y lograr que Europa ocupe una posición de liderazgo en materia de innovación, es necesario hacer realidad nuevos métodos de financiación para apoyar a las empresas emergentes, a las pymes innovadoras y a las empresas de rápido crecimiento.

1.4. El CESE se declara favorable al desarrollo de los fondos de capital riesgo europeos (FCRE) y los fondos de emprendimiento social europeos (FESE) y señala que debe garantizarse la protección de los inversores.

1.5. El CESE está convencido, por tanto, de que la tradicional financiación mediante crédito de las empresas mencionadas en el punto 1.2 debe completarse con métodos alternativos de financiación como el capital riesgo, la microfinanciación colectiva, el capital de inversión, etc. Por ello, la Unión debe adoptar medidas concretas y consecuentes para, por un lado, permitir que los bancos puedan volver a desempeñar su principal función de financiación de la economía real y, por otro, mejorar considerablemente las posibilidades de la financiación con fondos propios y en el mercado de capitales, y superar los obstáculos que existen al respecto en el marco de la creación de la Unión de Mercados de Capitales.

1.6. El CESE acoge con satisfacción y apoya las iniciativas de la Comisión Europea de revisar los Reglamentos sobre los fondos de capital riesgo europeos (FCRE) y sobre los fondos de emprendimiento social europeos (FESE).

1.7. El CESE considera que el instrumento del reglamento tiende a limitar el riesgo de interpretaciones divergentes a escala nacional, lo que permitirá impulsar la creación de una Unión de Mercados de Capitales. Aboga asimismo por eliminar las divergencias de interpretación a nivel nacional actuales.

1.8. Además, el CESE pide a la Unión que se refuercen las sinergias entre los objetivos de la Estrategia Europa 2020, como el mercado único digital y la Unión de la Energía/COP21, y los diecisiete objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas, para dotar a las inversiones a largo plazo de una mayor eficacia. La profundización en la integración económica para garantizar la competitividad global de la Unión también debe gozar de la máxima prioridad en todas las estrategias de inversión.

1.9. El CESE señala que parte del sector financiero prefiere objetivos de inversión alternativos en lugar de invertir en la economía real. Estos se asocian a menudo con un riesgo de especulación considerable a favor de maximizar el rendimiento del capital invertido. También contribuyen a ello las reglamentaciones de capital propio de los bancos europeos, que favorecen claramente las inversiones en valores, especialmente en bonos del Estado, frente a la financiación de créditos a empresas. Cabe señalar con inquietud que la legislación de la Unión hasta ahora ha hecho muy poco para regular las actividades financieras puramente especulativas (como los fondos de inversión libre o las instituciones financieras no bancarias). Por ello, el CESE recomienda a las instituciones de la Unión que fomenten claramente las inversiones productivas en la economía real y actúen contra las especulaciones financieras con un perfil de alto riesgo. Un ejemplo actual de este desarrollo es que el tema central de la reciente reunión del FMI en Washington fue la financiación de la economía verde, la denominada «financiación verde o financiación ecológica». Los chinos han reconocido rápidamente la importancia de este nuevo sector y le han dado relevancia también en el marco de su presidencia del G-20. Por consiguiente, en el marco de los fondos FCRE y FESE, la UE debería establecer medidas que apoyen y refuercen la financiación de la economía verde (en consonancia con la COP 21) al objeto de contrarrestar desde el principio la especulación financiera en este sector (financiación verde o ecológica) <sup>(1)</sup>.

1.10. En el caso concreto del presente Reglamento, el CESE indica que ya existe un gran número de importantes fuentes de financiación a escala de la Unión, como InnovFin en el marco de Horizonte 2020, COSME o EaSI, por nombrar tan solo las más importantes junto a los Fondos EIE y el FEIE. Por ello, el CESE espera que en el marco de la nueva organización del FCRE y del FESE se alcance una estrecha coordinación. En este sentido, es importante que la Comisión relaje sustancialmente unos criterios de acceso que hasta ahora han sido muy limitados, así como otras condiciones restrictivas, para mejorar claramente la eficacia de los fondos respecto al objetivo. La línea directriz debe ser un alto grado de flexibilidad.

1.11. El CESE espera que la revisión conduzca a una modificación de las normas de crédito del Acuerdo de Basilea III, de tal forma que, junto al factor de apoyo a las pymes (en inglés, *SME supporting factor*), también se introduzca un factor de apoyo a las empresas sociales (en inglés, *social enterprises supporting factor*). Así, los requisitos de fondos propios para el riesgo de crédito se pueden reducir en el caso de un compromiso financiero con empresas sociales.

1.12. Para extender la participación en tales fondos de inversión, el CESE propone que se posibilite la creación de «fondos de fondos». Estos fondos podrían contribuir a aumentar la participación de inversores no institucionales (también en forma de grupos de interés), al crear «fondos de garantía» financiados con recursos públicos y gestionados a nivel europeo. Tales fondos deben apoyar las inversiones en empresas e instituciones con una marcada orientación social.

1.13. El CESE considera de igual importancia la creación de un marco en el que se puedan desarrollar positivamente los objetivos de financiación de los fondos de inversión social, como las empresas sociales y las organizaciones del sector social. Esto requiere la eliminación de aquellos obstáculos que dificultan en gran medida que estos actores operen en un entorno de mercado con igualdad de condiciones (*level market environment*). En particular, son necesarios instrumentos innovadores que hagan posible que el sector público desarrolle iniciativas con orientación social que estén en relación comercial con empresas sociales y organizaciones del sector social.

---

<sup>(1)</sup> [www.blackrock.com/corporate/en-mx/literature/whitepaper/bii-pricing-climate-risk-international.pdf](http://www.blackrock.com/corporate/en-mx/literature/whitepaper/bii-pricing-climate-risk-international.pdf)

1.14. Además, el CESE pide que se facilite el acceso a financiación para la llamada «economía plateada» (*Silver Economy*) en el marco del FCRE y del FESE, en línea con el Dictamen TEN/584 sobre «El pilar digital del crecimiento: los *e-seniors*, un potencial del 25 % de la población europea». Esto también tiene consecuencias positivas sobre el presupuesto de los países individuales en los que el sistema de pensiones se alivia gracias a la existencia de fundadores de empresas de avanzada edad aún en activo. Se crea una nueva cadena de valor añadido que ofrece nuevas fuentes de ingresos para el Estado. Dies gilt ebenso für Frauen <sup>(2)</sup> als Unternehmerinnen und Gründerinnen von Start-ups, Social Entrepreneurs, etc.

## 2. Síntesis de la propuesta de la Comisión

2.1. El objetivo de la propuesta es coordinar los FCRE y los FESE con las medidas que ya se han adoptado a nivel de la UE para estimular la recuperación económica (a saber, el Plan de Inversiones para Europa, el Plan de acción para la creación de un mercado de capitales y el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas).

2.2. Según la Comisión, el acceso al capital riesgo y al capital de emprendimiento social es la clave para financiar el crecimiento de las empresas emergentes de la Unión, las pymes innovadoras y las empresas sociales.

2.3. Sin embargo, la Unión se está quedando aún más rezagada respecto a los Estados Unidos en el mercado de capital riesgo, en lugar de acortar distancias.

2.4. Por ello, la Comisión modifica el marco de los fondos de capital riesgo europeos y de los fondos de emprendimiento social europeos antes de la revisión planificada originalmente (2017), para garantizar que contribuyan en mayor medida, en coordinación con otras medidas, a apoyar el capital riesgo y la inversión social en el conjunto de la Unión.

2.5. La propuesta de modificación se centra en las disposiciones siguientes: i) el modo en que los fondos invierten en activos, ii) el modo en que los gestores gestionan los fondos, iii) cómo interactúan ambos Reglamentos con la demás legislación vigente sobre fondos de inversión, iv) los requisitos que deben cumplir los fondos para beneficiarse del pasaporte transfronterizo.

2.6. La propuesta de la Comisión está basada en el artículo 114 del TFUE y en una extensa evaluación de impacto <sup>(3)</sup>.

## 3. Observaciones generales y específicas

3.1. El CESE acoge con satisfacción la iniciativa de la Comisión Europea de revisar los Reglamentos sobre los fondos de capital riesgo europeos (FCRE) y sobre los fondos de emprendimiento social europeos (FESE); ya se mostró a favor de ambos a raíz de las primeras propuestas para su introducción en 2012, en sus Dictámenes sobre los fondos de capital riesgo europeos <sup>(4)</sup> y sobre los fondos de emprendimiento social europeos <sup>(5)</sup>, así como, en particular, a la luz del «Plan de acción para la creación de un mercado de capitales» <sup>(6)</sup>.

3.2. El CESE apoya el esfuerzo por impulsar la financiación de nuevas empresas. El grupo objetivo lo constituyen las pymes, sobre todo las empresas emergentes y unipersonales con potencial innovador, y no solo en la fase de inicio, sino también en la segunda y tercera fases de crecimiento. Debe prestarse especial atención a las pymes que pueden crecer rápidamente, pero que son demasiado pequeñas para el mercado de capitales y no reúnen los criterios para obtener créditos. Debe ser igualmente importante la atención prestada a las empresas con objetivos sociales y un modelo empresarial sostenible (emprendedores sociales).

3.3. El CESE considera necesario que las instituciones de la Unión y los Estados miembros adopten medidas que desarrollen instrumentos de capitalización, inversión y financiación para las actividades empresariales que sirvan de complemento a los créditos bancarios. También cabe reconocer que muchos bancos europeos —especialmente bancos regionales como las cooperativas de crédito y cajas de ahorro en los Estados miembros— han adoptado medidas para apoyar a las nuevas empresas y se sitúan entre los principales donantes para los emprendedores sociales y las empresas emergentes innovadoras <sup>(7)</sup>.

<sup>(2)</sup> <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2013/sdn1310.pdf>

<sup>(3)</sup> La propuesta también se basa en consultas públicas previas: acerca del Libro Verde titulado «Construir una Unión de los Mercados de Capitales» (18 de febrero de 2015 a 13 de mayo de 2015), otra sobre la revisión del Reglamento (UE) n.º 345/2013 y del Reglamento (UE) n.º 346/2013 (30 de septiembre de 2015 a 6 de enero de 2016), una convocatoria pública de datos sobre el marco normativo de la UE para los servicios financieros (30 de septiembre de 2015 a 31 de enero de 2016) y un taller técnico específico (27 de enero de 2016).

<sup>(4)</sup> DO C 191 de 29.6.2012, p. 72.

<sup>(5)</sup> DO C 229 de 31.7.2012, p. 55.

<sup>(6)</sup> DO C 133 de 14.4.2016, p. 17.

<sup>(7)</sup> Véase el informe del Ministerio de Desarrollo Económico de Italia, según el cual han aumentado significativamente los medios financieros puestos a disposición de las empresas emergentes innovadoras por parte de los bancos pequeños y, especialmente, las cooperativas de crédito (cifras a continuación).

3.4. No obstante, cabe señalar que en muchos casos no solo las pymes, sino también los emprendedores sociales y las empresas emergentes, cuentan con dotaciones de capital demasiado escasas. Por este motivo, no tienen la posibilidad de cumplir los criterios de solvencia para obtener créditos bancarios, que son demasiado estrictos debido al paquete DRC IV/RRC. Esta situación insatisfactoria puede agravarse aún más con el Acuerdo de Basilea IV.

3.5. En este contexto, el CESE opina que tiene sentido actualizar los Reglamentos sobre los FCRE y FESE, aunque no se trata de la única medida necesaria. Junto a la mejora de estos Reglamentos, deben darse más pasos para crear una cultura de inversión más dinámica, que se ajuste a todos los modelos empresariales presentes actualmente en el mercado. Esto refuerza, por un lado, el emprendimiento y, por otro, ayuda a hacer realidad el pilar social de la Unión.

3.6. Es preciso señalar críticamente que una parte del sector financiero no tiene ningún interés en la financiación sostenible de la economía real, sino que invierte exclusivamente en aquello que permite obtener un rendimiento alto de forma inmediata, normalmente en un período muy breve, por ejemplo, entre la adquisición y la reventa de las empresas. Las instituciones de la Unión han hecho muy poco para limitar la repercusión de tales fondos y bancos de inversión puramente especulativos (como los fondos de inversión libre o las instituciones financieras no bancarias), y para alcanzar un régimen regulador coherente.

3.7. Las instituciones de la Unión también deben lograr que las inversiones en actividades empresariales de la economía real —y no solo en instrumentos financieros— sean más interesantes por medio de incentivos, así como presentar una agenda de desarrollo ambiciosa.

3.8. El CESE, al igual que la Comisión, opina que, gracias a un mayor desarrollo de los fondos de capital riesgo europeos y de los fondos de emprendimiento social europeos, las empresas innovadoras y los emprendedores sociales, así como las pymes en general, gozarán de acceso a financiación, y que la financiación mediante créditos y mediante capital riesgo puede combinarse para lograr un efecto multiplicador positivo. El CESE recomienda que se desarrolle un «método europeo para los fondos de capital riesgo».

3.9. Además, en el análisis de los fondos de capital riesgo europeos se puede observar que ocho de los once fondos más activos reciben apoyo de recursos públicos o cuentan con una participación considerable de instituciones públicas, con diferente comportamiento en cada Estado miembro. Por ello, el CESE recomienda tener en cuenta, en la organización de los fondos, grandes proyectos europeos, como el plan de acción para el mercado único digital, la Unión de la Energía o el establecimiento del pilar social de la Unión.

3.10. Resulta necesario coordinar rápidamente las nuevas medidas de los FCRE y FESE con los instrumentos siguientes: a) el Fondo Europeo de Inversiones; b) la iniciativa para la Unión de Mercados de Capitales; c) el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (que está cobrando importancia, pero que debería recibir mucha más atención por parte de los sistemas económicos y financieros nacionales, que aún no explotan todo su potencial).

3.11. La propuesta de revisión de los Reglamentos FCRE y FESE contribuye a la consecución de un objetivo central de la política de la Unión: mejorar las posibilidades de acceso a financiación para las pymes y las empresas sociales. Por tanto, el CESE se muestra convencido de que deben modificarse las correspondientes normas de crédito del Acuerdo de Basilea III, que en la Unión se aplican mediante una Directiva (DRC IV) y un Reglamento (RRC). Así, junto al factor de apoyo a las pymes (en inglés, *SME supporting factor*), también debe incluirse en el RRC un factor de apoyo a las empresas sociales (en inglés, *social enterprises supporting factor*), para que los requisitos de fondos propios para el riesgo de crédito se reduzcan drásticamente en el caso de un compromiso financiero con empresas sociales. Se trata de coeficientes fáciles de determinar que no suponen ningún coste para las finanzas públicas de los Estados miembros. El CESE considera que esto es indispensable, puesto que las pymes representan la columna vertebral de la economía de la Unión y garantizan la competitividad global de la Unión. Por ello, son la clave del crecimiento y del empleo.

3.12. Cabe recordar que, en muchos casos, no solo las empresas de la economía social sino también diferentes pymes se caracterizan por una fuerte vinculación con las comunidades locales. Para estas empresas puede ser interesante invertir en infraestructuras públicas o en el suministro cooperativo de energía a partir de fuentes renovables de energía<sup>(8)</sup>. La actual configuración de los Reglamentos FCRE y FESE solo permite la participación de inversores profesionales. No obstante, si se persigue una mayor expansión de la inversión, el CESE considera deseable aumentar el espectro de posibles inversores interesados.

---

<sup>(8)</sup> En Italia, por ejemplo, las cooperativas de crédito (en italiano, *Banche di credito cooperativo* — BCC) han creado el consorcio energético llamado «Consorzio BCC Energia» por medio de su organización central, con la participación de más de 110 cooperativas de crédito, que mediante licitación pública adquiere energía a un coste un 5-10 % más bajo en el mercado libre, y generada exclusivamente a partir de fuentes renovables de energía. Esta energía luego se ofrece a los miembros de las cooperativas y a los clientes (hogares, empresas, autoridades locales) en las comunidades en las que operan las correspondientes cooperativas de crédito.

3.13. Sin perjuicio de la necesidad de garantizar una protección adecuada a los inversores, también podría autorizarse la participación en estos fondos de inversores no institucionales motivados. Ya van ganando terreno los métodos alternativos de recaudación de capital, como por ejemplo la microfinanciación colectiva, que a menudo funcionan de manera informal y sin una normativa clara. Una apertura moderada de los fondos FCRE y FESE también a inversores no institucionales podría ser interesante, ya que podría aportar la posibilidad de organizar a estos inversores no institucionales en grupos homogéneos.

3.14. También merece celebrarse la atención dirigida a las empresas medianas (de hasta 499 empleados), a las que no se debe desatender en ningún caso para que su crecimiento, que a menudo se debe al desarrollo de las empresas que fueron fundadas como pymes, se consolide y, si es posible, se refuerce.

3.15. La propuesta tiene debidamente en cuenta el principio de subsidiariedad. Por ello, son bienvenidas las medidas a nivel de la Unión (en lugar de a nivel nacional) por medio de los fondos FCRE y FESE para crear un marco armonizado a escala europea, sin restringir demasiado la libertad de los Estados miembros respecto al enfoque general que deseen adoptar en materia de capital riesgo. En este sentido, el CESE acoge con satisfacción la propuesta de Reglamento. Un marco más armonizado podría ayudar a prevenir la concentración del capital riesgo en unos pocos Estados miembros y contribuir a una mayor distribución geográfica y a reforzar su efecto. En la actualidad, las inversiones en forma de capital riesgo solo representan el 0,1 % del PIB de la Unión y se concentran en unos pocos Estados miembros.

3.16. Permitir a los administradores de fondos de inversión alternativos acceder a los fondos FCRE y FESE conforme a la Directiva 2011/61/UE parece ser una solución adecuada para hacer realidad la aplicación y el efecto de estos fondos mediante una referencia cruzada a los regímenes que ya existen a nivel europeo.

3.17. Por tanto, la expansión cualitativa y cuantitativa del acceso de las empresas a los fondos se ajusta plenamente al enfoque general adoptado por la Comisión para reforzar ambos fondos.

3.18. También parece razonable la decisión de mantener un límite mínimo de inversión para acceder a los fondos. Sin embargo, también se deben impulsar mecanismos para expandir la participación: una posible propuesta consistiría en posibilitar la creación de «fondos de fondos», una posibilidad que, por cierto, es mencionada en el análisis de la Comisión Europea y que se añade a la propuesta de revisión de estos Reglamentos.

3.19. Es encomiable la propuesta de reducción de los costes administrativos para el registro, especialmente en la medida en que está encaminada a eliminar los obstáculos administrativos al completo desarrollo de las medidas impulsadas por la Comisión, para evitar que los costes de acceso puedan tener un efecto desalentador para posibles inversores interesados. Estos últimos deben concentrarse en el potencial de desarrollo de las empresas que cuentan con acceso al capital riesgo, y no en los costes de acceso a un sistema excesivamente complejo.

3.20. La reglamentación técnica sobre los recursos propios de los que deben disponer los inversores para obtener acceso a los fondos se transfiere correctamente a una autoridad técnica como la AEVM. Esta es la mejor forma de garantizar una reglamentación de alta calidad en un ámbito muy técnico. El CESE espera que esta reglamentación secundaria para la ejecución pueda aplicarse mediante el diálogo con las partes interesadas y la participación de los interlocutores sociales, otorgándoles la oportunidad de aportar comentarios y observaciones a una versión preliminar del texto, entre otras cosas con vistas a simplificar unas reglamentaciones que, en ocasiones, resultan desbordantes.

3.21. Los fondos FCRE y FESE podrían desempeñar una función especialmente importante en la orientación y clasificación de las inversiones, sobre todo en ámbitos como la innovación, la innovación social y la sostenibilidad medioambiental, en consonancia con las prioridades actuales de la Comisión Europea. En este contexto, sería muy útil la introducción de «fondos de garantía» para el apoyo y el fomento de la inversión en ámbitos de alto valor social, medioambiental y de empleo, que son gestionados con fondos públicos y están mejor administrados a nivel europeo. Por último, el CESE hace hincapié en que la Comisión Europea debe comprometerse a adoptar medidas generales de promoción del desarrollo con el fin de impulsar una estrategia global e integral. La suma de medidas específicas ya no es suficiente para aumentar la competitividad de las economías nacionales europeas en un entorno global cada vez más complejo.

Bruselas, 14 de diciembre de 2016.

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

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 99/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo al Programa Estadístico Europeo 2013-2017, prorrogándolo para el período 2018-2020»**

[COM(2016) 557 final — 2016/0265(COD)]

(2017/C 075/10)

Ponente: **Petru Sorin DANDEA**

Consulta	Parlamento Europeo, 15.9.2016 Consejo de la Unión Europea, 26.10.2016
Fundamento jurídico	Artículos 304 y 338 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Sección de unión económica y monetaria y cohesión económica y social
Aprobado en sección	29.11.2016
Aprobado en el pleno	14.12.2016
Pleno n.º	521
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	221/1/4

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE suscribe y apoya la propuesta de la Comisión de prorrogar el actual Programa Estadístico Europeo para abarcar el período 2018-2020.

1.2. El CESE considera que la opción política preferida por la Comisión responde mejor a las peticiones de los usuarios de datos estadísticos y puede contribuir también a la elaboración de productos estadísticos útiles para los responsables políticos, que así podrían contar con un apoyo estadístico más coherente a la hora de determinar las políticas para el Semestre Europeo.

1.3. El CESE considera que mejorar los productos existentes y desarrollar otros nuevos es necesario para medir los avances de la UE en relación con los diecisiete objetivos y las 169 metas de la estrategia de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas y debería ser prioritario para el Sistema Estadístico Europeo (SEE).

1.4. El CESE reitera una propuesta formulada anteriormente<sup>(1)</sup> y recomienda que la Comisión Europea aproveche la oportunidad que brinda el Reglamento para añadir medidas destinadas a instaurar un instrumento de investigación estadística a escala de la Unión y de los Estados miembros de manera que se pueda evaluar el valor económico del voluntariado. El CESE considera que el enfoque metodológico debe basarse en el Manual de medición del trabajo voluntario de la Organización Internacional del Trabajo.

1.5. El CESE considera que los nuevos productos estadísticos propuestos por la Comisión para medir la globalización deben incluir encuestas estadísticas que midan los efectos positivos o negativos en el mercado único, tales como la repercusión de la deslocalización en el mercado laboral de la Unión o la presión ejercida por una competencia desleal que recurra a la mano de obra barata y al incumplimiento de las normas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en materia de relaciones laborales, y más concretamente en los sectores europeos de la industria y los servicios.

1.6. El CESE suscribe la propuesta de la Comisión de iniciar el trabajo exploratorio sobre una futura encuesta social de la UE. Esta encuesta debe incluir también datos sobre la idoneidad de los sistemas de seguridad social y su sostenibilidad ante la nueva situación demográfica.

<sup>(1)</sup> Véase el Dictamen del CESE sobre instrumentos estadísticos para evaluar el voluntariado (DO C 170 de 5.6.2014, p. 11).

1.7. En vista del aumento de los flujos migratorios, el CESE recomienda que se identifiquen rápidamente y se corrijan las deficiencias en las encuestas estadísticas sobre migración y asilo. Hay que ejecutar plenamente el programa para la integración de las estadísticas sobre migración, en colaboración con los servicios estadísticos nacionales.

1.8. El CESE recomienda que los Estados miembros aumenten la inversión en el desarrollo del SEE para que este sistema pueda hacer frente a la demanda creciente de datos que, además, debe poder elaborar y difundir rápidamente.

1.9. El CESE reitera la propuesta formulada en dictámenes anteriores <sup>(2)</sup> en el sentido de dotar a Eurostat y los institutos estadísticos nacionales con los mejores recursos humanos, materiales e informáticos posibles, ya que son indispensables para llevar a cabo las tareas cada vez más exigentes que resultan inherentes a la prestación de información estadística de alta calidad en un plazo de tiempo cada vez menor.

1.10. El CESE recomienda que los esfuerzos realizados por la Comisión y el SEE para mejorar la calidad de las estadísticas y elaborar nuevos productos estadísticos no den lugar a un aumento excesivo de las presiones administrativas sobre los proveedores de datos, los hogares o las empresas.

1.11. Dado que los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil pueden aportar una contribución clave a la mejora de los productos estadísticos a fin de que respondan con mayor eficacia a las peticiones de datos, el CESE suscribe la propuesta de la Comisión con respecto al diálogo periódico que deben mantener los usuarios de datos y el SEE.

## 2. Propuesta de Reglamento elaborada por la Comisión Europea

2.1. La propuesta de Reglamento de la Comisión Europea <sup>(3)</sup> modifica el Reglamento (UE) n.º 99/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo al Programa Estadístico Europeo 2013-2017, prorrogándolo para el período 2018-2020.

2.2. El Reglamento (CE) n.º 223/2009 dispone que el Programa Estadístico Europeo debe ofrecer el marco para desarrollar, producir y difundir las estadísticas europeas durante un período correspondiente al marco financiero plurianual. El Reglamento (UE) n.º 99/2013 solo comprende el período de 2013 a 2017, mientras que el marco financiero plurianual se prolonga hasta 2020. En consecuencia, el Programa Estadístico Europeo se ha de prorrogar hasta 2020.

2.3. El objetivo de la propuesta es prorrogar el Programa Estadístico Europeo para abarcar el período 2018-2020 y ofrecer el apoyo financiero que necesita el SEE para ser capaz de:

- proporcionar información estadística de alta calidad y colmar las lagunas estadísticas que es necesario abordar más urgentemente, centrándose en una serie de ámbitos prioritarios que reflejen las diez prioridades políticas de la Comisión,
- crear la capacidad permanente necesaria para responder más rápidamente a las necesidades que surjan y adaptar la infraestructura estadística con el fin de aprovechar las posibles nuevas fuentes de datos, y
- reforzar la asociación en el SEE y fuera de él para seguir incrementando su productividad y su posición destacada en el mundo en el ámbito de las estadísticas oficiales.

2.4. Tras efectuar una evaluación de impacto y consultar a las partes interesadas <sup>(4)</sup>, la Comisión ha escogido una opción política entre las cinco opciones presentadas inicialmente. La opción escogida, la 2c, tendría el impacto más favorable en la actualidad de los datos, gracias a nuevas acciones centradas en la mejora de la actualidad de las estadísticas sobre desigualdad, pobreza y privación material, así como de los datos sobre energía y medio ambiente.

2.5. El presupuesto asignado para la prórroga del Programa Estadístico Europeo (2018-2020) es de 218,1 millones EUR.

<sup>(2)</sup> Véase el Dictamen del CESE sobre la Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al Programa Estadístico Comunitario 2008-2012 (DO C 175 de 27.7.2007, p. 8).

<sup>(3)</sup> COM(2016) 557 final.

<sup>(4)</sup> Consulta realizada a través de la plataforma en línea «Tu voz en Europa», entre el 23 de julio y el 15 de octubre de 2015, y publicada a través de los canales de comunicación de Eurostat y los institutos estadísticos nacionales (IEN).

### 3. Observaciones generales y específicas

3.1. Dada la necesidad de que el período cubierto por el Programa Estadístico Europeo corresponda al cubierto por el marco financiero plurianual, el CESE suscribe y apoya la propuesta de la Comisión de prorrogar el actual Programa Estadístico Europeo para abarcar el período 2018-2020.

3.2. La opción política preferida por la Comisión armonizará en mayor medida los indicadores estadísticos con las diez prioridades políticas de la Comisión mediante la mejora de los instrumentos estadísticos actuales y la elaboración de nuevos productos. El CESE considera que esta opción responde mejor a las peticiones de los usuarios de datos estadísticos y puede contribuir también a la elaboración de productos estadísticos útiles para los responsables políticos, que así podrían contar con un apoyo estadístico más coherente a la hora de determinar las políticas para el Semestre Europeo.

3.3. El CESE suscribe la iniciativa de la Comisión de incluir encuestas que, en los nuevos productos estadísticos, midan los avances en relación con los objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas. Mejorar los productos existentes y desarrollar productos nuevos es necesario para medir los avances de la UE en relación con los diecisiete objetivos y las 169 metas de cara a la estrategia de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas y debería ser prioritario para el Sistema Estadístico Europeo (SEE).

3.4. Durante mucho tiempo, el producto interior bruto (PIB) ha sido el indicador estadístico usado a nivel mundial para medir el desarrollo. La Comisión reconoció, en una Comunicación de 2009, las limitaciones de este indicador a la hora de evaluar correctamente el desarrollo social o medioambiental<sup>(5)</sup>. El CESE reitera las propuestas formuladas en distintos dictámenes, tanto en ese momento como posteriormente<sup>(6)</sup>, pues las considera especialmente pertinentes a efectos de la propuesta de Reglamento de la Comisión objeto del presente Dictamen.

3.5. El CESE reitera una propuesta formulada anteriormente<sup>(7)</sup> y recomienda que la Comisión Europea aproveche la oportunidad que brinda el Reglamento sometido a examen para añadir medidas destinadas a instaurar un instrumento de investigación estadística a escala de la Unión y de los Estados miembros de manera que se pueda evaluar el valor económico del voluntariado. El enfoque metodológico debe basarse en el Manual de medición del trabajo voluntario de la Organización Internacional del Trabajo. Contiene una definición descriptiva del voluntariado que hace hincapié en tres de sus características fundamentales: el voluntariado se traduce en actividades que presentan características propias de un trabajo productivo, no son remuneradas, son de carácter voluntario y no sirven para el hogar del propio voluntario.

3.6. Las cuentas nacionales deben contemplar en mayor medida los indicadores sociales y medioambientales. El CESE insta a la Comisión a que mantenga sus esfuerzos en este ámbito en el marco del Programa Estadístico Europeo 2018-2020.

3.7. Con respecto a los nuevos productos estadísticos para medir la globalización, el CESE considera que deben incluir encuestas estadísticas que midan los efectos positivos o negativos en el mercado único, tales como la repercusión de la deslocalización en el mercado laboral de la Unión o la presión ejercida por una competencia desleal que recurra a la mano de obra barata y al incumplimiento de las normas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en materia de relaciones laborales, y más concretamente en los sectores europeos de la industria y los servicios.

3.8. El CESE considera que la confianza de los usuarios en las estadísticas puede aumentar en la medida en que los Gobiernos de los Estados miembros apliquen la Recomendación<sup>(8)</sup> formulada por el Comité Consultivo Europeo para la Gobernanza Estadística (CCGEE) sobre la elaboración de compromisos en materia de confianza en las estadísticas.

3.9. El CESE suscribe la propuesta de la Comisión de iniciar el trabajo exploratorio sobre una futura encuesta social de la UE. Dado que la población europea está envejeciendo, esta encuesta debe incluir también datos sobre la idoneidad de los sistemas de seguridad social y su sostenibilidad ante la nueva situación demográfica. Asimismo, se deben identificar rápidamente y corregir las deficiencias en las encuestas estadísticas sobre migración y asilo.

<sup>(5)</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo-Más allá del PIB: evaluación del progreso en un mundo cambiante — COM(2009) 433 final.

<sup>(6)</sup> Véanse los Dictámenes del CESE sobre el tema «Más allá del PIB — Participación de la sociedad civil en el proceso de selección de los indicadores complementarios del PIB» (DO C 181 de 21.6.2012, p. 14), y sobre el tema «Más allá del PIB — Evaluación del progreso en un mundo cambiante» (DO C 18 de 19.1.2011, p. 64).

<sup>(7)</sup> Véase la nota 1 a pie de página.

<sup>(8)</sup> <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/34693/7723121/ESGAB+Annual+Report+2016>

3.10. El CESE reitera la propuesta formulada en dictámenes anteriores <sup>(9)</sup> en el sentido de dotar a Eurostat y los institutos estadísticos nacionales con los mejores recursos humanos, materiales e informáticos posibles, ya que son indispensables para llevar a cabo las tareas cada vez más exigentes que resultan inherentes a la prestación de información estadística de alta calidad en un plazo de tiempo cada vez menor. El CESE recomienda que los Estados miembros aumenten la inversión en el desarrollo del SEE para que este sistema pueda hacer frente a la demanda creciente de estadísticas que, además, debe poder elaborar y difundir rápidamente.

3.11. El CESE señala que los esfuerzos realizados por la Comisión y el SEE para mejorar la calidad de las estadísticas y elaborar nuevos productos estadísticos no deben aumentar las presiones administrativas sobre los proveedores de datos, los hogares o las empresas.

3.12. El CESE suscribe la propuesta de la Comisión en lo referente al diálogo periódico que han de mantener los usuarios de datos y el SEE. Las organizaciones de la sociedad civil pueden aportar una contribución clave a la mejora de los productos estadísticos a fin de que respondan con mayor eficacia a las peticiones de datos. El CCEGE formuló una propuesta en este sentido en su informe anual de 2016.

Bruselas, 14 de diciembre de 2016.

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

---

<sup>(9)</sup> Véase la nota 2 a pie de página.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1316/2013 y (UE) 2015/1017 en lo que se refiere a la ampliación de la duración del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas y a la introducción de mejoras técnicas para este Fondo y para el Centro Europeo de Asesoramiento para la Inversión»**

[COM(2016) 597 final — 2016/0276 (COD)]

(2017/C 075/11)

Ponente: **Alberto MAZZOLA**

Consulta	Consejo de la Unión Europea, 26.9.2016, y Parlamento Europeo, 3.10.2016
Fundamento jurídico	Artículos 172, 173, 175 y 182 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Unión económica y monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en la sección	29.11.2016
Aprobado en el pleno	15.12.2016
Pleno n.º	521
Resultado de la votación	172/0/3
(a favor/en contra/abstenciones)	

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo apoya firmemente la iniciativa de la Comisión de ampliar la duración y aumentar la financiación del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE) y se muestra de acuerdo con su objetivo y su importancia para garantizar estabilidad y seguridad a los inversores y promotores de proyectos. Asimismo, el Comité se muestra a favor de ampliar los plazos y los fondos del FEIE para incluir perspectivas aún a más largo plazo, con el fin de garantizar que la intervención sea sistemática y continua.

1.2. El CESE acoge con satisfacción los resultados positivos del primer año del FEIE al movilizar inmediatamente el valor de la inversión prevista y estima, en particular, que el «Marco» de inversión para las pymes es un éxito. El Observatorio del Mercado Único del Comité debería realizar un seguimiento constante de la ejecución del FEIE respecto de las pymes por medio de indicadores de impacto.

1.3. En opinión del Comité, el FEIE 2.0 debería perseguir una participación cada vez una mayor del capital privado, superando el 62 % alcanzado en el primer año. A este respecto, el CESE propone considerar con detenimiento la ampliación de su ámbito de aplicación a otros sectores de las finanzas además de los bancos: el mercado de obligaciones y los fondos de pensiones y de seguros. Los fondos de pensiones y de seguros europeos e internacionales podrían desempeñar un papel esencial en las inversiones.

1.4. El CESE destaca la importancia de mantener un énfasis impulsado por el mercado, analizando seriamente los efectos sociales y laborales del FEIE, mediante el refuerzo de la adicionalidad del FEIE respecto de otros instrumentos de la UE y operaciones normales del BEI. El CESE lamenta que el FEIE no garantice que los fondos se inviertan en aquellos países que tienen mayores necesidades. Pide que el FEIE garantice una cobertura geográfica equilibrada en toda la UE, teniendo en cuenta el conjunto de la actividad económica de cada país, la creación de nuevos puestos de trabajo y el carácter de la iniciativa impulsado por la demanda y el mercado, sin establecer cuotas previamente y manteniendo suficiente flexibilidad entre los sectores en que se utiliza.

1.5. El Comité considera que el FEIE 2.0 debe centrar sus propias intervenciones en sectores con futuro como Industria 4.0, redes de infraestructuras de energía, digitales y de transporte inteligentes y protección del medio ambiente, en proyectos transfronterizos, incluidos proyectos europeos a gran escala en los sectores con el mayor efecto multiplicador económico del PIB, con arreglo al nivel de inversión potencial, sin perder de vista la agricultura, con el fin de maximizar el impacto de crecimiento y puestos de trabajo, incluyendo la posibilidad de abrir otros fondos de la UE, sin descartar las tecnologías de doble uso relacionadas con los sectores de la seguridad y la defensa, y modificar, en consecuencia, la lista de sectores excluidos del BEI.

1.6. El CESE recomienda que se refuerce el Centro Europeo de Asesoramiento para la Inversión (CEAI), que debería intensificar las actividades en los distintos países y tener un papel proactivo en las regiones menos favorecidas en particular, que se fortalezca el papel de los bancos nacionales de fomento y que se creen plataformas territoriales de asistencia. También debería considerarse la posibilidad de utilizar los Fondos Estructurales y de Inversión para cofinanciar proyectos del FEIE de forma fluida y sin trabas burocráticas, así como para garantizar un mejor diálogo con los entes locales y regionales.

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

1.8. El CESE recomienda aumentar la visibilidad de la financiación del FEIE por medio de una gran campaña de información sobre el terreno en toda la Unión, crear un logotipo del FEIE que deberá figurar en las iniciativas financiadas, especialmente para las pymes, y reforzar el diálogo con los entes locales y regionales.

1.9. Dada la importancia que reviste el éxito del FEIE para la sociedad civil y la marca «Europa», el Comité pide ser consultado regularmente para facilitar informes de las operaciones de financiación e inversión y del funcionamiento del Fondo de Garantía. Se prestará especial atención a la creación de empleo y al impacto medioambiental, así como a la evaluación de la aplicación del Reglamento del FEIE y los cambios por parte de expertos independientes, mediante la utilización de indicadores socioeconómicos y medioambientales precisos y la clarificación de la adicionalidad de esta iniciativa.

1.10. En el contexto de los múltiples beneficios de la inversión social, en particular para el mercado laboral y las finanzas públicas, el CESE considera que se debería seguir reflexionando sobre el modo de vincular el «Plan Juncker 2» a los objetivos del «Conjunto de medidas sobre inversión social».

## 2. El marco de desarrollo del FEIE: situación actual

2.1. El 28 de junio de 2016, el Consejo Europeo concluyó que «el Plan de Inversiones para Europa, en particular el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE), ya ha producido resultados concretos y constituye un paso importante para contribuir a movilizar la inversión privada al tiempo que se hace un uso inteligente de los escasos recursos presupuestarios».

2.2. Desde que el Plan de Inversiones para Europa se presentó en noviembre de 2014, se comenzó a recuperar algo de confianza en la economía y el crecimiento. Aun así, todavía hay 22 millones de personas desempleadas, la inversión es hoy un 15 % inferior a la registrada antes de la crisis en 2008 y sería necesaria una inversión de 300 000 millones EUR anuales para volver a los niveles anteriores a la crisis. Por cuarto año consecutivo, la UE está registrando una recuperación moderada, con un crecimiento del PIB del 2 % en 2015: aunque los grandes proyectos de inversión no pueden producir efectos macroeconómicos inmediatamente, el compromiso adoptado sin reservas con el Plan de Inversiones ya está dando resultados tangibles.

2.3. En su primer año de operaciones, el FEIE ha demostrado la solidez del plan inicial: ejecutado y copatrocinado por el Grupo BEI, está firmemente encauzado para lograr el objetivo de movilizar como mínimo 315 000 millones EUR de inversiones adicionales en la economía real para mediados de 2018. Las operaciones aprobadas en el primer año suponían un importe de más de 115 000 millones EUR, con un 62 % financiado por inversores privados; a 15 de noviembre de 2016, son 154 000 millones EUR y un 49 % del total previsto <sup>(1)</sup>.

2.4. La absorción por el mercado ha sido particularmente rápida en el caso del Marco para las pymes, en el que los resultados del FEIE superan claramente las expectativas: por este motivo, en julio de 2016, la dotación del Marco se aumentó en 500 millones EUR dentro de los parámetros existentes del Reglamento (UE) 2015/1017. Al final del primer año, se habían aprobado operaciones destinadas a las pymes por un importe de más de 47 000 millones EUR, un 64 % de lo que se había previsto para el conjunto de los tres años.

<sup>(1)</sup> Cifras del Grupo BEI. 12 de octubre de 2016.

2.5. Como iniciativa conjunta de la Comisión Europea y el Banco Europeo de Inversiones, pero con gobernanza propia, el FEIE también está ayudando a financiar proyectos de infraestructuras e innovación en toda una serie de sectores: a 15 de noviembre de 2016, investigación y desarrollo (20 %), energía (22 %), digitalización (12 %), transporte (7 %), uso eficiente y sostenible de los recursos (4 %), así como infraestructuras sociales (4 %).

2.6. El Comité acogió con satisfacción el Plan de Inversiones para Europa y valoró positivamente «el cambio de enfoque, que se separa de la austeridad y la consolidación presupuestaria». Destacó que el «Plan de Inversión supone un paso en la dirección correcta, pero suscita una serie de interrogantes importantes en lo que respecta a su alcance, comparado con las enormes necesidades de inversión de Europa, al elevado efecto de palanca que se espera, al flujo potencial de proyectos de inversión adecuados, a la participación de las pymes —en particular, las microempresas y pequeñas empresas— y al calendario del Plan»<sup>(2)</sup>. Sin embargo, el CESE lamenta que el FEIE no garantice que los fondos se inviertan en los países con mayores necesidades, pues los Estados miembros que están siguiendo un procedimiento de déficit excesivo en el marco del componente corrector del Pacto de estabilidad no pueden beneficiarse de ninguna posible flexibilidad (Ecofin 2012 y Ecofin 2014).

2.7. El Comité ha tenido en cuenta las experiencias y las opiniones, en gran parte positivas, sobre el FEIE de los representantes de los interlocutores sociales y de la sociedad civil organizada expresadas en la audiencia celebrada el 10 de noviembre de 2016.

### 3. Propuestas de la Comisión

3.1. La Comisión propone ampliar la duración del FEIE dos años más —hasta 2020— e incrementar la garantía de la UE de 16 000 millones a 26 000 millones EUR, y la contribución del BEI de 5 000 millones a 7 500 millones EUR, con el objetivo de impulsar la inversión en aproximadamente 500 000 millones EUR durante el período de vigencia. Con este fin, la Comisión propone aumentar el Fondo de Garantía en 1 100 millones EUR, hasta 9 100 millones EUR. Este incremento se financiaría mayoritariamente con los fondos del Mecanismo «Conectar Europa» y los ingresos procedentes de las operaciones del BEI relacionadas con el FEIE.

3.2. Se han elaborado objetivos estratégicos plurianuales del FEIE 2.0 para apoyar las inversiones destinadas al crecimiento, en consonancia con las prioridades presupuestarias de la UE, para los siguientes sectores prioritarios:

- infraestructuras estratégicas (inversiones en energía y en el sector digital en consonancia con las políticas de la UE),
- infraestructura de transporte en centros industriales, medio ambiente, educación, investigación e innovación,
- inversiones que fomenten el empleo, en particular a través de la financiación de pymes y medidas en favor del empleo juvenil,
- capital humano, cultura y salud.

3.3. A juicio de la Comisión Europea, la iniciativa debe permitir que el BEI y el FEIE lleven a cabo operaciones con un mayor volumen de financiación e inversión en dichos ámbitos y, en el caso del BEI, con proyectos de mayor riesgo pero económicamente viables, gracias a la garantía que recibe de la UE. El efecto multiplicador es capaz de generar 15 EUR de inversión en proyectos por cada euro de garantía, con un total de al menos 500 000 millones EUR de aquí al final del actual marco financiero plurianual.

3.4. Los principales cambios que propone la Comisión al Reglamento (UE) 2015/1017 son los siguientes:

- reforzar la adicionalidad de los proyectos, incluidos los proyectos de infraestructuras transfronterizas y los servicios conexos, indicados específicamente como proyectos que proporcionan adicionalidad,
- aumentar la difusión del FEIE en las regiones menos desarrolladas y regiones en transición y facilitar la posibilidad de combinar los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE), Horizonte 2020 y el Mecanismo «Conectar Europa» con la financiación del FEIE,
- apoyar a las regiones menos desarrolladas y regiones en transición mediante una referencia explícita a cualquier sector que de otro modo no quedaría cubierto por los objetivos generales,
- lograr una mayor concentración del FEIE en proyectos destinados a cumplir los objetivos de la COP21 y las prioridades sobre el cambio climático,

---

(2) Véase el Dictamen del CESE sobre «Un Plan de Inversiones para Europa» (DO C 268 de 14.8.2015, p. 27).

- permitir la inclusión de los proyectos de inversión relacionados con la defensa en el FEIE, dado su significativo efecto multiplicador económico,
- promover los objetivos de diversificación sectorial y geográfica del FEIE, preservando al mismo tiempo un énfasis impulsado por el mercado,
- incrementar transparencia en el proceso de gobernanza del FEIE.

#### 4. Observaciones generales

4.1. El Comité Económico y Social Europeo acoge favorablemente y apoya firmemente la iniciativa de la Comisión de ampliar la duración y aumentar la financiación del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE) y se muestra de acuerdo con su objetivo y su importancia para fomentar el desarrollo de la inversión en la Unión Europea. El Comité reitera la posición ya expresada anteriormente <sup>(3)</sup> sobre la necesidad de un plan europeo para el crecimiento y el empleo, que incluya un FEIE más ambicioso junto con otros programas comunitarios en favor del crecimiento, especialmente Horizonte 2020, el Mecanismo «Conectar Europa» y los Fondos Estructurales. El CESE apoya la apertura de otros fondos de la UE para financiar la garantía de inversiones en sus sectores específicos.

4.2. Estos programas de subvenciones y las inversiones públicas deben mantenerse y no menoscabarse en su especificidad, dada su importancia y alcance para el crecimiento y el empleo.

4.3. El CESE acoge con satisfacción los resultados positivos del primer año del FEIE, que ha movilizado inmediatamente el valor de la inversión prevista (aunque aún espera un análisis cuantitativo y cuantitativo más preciso de los resultados), y estima que el «Marco» de inversión para las pymes es un éxito. Este instrumento pone en práctica lo que el Comité ya señaló sobre el papel del FEIE respecto del capital riesgo y la necesidad de financiar la creación de empleo y el crecimiento de las empresas, en particular las pymes <sup>(4)</sup>.

4.4. El Comité considera que el éxito del FEIE para con las pymes es en parte resultado de los problemas persistentes en el mecanismo de transferencia de fondos desde los bancos a las empresas, como demuestran los depósitos que se han quedado sin utilizar en el BCE: en este orden de cosas, el Observatorio del Mercado Único del CESE debería realizar un seguimiento constante de la ejecución del FEIE respecto de las pymes por medio de indicadores de impacto.

4.5. En opinión del Comité, el FEIE 2.0 debería perseguir una participación cada vez una mayor del capital privado, en la medida de lo posible superando el 62 % alcanzado en el primer año. A este respecto, el CESE propone considerar con detenimiento la ampliación de su ámbito de aplicación a otros sectores de las finanzas además de los bancos: los sectores financieros, el mercado de obligaciones y los fondos de pensiones y de seguros <sup>(5)</sup>. Asimismo, el CESE reconoce la necesidad de un fondo adicional destinado esencialmente a movilizar la inversión privada. A escala europea, los inversores institucionales gestionan activos por valor de 13,5 billones EUR <sup>(6)</sup>, de los que menos del 1 % se invierte en infraestructuras.

4.6. El CESE pide a las instituciones europeas que estudien la posibilidad de prever un mayor margen de flexibilidad para permitir a los Estados miembros en situación de dificultad aumentar las inversiones públicas y financiar a través del FEIE las infraestructuras y la investigación, la educación de alta calidad, el cuidado de los niños, la asistencia sanitaria y los servicios sociales.

4.6.1. Para incrementar estos fondos, es imprescindible cambiar las reglas del mercado único de capitales, como la Directiva Solvencia II, que obstaculizan la inversión en infraestructuras por los fondos de pensiones y de seguros europeos. Por ejemplo, en Canadá, el porcentaje de estos fondos en la inversión en infraestructuras, incluida la infraestructura europea, llega al 15 % de los activos gestionados. Una plataforma financiada por el Mecanismo «Conectar Europa», el BEI y los fondos de seguros podría aliviar estos problemas y garantizar el uso adecuado de esos fondos.

4.7. El Comité estima que, para el éxito del FEIE 2.0, es importante mantener su carácter impulsado por el mercado y reforzar la adicionalidad del FEIE en comparación con otros instrumentos de la UE y la principal actividad del BEI: cada proyecto individual no solo debe ser coherente con las políticas de la UE, sino que también debe juzgarse con arreglo a los méritos propios y los resultados económicos esperados.

<sup>(3)</sup> Véase la nota 1 a pie de página.

<sup>(4)</sup> Dictamen del CESE sobre «Crecimiento y deuda soberana en la UE: dos propuestas innovadoras» (DO C 143 de 22.5.2012, p. 10).

<sup>(5)</sup> Véase la nota 1 a pie de página.

<sup>(6)</sup> *Plan de acción de la UE para hacer un uso óptimo de los nuevos instrumentos de financiación.*

4.8. El CESE reconoce la necesidad de reforzar la adicionalidad de los proyectos respaldados por el FEIE y, de esta manera, incrementar el atractivo para los bancos y las finanzas de proyectos más arriesgados. Además, los criterios de admisibilidad deben incluir el requisito de que los proyectos que reciban ayuda deben paliar las deficiencias del mercado y las situaciones de inversión subóptimas, y que los proyectos de infraestructuras transfronterizas y los servicios conexos deben identificarse específicamente como proyectos que cumplen intrínsecamente el requisito de adicionalidad, con el fin de garantizar que el plan de inversiones reactive de manera eficaz la economía europea y promueva la creación de empleo y la cohesión económica y social.

4.9. El CESE pide encarecidamente que el FEIE intervenga con mayor intensidad en educación, formación y formación profesional para la adquisición de capacidades y el aprendizaje permanente, en el desarrollo de las industrias creativas y culturales, la atención sanitaria y las infraestructuras sociales y turísticas.

4.10. El Comité defiende que el FEIE debe avanzar hacia una cobertura geográfica equilibrada en toda la UE, que tenga en cuenta el conjunto de la actividad económica de cada país y el carácter de la iniciativa impulsado por la demanda y el mercado, sin establecer cuotas con antelación y manteniendo suficiente flexibilidad para la asignación de los fondos entre los sectores. El CESE se muestra de acuerdo en que es conveniente reforzar el Centro Europeo de Asesoramiento para la Inversión (CEAI), para que intensifique sus operaciones en los distintos países. También respalda la posibilidad de utilizar los Fondos Estructurales y de Inversión para cofinanciar proyectos del FEIE de forma fluida y sin trabas burocráticas.

4.10.1. El papel del Centro Europeo de Asesoramiento para la Inversión (CEAI) y el de los bancos nacionales de fomento debería ampliarse no solo para proporcionar servicios de asistencia técnica más específica a nivel local en toda la UE, sino también para garantizar una mejor comunicación entre los entes locales y regionales y el FEIE 2.0.

4.10.2. El papel de los bancos nacionales de fomento también es esencial para el éxito del FEIE. La UE y los gobiernos nacionales, a través del FEIE, ayudaron y deben seguir apoyando de forma creciente proyectos totalmente nuevos y proyectos en antiguas zonas industriales abandonadas que, de otro modo, no serían económicamente viables. Esto es especialmente cierto para los proyectos con un riesgo de utilización o de demanda no cuantificable. Algunos de estos riesgos podrían atenuarse mediante la utilización parcial de las garantías que ofrecen los bancos nacionales de fomento, que podrían convertir en muchos casos una operación no comercializable en una admisible para inversores institucionales.

4.11. El CESE comparte la idea de que «las contribuciones al Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE) procedentes de los Estados miembros no se incluyan en los cálculos del déficit presupuestario» y desea que este principio se amplíe a los programas de inversión, por ejemplo en forma de una verdadera «regla de oro» para inversiones públicas estratégicas.

4.12. En opinión del Comité, a fin de impulsar las inversiones europeas y atraer la inversión extranjera <sup>(7)</sup> (que deben preverse en el Reglamento sobre una base de reciprocidad) y para conseguir realmente un efecto multiplicador de 1 a 15 entre la garantía y la inversión, no solo debe reactivarse la economía y el crecimiento de Europa, sino que también hay que acelerar la plena aplicación del tercer pilar del Plan de Inversiones realizando reformas estructurales, suprimiendo los obstáculos a la inversión e integrando la contribución del FEIE.

4.13. El CESE recomienda hacer más visible la financiación del FEIE por medio de una gran campaña de información sobre el terreno y poner el logotipo del FEIE, especialmente en el caso de las pymes, en todo contrato de financiación que incluya ayuda del FEIE. El Comité considera que el seguimiento de las operaciones financieras y de inversión y de la gestión y funcionamiento de los fondos de garantía, así como la evaluación por expertos independientes de la aplicación del Reglamento del FEIE y las modificaciones del mismo son importantes para toda la sociedad civil que representa y para los entes locales y regionales. Por tanto, el CESE pide que se presenten informes de este tipo no solo al Parlamento y al Consejo, sino también al CESE y al CDR.

---

<sup>(7)</sup> Véase, por ejemplo, el programa «Un cinturón, una ruta» de China.

## 5. Observaciones específicas

5.1. Respecto de los sectores prioritarios, el FEIE 2.0 debe ofrecer una financiación flexible y equilibrada, basada en el volumen de inversión potencial, a los distintos sectores de la economía y, en particular, a la energía y la digitalización, la economía circular y los objetivos de la COP21, el transporte sostenible y las redes transfronterizas, así como a sectores como la agricultura, la bioeconomía, la industria manufacturera y los servicios en las regiones menos desarrolladas y en transición, con el fin de aprovechar al máximo el impacto en el empleo, incluidas las tecnologías de doble uso relacionadas con los sectores de la seguridad y la defensa, que apoyen la puesta en marcha de una base industrial y tecnológica de la defensa europea (BITDE) fuerte y más claramente definida con «una mayor coordinación y planificación común, en la perspectiva de ir hacia una Unión de Defensa Europea»<sup>(8)</sup>.

5.1.1. En concreto, el Comité recomienda que se apoye la digitalización de la industria manufacturera (Industria 4.0) y el desarrollo seguro y uniforme de redes en nube y centros de datos.

5.2. Por lo que respecta a la gobernanza del FEIE, el Comité opina que sería conveniente la rotación de los representantes de la Comisión Europea, a excepción de la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros y el BEI, en el Comité de Dirección, para incluir representantes de las direcciones generales que se ocupan de sectores como el transporte, la digitalización y el medio ambiente, con el fin de fomentar la financiación equilibrada en todos los sectores. El Comité de Inversiones, que decidirá qué proyectos se financiarán mediante la garantía de la UE también debe ser totalmente independiente y tomar decisiones transparentes sin interferencias por parte del BEI, la Comisión Europea y demás contribuyentes públicos o privados. También debería ampliarse para incluir a expertos sectoriales que pueden aportar conocimientos especializados sobre la situación de los mercados geográficos de intervención.

5.3. El FEIE tiene una capacidad de financiación mucho mayor que otras iniciativas europeas y, como tal, permite invertir en proyectos europeos a gran escala con un valor de más de 10 000 millones EUR, financiados principalmente con capital privado<sup>(9)</sup>. Para ejecutar estos proyectos, el Comité considera que debe reforzarse el papel proactivo de la Comisión, de forma que pueda apoyar la creación conjunta de diversos programas europeos y determinar el marco reglamentario adecuado, especialmente en el sector del transporte, la energía y las redes de TIC, que tienen mayor efecto multiplicador económico del PIB.

5.4. En opinión del CESE, el FEIE debe centrarse más en la economía digital colaborativa en Europa mediante la promoción de plataformas europeas de inversión para sustentar el crecimiento de nuevas empresas en este sector y crear empleos de calidad. Deben garantizarse tanto los derechos de los trabajadores como la protección de los consumidores.

Bruselas, 15 de diciembre de 2016.

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

---

<sup>(8)</sup> Véase el dictamen del CESE sobre «La nueva Estrategia de la UE sobre política exterior y de seguridad» (DO C 264 de 20.7.2016, p. 1).

<sup>(9)</sup> Por ejemplo, el sistema europeo de gestión del tráfico aéreo, el sistema europeo de gestión del tráfico ferroviario (ERTMS), la conducción automática y conectada, la red marítima integrada para conectar los parques eólicos del Mar del Norte, gigabyte industrial, informática de alto rendimiento y despliegue de la banda ancha en toda Europa.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo — Examen/revisión intermedios del marco financiero plurianual 2014-2020 — Un presupuesto de la UE centrado en los resultados»**

[COM(2016) 603 final]

**Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE, Euratom) n.º 1311/2013, por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2014-2020**

[COM(2016) 604 final — 2016/0283 (APP)]

**Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión y por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 2012/2002 y los Reglamentos (UE) n.º 1296/2013, (UE) 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013, UE n.º 1304/2013, (UE) n.º 1305/2013, (UE) n.º 1306/2013, (UE) n.º 1307/2013, (UE) n.º 1308/2013, (UE) n.º 1309/2013, (UE) n.º 1316/2013, (UE) n.º 223/2014, (UE) n.º 283/2014, (UE) n.º 652/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, y la Decisión n.º 541/2014/UE del Parlamento Europeo y del Consejo**

[COM(2016) 605 final — 2016/0282 (COD)]

(2017/C 075/12)

Ponente: **Stefano PALMIERI**

Consulta	Comisión Europea, 20.4.2016 Consejo, 9.12.2016
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Unión económica y monetaria y Cohesión Económica y Social
Decisión de la Mesa	20.9.2016
Aprobación en el pleno	14.12.2016
Pleno n.º	521
Resultado de la votación	169/5/9
(a favor/en contra/abstenciones)	

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE reconoce los esfuerzos realizados por la Comisión al proponer la revisión intermedia del marco financiero plurianual (MFP) 2014-2020 y aprecia las disposiciones en materia de flexibilidad introducidas para hacer frente a las crisis imprevistas de los últimos años. Sin embargo, considera que el mecanismo propuesto es insuficiente para hacer frente a los desafíos y prioridades de la Unión Europea (UE), en particular en lo que se refiere al proyecto político europeo seriamente en entredicho actualmente.

1.1.1. Hoy en día la solución a los desafíos y crisis de carácter global debe encontrar necesariamente en una respuesta de carácter europeo. Por este motivo, el CESE considera que el actual MFP y el posterior a 2020 deben concentrar adecuadamente sus propios recursos dirigiéndolos hacia los programas capaces de:

- reactivar el desarrollo económico, social y medioambiental (incluido el acuerdo sobre el cambio climático de París), el empleo, la innovación y la competitividad,
- responder a la crisis migratoria y de los refugiados, a las cuestiones de seguridad interna, a las emergencias externa y a la crisis del sector agrícola.

1.2. Para el CESE, la revisión intermedia del MFP 2014-2020 y el debate en torno al MFP posterior a 2020 deberán guiarse por el pleno respeto del artículo 3 del Tratado de Lisboa, asegurando que a los ciudadanos de la UE se les garanticen condiciones de vida dignas por lo que respecta a su bienestar, así como del artículo 311 del TFUE, según el cual «la Unión se dotará de los medios necesarios para alcanzar sus objetivos y para llevar a cabo sus políticas».

1.3. El CESE denuncia, en particular, una crisis de la solidaridad en la UE que habrá que afrontar y resolver. No es admisible que algunos Estados miembros acepten el principio justo de la solidaridad a la hora de distribuir los recursos del MFP 2014-2020 y, al mismo tiempo, renieguen del mismo cuando se trata de hacer frente a la situación de emergencia de los refugiados y migrantes.

1.4. La capacidad de la UE para responder a los retos actuales y futuros dependerá del carácter cualitativo y la dimensión cuantitativa de sus estrategias de intervención. El debate en torno al MFP debe centrarse en su funcionalidad —tanto en términos de recursos asignados como de la estructura del presupuesto— a la hora de dotar a la UE con los medios necesarios para alcanzar sus prioridades estratégicas, sin incrementar la carga fiscal de los ciudadanos y empresas; es decir, su capacidad para aportar «valor añadido» a nivel europeo en situación de paridad de cargas para los ciudadanos. Un valor añadido europeo sobre el que haya un amplio consenso político de apoyo a la acción de la UE que pueda garantizar beneficios reales para sus ciudadanos.

Entre los elementos que aportan mayor valor añadido europeo, el CESE identifica: contribuir a la financiación de las grandes inversiones y de la innovación (Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas), hacer emerger los potenciales beneficios de los migrantes y refugiados para la economía, el mercado de trabajo y el dinamismo de la sociedad; supervisar y acompañar la actuación del ciclo 2014-2020 de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) y reforzar el pilar social. Un instrumento específico podría ser útil y necesario para combatir el desempleo juvenil, la precariedad laboral y el fenómeno de los jóvenes que ni estudian ni trabajan (nini).

1.4.1. Por lo que respecta a la parte cuantitativa de la revisión del MFP, el CESE está de acuerdo con el aumento de recursos para algunos capítulos de gasto considerados de gran eficacia, como, Horizonte 2020, el Mecanismo «Conectar Europa» (MCE), Erasmus+, COSME y Wifi4EU, así como la ampliación del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE) y la Iniciativa de Empleo Juvenil.

1.4.2. El CESE también está de acuerdo con las nuevas asignaciones para hacer frente a la crisis migratoria (Guardia Costera y de Fronteras europea, Europol, Agencia de Asilo, Sistema Común de Asilo de Dublín, ayuda de emergencia dentro de la UE, Sistema de Entrada/Salida de la UE) y las condiciones de inestabilidad política y económica en la UE y en los países vecinos (marco de asociación, Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible, ayuda macrofinanciera, mandato de financiación exterior para el Banco Europeo de Inversiones [BEI] y ajuste técnico de las dotaciones de la política de cohesión).

1.5. En cuanto a la parte cualitativa de la revisión del MFP, el CESE respalda el objetivo de elaborar normas financieras generales y sectoriales más sencillas y flexibles y, por lo tanto, acoge con satisfacción la simplificación de los requisitos administrativos impuestos a los beneficiarios de los recursos de la UE, así como de los controles, la auditoría y la notificación.

1.5.1. Sin embargo, la introducción de los principios sobre la mejora del gasto «better spending» y del presupuesto basado en los resultados «performance based budgeting» no debe representar indebidamente un modo de recortar el gasto en sectores o programas cuya evaluación sea menos evidente que otros, ya sea porque los beneficios aparecen a largo plazo o porque son más difícilmente cuantificables. Ello podría resultar particularmente perjudicial para ciertos programas como Horizonte 2020, el Mecanismo «Conectar Europa» y COSME.

1.5.2. El CESE sostiene, por una parte, los incentivos capaces de fomentar un gasto responsable y, por otra, un sistema de seguimiento adecuado y oportuno de los objetivos para los distintos ámbitos de intervención del presupuesto de la UE.

1.6. En cuanto al debate sobre la propuesta para el MFP posterior a 2020, el CESE pide que a partir de ahora se evalúen detenidamente los resultados del actual presupuesto, también a la luz de la revisión intermedia, y se debatan las prioridades y los cambios que se estimen necesarios.

1.7. El CESE considera útil ajustar la duración de los próximos MFP al ciclo político de la Comisión y del Parlamento. Cabe compartir la propuesta de establecer un período de 5 + 5 años con una revisión intermedia obligatoria de algunos elementos que requieren una planificación a largo plazo (en particular, las políticas de cohesión y de desarrollo rural) y establecer para todos los demás elementos una duración a medio plazo de cinco años acorde con las elecciones europeas.

1.8. El CESE respalda el esfuerzo de la Comisión dirigido a introducir nuevos tipos de recursos propios y la labor que está llevando a cabo el Grupo de alto nivel sobre recursos propios. Se recomienda, sin embargo, que las propuestas que formule la Comisión sobre el sistema de los recursos propios se examinen y decidan a lo largo de 2017 con la participación adecuada del CESE para la preparación del MFP posterior a 2020.

1.8.1. En este contexto, el CESE subraya la necesidad de que la UE se dote de un sistema de recursos propios autónomo, transparente y equitativo, reduciendo el sistema de las contribuciones nacionales de los Estados miembros, pero sin aumentar la presión fiscal, en particular sobre los ciudadanos menos favorecidos. Por otra parte, el CESE subraya la importancia de la lucha contra la evasión fiscal gracias a una mayor transparencia<sup>(1)</sup> y contra todas las formas de competencia fiscal desleal entre los Estados miembros.

1.8.2. El CESE pide a la Comisión que elabore sin demora una estimación de las pérdidas de presupuesto resultantes de la salida del Reino Unido de la UE.

1.9. El CESE comparte el mensaje de que la Unión necesita más (y mejor) Europa, no menos<sup>(2)</sup>. La crisis en la UE se debe a la falta de una visión estratégica sobre el futuro de Europa. Esta crisis podría agudizarse si el MFP posterior a 2020 no interviene sobre sus causas, ligadas al déficit democrático, al déficit del Estado de Derecho y al impacto en los grupos sociales y sectores productivos «perdedores» de la globalización. La Unión tiene que volver a tener una gran visión de su futuro para competir con los principales actores mundiales, y esto requiere un MFP ambicioso y a la altura para hacer frente a los retos que tenemos por delante.

1.10. Para que los objetivos del MFP se materialicen de forma eficaz, el nuevo presupuesto de la UE deberá ser ejemplar, eficiente, eficaz y transparente, a fin de adquirir credibilidad ante los ciudadanos europeos y hacer que estos puedan identificar con facilidad las ventajas de Europa y los costes de la «no Europa».

## 2. Observaciones generales

2.1. El paquete propuesto por la Comisión Europea en el contexto de la revisión intermedia del marco financiero plurianual (MFP) 2014-2020 se refiere a cambios normativos y a la redistribución de los recursos por un importe de 12 800 millones EUR antes de que finalice el período, incluido el proyecto de presupuesto de 2017, a favor del crecimiento, el empleo, la migración y la seguridad. En particular, la revisión prevé:

- por lo que respecta a la parte cuantitativa, más recursos para los programas considerados prioritarios y más eficaces, como el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE),
- por lo que respecta a la parte cualitativa, la simplificación de las normas generales y sectoriales y una mayor flexibilidad en la aplicación de los fondos de la UE, con énfasis en los resultados (Budget Focused on Results-BFOR).

2.2. El CESE ya ha afirmado con anterioridad<sup>(3)</sup>, y reitera en el presente dictamen, que reconoce el equilibrio alcanzado en 2013 por la Comisión Europea sobre el MFP, al mediar entre dos exigencias contrapuestas en un contexto social, económico y político complicado. La primera exigencia ha sido la voluntad expresada por algunos Estados miembros de limitar el compromiso de los recursos públicos a consecuencia de la crisis económica y financiera. La segunda ha sido la necesidad de hacer frente de forma adecuada y eficaz a los ambiciosos desafíos que afronta la UE derivados tanto del Tratado de Lisboa como de la Estrategia Europa 2020.

2.3. La revisión intermedia del MFP se encuentra ahora en una situación distinta en algunos elementos con respecto a 2013. La UE sigue estando en dificultades a causa de las consecuencias, aún importantes en algunos Estados miembros, de la crisis financiera y económica, sobre todo entre las rentas medias y bajas, así como de la falta de una respuesta compartida a la crisis en la UE. Pero ahora se han sumado nuevas preocupaciones, de carácter social, político e institucional, como los últimos atentados terroristas perpetrados en Europa.

2.3.1. En primer lugar, aumenta la afluencia hacia Europa de los migrantes y refugiados huidos de las guerras y la pobreza de África y Oriente Medio, que suscita preocupación en la opinión pública europea, sobre todo en los países mediterráneos y balcánicos que sufren su impacto inicial y en los países de destino que están llamados a favorecer su integración.

<sup>(1)</sup> Dictamen del CESE sobre el tema «Transparencia fiscal pública (comunicación país por país)» (DO C 487 de 28.12.2016, p. 62).

<sup>(2)</sup> «[...] encontrar soluciones a los problemas orientando la subsidiariedad hacia más y mejor Europa», Dictamen del CESE sobre el tema «Por un análisis actualizado del coste de la no Europa» (DO C 351 de 15.11.2012, p. 36).

<sup>(3)</sup> Dictamen del CESE sobre la Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2014-2020 (DO C 229 de 31.7.2012, p. 32).

2.3.2. En segundo lugar, hay un escepticismo generalizado sobre la capacidad de la política, y por consiguiente también de los Estados miembros y de la UE, para mantener el bienestar económico y la cohesión social<sup>(4)</sup>, con la consiguiente demanda de dar más margen a los gobiernos nacionales, precisamente en un momento histórico en el que la UE debería, por el contrario, emerger como actor global.

2.3.3. En tercer lugar, el referéndum sobre la salida del Reino Unido de la UE, el llamado «Brexit», deja claro que la UE no es una elección irreversible, al tiempo que plantea problemas institucionales y financieros inéditos para el MFP, frente a un Estado miembro a punto de abandonar la Unión.

2.4. En este contexto de rápida evolución, la evaluación sobre la eficacia del MFP depende del pleno respeto de los principios fundamentales de la legislación de la UE, en particular el artículo 3 del Tratado de Lisboa, que tiene por objeto asegurar a los ciudadanos de la UE unas condiciones de vida dignas por lo que respecta a su bienestar<sup>(5)</sup>, y el artículo 311 del TFUE, según el cual «la Unión se dotará de los medios necesarios para alcanzar sus objetivos y para llevar a cabo sus políticas».

2.5. La capacidad de la UE para responder a los retos actuales y futuros dependerá del carácter cualitativo y la dimensión cuantitativa de sus estrategias de intervención. Se trata de comprender en qué sectores es mejor gastar para conseguir el crecimiento, el empleo y la respuesta a los nuevos desafíos; de qué forma es más eficaz el gasto; cómo llevar a cabo una evaluación seria, y no meramente formal, de las inversiones; y por último, cómo comunicar la acción de las instituciones europeas en un contexto de desconfianza generalizada de los ciudadanos<sup>(6)</sup>.

2.6. Por estas razones hoy puede decirse que, aun siendo conscientes de los esfuerzos realizados por la Comisión al proponer la revisión intermedia del MFP 2014-2020, el marco propuesto no es suficiente para hacer frente a los desafíos y las prioridades de la UE.

### 3. Observaciones específicas

3.1. Por lo que respecta a la parte cualitativa de la revisión del MFP, el CESE respalda el objetivo de elaborar normas financieras generales y sectoriales más sencillas y flexibles y, por lo tanto, acoge con satisfacción la simplificación de los requisitos administrativos impuestos a los beneficiarios de los recursos de la UE, así como de los controles, la auditoría y la notificación.

3.2. Sin embargo, el CESE considera que la introducción de los principios sobre la mejora del gasto «better spending» y del presupuesto basado en los resultados «performance based budgeting» no debe representar indebidamente un modo de recortar el gasto en sectores o programas cuya evaluación sea menos evidente que otros, ya sea porque los beneficios aparecen a largo plazo o porque son más difícilmente cuantificables. Ello podría resultar particularmente perjudicial para ciertos programas como Horizonte 2020, el Mecanismo «Conectar Europa» y COSME.

3.2.1. El CESE sostiene, por una parte, los incentivos capaces de fomentar un gasto responsable y eficaz y, por otra, un sistema de seguimiento adecuado y oportuno de los objetivos para los distintos ámbitos de intervención del presupuesto de la UE.

3.3. Sin embargo, por sí solo, no parece suficiente para responder concretamente a las crecientes preocupaciones económicas, sociales y políticas, impulsando el crecimiento, el empleo y el pilar social. Ello es tanto más cierto en ausencia de recursos adicionales en los sectores en los que el presupuesto de la UE aporta un valor añadido a las políticas que puede aplicar cada uno de los Estados miembros.

3.4. Como se ha señalado en anteriores dictámenes del CESE, los retos que afronta la UE no solo hacen que sea deseable, sino también necesario, aumentar el volumen del presupuesto de la UE<sup>(7)</sup>.

<sup>(4)</sup> Solo una tercera parte de los ciudadanos europeos confía en la UE y en sus instituciones. Comisión Europea, Public Opinion in the European Union — Standard Eurobarometer 85, mayo de 2016.

<http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2130>

<sup>(5)</sup> «La Unión tiene como finalidad promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos [...]».

<sup>(6)</sup> Examen/revisión intermedios del marco financiero plurianual 2014-2020. Un presupuesto de la UE centrado en los resultados [SWD(2016) 299 final].

<sup>(7)</sup> Dictamen del CESE sobre el marco financiero plurianual para el período 2014-2020 (DO C 229 de 31.7.2012, p. 32).

3.5. La respuesta a esos retos pasa, en primer lugar, por un fuerte apoyo e incentivo para las inversiones, tanto públicas como privadas. En 2014, el nivel de las inversiones fue un 15 % inferior al registrado en 2007, justo después de la gran crisis financiera y económica, lo que supone una reducción de 430 000 millones EUR respecto a la máxima inversión, y de cerca de 300 000 millones EUR respecto a los últimos años; por otra parte, cinco países por sí solos (España, Italia, Grecia, Reino Unido y Francia) representan el 75 % de este descenso<sup>(8)</sup>.

3.6. Para hacer frente indirectamente a la falta de inversiones, la Comisión ha propuesto y activado el FEIE, que, a través del BEI, debería catalizar recursos privados complementarios a los de la UE. Su evaluación depende de la capacidad para apoyar proyectos adicionales a los que normalmente se habrían financiado. Sin embargo, los primeros análisis muestran que gran parte de los proyectos del FEIE ha alcanzado un nivel elevado de similitud con otros proyectos financiados normalmente por el BEI, sobre todo en las regiones más desarrolladas<sup>(9)</sup>. El CESE aboga por centrarse más en proyectos verdaderamente innovadores, arriesgados y no financiables de otro modo que puedan garantizar un verdadero crecimiento económico y del empleo en la UE.

3.7. La crisis de los refugiados e inmigrantes no atañe simplemente a la obligación de acogida. Los recursos asignados por la UE también puede servir para transformar los temidos riesgos para la seguridad interior en oportunidades, poniendo de relieve los beneficios potenciales para la economía, el mercado de trabajo y el dinamismo de la sociedad. El CESE —de conformidad con el Parlamento Europeo<sup>(10)</sup>— estima que el riesgo de que los recursos asignados en el ámbito de las rúbricas 3 («Seguridad y ciudadanía») y 4 («Una Europa global») y, en particular, para la crisis de los refugiados y la ayuda exterior, puedan resultar insuficientes en los próximos meses y años, y pide, por tanto, que se revisen al alza los límites de gasto previstos.

3.7.1. Por otra parte, a este respecto el CESE denuncia una crisis de la solidaridad en la UE que habrá que afrontar y resolver. No es admisible que algunos Estados miembros acepten el principio justo de la solidaridad a la hora de distribuir los recursos del MFP 2014-2020 y, al mismo tiempo, renieguen del mismo cuando se trata de hacer frente a la situación de emergencia de los refugiados y migrantes.

3.8. Los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) constituyen el núcleo de la Estrategia Europa 2020 y de sus objetivos, con un presupuesto de 454 000 millones EUR para el período de programación 2014-2020. Representando el principal instrumento de inversión de la UE, pueden contribuir al crecimiento económico y a la creación de nuevos puestos de trabajo de calidad a través de una mayor cohesión social y territorial. La aplicación del ciclo apenas iniciado deberá ser controlada y acompañada de cerca por las instituciones europeas, con el fin de garantizar la consecución de los resultados esperados, según lo acordado entre la Comisión, los Estados miembros y las regiones. Esto exige una estrecha participación de las organizaciones de la sociedad civil y de los interlocutores sociales representados en el CESE.

3.9. El desempleo juvenil (cerca del 20 % de la fuerza de trabajo, aunque con grandes diferencias entre los distintos Estados miembros<sup>(11)</sup>), la precariedad laboral y el fenómeno de los jóvenes que ni estudian ni trabajan (nini, el 19 % de la población entre 20 y 34 años<sup>(12)</sup>), se mantienen a niveles inadmisibles, en detrimento de su nivel de instrucción y, en general, del capital humano de Europa. Por ello, en el marco del Fondo Social Europeo (FSE), la Iniciativa de Empleo Juvenil (IEJ) debe reforzarse y financiarse con más recursos, mediante el aumento de los límites de gasto previstos para la rúbrica 1B («Cohesión social y territorial»).

3.10. Por último, hay que encontrar una solución a la cuestión de los pagos atrasados. La brecha que se ha abierto en los últimos años entre los compromisos de gasto y los pagos efectuados a los Estados miembros llegó a ser, a finales de 2014, de casi 25 000 millones EUR, y debería estar en curso de reabsorción antes de que finalice 2016. Los efectos negativos de los atrasos en los gastos afectan a todos los beneficiarios del presupuesto de la UE, como las empresas, los centros de investigación y los entes locales. Con un presupuesto ya de por sí muy limitado respecto al PIB europeo, parece al menos necesario garantizar el pago oportuno de los compromisos contraídos mediante la adopción de todas las medidas apropiadas para evitar que esta situación se prolongue o se reproduzca también en el próximo MFP.

<sup>(8)</sup> Comisión Europea — Banco Europeo de Inversiones. *Why does the EU need an investment plan?* («¿Por qué necesita la UE un plan de inversiones?»), 2015.

<sup>(9)</sup> G. Claeys; A. Leandro, *Evaluar el Plan Juncker después de un año*, Bruegel.org, mayo de 2016.

<sup>(10)</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 6 de julio de 2016, sobre la preparación de la revisión postelectoral del MFP 2014-2020: Recomendaciones del Parlamento previas a la propuesta de la Comisión [P8\_TA-PROV(2016)0309].

<sup>(11)</sup> Eurostat, Estadísticas sobre desempleo ([http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment_statistics)).

<sup>(12)</sup> Eurostat, Statistics on young people neither in employment nor in education or training ([http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Statistics\\_on\\_young\\_people\\_neither\\_in\\_employment\\_nor\\_in\\_education\\_or\\_training](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Statistics_on_young_people_neither_in_employment_nor_in_education_or_training)).

3.11. Por consiguiente, el CESE está de acuerdo con el aumento de recursos para algunos capítulos de gasto considerados de gran eficacia, como Horizonte 2020, CEF-Transportes, Erasmus+, COSME y Wifi4EU, así como con la ampliación del FEIE y de la Iniciativa de Empleo Juvenil.

3.11.1. El CESE también está de acuerdo con las nuevas asignaciones para hacer frente a la crisis migratoria (Guardia Costera y de Fronteras europea, Europol, Agencia de Asilo, Sistema Común de Asilo de Dublín, ayuda de emergencia dentro de la UE, Sistema de Entrada/Salida de la UE) y las condiciones de inestabilidad política y económica en la UE y en los países vecinos (marco de asociación, Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible, ayuda macrofinanciera, mandato de financiación exterior para el Banco Europeo de Inversiones [BEI] y ajuste técnico de las dotaciones de la política de cohesión).

#### 4. El marco financiero plurianual posterior a 2020

4.1. Antes del 1 de enero de 2018, la Comisión Europea presentará su propuesta de MFP posterior a 2020. El CESE pide que a partir de ahora se evalúen detenidamente los resultados del actual presupuesto, también a la luz de la revisión intermedia, y se debatan las prioridades y los cambios que se estimen necesarios. El objetivo es que el MFP esté a la altura de los desafíos y las prioridades de la UE a largo plazo.

4.2. La crisis de la UE se debe a la falta de una visión estratégica sobre el futuro de Europa en la UE. Esta crisis podría agudizarse si el MFP posterior a 2020 no interviene sobre sus causas, ligadas al déficit democrático, al déficit del Estado de Derecho y al impacto en los grupos sociales y sectores productivos «perdedores» de la globalización. Si las normas presupuestarias de la UE han reducido la capacidad de los Estados miembros para moverse con autonomía generando incertidumbre en el mercado de trabajo y en el sistema de seguridad social, en la actualidad no han creado redes de seguridad social para los ciudadanos en la UE, ni tan siquiera un sistema económico europeo realmente innovador y competitivo capaz de competir con los desafíos globales<sup>(13)</sup>.

4.3. Por consiguiente, es fundamental que en el nuevo MFP se preste una mayor atención, así como nuevos recursos, a las grandes prioridades estratégicas de Europa, decisivas para la propia existencia de la UE:

- estimular el crecimiento y el empleo, especialmente el juvenil, en particular para las nuevas cualificaciones relacionadas con el desarrollo de las tecnologías de la información y de las telecomunicaciones (empezando por el internet de las cosas o la industria 4.0),
- crear fondos adecuados para el reciclaje a fin de gestionar los profundos cambios en curso en el sistema productivo y el mercado laboral, a consecuencia de las nuevas tecnologías, que favorezcan la aparición de nuevas profesiones eliminando otras al mismo tiempo,
- superar el déficit de inversión generado por la crisis económica y financiera y contrarrestar los efectos persistentes de la crisis, sobre todo para las rentas medias y bajas, agravados por el recurso a las políticas de austeridad en los países de la zona del euro,
- la sostenibilidad medioambiental, también tras el acuerdo de París sobre cambio climático, con una mayor participación de los recursos de la política agrícola común (PAC) y la necesidad de recolocar a los trabajadores y profesionales afectados por la progresiva descarbonización de la economía,
- el seguimiento de la salida del Reino Unido de la UE a fin de no menoscabar la economía de los demás Estados miembros y las posibilidades de empleo de los ciudadanos europeos,
- la ayuda exterior a los países de la política de vecindad y a los países en desarrollo que consideran a Europa como una referencia y un actor global.

<sup>(13)</sup> P. De Grauwe, *¿Qué futuro para la UE después del Brexit?*, CEPS, octubre de 2016.

4.4. En cuanto a la reforma de la duración del MFP, el CESE —en consonancia con el Parlamento Europeo<sup>(14)</sup>— considera útil ajustarla al ciclo político de la Comisión y del Parlamento, con el fin de que la campaña electoral para las elecciones europeas se centre en las prioridades del presupuesto de la UE. Cabe compartir la propuesta de establecer un período de 5 + 5 años con una revisión intermedia obligatoria de algunos elementos que requieren una planificación a largo plazo (en particular, las políticas de cohesión y de desarrollo rural) y de establecer para todos los demás elementos una duración a medio plazo de cinco años acorde con las elecciones europeas.

4.5. Es oportuno que la Comisión elabore cuanto antes —en previsión también de la propuesta de MFP posterior a 2020— una estimación detallada de los efectos del Brexit en términos de impacto en los ingresos y gastos de la UE<sup>(15)</sup>.

4.6. Además, dentro de la zona del euro, un presupuesto adecuado debe ser capaz de responder a los problemas específicos de los Estados miembros que tienen el euro. Reiterando lo propuesto por el CESE, «es necesario avanzar hacia un presupuesto propio adecuado para la zona del euro, con normas acordadas conjuntamente; esta es la única forma de evolucionar hacia una política fiscal común y absorber cualquier perturbación que pueda producirse en el futuro»<sup>(16)</sup>.

4.7. Por el lado de los ingresos, el nuevo MFP deberá tener en cuenta las propuestas en curso de elaboración por parte del Grupo de Alto Nivel sobre Recursos Propios presidido por Mario Monti, cuyo informe final se espera antes de que finalice 2016, junto con la elaboración por parte de la Comisión de una propuesta legislativa en la materia.

4.7.1. El CESE considera que es particularmente importante un nuevo presupuesto en el que predominen los recursos propios, bien orientados y sostenibles respecto a las contribuciones nacionales que, por el contrario, refuerzan el principio erróneo del «justo retorno». Para ello, el CESE reitera la posición adoptada en anteriores dictámenes<sup>(17)</sup> y apoya la propuesta de la Comisión Europea sobre los recursos propios, cuyos ingresos engrosarían directamente el presupuesto de la UE sin pasar por los Estados miembros. Con el nuevo sistema hay que evitar el aumento de la presión fiscal y, en particular, gravar aún más a sus ciudadanos más desfavorecidos y a las pequeñas y medianas empresas.

4.7.2. Hay que definir una base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades (BICCIS), para mejorar la transparencia fiscal, ayudar a combatir la evasión fiscal y aumentar la creación de empleo, la inversión y el comercio en la UE.

4.8. El CESE comparte el mensaje de que la Unión necesita más (y mejor) Europa, y no menos. Para que los objetivos del MFP se materialicen de forma eficaz, el nuevo presupuesto de la UE deberá ser ejemplar, eficiente, eficaz y transparente, a fin de adquirir credibilidad ante los ciudadanos europeos y hacer que estos puedan identificar con facilidad las ventajas de Europa y los costes de la «no Europa».

Bruselas, 14 de diciembre de 2016.

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

<sup>(14)</sup> Véase la nota 10 a pie de página.

<sup>(15)</sup> El Instituto de Estudios Fiscales ha estimado que la contribución neta media anual del Reino Unido al presupuesto de la UE es del orden de los 8 000 millones EUR. Véase el Instituto de Estudios Fiscales, 2016, El presupuesto de la UE: una guía. IFS Briefing Note BN 181. Browne, J., Johnson, P., Phillips, D.

<sup>(16)</sup> Véase el Dictamen del CESE para la próxima legislatura europea sobre *Completar la unión económica y monetaria — Las propuestas del Comité Económico y Social Europeo para la próxima legislatura europea* (DO C 451 de 16.12.2014, p. 10).

<sup>(17)</sup> Dictamen del CESE sobre la «Revisión del presupuesto de la UE» (DO C 248 de 25.8.2011, p. 75).

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva (UE) 2016/1164 en lo que se refiere a las asimetrías híbridas con terceros países»**

[COM(2016) 687 final — 2016/0339 (CNS)]

(2017/C 075/13)

Ponente general: **Mihai IVAȘCU**

Consulta	Consejo, 21.11.2016
Fundamento jurídico	Artículo 115 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Unión económica y monetaria y cohesión económica y social
Aprobado en el pleno	14.12.2016
Pleno n.º	521
Resultado de la votación	176/1/4
(a favor/en contra/abstenciones)	

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) valora los esfuerzos que está llevando a cabo la Comisión en la lucha contra la planificación fiscal agresiva, bajo la forma de la Directiva de lucha contra la elusión fiscal <sup>(1)</sup>, que se complementa con el proyecto BEPS de la OCDE <sup>(2)</sup> y responde a las peticiones de las partes interesadas europeas, como la sociedad civil, los Estados miembros y el Parlamento Europeo.

1.2. Aunque, como indica también la OCDE, un análisis económico preciso del impacto de las asimetrías híbridas es difícil de realizar, el CESE considera que la adopción de la Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva (UE) 2016/1164 en lo que se refiere a las asimetrías híbridas con terceros países <sup>(3)</sup> (en lo sucesivo, «Directiva») debería aumentar de forma significativa los ingresos del impuesto sobre sociedades en todos los Estados miembros.

1.3. El CESE considera que esta Directiva solo alcanzará todo su potencial si también se aplican normas similares en terceros países. Resulta de suma importancia, con vistas a su aplicación eficaz, que existan unas condiciones igualitarias y equitativas en la política fiscal global. Sin ellas, el mercado único podría perder parte de su atractivo, en beneficio de mercados menos regulados, mientras que la incidencia positiva de la Directiva se vería disminuida.

1.4. El CESE comparte la opinión de que las asimetrías deben abordarse únicamente cuando una de las empresas asociadas detente un control efectivo sobre la otra empresa asociada, mediante una participación en forma de derechos de voto, derechos de propiedad de capital o derechos sobre los beneficios del 50 % o más.

1.5. El Comité cree que debe prestarse una atención especial a las asimetrías importadas que socavan la eficacia de las normas destinadas a eliminar las asimetrías híbridas, y considera que se necesitan clarificaciones suplementarias a fin de garantizar una ejecución coherente en todos los Estados miembros.

1.6. Por lo que respecta a los diferentes ejercicios de contabilización fiscal presentes en las distintas jurisdicciones, el CESE comparte la opinión de que las diferencias no deberían dar lugar a asimetrías en los resultados fiscales. No obstante, el contribuyente debe notificar el pago en ambas jurisdicciones en un plazo razonable.

1.7. Si bien apoya el planteamiento actual de las asimetrías híbridas, el CESE considera que los Estados miembros también deberían analizar las causas de las mecanismos híbridos asimétricos, colmar las posibles lagunas y evitar las prácticas de planificación fiscal agresiva, en lugar de limitarse a intentar obtener ingresos fiscales.

<sup>(1)</sup> COM(2016) 26 final.

<sup>(2)</sup> Por «erosión de la base imponible y traslado de beneficios» (BEPS, por sus siglas en inglés) se entienden las estrategias de elusión fiscal que explotan lagunas y asimetrías en la normativa fiscal para trasladar artificialmente los beneficios a lugares con escasa o nula tributación (<http://www.oecd.org/ctp/beps/>).

<sup>(3)</sup> COM(2016) 687 final.

1.8. El CESE recomienda a todos los Estados miembros que estudien la posibilidad de introducir e imponer sanciones a los contribuyentes que se beneficien de mecanismos híbridos asimétricos, al objeto de prevenir o combatir tales prácticas.

1.9. El CESE propone que la Comisión decida elaborar un amplio informe que describa el estado de ejecución de la Directiva en todos los Estados miembros, así como la situación a nivel mundial en lo que respecta a los mecanismos híbridos asimétricos.

1.10. Asimismo considera que los Estados miembros deben compartir información pertinente y buenas prácticas a fin de acelerar este proceso y garantizar una aplicación uniforme.

## 2. Antecedentes del dictamen, incluida la propuesta legislativa en cuestión

2.1. En enero de 2016, la Comisión Europea presentó el paquete de lucha contra la elusión fiscal, que forma parte del programa para una fiscalidad de las empresas más justa y eficaz <sup>(4)</sup>. Dicho paquete comprende medidas concretas para evitar la planificación fiscal agresiva, impulsar la transparencia fiscal y crear las condiciones para que todas las empresas de la Unión compitan en pie de igualdad.

2.2. El paquete de medidas consta de una comunicación global <sup>(5)</sup> en la que se exponen el marco político, económico e internacional de la lucha contra la planificación fiscal agresiva y los principales instrumentos siguientes: una Directiva de lucha contra la elusión fiscal <sup>(6)</sup>, una Directiva que modifica la Directiva sobre cooperación administrativa <sup>(7)</sup>, una Recomendación de la Comisión sobre convenios fiscales <sup>(8)</sup> y una Comunicación sobre una estrategia exterior de la UE <sup>(9)</sup> relativa a la cooperación con terceros países en materia de gobernanza en el ámbito fiscal.

2.3. El 12 de julio de 2016, el Consejo Ecofin realizó una declaración sobre las asimetrías híbridas en la que pedía a la Comisión Europea que presentase una propuesta sobre asimetrías híbridas que afecten a terceros países con unas normas coherentes y no menos eficaces que las normas recomendadas por el informe sobre la acción 2 del proyecto BEPS de la OCDE. La mayoría de los Estados miembros se han comprometido a poner en práctica estas recomendaciones.

2.4. La Directiva modifica la Directiva de lucha contra la elusión fiscal y se integra en un paquete formado, asimismo, por la propuesta de base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades (BICCS) y la propuesta sobre una base imponible común del impuesto sobre sociedades (BICIS), cuyas normas en materia de asimetrías híbridas son coherentes con las contempladas en la Directiva.

2.5. Habida cuenta del respaldo de los Estados miembros y de las declaraciones del Consejo Ecofin sobre este asunto, la Comisión ha elaborado una propuesta por la que se modifica la Directiva (UE) 2016/1164 en lo que se refiere a las asimetrías híbridas con terceros países, como las asimetrías de establecimientos permanentes híbridos, las transferencias híbridas, las asimetrías importadas y las asimetrías de sociedades con doble residencia.

2.6. Dado que las orientaciones no vinculan a los Estados miembros, es necesario adoptar normas vinculantes para garantizar que estos luchen con eficacia contra dichas asimetrías. Si los Estados miembros actuasen independientemente, esto no haría sino agravar la fragmentación del mercado interior y permitir la persistencia de las asimetrías, además de que se perdería una recaudación fiscal considerable.

2.7. El objetivo de la propuesta de la Comisión es tratar las situaciones de asimetría atribuibles a diferencias en la calificación jurídica de una entidad o un instrumento financiero. Dicha propuesta trata, asimismo, las situaciones de asimetría derivadas de las distintas normas sobre el tratamiento de una presencia comercial como establecimiento permanente. Con arreglo a las normas incluidas en la propuesta, los Estados miembros estarán obligados a denegar la deducción de un pago por el contribuyente o a exigirle que incluya un pago o un beneficio en su renta imponible, según proceda.

2.8. Por último, la Directiva no conlleva una armonización completa, sino que se limita a combatir la planificación fiscal agresiva que recurre a mecanismos híbridos asimétricos afrontando las situaciones de deducción en un Estado sin la inclusión de la renta en la base imponible del otro Estado o de no imposición de la renta en un Estado sin la inclusión en el otro Estado, además de rectificar los casos de doble imposición.

<sup>(4)</sup> [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/business/company-tax/anti-tax-avoidance-package\\_en](http://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/anti-tax-avoidance-package_en)

<sup>(5)</sup> COM(2016) 23 final.

<sup>(6)</sup> COM(2016) 26 final.

<sup>(7)</sup> COM(2016) 25 final.

<sup>(8)</sup> C(2016) 271 final.

<sup>(9)</sup> COM(2016) 24 final.

### 3. Observaciones generales

3.1. El CESE reconoce que los actuales sistemas del impuesto sobre sociedades se elaboraron en función de las realidades económicas de un tiempo pasado, en el que las empresas estaban física y legalmente vinculadas a los mercados locales. Puesto que, por lo general, este ya no es el caso, debe adaptarse el marco tributario al entorno internacional y a los desafíos que se plantean en la actualidad.

3.2. El CESE valora los esfuerzos que está llevando a cabo la Comisión en este ámbito, bajo la forma de la Directiva de lucha contra la elusión fiscal, que se complementa con el proyecto BEPS de la OCDE y responde a las peticiones de las partes interesadas europeas, como la sociedad civil, los Estados miembros y el Parlamento Europeo.

3.3. El CESE respalda las conclusiones de la OCDE y el G20 en este ámbito y las reglamentaciones que viene a introducir la Directiva.

3.4. El CESE reconoce que la propuesta persigue los mecanismos híbridos asimétricos identificados en el informe sobre la acción 2 del proyecto BEPS de la OCDE<sup>(10)</sup> y no aborda las situaciones en que los impuestos pagados son escasos o nulos como consecuencia de un tipo impositivo bajo o de un sistema fiscal específico de la jurisdicción.

3.5. Los mecanismos híbridos asimétricos se consideran una técnica generalizada de planificación fiscal agresiva practicada por empresas multinacionales que establecen oficinas legales o comerciales en múltiples países, ya sean Estados miembros o terceros países. Puesto que actualmente la Directiva 2016/1164 del Consejo solo aborda las asimetrías híbridas que se producen en los Estados miembros, el CESE conviene en que es necesario modificarla introduciendo normas específicas para los casos en que se vean afectados terceros países, con el mero propósito de proteger el mercado único. No obstante, el CESE señala que las normas aplicables dentro de la Unión están supeditadas a que el tercer país de que se trate aplique normas de asimetría híbrida a la situación específica.

3.6. El CESE ya ha expresado que la planificación fiscal agresiva contribuye a erosionar la base imponible de los Estados miembros por un valor de 50 000 a 70 000 millones EUR anuales<sup>(11)</sup>, y que las asimetrías híbridas suponen un porcentaje nada desdeñable y acarrearán efectos negativos importantes para los ingresos fiscales, así como para la competencia, la equidad y la transparencia. Aunque, como ha señalado también la OCDE, resulta difícil llevar a cabo un análisis económico preciso del impacto de las asimetrías híbridas, el CESE cree que con la adopción de la Directiva se incrementará considerablemente el impuesto sobre sociedades en todos los Estados miembros.

3.7. No se realizó ninguna evaluación de impacto de la propuesta, por lo que respecta a la Directiva que modifica, dados los fuertes vínculos con el informe global sobre BEPS de la OCDE, el documento de trabajo de los servicios de la Comisión<sup>(12)</sup> que proporciona un importante análisis, las consultas que ya se habían llevado a cabo y la petición recogida en la declaración del Consejo de que la Directiva se presentase en octubre de 2016 a más tardar. Los Estados miembros están obligados a adoptar las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la Directiva y a comunicarlas a la Comisión Europea, a más tardar el 31 de diciembre de 2018. El CESE está de acuerdo en que en este momento no es necesaria una evaluación del impacto.

3.8. Se pide a la Comisión que evalúe la aplicación de la Directiva a los cuatro años de su entrada en vigor y que presente al Consejo un informe al respecto. Sin embargo, el CESE sugiere que la Comisión evalúe anualmente cuál es la situación de aplicación y que presente al Consejo, un año después del plazo propuesto, una evaluación de la aplicación. Dicha evaluación de la aplicación debería incluir un estudio pormenorizado de la legislación de aplicación adoptada en los Estados miembros, así como un estudio exhaustivo sobre los terceros países que hayan incorporado las reglamentaciones sobre BEPS de la OCDE o estén en proceso de hacerlo y sobre la posición del mercado único de la Unión en el panorama mundial. Por otro lado, el CESE recomienda que la Comisión incluya en el informe cualquier alteración de los marcos legislativos nacionales, es decir, otros resultados fiscales, mercantiles o reglamentarios, en caso de que se produzcan tales situaciones.

3.9. El CESE recomienda que, sobre la base de la evaluación de la aplicación, la Comisión elabore una amplia evaluación de impacto sobre los efectos de la Directiva para el mercado único. Este estudio debería llevarse a cabo en cuanto se disponga de los datos necesarios de los Estados miembros.

<sup>(10)</sup> <http://www.oecd.org/ctp/neutralising-the-effects-of-hybrid-mismatch-arrangements-action-2-2015-final-report-9789264241138-en.htm>

<sup>(11)</sup> DO C 264 de 20.7.2016, p. 93.

<sup>(12)</sup> [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/swd\\_2016\\_345\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/swd_2016_345_en.pdf)

#### 4. Observaciones específicas

4.1. La Directiva añade una definición amplia de «empresa asociada» que incluye las entidades que formen parte del mismo grupo consolidado a efectos de contabilidad y las empresas en cuya gestión el contribuyente tenga una influencia significativa o que tengan una influencia significativa en la gestión del contribuyente. El CESE comparte la opinión de que las asimetrías deben abordarse únicamente cuando una de las empresas asociadas detente un control efectivo sobre la otra empresa asociada.

4.2. El CESE respalda las normas adicionales que introduce la Directiva, aunque es de suma importancia, con vistas a su aplicación eficaz, que existan unas condiciones igualitarias y equitativas en la política fiscal global. Sin ellas, el mercado único podría perder parte de su atractivo, en beneficio de mercados menos regulados.

4.3. El CESE opina que, en las situaciones en que es posible una asimetría híbrida, las inversiones transfronterizas se ven efectivamente favorecidas en comparación con las inversiones nacionales, lo que provoca una distorsión clara del mercado único.

4.4. El Consejo ha propuesto el 31 de diciembre de 2018 como plazo para que los Estados miembros incorporen la Directiva a su ordenamiento jurídico interno. El plazo parece razonable a juicio del CESE, aunque advierte de que el progreso de la aplicación debería supervisarse de cerca, de forma que todos los Estados miembros alcancen los objetivos de la Directiva dentro del plazo previsto. Si las acciones no se emprenden de manera coherente, la competitividad de las empresas a escala de la Unión podría verse gravemente perjudicada.

4.5. Dado que el plan de acción BEPS es un acuerdo alcanzado por consenso sin ninguna disposición vinculante, y que no todos los Estados miembros de la Unión pertenecen a la OCDE, el CESE valora positivamente el apoyo de los Estados miembros que no pertenecen a la OCDE a la coordinación y ejecución del proyecto BEPS. No obstante, el CESE recomienda que se preste especial atención al proceso de aplicación en tales países, por lo que respecta tanto a la Directiva como a la propia Directiva de lucha contra la elusión fiscal.

4.6. La Directiva no propone sanciones para los contribuyentes, ya que es competencia de los Estados miembros aplicarlas o no. El CESE recomienda a los Estados miembros que examinen pormenorizadamente esta cuestión y apliquen medidas coercitivas si consideran que ello permitirá evitar o combatir las asimetrías híbridas.

4.7. Puesto que la Directiva de lucha contra la elusión fiscal no aborda otros tipos de asimetrías, como los mecanismos híbridos asimétricos de establecimientos permanentes, las transferencias híbridas, las asimetrías importadas y las asimetrías de sociedades con doble residencia, el CESE opina que la ampliación del artículo 9 está correctamente detallada.

4.8. Por lo que respecta a los diferentes ejercicios de contabilización fiscal presentes en las distintas jurisdicciones, el CESE comparte la opinión de que las diferencias temporales no deberían dar lugar a asimetrías en los resultados fiscales. No obstante, el contribuyente debe notificar el pago en ambas jurisdicciones en un plazo razonable, con vistas a evitar deducciones sin inclusión.

4.9. El CESE recomienda a todos los Estados miembros que examinen más detenidamente las causas profundas de los mecanismos híbridos asimétricos, colmen las posibles lagunas y eviten las prácticas de planificación fiscal agresiva, en lugar de centrarse meramente en la obtención de ingresos fiscales.

4.10. El Comité cree que debe prestarse una atención especial a las asimetrías importadas que socavan la eficacia de las normas destinadas a eliminar las asimetrías híbridas. El CESE respalda los esfuerzos de la Comisión por neutralizar la doble deducción o la deducción sin inclusión generadas por las asimetrías importadas, tal como se establece en el artículo 9, apartados 4 y 5, pero cree que son necesarias más aclaraciones.

4.11. Por último, el CESE recomienda que todos los Estados miembros compartan información y buenas prácticas pertinentes durante el período de aplicación a fin de acelerar el proceso y garantizar que este sea coherente.

Bruselas, 14 de diciembre de 2016.

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

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países con fines de empleo de alta capacitación»**

[COM(2016) 378 final — 2016/0176 (COD)]

(2017/C 075/14)

Ponente: **Peter CLEVER**

Consulta	Parlamento Europeo, 4.7.2016
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Consulta	Consejo de la Unión Europea, 20.7.2016
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en sección	22.11.2016
Aprobado en el pleno	14.12.2016
Pleno n.º	521
Resultado de la votación	195/0/7
(a favor/en contra/abstenciones)	

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. En un contexto de cambio demográfico, la UE depende también de la entrada de trabajadores altamente capacitados para garantizar el crecimiento y el bienestar. La activación del potencial existente en los mercados de trabajo nacionales — por muy importante que ello sea indudablemente en la política nacional— no es suficiente; lo que se requiere más bien es una estrategia europea común que se centre en captar especialistas, ya que, a escala mundial, Europa como entidad puede posicionarse mejor que los Estados miembros por separado.

1.2. Una estrategia común encaminada a captar especialistas de terceros países debería concebirse como un todo coherente y cubrir la totalidad de los ámbitos relevantes, desde los primeros contactos con los especialistas interesados en inmigrar hasta la tramitación de los derechos de pensión. Asimismo, debería tomarse en consideración en primer lugar a los inmigrantes que han cursado una parte de sus estudios de enseñanza superior en el país de acogida. Habrá que tener en cuenta el impacto de la inmigración de trabajadores especializados en sus países de origen y apoyar a estos países para que sigan desarrollando sus sistemas educativos.

1.3. Además, también es importante lograr el mayor consenso posible que permita que los Estados miembros se comprometan con esta estrategia y apliquen de forma coherente las medidas adoptadas a nivel de la UE. Para ello, habrá que prestar atención a una participación más estrecha de los interlocutores sociales nacionales y europeos. En la contratación de nacionales de terceros países deberán garantizarse la igualdad de trato y la no discriminación.

1.4. Un elemento de actuación importante de una política de inmigración laboral coherente es la política de admisión. En este ámbito, unas normas comunes pueden facilitar el acceso a los mercados laborales europeos a los nacionales de terceros países pese a que, con todo, constituyen una intervención significativa en la soberanía nacional. De ahí que, en un principio, en el presente dictamen deban ponderarse las ventajas e inconvenientes de una mayor armonización. En las circunstancias actuales, una armonización plena de la política de admisión no parece ni útil ni necesaria.

1.5. En su estado actual, la propuesta presentada por la Comisión Europea para revisar la «tarjeta azul» va demasiado lejos, ya que priva a los Estados miembros de la posibilidad de mantener vías de acceso para profesionales muy capacitados adaptadas a sus necesidades específicas. No obstante, es conveniente velar por que, en el futuro, la tarjeta azul se utilice en mayor medida para la admisión de profesionales altamente capacitados procedentes de terceros países en los países de la UE, puesto que puede constituir, al igual que la tarjeta verde estadounidense, una marca para que la Unión se presente como región de destino atractiva para una inmigración de trabajadores altamente capacitados.

1.6. En líneas generales, cabe valorar positivamente la propuesta de la Comisión para revisar la tarjeta azul, ya que aumenta su atractivo como vía de entrada en la UE y, en especial, facilita claramente la movilidad de los titulares de la tarjeta azul dentro de la Unión. En este contexto, acoge muy favorablemente la mejora de las posibilidades para estancias por razones comerciales en otros Estados miembros de la UE.

1.7. También las nuevas facilidades para la concesión de la tarjeta azul son correctas. Sin embargo, cabe cuestionar seriamente la reducción de los umbrales salariales. Unos umbrales por debajo de la media salarial nacional serán rechazados por las personas altamente cualificadas.

1.8. Lo mismo sucede con la posibilidad facultativa de sustituir un título académico por la experiencia laboral correspondiente. En este caso, debería considerarse la posibilidad de reducir la experiencia laboral correspondiente necesaria de cinco a tres años y también sería razonable contar con indicaciones sobre los criterios según los cuales debe efectuarse la valoración.

## **2. Contexto: la importancia de la inmigración laboral de profesionales altamente capacitados para la Unión Europea y la necesidad de una estrategia europea para captar especialistas**

2.1. La política de migración tiene diferentes objetivos. Uno es estabilizar la base de la mano de obra en los países más afectados por el cambio demográfico. Otro es la asunción de la responsabilidad social en el mundo en forma de acogida de refugiados. **Habida cuenta de la multiplicidad de ángulos desde los que se puede abordar la cuestión, el presente dictamen se centrará en la inmigración de trabajadores especialistas altamente capacitados procedentes de terceros países.**

2.2. Sin inmigración de terceros países, el cambio demográfico supondrá en las próximas dos décadas una disminución considerable de la población en edad de trabajar en la Unión Europea. A la vez, el número de personas mayores crecerá notablemente. **Esta evolución planteará grandes retos** a la configuración de los presupuestos públicos, puesto que habrá menos contribuyentes (netos) para más beneficiarios (netos) de prestaciones estatales. Además, habrá escasez de mano de obra en el mercado de trabajo.

2.3. Para poder controlar estos efectos negativos del cambio demográfico, en primer lugar deberá elevarse el potencial de mano de obra que exista en los Estados miembros de la UE. Para ello habrá que hacer grandes esfuerzos, en particular entre los grupos de personas socialmente desfavorecidas, para capacitarlas para el mercado laboral. También la movilidad dentro de la Unión Europea podrá contribuir a medio plazo a estabilizar la base de la mano de obra en los países más afectados por el cambio demográfico. Esta movilidad dentro de la UE aún no se utiliza en la medida en que sería jurídica y operativamente posible. Sin embargo, ambos factores, considerados en su conjunto, no serán suficientes. **Esto deberá completarse con una estrategia específica a largo plazo encaminada a promover la inmigración legal de especialistas capacitados de terceros países.**

2.4. Actualmente, **la situación imperante en el mercado de trabajo de los Estados miembros es muy dispar.** Mientras que algunos países presentan escasez de especialistas; en otros, el desempleo es elevado, con la consecuencia de que también la demanda de mano de obra inmigrante y las oportunidades de integración para los inmigrantes de terceros países difieren sustancialmente. **Por ello, las estrategias de inmigración deberán variar de un Estado miembro a otro.**

2.5. A la vez, se requiere una mayor cooperación para captar especialistas altamente capacitados para los mercados de trabajo europeos. A diferencia de los trabajadores poco capacitados, estas personas también cuentan con la posibilidad de emigrar a otros países, sobre todo a los países anglosajones, y son muy solicitados por estos, de modo que Europa compite en este ámbito. **Solo un 31 % de los inmigrantes altamente capacitados de países que no pertenecen a la Unión y que emigran a la OCDE optan por un Estado miembro de la Unión.** Uno de los principales obstáculos a la migración de trabajadores altamente capacitados hacia la UE es la falta de conocimiento de las distintas lenguas nacionales. Otro es que, en particular, con frecuencia no se suelen conocer bien muchos de los países más pequeños y, por ello, podrían percibirse de manera errónea como destinos poco atractivos.

2.6. Habida cuenta de estas circunstancias, a la UE le compete un papel importante para aunar las actividades que los Estados miembros realizan para captar especialistas altamente capacitados de terceros países y, por consiguiente, hacerlas más eficaces, lo cual, en la competencia por captar especialistas con movilidad internacional, supone grandes ventajas si los Estados miembros se presentan conjuntamente como Europa. **Para aumentar el atractivo de la UE como región objetivo para inmigrantes altamente capacitados de terceros países es necesario concebir una estrategia europea específica para captar especialistas**, puesto que solo así la Unión podrá mantener y mejorar su nivel en la competencia mundial por conquistar personal altamente cualificado.

2.7. El éxito de una estrategia europea encaminada a captar especialistas dependerá fundamentalmente de la medida en que esta contemple las circunstancias específicas nacionales y en que **los Estados miembros se identifiquen con ella**. Por ello, adoptando las medidas pertinentes, deberá aspirarse, en principio, a alcanzar un consenso lo más amplio posible, incluso respecto al marco jurídico que se requerirá para regular la inmigración de especialistas.

### 3. Elementos de una estrategia europea para captar especialistas

3.1. En el marco de una estrategia común con el objetivo de fomentar la inmigración legal de trabajadores altamente capacitados deberán concebirse medidas a escala europea para **establecer contacto y gestionar la colocación de especialistas de terceros países**. En este sentido, parece muy prometedor crear un **banco de datos de talentos europeo** en el que, de forma similar al EURES, especialistas de terceros países interesados en inmigrar puedan registrarse con sus cualificaciones y en la que los empleadores interesados puedan contactar con ellos directamente. Otros elementos de una estrategia europea encaminada a captar especialistas deberían ser la **facilitación de oferta informativa** sobre la Unión, las respectivas disposiciones de inmigración y la situación del mercado de trabajo en los Estados miembros. A ello deberían añadirse un **marco apropiado para la movilidad** de los profesionales procedentes de terceros países dentro de la UE, un **procedimiento armonizado de reconocimiento de las cualificaciones** de terceros países y el establecimiento de una **cultura europea de bienvenida**, que contrarreste el resentimiento de la población local hacia los inmigrantes. Este marco debería desarrollarse con la participación de los interlocutores sociales nacionales y europeos.

3.2. Deberá incluirse una estrategia encaminada a promover la inmigración legal de especialistas capacitados de terceros países que tenga en cuenta no solo a las personas que ya llegan completamente formadas a los Estados miembros de la UE sino también a las personas que han cursado parte o la totalidad de sus estudios en el territorio europeo. En este contexto, se valoran muy positivamente las facilidades que se han introducido en la **nueva Directiva (UE) 2016/801 relativa a los requisitos de entrada y residencia de los nacionales de terceros países con fines de investigación y estudios** sobre la posibilidad de que los estudiantes trabajen durante sus estudios y la posibilidad de que, al final de sus estudios, los interesados puedan permanecer en el país por lo menos nueve meses para buscar trabajo. Esto debe ir acompañado de una oferta de información específica y asesoramiento para las universidades que informan a los estudiantes de terceros países sobre sus perspectivas en el mercado de trabajo de la UE.

3.3. Los nacionales de terceros países admitidos legalmente en la UE **no deben ser discriminados**. En particular, deberán tener una retribución como la que sea habitual para la población local y recibir el mismo trato en cuanto a las condiciones de trabajo.

3.4. Respecto al **contacto con especialistas plenamente formados**, deberá procederse **con mucha cautela**, ya que, en muchos de los países de origen potenciales hay también escasez de especialistas con buenas cualificaciones. En esos países hay que evitar una fuga de cerebros. Sin embargo, la inmigración temporal de trabajadores capacitados en el marco de la «circulación de cerebros» puede contribuir al desarrollo económico de los terceros países. En ese caso, deberá velarse por que el retorno temporal al país de origen no entrañe la extinción automática del permiso de trabajo existente en el Estado miembro de la UE de que se trate. En cualquier caso, una estrategia específica encaminada a captar especialistas de países poco desarrollados debería ir acompañada de medidas de política de cooperación al desarrollo para ayudar, entre otros, a los países de origen a desarrollar sus sistemas educativos. Esta política de desarrollo deberá orientarse en interés de los países de origen y no puede tener por objetivo incrementar el potencial futuro de contratación de profesionales cualificados procedentes de estos países.

3.5. Para frenar la inmigración ilegal, la UE tiene previsto celebrar **nuevas asociaciones de migración específicas con importantes países de origen y de tránsito**. Estas asociaciones deberán servir también para promover la migración legal. Hasta ahora prácticamente no se ha hecho uso de este tipo de asociaciones de migración. Para ello, pueden acordarse medidas específicas encaminadas a formar especialistas en los países asociados y a simplificar la inmigración a Europa (dado el caso, mediante cupos). Así es como también puede contrarrestarse la migración ilegal, ya que de esta forma se ofrece una alternativa legal a muchos interesados en inmigrar, que, por lo general, presupone más inversiones en educación, y esto, a su vez, puede incidir positivamente en el nivel de formación de los países de origen.

#### 4. Necesidad y límites de una política de admisión unificada

4.1. La política de admisión es una parte importante de una estrategia de captación de especialistas. No solo regula el acceso para ciudadanos de terceros países al mercado de trabajo del respectivo Estado miembro, sino que también regula hasta qué punto podrán circular dentro de la UE y traer consigo a sus familiares o hacerlos venir. Estas cuestiones también revisten una gran importancia para atraer especialistas de terceros países a la Unión.

4.2. La adopción de normas uniformes con validez en toda la UE para la concesión de permisos de residencia constituye con todo una fuerte intervención en la soberanía nacional. De ello se deduce que cuanto más se armonicen los marcos normativos nacionales sobre los permisos de residencia y cuanto menor sea el margen de apreciación del que disponen los Estados miembros, más intensamente se percibirá como intervención. Por eso, antes de decidir sobre unos criterios uniformes de admisión deberán ponderarse a fondo las ventajas de adoptar normas a escala de la Unión y las disparidades que existen entre las necesidades y los intereses nacionales.

4.3. Las **necesidades de trabajadores de terceros países varían mucho de un Estado miembro a otro**. Por ello, el artículo 79 del TFUE permite acertadamente que a escala de la Unión se desarrolle una política de inmigración común, pero no anula el derecho de los Estados miembros a establecer una política de admisión nacional. En efecto, los criterios de admisión nacionales aplicables a la migración por razones de trabajo procedente de terceros países tienen en cuenta mejor, por lo general, las particularidades de los mercados de trabajo nacionales. Los análisis de la situación del mercado laboral también pueden ser importantes para orientar la inmigración de población activa y deberían seguir dejándose a la discreción de los Estados miembros.

4.4. **No obstante, un marco común es absolutamente necesario**, puesto que las economías de los Estados miembros están estrechamente interrelacionadas debido al mercado interior europeo. Por ejemplo, muchas empresas poseen centros de producción en varios países de la Unión y comercializan en toda la UE sus productos y servicios. Por lo tanto, también es frecuente que las empresas se vean obligadas a contratar empleados de terceros países con cualificaciones especiales por períodos breves en diferentes países. Si estas no entran dentro del ámbito de aplicación de la Directiva sobre los traslados dentro de una misma empresa, la contratación de ciudadanos de terceros países se complica si el permiso de residencia correspondiente no da derecho a trabajar en otro país de la Unión. También se plantean problemas similares para los inmigrantes que se instalan como autónomos en un país de la Unión y quieren o tienen que operar con su empresa en varios Estados de la UE. **Es fundamental atender a esta necesidad de movilidad de los ciudadanos altamente capacitados de terceros países.**

#### 5. Experiencias con la tarjeta azul de la UE y necesidad de introducir reformas

5.1. Junto con otros instrumentos, la tarjeta azul de la UE es un componente importante de una estrategia común para captar especialistas altamente capacitados. **Ofrece un gran potencial para captar especialistas de terceros países**, puesto que puede constituir, al igual que la tarjeta verde estadounidense, un instrumento de mercadotecnia para que la Unión se presente como región de inmigración. Además, simplifica a los profesionales altamente capacitados interesados en inmigrar la posibilidad de valorar sus oportunidades de acceso a los mercados de trabajo europeos, puesto que en todos los Estados miembros se aplican, al menos en cuanto a su estructura, los mismos criterios. De esta forma, también puede fomentar la inmigración a la Unión.

5.2. No obstante, el **éxito de la tarjeta azul varía de un Estado miembro a otro**. Mientras que en un país como Alemania es un importante componente de la estrategia para captar especialistas, otros la utilizan poco o prácticamente nada y siguen apostando esencialmente por los permisos de residencia nacionales. En 2015 en Alemania se expidieron 14 600 tarjetas azules de las primeras 16 800 tarjetas concedidas, lo que representa casi el 90 %. En ningún otro Estado miembro de la Unión este número superó las 1 000. En una serie de países de la Unión se emitieron, incluso, menos de veinte tarjetas azules. Entre estos países figuran también Estados miembros con una situación de mercado de trabajo comparativamente buena como los Países Bajos y Suecia.

5.3. Esto significa que muchos Estados miembros no utilizan la tarjeta azul de la UE como instrumento estratégico para captar especialistas altamente capacitados de terceros países. Por consiguiente, los especialistas procedentes de terceros países interesados en inmigrar tampoco perciben, en general, la tarjeta azul de la UE como una marca de la política de inmigración común de la Unión y la tarjeta tampoco puede desplegar plenamente su potencial. Ante esta situación, la Comisión ha presentado una propuesta de reforma de la tarjeta azul de la UE.

5.4. **En líneas generales, cabe valorar positivamente la propuesta de la Comisión para revisar la tarjeta azul,** dado que se fija como objetivo abordar ámbitos temáticos importantes como la interacción con otros permisos de residencia nacionales, la movilidad de los especialistas de terceros países dentro de la Unión y los criterios de concesión simplificados, y ofrecer soluciones. **No obstante, es conveniente introducir algunas correcciones importantes.**

5.5. La propuesta de la Comisión prevé que no se conceda otro permiso de residencia más que la tarjeta azul de la UE a los trabajadores extranjeros altamente capacitados procedentes de terceros países. Quedarían exceptuados solamente los grupos profesionales especiales como los trabajadores autónomos y los científicos. La rigidez hace que los Estados miembros tengan dificultades a la hora de definir su política de inmigración en función de sus necesidades de especialistas y de responder específicamente a situaciones de escasez de mano de obra especiales. Por lo tanto, **no es apropiado prohibir estrictamente otras vías de acceso a los trabajadores por cuenta ajena altamente capacitados, sino que debería dejarse a los Estados miembros la posibilidad de seguir manteniendo sus sistemas nacionales.**

5.6. **No obstante, la tarjeta azul de la UE deberá estar más integrada en las políticas de admisión de los Estados miembros.** Para ello, debería incorporarse en los considerandos de la Directiva un pasaje en el que se instara a los Estados miembros a dar preferencia a la concesión de una tarjeta azul sobre los permisos de residencia nacionales, cuando el solicitante correspondiente cumpla los criterios que se aplican a la concesión de esta tarjeta. De esta forma, los márgenes de maniobra nacionales no se verán tan limitados como en el caso de una prohibición de otros permisos. Asimismo, cabe señalar que el éxito de la tarjeta azul de la UE no se alcanzará solo incluyendo las regulaciones pertinentes en la Directiva de la Unión sino que para ello será también necesario que los Estados miembros se identifiquen plenamente con la tarjeta azul de la UE. La tarjeta solo podrá tener éxito cuando los Estados miembros reconozcan el valor añadido que aporta la tarjeta azul.

5.7. Es razonable reducir los límites salariales; no obstante, la propuesta de la Comisión va demasiado lejos.

5.7.1. Los umbrales salariales actuales de un mínimo de 1,5 veces el salario anual bruto medio o 1,2 veces en profesiones con vacantes difíciles de cubrir pueden ser un obstáculo en determinados Estados miembros, sobre todo, para quienes ingresan en el mercado laboral. Por eso, reducir estos umbrales puede ser un paso correcto, al que, no obstante, se oponen los sindicatos. En opinión del CESE, es preciso garantizar que los trabajadores altamente capacitados que ingresan en el mercado laboral no reciban en ningún caso una remuneración inferior al salario medio. El umbral de 0,8 veces que plantea la propuesta de la Comisión es demasiado bajo.

5.7.2. Esta apreciación se basa en el hecho de que en el cálculo del salario bruto medio entran todos los trabajadores y que los trabajadores altamente cualificados, incluso como principiantes que se presentan para un empleo adecuado a sus cualificaciones, deberían poder aspirar, por regla general, a salarios que superen la media. **Si en un Estado miembro hay escasez de especialistas, es razonable fijar límites de salarios comparativamente más bajos para la concesión de la tarjeta azul de la UE; no obstante, si el desempleo de la población activa cualificada es elevado, por regla general, convendrá fijar límites más altos.** Además, no se debería dar lugar a la impresión de que la tarjeta azul de la UE sirve para traer mano de obra «barata» a la Unión. Esta situación también podría empañar la posible aceptación de la reglamentación.

5.7.3. Asimismo, cabe observar que la Directiva sigue regulando con poca claridad **cómo calcular el salario medio de referencia**, lo que puede tener una incidencia importante en los umbrales salariales que se consideren finalmente válidos.

5.8. Se acogen con satisfacción las nuevas facilidades previstas para la concesión de la tarjeta azul de la UE.

5.8.1. Es un paso correcto la propuesta de la Comisión de **reducir de 12 a 6 meses el plazo de vigencia mínimo** del contrato de trabajo que deberá presentarse para obtener la tarjeta azul de la UE, puesto que para los empleadores que no están seguros de las capacidades efectivas de un trabajador altamente capacitado procedente de un tercer país es más simple la contratación y, por ende, la inmigración.

5.8.2. También se valora positivamente la **posibilidad** que sigue vigente **de sustituir un título académico por la experiencia laboral correspondiente**, lo que no obstante debería seguir siendo facultativo. **También, debería considerarse la posibilidad de reducir la experiencia laboral comparable necesaria de cinco a tres años. En este sentido, también es razonable contar con indicaciones** sobre los criterios según los cuales debe efectuarse la valoración para que su interpretación no difiera demasiado de un Estado miembro a otro.

5.8.3. Es razonable **abrir la tarjeta azul de la UE a los ciudadanos de terceros países beneficiarios de protección** que cumplan los requisitos de una inmigración cualificada, pues debe simplificarse el acceso al mercado de trabajo a los refugiados con buenas cualificaciones.

5.9. Las **nuevas regulaciones sobre movilidad de titulares de la tarjeta azul dentro de la UE** son un paso importante.

5.9.1. Cuando se requiera, también podría emplearse por un breve período de tiempo a personas altamente capacitadas en otros Estados miembros. Por ello, la propuesta de la Comisión de **regular** claramente **las estancias por razones comerciales en otros Estados miembros** constituye un paso importante en la dirección correcta. Debería volverse a debatir con profesionales la duración máxima propuesta de 90 días dentro de un período de 180 días.

5.9.2. La posibilidad de **solicitar una tarjeta azul un año más tarde en otro Estado miembro de la Unión sin tener que volver a pasar por un examen en profundidad de las cualificaciones** es un paso positivo para fomentar la movilidad dentro de la UE.

#### 6. La política de integración, componente importante de la estrategia europea encaminada a captar especialistas

6.1. Para garantizar la oferta de especialistas en Europa, habida cuenta del cambio demográfico, no basta con captar suficientes especialistas de terceros países para que inmigren. Más bien, hay que ofrecerles también **buenas perspectivas de integración** para que puedan desarrollar plenamente su potencial en los mercados de trabajo europeos y decidirse igualmente por permanecer a largo plazo en Europa. Por este motivo, se acoge con satisfacción el plan de acción para la integración propuesto por la Comisión, también en lo que respecta a la migración por razones de trabajo.

6.2. Cualquier modalidad de inmigración deseada constituye también la expresión del rechazo del racismo y la xenofobia. Ello está plenamente en consonancia con los valores de la UE y representa un principio rector de actuación para la política y la sociedad.

6.3. Se considera muy positivo que el plan de integración ya contemple **el tiempo previo a la llegada a Europa**, puesto que se sientan importantes bases para que la integración comience a tener éxito ya antes de arribar al país de destino, sobre todo, en lo concerniente al aprendizaje del idioma. Los cursos de idiomas y otras ofertas de formación encaminadas a una potencial inmigración a la UE, al mejorar las perspectivas de carrera en la Unión logran aumentar el atractivo de la UE como destino para los participantes en la formación procedentes de terceros países. También puedes contribuir directamente a fomentar la captación de especialistas capacitados de terceros países.

6.4. Aun cuando el plan de integración contenga algunas medidas destinadas a los profesionales altamente capacitados, como una cooperación más estrecha en materia de reconocimiento de titulaciones extranjeras, en esencia, está orientado a otros grupos de inmigrantes que requieren más apoyo. Esto también es acertado. No obstante, una estrategia común encaminada a captar especialistas de terceros países debería aunar las **ofertas de integración específicas para profesionales altamente capacitados**, además del plan de integración existente. En este contexto, nos remitimos también a las recomendaciones formuladas por el Foro Europeo de la Migración en abril de 2016.

Bruselas, 14 de diciembre de 2016.

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

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios»**

[COM(2016) 128 final — 2016/0070 (COD)]

(2017/C 075/15)

Ponentes: **Vladimíra DRBALOVÁ** y **Ellen NYGREN**

Consulta	Parlamento Europeo, 11.4.2016
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en la sección	22.11.2016
Aprobado en el pleno	14.12.2016
Pleno n.º	521
Resultado de la votación	180/84/30
(a favor/en contra/abstenciones)	

## 1. Conclusiones y propuestas

1.1. El CESE acoge con satisfacción el compromiso de la Comisión Europea de trabajar en favor de un mercado interior más justo y profundo, como una de las prioridades de su mandato, y sus esfuerzos para proporcionar un impulso adicional a la prestación transfronteriza de servicios a través de su Plan de Inversiones para Europa.

1.2. El CESE apoya la decisión de la CE de poner en práctica la Directiva 2014/67/UE <sup>(1)</sup> sobre la garantía de cumplimiento para mejorar la interpretación y aplicación comunes de la Directiva 96/71/CE <sup>(2)</sup>.

1.3. La Directiva sobre la garantía de cumplimiento y la actual propuesta de revisión específica de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores abordan distintos aspectos del uso del desplazamiento de trabajadores. No solo son complementarias entre sí sino que los resultados esperados de la ejecución de la Directiva sobre la garantía de cumplimiento también podrían ofrecer una imagen más clara de la situación real.

1.4. En principio el CESE está de acuerdo con la propuesta de la Comisión de revisar la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores. El principio de idéntica remuneración para el mismo trabajo en el mismo lugar es el principal componente del pilar de los derechos sociales en Europa.

1.5. El CESE considera que los convenios colectivos constituyen una referencia para determinar el nivel de la remuneración.

1.6. El CESE subraya que no se ha respetado el papel de exclusividad de los interlocutores sociales y se pregunta por qué no se puso en marcha una consulta adecuada de los mismos de conformidad con el artículo 154.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

1.7. En principio el CESE acoge favorablemente que la Comisión concrete la duración máxima del desplazamiento. La limitación a veinticuatro meses es un paso en la dirección correcta. Pero una limitación a seis meses se acercaría más a la realidad de las empresas.

<sup>(1)</sup> Directiva 2014/67/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativa a la garantía de cumplimiento de la Directiva 96/71/CE, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios, y por la que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1024/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior («Reglamento IMI») (DO L 159 de 28.5.2014, p. 11).

<sup>(2)</sup> Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 1996, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios (DO L 18 de 21.1.1997, p. 1).

1.8. El CESE pide que la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores aclare que la Directiva no constituye una norma máxima, sino mínima. Para ello habrá que ampliar el fundamento jurídico.

## 2. Marco político europeo

2.1. La libre circulación de trabajadores, la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios son principios fundamentales de la Unión.

2.2. Hay que distinguir la libre circulación de los trabajadores de la libre prestación de servicios contemplada en el artículo 56 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). La *libre circulación de los trabajadores* otorga a todos los ciudadanos el derecho a desplazarse libremente a otro Estado miembro para trabajar y residir allí con ese propósito, y los protege contra la discriminación en cuanto a empleo, remuneración y otras condiciones laborales en comparación con los nacionales de ese Estado miembro.

2.3. En cambio, la *libre prestación de servicios* da a las empresas el derecho a prestar servicios en otro Estado miembro. Para ello, pueden desplazar temporalmente a sus propios trabajadores a otro Estado miembro con el fin de llevar a cabo el trabajo necesario para prestar los servicios.

2.4. El 16 de diciembre de 1996, el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea adoptaron la **Directiva 96/71/CE** sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios <sup>(3)</sup>.

2.5. El objeto de dicha Directiva es conciliar el ejercicio de la libre prestación transfronteriza de servicios, contemplada en el artículo 56 del TFUE, con la apropiada protección de los derechos de los trabajadores desplazados temporalmente al extranjero a tal efecto.

2.6. En octubre de 2010, en su Comunicación titulada «Hacia un Acta del Mercado Único — Por una economía social de mercado altamente competitiva — Cincuenta propuestas para trabajar, emprender y comerciar mejor todos juntos» <sup>(4)</sup>, la Comisión presentó dos propuestas diseñadas para restablecer la confianza y el apoyo públicos, una sobre el equilibrio entre los derechos sociales fundamentales y las libertades económicas y otra sobre el desplazamiento de trabajadores.

2.7. Los interlocutores sociales europeos presentaron en marzo de 2010 un informe <sup>(5)</sup> sobre las consecuencias de las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, donde se indicaban sus grandes divergencias. Mientras que BusinessEurope se oponía a revisar la Directiva (pero aceptaba la necesidad de aclarar determinados aspectos relativos a la garantía de su cumplimiento), la CESE deseaba modificar en profundidad su contenido.

2.8. En diciembre de 2012, la Comisión publicó una propuesta sobre la garantía de cumplimiento de la Directiva 96/71/CE. La **Directiva sobre la garantía de cumplimiento** <sup>(6)</sup> establece un marco común de disposiciones, medidas y mecanismos de control apropiados que son necesarios para una implementación, aplicación y garantía de cumplimiento en la práctica mejores y más uniformes de la Directiva 96/71/CE, en especial medidas para prevenir y sancionar cualquier elusión o abuso de las normas aplicables. Al mismo tiempo, ofrece garantías para la protección de los derechos de los trabajadores desplazados y la eliminación de los obstáculos injustificados a la libre prestación de servicios.

2.9. El plazo para transponer de la Directiva sobre la garantía de cumplimiento era el 18 de junio de 2016 y, a más tardar, el 18 de junio de 2019, la Comisión debería presentar al Parlamento Europeo y al CESE un informe sobre su aplicación e implementación y proponer, en su caso, las enmiendas y modificaciones necesarias. En su revisión, la CE, tras consultar a los Estados miembros y a los interlocutores sociales europeos, evaluará la adecuación e idoneidad de todas las medidas introducidas y aplicadas, incluida la adecuación de los datos disponibles en relación con los desplazamientos de trabajadores.

<sup>(3)</sup> Véase la nota 2 a pie de página.

<sup>(4)</sup> COM(2010) 608 final/2.

<sup>(5)</sup> El texto se presentó en la Conferencia sobre el desplazamiento de los trabajadores y los derechos laborales, organizada por la Presidencia española de la Unión Europea en Oviedo el 23 de marzo de 2010. Los debates pusieron de manifiesto una vez más que las opiniones de las partes estaban divididas.

<sup>(6)</sup> Véase la nota 1 a pie de página.

### 3. Propuesta de una revisión específica de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores

3.1. Según los últimos datos disponibles, en 2014 se produjeron más de 1,9 millones de desplazamientos en la Unión, lo que representa el 0,7 % <sup>(7)</sup> de la mano de obra total y supone un aumento del 10,3 % con respecto a 2013 y del 44,4 % con respecto a 2010. Estos datos estadísticos se basan en el número de formularios A1 expedidos por las autoridades nacionales de seguridad social; se desconoce el número de trabajadores desplazados *de facto* no registrados.

3.2. La Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores de 1996 proporciona un marco reglamentario de la Unión para alcanzar un equilibrio adecuado y justo entre los objetivos de promover y facilitar la prestación transfronteriza de servicios, proteger a los trabajadores desplazados y garantizar condiciones de competencia equitativas entre los competidores extranjeros y locales.

3.3. La Comisión ha presentado ahora una propuesta para la revisión específica de esta Directiva con el objetivo de hacer frente a las prácticas desleales <sup>(8)</sup> y promover el principio de que un mismo trabajo en un mismo lugar debe remunerarse de la misma manera.

3.4. La propuesta se publicó antes del plazo límite para la transposición de la Directiva sobre la garantía de cumplimiento de 2014 y antes de que se pudiera llevar a cabo una evaluación de su aplicación. Muchos de los retos que plantea el desplazamiento de trabajadores siguen estando relacionados con el cumplimiento insuficiente de las normas y la falta de controles en los Estados miembros. Al mismo tiempo, el objetivo principal de la revisión propuesta es clarificar el principio de igualdad de remuneración. Este objetivo solo puede lograrse efectuando una revisión de la propia Directiva 96/71/CE.

3.5. En este sentido, el CESE ya había reconocido que la aplicación efectiva de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores «no excluye una revisión parcial de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores a fin de aplicar el principio de lugar de trabajo de una manera coherente que permita establecer por ley que deben aplicarse siempre las mismas condiciones de trabajo y de remuneración para el mismo trabajo en el mismo lugar» <sup>(9)</sup>.

3.6. La propuesta se publicó sin consultar previamente a los interlocutores sociales europeos, que enviaron una carta conjunta a la Comisión en la que pedían que se les consultase de forma adecuada, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 154.2 del TFUE.

3.7. La publicación de la propuesta de la Comisión ha generado diferentes reacciones que dividen a los Estados miembros, los interlocutores sociales y las propias empresas. La propuesta de Directiva no debe socavar la competitividad ni crear nuevos obstáculos para los prestadores de servicios transfronterizos. La revisión debería garantizar al mismo tiempo una competencia equitativa en el mercado único y prevenir la discriminación entre trabajadores en función de su nacionalidad.

3.8. De conformidad con el Protocolo n.º 2 de los Tratados <sup>(10)</sup>, catorce cámaras de los parlamentos nacionales enviaron dictámenes motivados a la Comisión en los que señalaban que la propuesta de la Comisión relativa a la revisión de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores no se atenía al principio de subsidiariedad y pedían activar el procedimiento de «tarjeta amarilla». Tras una revisión desde el punto de vista de la subsidiariedad, la Comisión concluyó <sup>(11)</sup>, el 20 de julio de 2016, que la propuesta de revisión específica de la Directiva 96/71/CE era conforme con el principio de subsidiariedad consagrado en el artículo 5, apartado 3, del TUE y que no era necesario retirar o modificar la propuesta. Por lo tanto, la Comisión mantuvo su propuesta.

3.9. Una parte de la comunidad empresarial opina que la propuesta contraviene el principio de proporcionalidad. Algunas empresas creen que los cambios propuestos provocarán inseguridad jurídica y añadirán nuevas cargas administrativas. Consideran que la revisión afectará en especial a las empresas de los Estados miembros con niveles salariales más bajos que quieren prestar servicios transfronterizos en el mercado único, y que esto se opone a la intención de reforzar el proceso de convergencia en el seno de la Unión y a los esfuerzos realizados en este sentido.

<sup>(7)</sup> Véase el informe de la Comisión Europea «Posting of workers — Report on A1 portable documents issued in 2014», publicado en diciembre de 2015. Es necesario tener en cuenta que la situación varía de un Estado miembro a otro y que el 0,7 % es solo una media. Una cifra más real se sitúa entre el 0,5 % y el 3,6 %, y las consecuencias para los Estados miembros son también diferentes.

<sup>(8)</sup> Véase también el dictamen del CESE sobre «Una movilidad laboral más justa en la UE», aprobado el 27 de abril de 2016 (DO C 264 de 20.7.2016, p. 11).

<sup>(9)</sup> Dictamen del CESE sobre «La dimensión social del mercado interior», aprobado el 14.7.2010, punto 1.7 (DO C 44 de 11.2.2011, p. 90).

<sup>(10)</sup> Protocolo n.º 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

<sup>(11)</sup> Véase la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y a los parlamentos nacionales relativa a la propuesta de Directiva que modifica la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores, en lo concerniente al principio de subsidiariedad, de conformidad con el Protocolo n.º 2, COM(2016) 505 final, de 20 de julio de 2016.

3.10. Otros, incluidos los sindicatos, consideran que la revisión propuesta, y en especial la idea de «idéntica remuneración para el mismo trabajo en el mismo lugar», establecería condiciones de competencia equitativas para las empresas y más igualdad de derechos para los trabajadores dentro de la UE. Asimismo, reforzaría el proceso de convergencia al alza en la UE recurriendo, entre otras cosas, a la eliminación de las diferencias salariales entre los trabajadores de los nuevos y de los antiguos Estados miembros.

3.11. La propuesta de la Comisión iba acompañada de una evaluación de impacto<sup>(12)</sup> en la que se exponía que las medidas propuestas para la aplicación de la Directiva revisada tendrían distintas repercusiones en los diferentes Estados miembros, sectores y empresas, y se señalaba que la falta de datos exhaustivos sobre el desplazamiento de trabajadores seguía siendo un problema persistente.

3.12. En 2010, Eurofound publicó un informe titulado «Posted workers in the European Union» (Trabajadores desplazados en la Unión Europea)<sup>(13)</sup> en el que se analizaba el fenómeno en los Estados miembros de la Unión y en Noruega. En este informe se enumeraban las fuentes de información disponibles en relación con el número de desplazamientos y se ofrecían datos sobre aquellos países para los que hay información disponible. La investigación de Eurofound muestra que faltan datos con respecto al número y las características generales de los trabajadores desplazados en la Unión.

3.13. Este informe de Eurofound se completa con dos estudios recientes relacionados con una movilidad más justa en el mercado laboral: «Topical update on Member States' progress in transposing Enforcement Directive on posting of workers» y «Exploring the fraudulent contracting of work in the European Union»<sup>(14)</sup>.

#### 4. Principales cambios en la revisión propuesta de la Directiva 96/71/CE

##### 4.1. Remuneración

4.1.1. La Comisión propone sustituir el concepto de «cuantías de salario mínimo» por el de «remuneración». Según la propuesta de la CE, «remuneración» abarca todos los elementos de la remuneración que son obligatorios en el Estado miembro de acogida.

4.1.2. La Comisión presentó la propuesta en respuesta a un buen número de peticiones de que actuara para abordar las causas de las diferencias salariales. A juicio de la Comisión, existe una brecha entre las condiciones aplicadas a los trabajadores locales y las de los trabajadores desplazados. Según la evaluación de impacto adjunta a la propuesta, se estima que la brecha salarial entre los trabajadores desplazados y los trabajadores locales oscila entre el 10 % y el 50 % en función del país y del sector. Las normas salariales diferenciadas distorsionan la competencia entre empresas. El concepto de «cuantías de salario mínimo» no es igual a las normas obligatorias que se aplican a los trabajadores locales.

4.1.3. A juicio de la Comisión, el concepto de «remuneración» puede contribuir mejor a lograr condiciones de competencia equitativas en el mercado único de servicios. El concepto de «remuneración» comprende todos los elementos pagados a los trabajadores locales tanto si están establecidos mediante una disposición legal o un convenio colectivo que sean de aplicación general a todas las empresas similares del área geográfica y la profesión o sector de que se trate, y/o, a falta de tal sistema, mediante convenios colectivos celebrados por las organizaciones empresariales y sindicales más representativas a escala nacional y que sean aplicables en todo el territorio nacional. La «remuneración» podría incluir algunos elementos no contemplados en el concepto de «cuantías de salario mínimo», como la prima de antigüedad, las primas y los complementos por trabajos insalubres, penosos o peligrosos, las primas de calidad, las pagas extraordinarias, los gastos de viaje o los vales de alimentación, aunque la mayoría de los países de acogida ya han incluido varios de estos elementos en la «cuantías de salario mínimo».

<sup>(12)</sup> Evaluación de impacto que acompaña al documento Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 1996, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios, SWD(2016) 52 final de 8 de marzo de 2016.

<sup>(13)</sup> Informe de Eurofound: «Posted workers in the European Union», Roberto Pedersini y Massimo Pallini, 2010.

<sup>(14)</sup> Las conclusiones preliminares de ambos proyectos de investigación se presentaron durante la conferencia del Observatorio del Mercado de Trabajo del CESE titulada «Hacia una movilidad más justa en la UE», celebrada el 28 de septiembre de 2016. Véase Eurofound (2016), Actualización de EurWORK sobre «Member States' progress in transposing Enforcement Directive on posting of workers» y Eurofound (2016) «Exploring the fraudulent contracting of work in the European Union».

4.1.4. La Comisión estimó que la introducción del concepto de «remuneración» contribuiría a una mayor claridad con respecto a los elementos integrantes de la remuneración y a reducir las diferencias intersectoriales existentes en cuanto a la aplicación obligatoria de los convenios colectivos. El concepto de «remuneración» también debería eliminar toda incertidumbre en cuanto al nivel salarial que debe garantizarse a los trabajadores desplazados. La revisión propuesta aspira a codificar la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Justicia en el asunto C-396/13 *Sähköalojen ammattiliitto*, con lo que aumentaría considerablemente el nivel de seguridad jurídica tanto para los trabajadores como para las empresas <sup>(15)</sup>.

4.1.5. La Comisión afirma que la propuesta no afectará a las competencias y las tradiciones de los Estados miembros en cuanto a la fijación de salarios y que mantiene un papel fuerte y autónomo para los interlocutores sociales. En este contexto, es preocupante que la Comisión proponga eliminar el texto de la actual Directiva en el que se establece que «la noción de cuantías de salario mínimo [...] se definirá mediante la legislación y/o el uso nacional del Estado miembro en cuyo territorio el trabajador se encuentre desplazado». Esta disposición es importante a fin de respetar los distintos sistemas nacionales de relaciones laborales.

4.1.6. A efectos de dicha Directiva, el concepto de remuneración deberá definirse mediante la legislación, los convenios colectivos o la práctica nacional del Estado miembro en cuyo territorio se encuentre desplazado el trabajador.

4.1.7. Esta Directiva no impedirá la aplicación de condiciones de trabajo y de empleo del país de acogida o del país de origen del trabajador desplazado que sean más favorables para los trabajadores, en particular mediante el ejercicio del derecho fundamental de los trabajadores y de los empresarios de negociar y celebrar convenios colectivos en los niveles adecuados y emprender acciones colectivas para defender sus intereses, incluida la huelga, con el fin de proteger y mejorar las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores, incluido el derecho a la igualdad de trato.

4.1.8. Para garantizar una aplicación adecuada de la Directiva sobre la garantía de cumplimiento, los Estados miembros están obligados a publicar la información sobre las condiciones de empleo aplicables a los trabajadores desplazados en su territorio en un único sitio web. Ninguna nueva propuesta debería influir negativamente en este proceso.

4.1.9. Los miembros del CESE han debatido la cuestión de la «remuneración» muy a fondo, teniendo en cuenta todas las implicaciones de este nuevo concepto.

4.1.10. Algunos miembros consideran que el concepto recién introducido es la única manera de garantizar la igualdad de las condiciones de trabajo para los trabajadores desplazados y los trabajadores locales, eliminando las diferencias salariales y garantizando unas condiciones equitativas de competencia entre las empresas. Para garantizar la plena eficacia del principio de igualdad de remuneración, deben respetarse los convenios colectivos que se aplican efectivamente en el lugar de trabajo, independientemente de si son de aplicación universal o general.

4.1.11. Otros miembros opinan que la introducción de este nuevo concepto podría tener como resultado un menor grado de seguridad y claridad jurídicas e incrementar las cargas administrativas y financieras. Todo debate sobre el desplazamiento de los trabajadores debe tener en cuenta que las situaciones de las empresas extranjeras y nacionales son diferentes. Un prestador de servicios extranjero que desee desplazar trabajadores soporta costes suplementarios derivados únicamente de una prestación de servicios en otro Estado miembro: gastos de funcionamiento adicionales <sup>(16)</sup> y costes laborales transfronterizos indirectos <sup>(17)</sup>.

---

<sup>(15)</sup> En el asunto C-396/13 *Sähköalojen ammattiliitto* de 12 de febrero de 2015, el Tribunal de Justicia Europeo sentenció que el salario mínimo «no puede depender de la libre elección del empresario que desplaza trabajadores, con el único fin de ofrecer el trabajo de sus empleados desplazados a un precio menos elevado que el de los trabajadores locales». El Tribunal también sentenció que la indemnización diaria, que constituye una compensación por el alejamiento del domicilio, debe abonarse también a los trabajadores desplazados en la misma medida en que se abona a los trabajadores locales en una situación similar. Por lo tanto, el TJE rechaza el argumento de que un empresario podría aplicar el nivel más bajo posible en la clasificación salarial independientemente de las cualificaciones o la antigüedad de los trabajadores de que se trate.

<sup>(16)</sup> Gastos indirecto: coste de familiarizarse con los requisitos administrativos y las reglamentaciones en otros Estados miembros, por ejemplo, procedimientos de notificación, traducción de documentos y cooperación con las autoridades responsables de las inspecciones.

<sup>(17)</sup> Este coste laboral transfronterizo indirecto podría ascender hasta en un 32 %. Estos son algunos de los resultados preliminares de un estudio piloto sobre «Labour cost in cross-border services» (Los costes laborales en los servicios transfronterizos), llevado a cabo por Marek Benio, del Departamento de Economía y Administración Pública de la Universidad de Economía de Cracovia. Estos resultados se presentaron durante la conferencia del Observatorio del Mercado de Trabajo del CESE titulada «Hacia una movilidad más justa en la UE», celebrada el 28 de septiembre de 2016.

## 4.2. *Desplazamiento superior a veinticuatro meses*

4.2.1. La Comisión aborda el asunto de la duración de los desplazamientos mediante la introducción de una propuesta según la cual, en aquellos casos en que la duración real o prevista del desplazamiento sea superior a veinticuatro meses, se considerará que el Estado miembro a cuyo territorio se haya desplazado al trabajador es el país en el que realiza habitualmente su trabajo. Esto se aplica a partir del primer día en que el desplazamiento supere efectivamente una duración de veinticuatro meses. La Comisión también introduce una duración acumulada de los períodos de desplazamiento en los casos en que los trabajadores sean sustituidos.

4.2.2. La Directiva original no determina ningún límite fijo y dispone que, a efectos de la Directiva, se entenderá por «trabajador desplazado» todo trabajador que, durante un *período limitado*, realice su trabajo en el territorio de un Estado miembro distinto del Estado miembro en cuyo territorio trabaje habitualmente.

4.2.3. En principio el CESE acoge favorablemente la limitación de la duración del desplazamiento establecida en las disposiciones de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores. En la práctica los desplazamientos de larga duración o repetitivos hasta encadenar desplazamientos durante varios años están a la orden del día. Sin embargo, en opinión del CESE, la limitación a veinticuatro meses es en la práctica inadecuada y debería reducirse considerablemente. Así, la duración media de los desplazamientos en 2014 fue incluso inferior a cuatro meses (103 días). Por ello tampoco puede prosperar una norma de acumulación que solo se aplique a partir de un período de desplazamiento de seis meses. La duración máxima del desplazamiento debería limitarse a un total de seis meses.

4.2.4. Por ello, el CESE aboga por una reglamentación en virtud de la cual se agreguen los períodos de desplazamiento a partir del primer día. Para que esta reglamentación no se traduzca en un simple intercambio de trabajadores desplazados, es importante que el lugar de trabajo concreto siga siendo el punto de referencia a este respecto. Para ello hay que obligar al empresario a garantizar la transparencia sobre los puestos de trabajo y facilitar a los empleados y a las autoridades competentes información sobre el número de trabajadores empleados antes en el puesto de trabajo y durante cuánto tiempo.

4.2.5. El CESE acoge con satisfacción que, en caso de superar la duración máxima del desplazamiento, se aplique en principio la legislación del Estado miembro de acogida. Sin embargo, en opinión del CESE, es problemático que en el considerando 8 se haga referencia al Reglamento Roma I («En particular, el trabajador ha de disfrutar de la protección y las prestaciones que le confieren el Reglamento Roma I»). Con arreglo al artículo 8 del Reglamento Roma I, el contrato individual de trabajo se regirá por la ley que elijan las partes.

## 4.3. *Subcontratación*

4.3.1. La propuesta de la Comisión otorga a los Estados miembros la facultad de aplicar a los trabajadores en una cadena de subcontratación las mismas condiciones que las aplicadas por el contratista principal. Estas condiciones deberían aplicarse de la misma forma tanto a los subcontratistas nacionales como a los transfronterizos de conformidad con el principio de no discriminación.

4.3.2. Hay diferencias considerables entre las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas o los convenios colectivos que se aplican en los Estados miembros para evitar que la subcontratación permita a las empresas eludir determinadas normas destinadas a garantizar condiciones de trabajo y empleo en relación con la remuneración. No hay pruebas de cuántos Estados miembros están aplicando ya este sistema y la Comisión no presentó ningún examen en profundidad de las posibles consecuencias de tales normas en su evaluación de impacto.

4.3.3. Sin embargo, para que esta parte de la propuesta sea eficaz en la práctica, puede ser útil hacer referencia a una norma sobre responsabilidad solidaria a lo largo de toda cadena de subcontratación establecida en el artículo 12 de la Directiva sobre la garantía de cumplimiento<sup>(18)</sup>.

4.3.4. Además, la frase «determinadas condiciones de trabajo y empleo por lo que respecta a la remuneración» es vaga y provocará inseguridad jurídica, diferencias en la interpretación y posibles conflictos con otras partes de la Directiva. También habría problemas de comparación y otros muchos problemas puramente prácticos, como el acceso a la información (también en relación con la obligación de los gobiernos de publicar tal información en virtud del artículo 5 de la Directiva 2014/67/UE y la disponibilidad de convenios colectivos).

4.3.5. Tampoco está claro de qué manera la Comisión definiría y aplicaría los criterios de no discriminación y proporcionalidad para estas disposiciones.

---

<sup>(18)</sup> Artículo 12 de la Directiva 2014/67/UE sobre «Responsabilidad en la subcontratación» (véase la nota 1 a pie de página).

4.3.6. Por otra parte, será necesario introducir disposiciones adecuadas para comprobar la condición real de autónomo de los subcontratistas de conformidad con las normas de los Estados miembros.

#### 4.4. *Trabajo a través de empresas de trabajo temporal*

4.4.1. La Comisión introduce una nueva obligación para los Estados miembros al añadir un nuevo apartado que establece las condiciones aplicables a los trabajadores contemplados en el artículo 1, apartado 3, letra c), de la Directiva, a saber, los trabajadores cedidos por una empresa de trabajo temporal establecida en un Estado miembro distinto del Estado miembro de establecimiento de la empresa usuaria. Las empresas a que se refiere el artículo 1, apartado 3, letra c), tendrán que garantizar a los trabajadores desplazados las condiciones que se aplican, con arreglo al artículo 5 de la Directiva 2008/104/CE relativa al trabajo a través de empresas de trabajo temporal<sup>(19)</sup>, a los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal establecidas en el Estado miembro donde se realice el trabajo.

4.4.2. El CESE considera que esta nueva disposición no es necesaria, dado que la Directiva original sobre el desplazamiento de trabajadores ya preveía esta opción en el artículo 3, apartado 9. Los Estados miembros podrán disponer que las empresas mencionadas en el artículo 1, apartado 1, garanticen a los trabajadores, con arreglo al artículo 1, apartado 3, letra c), el beneficio de las condiciones que se apliquen a los trabajadores temporales en el Estado miembro en cuyo territorio se ejecute el trabajo. La opción de aplicar la Directiva 2008/104/CE ya ha sido adoptada por la mayoría de los países de acogida.

4.4.3. El CESE considera que la Comisión debería ceñirse a las disposiciones actuales. Debe prestarse atención al hecho de que las disposiciones de la Directiva 2008/104/CE se aplican a la situación en los distintos Estados miembros, mientras que la Directiva 96/71/CE se aplica a las actividades transfronterizas. La propia Comisión lo reconoció en el informe sobre la aplicación de la Directiva 2008/104/CE relativa al trabajo a través de empresas de trabajo temporal<sup>(20)</sup>.

4.4.4. El CESE señala que el artículo 5 de la Directiva 2008/104/CE es mucho más amplio que el artículo 3, apartado 9, de la Directiva 96/71/CE y que, paradójicamente, esto podría conllevar la aplicación de distintas condiciones para el desplazamiento de trabajadores según lo dispuesto en el artículo 1, apartado 3, letras a), b) y c), de la legislación actual.

#### 5. *Medidas adicionales*

5.1. La Comisión debería alentar a los Estados miembros a transponer la Directiva 2014/67/UE sobre la garantía de cumplimiento<sup>(21)</sup> si todavía no lo han hecho y velar por que todos los Estados miembros la apliquen adecuadamente. Dos años después, la Comisión debería evaluar su impacto y determinar si las medidas adoptadas han dado lugar a una aplicación y un cumplimiento adecuados y eficaces, dado que ambos son elementos clave para la protección de los derechos de los trabajadores desplazados y la garantía de unas condiciones de competencia equitativas para los prestadores de servicios.

5.2. La Comisión debería proporcionar un análisis en profundidad de la situación en los distintos Estados miembros de la Unión, así como información cuantitativa real sobre los trabajadores desplazados y las formas de aplicar y garantizar el cumplimiento de la Directiva actual.

5.3. La disponibilidad de datos fiables sobre los trabajadores desplazados es una condición previa para un debate eficaz sobre sus características específicas y la necesidad de protección.

5.4. Si la Comisión quiere garantizar una competencia leal, sus próximos pasos deberían ir encaminados también a luchar contra las prácticas fraudulentas y a eliminar el fenómeno del empleo irregular o no declarado, principalmente el que se produce mediante el abuso de las sociedades fantasma.

5.5. La Comisión debería acelerar la convergencia económica y social al alza en el seno de la UE y, al mismo tiempo, garantizar la movilidad justa de los trabajadores en el contexto de la prestación transfronteriza de servicios.

5.6. La Comisión debería consultar a los interlocutores sociales, reconocer su autonomía y respetar los convenios colectivos pertinentes en este ámbito.

<sup>(19)</sup> Directiva 2008/104/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, relativa al trabajo a través de empresas de trabajo temporal (DO L 327 de 5.12.2008, p. 9).

<sup>(20)</sup> Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la aplicación de la Directiva 2008/104/CE relativa al trabajo a través de empresas de trabajo temporal, COM(2014) 176 final.

<sup>(21)</sup> Véase la nota 1 a pie de página.

5.7. El CESE aboga por explicar claramente en el marco de la revisión que la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores no es un mero instrumento del mercado interior, sino un instrumento de protección de los trabajadores. Esto exige una ampliación del fundamento jurídico para tener en cuenta las bases jurídicas en materia de política social (artículos 153 y 155 del TFUE). La revisión de la Directiva también debería servir para corregir la interpretación incorrecta de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores inducida por una serie de sentencias del TJUE (Laval, Rüffert, Comisión contra Luxemburgo), para que esta ya no se considere una norma máxima y recupere su carácter de norma mínima.

Bruselas, 14 de diciembre de 2016.

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

---

## ANEXO

La siguiente enmienda a la totalidad, que obtuvo al menos la cuarta parte de los votos emitidos, fue rechazada en el transcurso del debate:

**Enmienda a la totalidad:**

**Sustitúyase todo el dictamen por el texto siguiente** (la exposición de motivos figura al final del documento):

**1. Conclusiones y propuestas**

1.1. El CESE acoge con satisfacción el compromiso de la Comisión Europea de trabajar en favor de un mercado interior más justo y profundo, como una de las prioridades de su mandato, y sus esfuerzos para proporcionar un impulso adicional a la prestación transfronteriza de servicios a través de su Plan de Inversiones para Europa.

1.2. El CESE apoya la decisión de la CE de poner en práctica la Directiva 2014/67/UE <sup>(1)</sup> sobre la garantía de cumplimiento para mejorar la interpretación y aplicación comunes de la Directiva 96/71/CE <sup>(2)</sup> sobre el desplazamiento de trabajadores que, por lo demás, sigue constituyendo un instrumento equilibrado que garantiza tanto los derechos de prestación de servicios como los derechos de los trabajadores desplazados.

1.3. La Directiva sobre la garantía de cumplimiento y la actual propuesta de revisión específica de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores abordan distintos aspectos del uso del desplazamiento de trabajadores, pero no solo son complementarias entre sí sino que los resultados esperados de la ejecución de la Directiva sobre la garantía de cumplimiento también podrían ofrecer una imagen más clara de la situación real.

1.4. Hasta la fecha, no todos los Estados miembros han completado su transposición. El CESE espera que el informe de la Comisión, previsto para el 18 de junio de 2019 como muy tarde, ofrezca un panorama fiable de la aplicación y ejecución de la Directiva. Algunos miembros del CESE recomiendan esperar a la publicación de este informe antes de proponer nuevas enmiendas y modificaciones.

1.5. Algunos miembros del CESE estiman que la introducción de la revisión específica es prematura y no cumple el principio de «Legislar mejor». Este enfoque puede conducir a la ralentización de la transposición de la Directiva de 2014 al mezclar las medidas de ejecución con las nuevas propuestas.

1.6. El CESE considera que todavía siguen faltando pruebas sobre los desplazamientos de trabajadores en toda Europa, lo que puede plantear dudas respecto del principio de proporcionalidad, esto es, si la evaluación de impacto que acompaña la revisión prevista proporciona una imagen clara de la situación real.

1.7. Introducir nuevos cambios basados únicamente en una evaluación de impacto muy débil, con datos insuficientes y sin tener en cuenta los diferentes niveles de rendimiento económico dentro de la UE solo puede conducir a nuevas divisiones entre los Estados miembros y socavar los esfuerzos de la Comisión tendentes a fomentar la convergencia, la integración y la confianza en Europa.

1.8. El CESE subraya que no se ha respetado el papel de exclusividad de los interlocutores sociales y se pregunta por qué no se puso en marcha una consulta adecuada de los mismos de conformidad con el artículo 154.2 del TFUE.

1.9. Un aspecto esencial de la revisión específica que propone la Comisión Europea sigue siendo el concepto de «remuneración». A este respecto, los miembros del CESE no son los únicos que reflexionan en profundidad tanto sobre la opción del «salario mínimo» clarificado por la jurisprudencia como sobre un nuevo método de cálculo de la remuneración. Algunos miembros consideran que este nuevo enfoque permite mejorar la situación de los trabajadores desplazados y garantizarles las mismas condiciones que a los trabajadores locales. A su vez, otros miembros consideran que esta propuesta no se adecua a la realidad empresarial, ya que crea inseguridad y una mayor carga administrativa y financiera para las empresas.

<sup>(1)</sup> Directiva 2014/67/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativa a la garantía de cumplimiento de la Directiva 96/71/CE, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios, y por la que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1024/2012 relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior («Reglamento IMI») (DO L 159 de 28.5.2014, p. 11).

<sup>(2)</sup> Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 1996, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios (DO L 18 de 21.1.1997, p. 1).

1.10. El CESE no está convencido de la necesidad de introducir normas estrictas relativas a la duración de los períodos de desplazamiento. La experiencia demuestra que un desplazamiento muy largo no supone un problema importante en la práctica para las empresas europeas.

## 2. Marco político europeo

2.1. La libre circulación de trabajadores, la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios son principios fundamentales de la Unión.

2.2. Hay que distinguir la libre circulación de los trabajadores de la libre prestación de servicios contemplada en el artículo 56 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). La libre circulación de los trabajadores otorga a todos los ciudadanos el derecho a desplazarse libremente a otro Estado miembro para trabajar y residir allí con ese propósito, y los protege contra la discriminación en cuanto a empleo, remuneración y otras condiciones laborales en comparación con los nacionales de ese Estado miembro.

2.3. En cambio, la libre prestación de servicios da a las empresas el derecho a prestar servicios en otro Estado miembro. Para ello, pueden desplazar temporalmente a sus propios trabajadores a otro Estado miembro con el fin de llevar a cabo el trabajo necesario para prestar los servicios.

2.4. El 16 de diciembre de 1996, el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea adoptaron la **Directiva 96/71/CE** sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios<sup>(3)</sup>.

2.5. El objeto de dicha Directiva es conciliar el ejercicio de la libre prestación transfronteriza de servicios, contemplada en el artículo 56 del TFUE, con la apropiada protección de los derechos de los trabajadores desplazados temporalmente al extranjero a tal efecto.

2.6. En octubre de 2010, en su Comunicación titulada «Hacia un Acta del Mercado Único — Por una economía social de mercado altamente competitiva—Cincuenta propuestas para trabajar, emprender y comerciar mejor todos juntos»<sup>(4)</sup>, la Comisión presentó dos propuestas diseñadas para restablecer la confianza y el apoyo públicos, una sobre el equilibrio entre los derechos sociales fundamentales y las libertades económicas y otra sobre el desplazamiento de trabajadores.

2.7. Los interlocutores sociales europeos presentaron en marzo de 2010 un informe<sup>(5)</sup> sobre las consecuencias de las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, donde se indicaban sus grandes divergencias. Mientras que BusinessEurope se oponía a revisar la Directiva (pero aceptaba la necesidad de aclarar determinados aspectos relativos a la garantía de su cumplimiento), la CESE deseaba modificar en profundidad su contenido.

2.8. En diciembre de 2012, la Comisión publicó una propuesta sobre la garantía de cumplimiento de la Directiva 96/71/CE. **La Directiva sobre la garantía de cumplimiento**<sup>(6)</sup> establece un marco común de disposiciones, medidas y mecanismos de control apropiados que son necesarios para una implementación, aplicación y garantía de cumplimiento en la práctica mejores y más uniformes de la Directiva 96/71/CE, en especial medidas para prevenir y sancionar cualquier elusión o abuso de las normas aplicables. Al mismo tiempo, ofrece garantías para la protección de los derechos de los trabajadores desplazados y la eliminación de los obstáculos injustificados a la libre prestación de servicios.

2.9. El plazo para transponer de la Directiva sobre la garantía de cumplimiento era el 18 de junio de 2016 y, a más tardar, el 18 de junio de 2019, la Comisión debería presentar al Parlamento Europeo y al CESE un informe sobre su aplicación e implementación y proponer, en su caso, las enmiendas y modificaciones necesarias. En su revisión, la CE, tras consultar a los Estados miembros y a los interlocutores sociales europeos, evaluará la adecuación e idoneidad de todas las medidas introducidas y aplicadas, incluida la adecuación de los datos disponibles en relación con los desplazamientos de trabajadores.

<sup>(3)</sup> Véase la nota 2 a pie de página.

<sup>(4)</sup> COM(2010) 608 final/2.

<sup>(5)</sup> El texto se presentó en la Conferencia sobre el desplazamiento de los trabajadores y los derechos laborales, organizada por la Presidencia española de la Unión Europea en Oviedo el 23 de marzo de 2010. Los debates pusieron de manifiesto una vez más que las opiniones de las partes estaban divididas.

<sup>(6)</sup> Véase la nota 1 a pie de página.

### 3. Propuesta de una revisión específica de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores

3.1. Según los últimos datos disponibles, en 2014 se produjeron más de 1,9 millones de desplazamientos en la Unión, lo que representa el 0,7 % <sup>(7)</sup> de la mano de obra total y supone un aumento del 10,3 % con respecto a 2013 y del 44,4 % con respecto a 2010. Estos datos estadísticos se basan en el número de formularios A1 expedidos por las autoridades nacionales de seguridad social; se desconoce el número de trabajadores desplazados de facto no registrados.

3.2. La Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores de 1996 proporciona un marco reglamentario de la Unión para alcanzar un equilibrio adecuado y justo entre los objetivos de promover y facilitar la prestación transfronteriza de servicios, proteger a los trabajadores desplazados y garantizar condiciones de competencia equitativas entre los competidores extranjeros y locales.

3.3. Sin embargo, la Comisión ha presentado ahora una propuesta para la revisión específica de esta Directiva con el objetivo de hacer frente a las prácticas desleales <sup>(8)</sup> y promover el principio de que un mismo trabajo en un mismo lugar debe remunerarse de la misma manera.

3.4. La propuesta se publicó antes del plazo límite para la transposición de la Directiva sobre la garantía de cumplimiento de 2014 y antes de que se pudiera llevar a cabo una evaluación de su aplicación. Muchos de los retos que plantea el desplazamiento de trabajadores siguen estando relacionados con el cumplimiento insuficiente de las normas y la falta de controles en los Estados miembros.

3.5. Asimismo, la propuesta se publicó sin consultar previamente a los interlocutores sociales europeos, que enviaron una carta conjunta a la Comisión en la que pedían que se les consultase de forma adecuada, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 154.2 del TFUE. «El motivo de la presente carta es solicitar a la Comisión que se tome el tiempo necesario para consultar de manera adecuada a los interlocutores sociales antes de poner en marcha su propuesta <sup>(9)</sup>».

3.6. La publicación de la propuesta de la Comisión ha generado diferentes reacciones que dividen a los Estados miembros, los interlocutores sociales y las propias empresas. La propuesta de Directiva no debe socavar la competitividad ni crear nuevos obstáculos para los prestadores de servicios transfronterizos.

3.7. De conformidad con el Protocolo n.º 2 de los Tratados <sup>(10)</sup>, catorce cámaras de los parlamentos nacionales enviaron dictámenes motivados a la Comisión en los que señalaban que la propuesta de la Comisión relativa a la revisión de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores no se atenía al principio de subsidiariedad y pedían activar el procedimiento de «tarjeta amarilla». Tras una revisión desde el punto de vista de la subsidiariedad, la Comisión concluyó <sup>(11)</sup>, el 20 de julio de 2016, que la propuesta de revisión específica de la Directiva 96/71/CE era conforme con el principio de subsidiariedad consagrado en el artículo 5, apartado 3, del TUE y que no era necesario retirar o modificar la propuesta. Por lo tanto, la Comisión mantuvo su propuesta.

3.8. Una parte de la comunidad empresarial opina que la propuesta contraviene el principio de proporcionalidad. Algunas empresas creen que los cambios propuestos provocarán inseguridad jurídica y añadirán nuevas cargas administrativas. La revisión afectará en especial a las empresas de los Estados miembros con niveles salariales más bajos que quieran prestar servicios transfronterizos en el mercado único, algo que se opone a la intención de reforzar el proceso de convergencia en el seno de la Unión y a los esfuerzos realizados en este sentido.

3.9. Otros, incluidos los sindicatos, consideran que la revisión propuesta, y en especial la idea de «idéntica remuneración para el mismo trabajo en el mismo lugar», establecería condiciones de competencia equitativas para las empresas y más igualdad de derechos para los trabajadores dentro de la UE.

<sup>(7)</sup> Es necesario tener en cuenta que la situación varía de un Estado miembro a otro y que el 0,7 % es solo una media. Una cifra más real se sitúa entre el 0,5 % y el 3,6 %, y las consecuencias para los Estados miembros son también diferentes.

<sup>(8)</sup> Dictamen del CESE sobre «Una movilidad laboral más justa en la UE», aprobado el 27 de abril de 2016 (DO C 264 de 20.7.2016, p. 11).

<sup>(9)</sup> Carta conjunta de los interlocutores sociales europeos (CESE, BusinessEurope, UEAPME, CEEP) al presidente Juncker, 2 de marzo de 2016.

<sup>(10)</sup> Protocolo n.º 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

<sup>(11)</sup> Véase la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y a los parlamentos nacionales relativa a la propuesta de Directiva que modifica la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores, en lo concerniente al principio de subsidiariedad, de conformidad con el Protocolo n.º 2, COM(2016) 505 final, de 20 julio de 2016.

3.10. La propuesta de la Comisión iba acompañada de una evaluación de impacto<sup>(12)</sup> en la que se exponía que las medidas propuestas para la aplicación de la Directiva revisada tendrían distintas repercusiones en los diferentes Estados miembros, sectores y empresas, y se señalaba que la falta de datos exhaustivos sobre el desplazamiento de trabajadores seguía siendo un problema persistente.

3.11. Las cifras comparables se basan en los documentos portátiles A1 que incluyen información detallada de las empresas que desplazan a trabajadores a un Estado miembro. La exactitud de la información que figura en los documentos portátiles A1 no puede garantizarse debido a la falta de controles oficiales por parte de las autoridades de los Estados miembros desde donde se enviaron a los trabajadores. Por lo tanto, las cifras presentadas en la evaluación de impacto representan simplemente una estimación del número real de desplazamientos que se realizan y no ofrecen una imagen clara de la situación real.

3.12. En 2010, Eurofound publicó un informe titulado «Posted workers in the European Union» (Trabajadores desplazados en la Unión Europea)<sup>(13)</sup> en el que se analizaba el fenómeno en los Estados miembros de la Unión y en Noruega. En este informe se enumeraban las fuentes de información disponibles en relación con el número de desplazamientos y se ofrecían datos sobre aquellos países para los que hay información disponible. La investigación de Eurofound muestra que faltan datos con respecto al número y las características generales de los trabajadores desplazados en la Unión.

3.13. Este informe de Eurofound se completa con dos estudios recientes relacionados con una movilidad más justa en el mercado laboral: Brief analysis of the EU Member States transposition of the «Enforcement» Directive 2014/67/EU improving enforcement of Directive 96/71/EC on the Posting of workers y Fraudulent forms of contracting work and self-employment<sup>(14)</sup>.

#### **4. Principales cambios en la revisión propuesta de la Directiva 96/71/CE**

##### **4.1. Remuneración**

4.1.1. La Comisión propone sustituir el concepto de «cuantías de salario mínimo» por el de «remuneración». Según la propuesta de la CE, «remuneración» abarca todos los elementos de la remuneración que son obligatorios en el Estado miembro de acogida.

4.1.2. La Comisión presentó la propuesta en respuesta a un buen número de peticiones de que actuara para abordar las causas de las diferencias salariales. A juicio de la Comisión, existe una brecha entre las condiciones aplicadas a los trabajadores locales y las de los trabajadores desplazados. Según la evaluación de impacto adjunta a la propuesta, se estima que la brecha salarial entre los trabajadores desplazados y los trabajadores locales oscila entre el 10 % y el 50 % en función del país y del sector. Las normas salariales diferenciadas distorsionan la competencia entre empresas. El concepto de «cuantías de salario mínimo» no es igual a las normas obligatorias que se aplican a los trabajadores locales.

4.1.3. A juicio de la Comisión, el concepto de «remuneración» puede contribuir mejor a lograr condiciones de competencia equitativas en el mercado único de servicios. El concepto de «remuneración» comprende todos los elementos pagados a los trabajadores locales tanto si están establecidos mediante una disposición legal o un convenio colectivo que sean de aplicación general a todas las empresas similares del área geográfica y la profesión o sector de que se trate, o mediante convenios colectivos celebrados por las organizaciones empresariales y sindicales más representativas a escala nacional y que sean aplicables en todo el territorio nacional. La «remuneración» podría incluir algunos elementos no contemplados en el concepto de «cuantías de salario mínimo», como la prima de antigüedad, las primas y los complementos por trabajos insalubres, penosos o peligrosos, las primas de calidad, las pagas extraordinarias, los gastos de viaje o los vales de alimentación, aunque la mayoría de los países de acogida ya han incluido varios de estos elementos en la «cuantías de salario mínimo».

4.1.4. La Comisión estimó que la introducción del concepto de «remuneración» contribuiría a una mayor claridad con respecto a los elementos integrantes de la remuneración y a reducir las diferencias intersectoriales existentes en cuanto a la aplicación obligatoria de los convenios colectivos.

<sup>(12)</sup> Evaluación de impacto que acompaña al documento Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 1996, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios, SWD(2016) 52 final de 8 de marzo de 2016.

<sup>(13)</sup> Informe de Eurofound: «Posted workers in the European Union», Roberto Pedersini y Massimo Pallini, 2010.

<sup>(14)</sup> Las conclusiones preliminares de ambos proyectos de investigación se presentaron durante la conferencia del Observatorio del Mercado de Trabajo del CESE sobre el tema «Hacia una movilidad más justa en la UE», celebrada el 28 de septiembre de 2016.

4.1.5. No obstante, el término «remuneración» en sí mismo puede considerarse impreciso, dejando un amplio margen de interpretación, lo que generará inseguridad jurídica. El concepto de «cuantías de salario mínimo», a pesar de que plantea algunas dudas, es más preciso y fácil de definir.

4.1.6. La Comisión afirma que la propuesta no afectará a las competencias y las tradiciones de los Estados miembros en cuanto a la fijación de salarios y que mantiene un papel fuerte y autónomo para los interlocutores sociales. En este contexto, es preocupante que la Comisión proponga eliminar el texto de la actual Directiva en el que se establece que «la noción de cuantías de salario mínimo [...] se definirá mediante la legislación y/o el uso nacional del Estado miembro en cuyo territorio el trabajador se encuentre desplazado». Esta disposición es importante a fin de respetar los distintos sistemas nacionales de relaciones laborales.

4.1.7. A efectos de dicha Directiva, el concepto de remuneración deberá definirse mediante la legislación o la práctica nacional del Estado miembro en cuyo territorio se encuentre desplazado el trabajador.

4.1.8. Esta Directiva no impedirá la aplicación de condiciones de trabajo y de empleo del país de acogida o del país de origen del trabajador desplazado que sean más favorables para los trabajadores, en particular mediante el ejercicio del derecho fundamental de los trabajadores y de los empresarios de negociar y celebrar convenios colectivos en los niveles adecuados y emprender acciones colectivas para defender sus intereses, incluida la huelga, con el fin de proteger y mejorar las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores, incluido el derecho a la igualdad de trato.

4.1.9. Para garantizar una aplicación adecuada de la Directiva sobre la garantía de cumplimiento, los Estados miembros están obligados a publicar la información sobre las condiciones de empleo aplicables a los trabajadores desplazados en su territorio en un único sitio web. Los Estados miembros podrían retrasarse en la puesta en marcha del sitio web, ya que es probable que las condiciones aplicables cambien. Ninguna nueva propuesta debería influir negativamente en este proceso.

4.1.10. Los miembros del CESE han debatido la cuestión de la «remuneración» muy a fondo, teniendo en cuenta todas las implicaciones de este nuevo concepto.

4.1.11. Algunos miembros consideran que el concepto recién introducido es la única manera de garantizar la igualdad de las condiciones de trabajo para los trabajadores desplazados y los trabajadores locales, eliminando las diferencias salariales y garantizando unas condiciones equitativas de competencia entre las empresas.

4.1.12. Otros miembros opinan que la introducción de este nuevo concepto podría tener como resultado un menor grado de seguridad y claridad jurídicas e incrementar las cargas administrativas y financieras. Todo debate sobre el desplazamiento de los trabajadores debe tener en cuenta que las situaciones de las empresas extranjeras y nacionales son diferentes. Un prestador de servicios extranjero que desee desplazar trabajadores soporta costes suplementarios derivados únicamente de una prestación de servicios en otro Estado miembro: gastos de funcionamiento adicionales <sup>(15)</sup> y costes laborales transfronterizos indirectos <sup>(16)</sup>.

4.1.13. Con respecto a la ampliación del ámbito de aplicación de los convenios colectivos de aplicación general a todos los sectores, el CESE recomienda reconsiderar si también es necesario ampliar automáticamente las fuentes de las normas de empleo aplicables a los trabajadores desplazados en aquellos sectores en los que no se hayan registrado problemas significativos.

## 4.2. Desplazamiento superior a veinticuatro meses

4.2.1. La Comisión aborda el asunto de la duración de los desplazamientos mediante la introducción de una propuesta según la cual, en aquellos casos en que la duración real o prevista del desplazamiento sea superior a veinticuatro meses, se considerará que el Estado miembro a cuyo territorio se haya desplazado al trabajador es el país en el que realiza habitualmente su trabajo. Esto se aplica a partir del primer día en que el desplazamiento supere efectivamente una duración de veinticuatro meses. La Comisión también introduce una duración acumulada de los períodos de desplazamiento en los casos en que los trabajadores sean sustituidos.

<sup>(15)</sup> Gastos indirecto: coste de familiarizarse con los requisitos administrativos y las reglamentaciones en otros Estados miembros, por ejemplo, procedimientos de notificación, traducción de documentos y cooperación con las autoridades responsables de las inspecciones.

<sup>(16)</sup> Este coste laboral transfronterizo indirecto podría ascender hasta en un 32 %. Estos son algunos de los resultados preliminares de un estudio piloto sobre «los costes laborales en los servicios transfronterizos», llevado a cabo por el Departamento de Economía y Administración Pública de la Universidad de Economía de Cracovia. Estos resultados se presentaron durante la conferencia del Observatorio del Mercado de Trabajo del CESE sobre «Hacia una movilidad más justa en la UE», celebrada el 28 de septiembre de 2016.

4.2.2. La Directiva original no determina ningún límite fijo y dispone que, a efectos de la Directiva, se entenderá por «trabajador desplazado» todo trabajador que, durante un período limitado, realice su trabajo en el territorio de un Estado miembro distinto del Estado miembro en cuyo territorio trabaje habitualmente.

4.2.3. A fin de evitar situaciones confusas en las que sea difícil determinar si se trata de un caso de desplazamiento según la definición de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores, el artículo 3, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre la garantía de cumplimiento establece una lista no exhaustiva de los criterios cualitativos que caracterizan tanto la naturaleza temporal inherente al concepto de desplazamiento para la prestación de servicios como la existencia de un vínculo real entre el empleador y el Estado miembro desde el que se realiza el desplazamiento.

4.2.4. Uno de los principales argumentos planteados es que ni el TFUE ni el Reglamento (CE) n.º 593/2008 sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales (Roma I) <sup>(17)</sup> proporcionan una base para adoptar un período de veinticuatro meses como el período de referencia para determinar el país en el que se realiza habitualmente el trabajo. Además, no es adecuado utilizar una directiva para cambiar la aplicación de un reglamento o definir los términos usados en el Reglamento Roma I de manera diferente a efectos de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores. Con arreglo a las explicaciones dadas por el Servicio Jurídico de la Comisión Europea en su dictamen: «... (El nuevo artículo 2 bis) no afecta la potestad de las empresas que desplazan trabajadores al territorio de otro Estado miembro de ejercer el derecho a la libre prestación de servicios también en los casos en los que el desplazamiento supere los veinticuatro meses. El objetivo es simplemente generar seguridad jurídica en la aplicación del Reglamento Roma I a una situación específica, sin modificar dicho Reglamento en modo alguno.» <sup>(18)</sup>.

4.2.5. El CESE no está a favor de establecer tal límite temporal fijo, ya que va en contra de la naturaleza del desplazamiento de los trabajadores y es contrario a la finalidad de la Directiva. La duración media de los desplazamientos en la Unión es de 103 días <sup>(19)</sup> (solo entre el 4 % y el 5 % de todos los desplazamientos es superior a doce meses) <sup>(20)</sup>. No hay pruebas de que los períodos de desplazamiento superiores a dos años sean una práctica extendida y problemática que dé lugar al abuso de las normas sobre el desplazamiento de trabajadores.

4.2.6. Por el contrario, la introducción del concepto de «duración prevista del desplazamiento» y el establecimiento de normas para la sustitución de trabajadores podrían generar inseguridad y dar lugar a una aplicación desigual de las normas sobre el desplazamiento de trabajadores. En el sector de la construcción en concreto será difícil prever la «duración del trabajo» y para los órganos de inspección, demostrarla.

4.2.7. La definición existente es suficiente y cualquier intento de fijar un límite de tiempo para el desplazamiento de trabajadores sería contrario al principio de que debe comprobarse en qué caso es un desplazamiento auténtico y justificado. Además, el TJUE ha confirmado en varias ocasiones que el concepto «temporal» se debe examinar caso por caso.

4.2.8. La Comisión alega que este cambio armonizará la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores con las normas de seguridad social dispuestas en el Reglamento (CE) n.º 883/2004 <sup>(21)</sup>. Sin embargo, el Reglamento (CE) n.º 883/2004 otorga a los Estados miembros la posibilidad de ampliar (mediante acuerdos bilaterales) el período inicial de dos años durante el que las contribuciones a la seguridad social se pagan en el país de origen. La propuesta de la Comisión para la revisión de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores dispone que, cuando la duración prevista o real del desplazamiento exceda de veinticuatro meses, todas las condiciones de trabajo del país de acogida tendrían que aplicarse a partir del primer día del desplazamiento. Esto no es ni necesario ni coherente.

### 4.3. Subcontratación

4.3.1. La propuesta de la Comisión otorga a los Estados miembros la facultad de aplicar a los trabajadores en una cadena de subcontratación las mismas condiciones que las aplicadas por el contratista principal. Estas condiciones deberían aplicarse de la misma forma tanto a los subcontratistas nacionales como a los transfronterizos de conformidad con el principio de no discriminación.

<sup>(17)</sup> Reglamento (CE) n.º 593/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales (Roma I) (DO L 177 de 4.7.2008, p. 6).

<sup>(18)</sup> Dictamen del Servicio Jurídico de la Comisión Europea — Expediente institucional 2016/0070 (COD) de 28 de mayo de 2016.

<sup>(19)</sup> Documento de trabajo de los servicios de la Comisión SWD(2016) 52 final, p. 39, J. Paolet y F. De Wispelaere, *Posting of Workers. Report on A1 portable document issued in 2014*, diciembre de 2015.

<sup>(20)</sup> Documento de trabajo de los servicios de la Comisión SWD(2016) 52 final, p. 39, L&R Sozialforschung, *Entwicklungen im Bereich des Lohndumpings*, mayo de 2014.

<sup>(21)</sup> Reglamento (CE) n.º 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social (DO L 166 de 30.4.2004, p. 1).

4.3.2. Hay diferencias considerables entre las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas o los convenios colectivos que se aplican en los Estados miembros para evitar que la subcontratación permita a las empresas eludir determinadas normas destinadas a garantizar condiciones de trabajo y empleo en relación con la remuneración. No hay pruebas de cuántos Estados miembros están aplicando ya este sistema y la Comisión no presentó ningún examen en profundidad de las posibles consecuencias de tales normas en su evaluación de impacto.

4.3.3. Sin embargo, para que esta parte de la propuesta sea eficaz en la práctica, puede ser útil hacer referencia a una norma sobre responsabilidad solidaria a lo largo de toda cadena de subcontratación establecida en el artículo 12 de la Directiva sobre la garantía de cumplimiento <sup>(22)</sup>.

4.3.4. Además, la frase «determinadas condiciones de trabajo y empleo por lo que respecta a la remuneración» es vaga y provocará inseguridad jurídica, diferencias en la interpretación y posibles conflictos con otras partes de la Directiva. También habría problemas de comparación y otros muchos problemas puramente prácticos, como el acceso a la información (también en relación con la obligación de los gobiernos de publicar tal información en virtud del artículo 5 de la Directiva 2014/67/UE y la disponibilidad de convenios colectivos).

4.3.5. Tampoco está claro de qué manera la Comisión definiría y aplicaría los criterios de no discriminación y proporcionalidad para estas disposiciones.

4.3.6. Por otra parte, será necesario introducir disposiciones adecuadas para comprobar la condición real de autónomo de los subcontratistas de conformidad con las normas de los Estados miembros.

#### 4.4. Trabajo a través de empresas de trabajo temporal

4.4.1. La Comisión introduce una nueva obligación para los Estados miembros al añadir un nuevo apartado que establece las condiciones aplicables a los trabajadores contemplados en el artículo 1, apartado 3, letra c), de la Directiva, a saber, los trabajadores cedidos por una empresa de trabajo temporal establecida en un Estado miembro distinto del Estado miembro de establecimiento de la empresa usuaria. Las empresas a que se refiere el artículo 1, apartado 3, letra c), tendrán que garantizar a los trabajadores desplazados las condiciones que se aplican, con arreglo al artículo 5 de la Directiva 2008/104/CE relativa al trabajo a través de empresas de trabajo temporal <sup>(23)</sup>, a los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal establecidas en el Estado miembro donde se realice el trabajo.

4.4.2. El CESE considera que esta nueva disposición no es necesaria, dado que la Directiva original sobre el desplazamiento de trabajadores ya preveía esta opción en el artículo 3, apartado 9. Los Estados miembros podrán disponer que las empresas mencionadas en el artículo 1, apartado 1, garanticen a los trabajadores, con arreglo al artículo 13, letra c), el beneficio de las condiciones que se apliquen a los trabajadores temporales en el Estado miembro en cuyo territorio se ejecute el trabajo. La opción de aplicar la Directiva 2008/104/CE ya ha sido adoptada por la mayoría de los países de acogida.

4.4.3. El CESE considera que la Comisión debería ceñirse a las disposiciones actuales. Debe prestarse atención al hecho de que las disposiciones de la Directiva 2008/104/CE se aplican a la situación en los distintos Estados miembros, mientras que la Directiva 96/71/CE se aplica a las actividades transfronterizas. La propia Comisión lo reconoció en el informe sobre la aplicación de la Directiva 2008/104/CE relativa al trabajo a través de empresas de trabajo temporal <sup>(24)</sup>.

4.4.4. El CESE señala que el artículo 5 de la Directiva 2008/104/UE es mucho más amplio que el artículo 3, apartado 9, de la Directiva 96/71/CE y que, paradójicamente, esto podría conllevar la aplicación de distintas condiciones para el desplazamiento de trabajadores según lo dispuesto en el artículo 1, apartado 3, letras a), b) y c), de la legislación actual.

### 5. Cuál debería ser el objetivo principal de la Comisión Europea

5.1. La Comisión debería alentar a los Estados miembros a transponer la Directiva sobre la garantía de cumplimiento <sup>(25)</sup> si todavía no lo han hecho y velar por que todos los Estados miembros la apliquen adecuadamente. Dos años después, la Comisión debería evaluar su impacto y determinar si las medidas adoptadas han dado lugar a una aplicación y un cumplimiento adecuados y eficaces, dado que ambos son elementos clave para la protección de los derechos de los trabajadores desplazados y la garantía de unas condiciones de competencia equitativas para los prestadores de servicios.

<sup>(22)</sup> Artículo 12 de la Directiva 2014/67/UE sobre «Responsabilidad en la subcontratación» (véase la nota 1 a pie de página).

<sup>(23)</sup> Directiva 2008/104/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, relativa al trabajo a través de empresas de trabajo temporal (DO L 327 de 5.12.2008, p. 9).

<sup>(24)</sup> Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la aplicación de la Directiva 2008/104/CE relativa al trabajo a través de empresas de trabajo temporal, COM(2014) 176 final.

<sup>(25)</sup> Véase la nota 1 a pie de página.

5.2. La Comisión debería proporcionar un análisis en profundidad de la situación en los distintos Estados miembros de la Unión, así como información cuantitativa real sobre los trabajadores desplazados y las formas de aplicar y garantizar el cumplimiento de la Directiva actual.

5.3. La disponibilidad de datos fiables sobre los trabajadores desplazados es una condición previa para un debate eficaz sobre sus características específicas y la necesidad de protección.

5.4. Si la Comisión quiere garantizar una competencia leal, sus próximos pasos deberían ir encaminados a luchar contra las prácticas fraudulentas y a eliminar el fenómeno del empleo ilegal, principalmente el que se produce mediante el abuso de las sociedades fantasma.

5.5. La Comisión debería acelerar la convergencia económica y social en el seno de la UE y, al mismo tiempo, garantizar la movilidad justa de los trabajadores en el contexto de la prestación transfronteriza de servicios.

5.6. Introducir un nuevo concepto como «remuneración» podría generar cuestiones tanto de los Estados miembros en el Consejo como de las empresas durante la consulta pública. La Comisión debería llevar a cabo un profundo análisis de las consecuencias socioeconómicas para los consumidores, las empresas y, en general, la competitividad y el empleo de la UE.

5.7. La Comisión debería consultar a los interlocutores sociales, reconocer su autonomía y respetar los convenios colectivos pertinentes en este ámbito.

### **Exposición de motivos de la enmienda**

Esta enmienda tiene por objeto proponer un planteamiento equilibrado sobre la propuesta de la Comisión, que ha dado lugar a diferentes puntos de vista entre los Estados miembros, los interlocutores sociales y las empresas. Se trata, asimismo, de reflejar esta divergencia de opiniones de manera adecuada, creíble y equilibrada, mencionando al mismo tiempo los aspectos que son objeto de consenso. Además, esta enmienda, que se corresponde con el texto presentado por los dos ponentes de la Sección SOC tras la tercera reunión del Grupo de Estudio, expone los diferentes puntos de vista de manera más equilibrada que el texto enmendado y aprobado por la Sección.

### **Resultado de la votación**

A favor 94

En contra 175

Abstenciones 23

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (texto refundido)»**

[COM(2016) 465 final]

y sobre la

**«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida, y por el que se modifica la Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al Estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración»**

[COM(2016) 466 final]

y sobre la

**«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE»**

[COM(2016) 467 final]

(2017/C 075/16)

Ponente: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Coponente: **Cristian PÎRVULESCU**

Consulta	Consejo de la Unión Europea, 7.9.2016 Parlamento Europeo, 12.9.2016
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en sección	22.11.2016
Aprobado en el pleno	14.12.2016
Pleno n.º	521
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	211/2/5

## 1. Conclusiones y recomendaciones

### 1.1. Conclusiones generales y recomendaciones

1.1.1. El CESE considera necesario llevar a cabo una reforma justa, eficaz y eficiente del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) y establecer un procedimiento verdaderamente común que sea fiable, flexible y eficiente y mejore las vías justas y legales de acceso a la Unión Europea, desde la perspectiva del respeto a los derechos de las personas que sufren persecución.

1.1.2. También es necesario tener presente que el artículo 2 del TUE establece explícitamente que la Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores deberían ser comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.

1.1.3. El artículo 78 del TFUE dispone, además, que la UE desarrollará una política común de asilo: a tal fin, debería proponerse un verdadero sistema común y obligatorio para todos los Estados miembros que armonizase todas las legislaciones nacionales o —en su defecto— haber introducido al menos un sistema común de reconocimiento mutuo de las decisiones en materia de asilo entre todos los Estados miembros de la UE. Ello permitiría un verdadero Sistema Común Europeo de Asilo. De lo contrario, no podrán evitarse los llamados «movimientos secundarios», por los que las personas en busca de protección internacional se desplazan a los países que ofrecen las mejores condiciones en la UE.

1.1.4. Es importante subrayar que la población total de la UE-28 es de aproximadamente 510 millones de personas, y que las propuestas presentadas por la Comisión en otoño de 2015 para el reasentamiento de unas 160 000 personas en busca de protección internacional representarían alrededor del 0,03 % de la población total de la UE: otros países no pertenecientes a la UE han acogido a millones de personas en busca de protección internacional.

1.1.5. En cualquier caso, el CESE valora positivamente las mejoras introducidas en el sistema, como la claridad en los derechos y obligaciones en cuanto al acceso al procedimiento y la sustitución del concepto de vulnerabilidad por el de necesidades particulares, así como criterios claros para su evaluación, la introducción de mayores garantías para los menores y la ampliación del concepto de familia.

1.1.6. El CESE muestra su preocupación por la limitación de derechos fundamentales como la restricción de la libertad de movimientos, la limitación del derecho a la educación de los menores, la aplicación de un procedimiento en frontera a menores no acompañados, el posible análisis no individualizado de los conceptos de país seguro, la limitación de garantías en las solicitudes subsiguientes y procedimientos acelerados, la revisión automática de los estatutos de protección y la perspectiva sancionadora en las restricciones de las condiciones de acogida.

1.1.7. El CESE recomienda homogeneizar los estatutos de protección y eliminar las diferencias entre el estatuto de refugiado y el de protección subsidiaria en cuanto el período del permiso de residencia, su renovación y la limitación de la asistencia social para los beneficiarios de protección subsidiaria.

## **1.2. Recomendaciones sobre la propuesta de Reglamento relativo a los requisitos de asilo**

1.2.1. El CESE recomienda incluir los criterios del ACNUR para la valoración de la alternativa de huida interna, esto es, el análisis de la idoneidad y el análisis de la razonabilidad, excluyendo expresamente la aplicación del artículo 8 en caso de persecución estatal.

1.2.2. Se debe repartir la carga de la prueba entre el solicitante y la autoridad decisoria, como estipula la jurisprudencia del TJUE, manteniendo la obligación de la autoridad decisoria de «cooperar activamente con el solicitante».

1.2.3. El CESE recomienda introducir el juicio de proporcionalidad en la valoración de las causas de exclusión del estatuto de refugiado y el carácter restrictivo de la aplicación de estas cláusulas, eliminando el apartado 6 del artículo 12 del Reglamento relativo a los requisitos para el asilo, a fin de evitar la aplicación automática de las causas de exclusión, sin tener en cuenta las circunstancias particulares de los solicitantes.

1.2.4. Debería garantizarse un análisis individualizado en los procedimientos de revisión de los estatutos de protección internacional, teniendo en cuenta las circunstancias particulares y otorgando garantías procedimentales en estos procedimientos que no pueden aplicarse de manera automática.

1.2.5. Por lo que se refiere a la revisión del estatuto de refugiado, cada nuevo procedimiento añadirá un nivel adicional de carga administrativa y de margen discrecional. Si en un país hay un número de refugiados elevado, los servicios administrativos pueden verse desbordados con facilidad y adoptar decisiones rápidas y posiblemente arbitrarias. Por lo tanto, es necesario que las autoridades competentes dispongan de personal adecuado y cualificado para llevar a cabo los controles y la revisión del estatuto de refugiado.

1.2.6. Es necesario distinguir entre cesación, exclusión, revocación, no renovación y fin de los estatutos de protección, evitando reiteraciones y confusiones en los supuestos de hecho que dan lugar a cada una de estas figuras e incluir en todas ellas criterios restrictivos de aplicación.

1.2.7. Debería eliminarse la limitación de la libertad de circulación de las personas beneficiarias de protección internacional dentro del Estado miembro por ser contraria al artículo 26 de la Convención de Ginebra.

1.2.8. Debería eliminarse el artículo 44 del Reglamento relativo a los requisitos de asilo por el que se modifica la Directiva sobre la residencia de larga duración, para reanudar el cómputo de cinco años de residencia cuando el beneficiario de protección internacional se encuentre ilegalmente fuera del Estado miembro que le ha reconocido, por ser contrario al objetivo de la Agenda Europea de Migración de mayo de 2015.

### **1.3. Recomendaciones sobre la propuesta de Reglamento relativo a los procedimientos comunes**

1.3.1. El CESE recuerda que la regulación mediante reglamento no debe generar una reducción de los estándares de protección, con la introducción de criterios de elegibilidad restrictivos y la limitación de derechos y garantías procedimentales.

1.3.2. El CESE recomienda eliminar el carácter automatizado en la aplicación de los conceptos de tercer país seguro, primer país de asilo y país de origen seguro, así como la reducción de plazos, y garantizar el efecto suspensivo automático de los recursos.

1.3.3. Deberían aumentarse las garantías de una evaluación individualizada, basada en los criterios de proporcionalidad, necesidad y excepcionalidad para los casos de limitación de la libertad o de detención.

1.3.4. También deberían aumentarse las garantías de la detención administrativa, fijando plazos de detención claros y limitándola a supuestos excepcionales.

1.3.5. Procede eliminar la exclusión del derecho a la asistencia jurídica gratuita en caso de solicitudes consideradas infundadas o de subsiguientes solicitudes sin elementos evidentes ni argumentos, porque ello vulnera el acceso a una tutela judicial efectiva previsto en el artículo 13 del CEDH.

1.3.6. Para los procedimientos acelerados, puestos fronterizos y solicitudes posteriores, hay que establecer las mismas garantías procedimentales que para el procedimiento ordinario.

1.3.7. Antes de presentar su solicitud, los solicitantes deberían poder disfrutar de un período de descanso y recuperación.

### **1.4. Recomendaciones sobre la propuesta de Directiva relativa a las normas de acogida**

1.4.1. Es necesario adoptar una perspectiva de incentivos positivos para evitar los movimientos secundarios, en lugar del enfoque sancionador de excluir de las condiciones de acogida, reducirlas, retirarlas o reemplazarlas, etc. Ello es especialmente desproporcionado en caso de no solicitarse protección internacional en el primer país de entrada irregular o de estancia legal.

1.4.2. Se debería utilizar el mismo instrumento jurídico para la regulación de las condiciones de acogida, los procedimientos y los criterios de elegibilidad para evitar así disparidades en cuanto a la aplicación directa de preceptos que se interrelacionan.

1.4.3. Deben restringirse o eliminarse conceptos jurídicos indeterminados, como «estándar de vida digno» o «riesgo de fuga», dadas las graves consecuencias que suponen y la discrecionalidad de los Estados miembros para fijar los criterios definitorios.

1.4.4. Debe incluirse a otros miembros de la familia, como hermanos u otros familiares, en coherencia con la propuesta del Reglamento de Dublín.

1.4.5. No debe excluirse del acceso al mercado laboral a los solicitantes procedentes de países de origen seguros, ya que ello supondría un trato discriminatorio por nacionalidad.

1.4.6. Se debe eliminar la condicionalidad en el disfrute de los derechos de acceso al empleo, la seguridad social y la asistencia social.

1.4.7. También es necesario garantizar el derecho a la educación de los menores de manera absoluta, en los mismos términos que el derecho a la salud.

## 2. Observaciones sobre el Reglamento relativo a los requisitos de asilo

2.1. El CESE respalda una mayor armonización de las normas relativas a los procedimientos de asilo, el reconocimiento y la protección a nivel de la UE. Existen divergencias significativas entre los Estados miembros en cuanto a los procedimientos seguidos, los índices de reconocimiento, el contenido de la protección otorgada y las condiciones de acogida de los solicitantes de asilo y beneficiarios de protección internacional.

2.2. Por diversos motivos, los Estados miembros han desarrollado prácticas institucionales de asilo específicas. Ello incentiva los movimientos secundarios y pone en peligro la igualdad de trato de los solicitantes de asilo en el territorio de la Unión. Las diferencias entre los Estados miembros podrían tener repercusiones considerables en la protección de los derechos fundamentales, como la protección de la dignidad humana, el respeto de la vida privada y familiar, la libertad de expresión e información, el derecho a la educación, la libertad profesional y el derecho a acceder al mercado de trabajo, la libertad de empresa, el derecho de asilo, la no discriminación, los derechos del niño, la seguridad social, y la asistencia sanitaria y social, tal y como se definen en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

2.3. El CESE acoge con satisfacción el desarrollo de un sistema para obtener, organizar y difundir información sobre la situación en los países de origen y de tránsito, bajo los auspicios de la Agencia de Asilo de la Unión Europea. Dicho sistema constituye la base para una auténtica armonización de las decisiones de concesión de protección internacional. Sin embargo, no está claro en qué medida las autoridades nacionales tendrán en cuenta la información proporcionada ni, de hecho, cómo garantizar que lo hagan. A fin de evitar decisiones muy divergentes, el sistema debe ofrecer una indicación clara y simple sobre qué países se consideran inseguros.

2.4. Por lo que se refiere al artículo 7 sobre los agentes de protección es importante evaluar correctamente la capacidad de los agentes privados y las organizaciones internacionales para proporcionar protección. Debido a la escasez de recursos y a la inseguridad jurídica es muy difícil garantizar una protección sólida y a largo plazo, sobre todo en situaciones de guerra civil o de represión gubernamental intensa.

2.5. La posible protección interna que el solicitante pueda recibir es un factor importante para determinar la concesión de protección. Las autoridades pertinentes deben tomar en consideración toda la gama de riesgos que un desplazamiento interno puede suponer para la seguridad individual. Los territorios seguros pueden volverse no seguros por toda una serie de motivos: una derrota militar, la asistencia e intervención extranjeras, el sabotaje y los ataques terroristas. A pesar de que el artículo 8 es claro a la hora de definir qué se considera «seguro» —incluido si se puede viajar con seguridad y la disponibilidad de protección—, incumbe a las autoridades nacionales de la UE interpretar los datos y hechos disponibles.

2.6. La definición de actos de persecución en el artículo 9 es exhaustiva, de conformidad con el artículo 1, letra A, de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (la Convención de Ginebra). Este artículo, junto con el artículo 10 sobre los motivos de persecución y el artículo 6 relativo a los agentes de persecución o causantes de daños graves, debe interpretarse de forma que se tengan en cuenta los actos de persecución perpetrados tanto por las autoridades estatales como por agentes no estatales. La práctica de la represión política y la guerra interna demuestran que los actos de violencia son perpetrados por numerosos grupos paramilitares y de autodefensa con la más alta protección de las autoridades estatales que, por regla general, niegan toda participación.

2.7. El CESE ha abogado siempre por armonizar el contenido de la protección concedida a los refugiados y la que se brinda a quienes se otorga la protección subsidiaria <sup>(1)</sup>. El contenido de la protección es otro factor clave que incentiva los movimientos secundarios en el interior de la Unión. Pero, sobre todo, el Comité defiende que la armonización aspire al nivel de protección más alto y no al más bajo. La propuesta de la Comisión incluye una serie de pasos positivos en esta dirección.

2.8. Es necesario aportar más aclaraciones sobre la disposición relativa a la información, los permisos de residencia y los documentos de viaje. Cabe destacar que se ha clarificado el acceso al mercado de trabajo y se ha elevado el nivel de protección, por ejemplo, en el caso de las condiciones de trabajo, la libertad de afiliación y el acceso a formación relacionada con el empleo, ámbitos en los que los beneficiarios de protección internacional tendrán los mismos derechos que los nacionales de los Estados miembros. También será así en cuanto al reconocimiento de cualificaciones, la seguridad social, la asistencia social y la asistencia sanitaria.

---

<sup>(1)</sup> Véase el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional y al contenido de la protección concedida» COM(2009) 551 final 2 — 2009/0164 (COD) (DO C 18 de 19.1.2011, p. 80).

2.9. El acceso a medidas de integración (cursos de idiomas, cursos de orientación e integración cívica y formación profesional) es un elemento clave para el éxito de la integración. Se acogen con satisfacción las medidas por las que se facilita la integración, que deberían fomentarse.

2.10. Al mismo tiempo, convertir la participación efectiva en las medidas de integración en una condición previa para acceder a otros servicios como la asistencia social (véase el artículo 34) podría resultar problemático y esta disposición debe formularse con sumo cuidado. Las medidas de integración deben ser plenamente accesibles y útiles para facilitar la participación. Los beneficiarios de protección internacional podrían quedar excluidos de las medidas de integración y los servicios para los que se requiere la participación en medidas de integración como, por ejemplo, el aprendizaje de lenguas, la educación y el empleo.

### 3. Observaciones sobre la propuesta de Reglamento relativo a los procedimientos comunes

3.1. El CESE acoge favorablemente la propuesta y su objetivo declarado de establecer un auténtico procedimiento común en materia de protección internacional que sea eficiente, justo y equilibrado. La elección del instrumento —un reglamento directamente aplicable en todos los Estados miembros— es necesaria para conseguir un grado de armonización más alto y una mayor uniformidad en el resultado de los procedimientos de asilo en todos los Estados miembros. El CESE considera que el Reglamento constituye un paso en la buena dirección ya que limita los movimientos secundarios entre Estados miembros y, por tanto, facilita el ejercicio del principio de solidaridad.

3.2. Los procedimientos deben ser claros y garantizar la previsibilidad. Es razonable mantener el plazo de seis meses para que el solicitante acceda al procedimiento y para concluir el estudio de las solicitudes a nivel administrativo y judicial.

3.3. Por lo que respecta a las excepciones, es preciso aclarar la definición de una solicitud infundada y una solicitud inadmisibile.

3.4. El CESE apoya plenamente que la Agencia de Asilo de la Unión Europea proporcione asistencia a los Estados miembros que reciban un número desproporcionado de solicitudes simultáneas.

3.5. El CESE acoge favorablemente el establecimiento de garantías procesales de salvaguardia de los derechos de los solicitantes. Se trata de un ámbito en el que la posición del Comité ha sido siempre clara. Todos los solicitantes que llegan a un Estado miembro se encuentran en situación de vulnerabilidad y casi todos ellos han efectuado largos viajes en los que han pasado penalidades y afrontado peligros. Existen barreras lingüísticas, culturales y psicológicas que deben superarse para que se adapten y cooperen con las autoridades. Aunque los procedimientos nuevos resultan más claros, son las autoridades del Estado miembro las que deberán aplicarlos. Si las autoridades encuentran dificultades para trabajar con los nuevos procedimientos, deberán determinarse formas de asistencia y apoyo.

3.6. Respecto de la intención de armonizar las normas sobre los países seguros, el CESE apoya en principio la propuesta de avanzar gradualmente hacia una armonización completa en este ámbito y sustituir las listas nacionales de países seguros por listas europeas o designaciones a escala de la Unión durante un plazo de cinco años desde la entrada en vigor del Reglamento <sup>(2)</sup>.

3.7. En lo que respecta al procedimiento de recurso, la propuesta de la CE establece el derecho a un recurso efectivo: con plazos de forma expresa y con efecto suspensivo automático excluido en los supuestos de denegaciones en procedimientos acelerados, inadmisiones por primer país de asilo y solicitud posterior, y denegaciones por renuncia explícita o implícita, así como decisiones sobre un recurso anterior.

3.8. El período por el que se concede la protección tiene un impacto directo en las perspectivas de integración. Dicho período debería ser suficientemente largo para proporcionar incentivos a los beneficiarios de protección internacional, las autoridades y los empleadores.

---

<sup>(2)</sup> La posición del CESE al respecto figura en el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece una lista común a la UE de países de origen seguros a efectos de la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional, y por el que se modifica la Directiva 2013/32/UE [COM(2015) 452 final] (DO C 71, 24.2.2016, p. 82).

#### 4. Observaciones sobre la Directiva relativa a las normas de acogida

4.1. El CESE ha promovido activamente la armonización de las condiciones de acogida de los solicitantes de protección internacional, no solo para reducir los movimientos secundarios, sino principalmente para aumentar las posibilidades de éxito de su integración y la plena protección de los derechos fundamentales.

4.2. El CESE valora positivamente la exigencia de que los Estados miembros adopten planes de contingencia para garantizar la adecuada acogida de los solicitantes en caso de que tengan que hacer frente a un número desproporcionado de solicitantes.

4.3. El CESE apoya plenamente el objetivo de la Comisión de mejorar las perspectivas de autonomía y la eventual integración de los solicitantes. Este objetivo concuerda con la posición del Comité, que aboga por un acceso más rápido al mercado laboral y también por un acceso a los servicios y programas que faciliten su integración (por ejemplo, cursos de lengua). Por consiguiente, la reducción del plazo de acceso al mercado laboral, que pasaría de no más de nueve meses a no más de seis meses desde de la presentación de la solicitud, es un paso en la dirección correcta.

Bruselas, 14 de diciembre de 2016.

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

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la inclusión de las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero resultantes del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura en el marco de actuación en materia de clima y energía hasta 2030, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 525/2013 del Parlamento Europeo y el Consejo, relativo a un mecanismo para el seguimiento y la notificación de las emisiones de gases de efecto invernadero y de otra información relevante para el cambio climático»**

[COM(2016) 479 final — 2016/0230(COD)]

y sobre la

**«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las reducciones anuales vinculantes de las emisiones de gases de efecto invernadero por parte de los Estados miembros de 2021 a 2030 para una Unión de la Energía resiliente y con objeto de cumplir los compromisos contraídos en el marco del Acuerdo de París, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 525/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a un mecanismo para el seguimiento y la notificación de las emisiones de gases de efecto invernadero y de otra información relevante para el cambio climático»**

[COM(2016) 482 final — 2016/0231(COD)]

(2017/C 075/17)

Ponente: **Tellervo KYLÄ-HARAKKA-RUONALA**

Coponente: **Mindaugas MACIULEVIČIUS**

Consulta	Consejo, 25.8.2016 Parlamento Europeo, 12.9.2016 Comisión Europea, 20.7.2016
Fundamento jurídico	Artículos 192, apartado 1, y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en sección	24.11.2016
Aprobado en el pleno	14.12.2016
Pleno n.º	521
Resultado de la votación	210/0/2
(a favor/en contra/abstenciones)	

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge con satisfacción estas propuestas oportunas de la Comisión destinadas a cumplir el compromiso de la Unión de reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero de aquí a 2030 en todos los sectores de la economía y la sociedad. Sin embargo, el CESE hace hincapié en la necesidad de tener en cuenta, al mismo tiempo, el desafío mundial a largo plazo que plantea la mitigación del cambio climático. Para ello se requiere evaluar de manera pormenorizada si el enfoque actual de la política climática de la Unión es apropiado, a la luz de los esfuerzos a escala mundial, europea y nacional, para allanar el camino hacia un mundo neutro en carbono.

1.2. En cuanto al reparto del esfuerzo, el CESE está totalmente de acuerdo en que han de tenerse en cuenta las diferencias entre los Estados miembros para garantizar la equidad y la rentabilidad. Sin embargo, para lograr una auténtica rentabilidad de manera equitativa, los cálculos sobre el reparto del esfuerzo deben abordar ambos aspectos al mismo tiempo y en todos los Estados miembros, así como fijar los objetivos de tal manera que los costes relativos sean los mismos para cada país. Debido a las deficiencias del reparto del esfuerzo, el CESE considera importante introducir mecanismos de flexibilidad y seguir desarrollándolos.

1.3. La inclusión del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura (UTCUTS) en el marco de actuación hasta 2030 aporta un nuevo y destacado elemento a la política climática de la Unión. El CESE considera necesario que la inclusión se realice de manera que se mejore la neutralidad a largo plazo en relación con el carbono. El uso sostenible y la gestión activa de los recursos naturales de origen biológico, esto es, la bioeconomía —incluida la gestión forestal sostenible

y la producción alimentaria con un enfoque climático inteligente— son elementos clave de esta transición y se deben abordar cuidadosamente a fin de lograr un crecimiento sostenible desde el punto de vista medioambiental, económico y social.

1.4. El papel de la agricultura y la silvicultura exige que la política climática de la Unión adopte un enfoque integral. Se han de tener en cuenta tanto la reducción de las emisiones como la captura de carbono, así como los retos en materia de adaptación y seguridad alimentaria. El Acuerdo de París introduce una obligación estricta de actuar para mantener el calentamiento global «muy por debajo de 2 °C [...] y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 °C» y «aumentar la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y promover la resiliencia al clima y un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero, de un modo que no comprometa la producción de alimentos». Así pues, es importante abordar la necesidad de una mayor resiliencia en el sector agrario al mismo tiempo que se mitiga el cambio climático.

1.5. El CESE pide a la Comisión y a los Estados miembros que reconozcan el papel fundamental y el potencial de los bosques y de su gestión sostenible en cuanto que sumideros de carbono y los beneficios sociales, ambientales y económicos conexos.

1.6. La captura de carbono no es simplemente una cuestión de superficie forestal, sino ante todo de potenciar el crecimiento forestal y una fotosíntesis robusta mediante una gestión forestal activa y un mayor uso de la biomasa leñosa para la obtención de productos y energía. A largo plazo, la restricción del uso de los recursos forestales tendría como resultado la disminución de los sumideros debido al envejecimiento de los bosques y, por tanto, la ralentización de su crecimiento. De manera similar, en el caso de los cultivos y los pastos, el ciclo del crecimiento y la recolección de la cosecha garantizan que la absorción del dióxido de carbono siga siendo lo más eficiente posible.

1.7. El CESE considera importante que la emisión y la absorción de los gases de efecto invernadero se evalúen de manera científica, con transparencia y empleando parámetros comunes. Pide a la Comisión que desarrolle normas contables para la gestión de la tierra y de los bosques de tal modo que reflejen las tasas reales de emisiones y de captura. Por otra parte, los niveles de referencia forestales nacionales deben ser establecidos por los Estados miembros de conformidad con el uso sostenible previsto de los recursos forestales. Además, la Unión debe desarrollar un instrumento preciso para el seguimiento mundial de los bosques vía satélite. Por otra parte, se han de elaborar unos métodos contables adecuados para la captura de carbono por parte de las plantas no leñosas en suelos agrícolas. También es importante evitar contabilizar por partida doble las emisiones vinculadas con la biomasa procedentes del UTCUTS en otros sectores.

1.8. El CESE anima a cada Estado miembro a elaborar políticas nacionales ambiciosas y ascendentes para el sector UTCUTS en estrecha colaboración con la sociedad civil en un proceso a escala nacional, regional y local.

1.9. El CESE reconoce que el éxito de las ambiciosas propuestas exige unos recursos financieros sustanciales y anima a la Comisión a crear, junto con el BEI y aparte de las herramientas financieras existentes, un instrumento de financiación independiente para apoyar la consecución de estos objetivos. También es necesario un esfuerzo intensivo de investigación e innovación con vistas a desarrollar y adoptar nuevos métodos para la mitigación del cambio climático.

## 2. Introducción

2.1. El 20 de julio de 2016, la Comisión Europea presentó una propuesta de Reglamento sobre las reducciones anuales vinculantes de las emisiones de gases de efecto invernadero por parte de los Estados miembros de 2021 a 2030 (reparto del esfuerzo 2030) y una propuesta de Reglamento sobre la inclusión de las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero resultantes del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura (UTCUTS) en el marco de actuación en materia de clima y energía hasta 2030. Al mismo tiempo, la Comisión publicó una Comunicación sobre una estrategia europea a favor de la movilidad de bajas emisiones. En el presente Dictamen, el CESE se pronuncia sobre dichas propuestas de Reglamento, mientras que en otro Dictamen (TEN/609) presenta sus puntos de vista sobre la Comunicación relativa a los transportes.

2.2. Las propuestas mencionadas forman parte del cumplimiento del compromiso de la Unión de reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero en al menos un 40 % de aquí a 2030 tomando como base los niveles de 1990. Según lo acordado por la Unión, el objetivo para 2030 exige reducir las emisiones en un 43 % en los sectores incluidos en el régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión (RCDE) y en un 30 % en otros sectores (no incluidos en el RCDE), ambos porcentajes en comparación con los niveles de 2005. El Parlamento Europeo y el Consejo están llevando a cabo la revisión de la Directiva RCDE. El CESE se pronunció sobre esta revisión en el Dictamen NAT/675.

2.3. Los Reglamentos propuestos se aplican a sectores y actividades no incluidos en el RCDE como los transportes, los edificios, la agricultura y los residuos, así como el uso de la tierra y la silvicultura. Los objetivos de reducción de las emisiones de los Estados miembros son una prolongación de la actual Decisión de reparto del esfuerzo relativa a los objetivos de la Unión en materia de clima para 2020, mientras que es la primera vez que en el marco de la Unión para la energía y el clima se incluyen el uso de la tierra y la silvicultura, ámbitos que hasta ahora se habían contemplado en el marco del Protocolo de Kioto.

2.4. La Comisión propone unos objetivos nacionales de reducción de las emisiones diferenciados con el fin de ajustarse a los principios de equidad y solidaridad invocados por el Consejo Europeo. Los objetivos de los distintos Estados miembros para 2030 oscilan entre el 0 % y el 40 %. En cuanto al uso de la tierra y la silvicultura, la Comisión propone que las emisiones y las absorciones, calculadas con arreglo a normas contables, se equilibren en cada Estado miembro.

2.5. La Comisión propone mantener un sistema flexible que permita transferir asignaciones de derechos de emisión entre los Estados miembros y a lo largo del tiempo. La Comisión también propone nuevas medidas de flexibilidad que permitan al sector de reparto del esfuerzo alcanzar determinados compromisos con el régimen de comercio de derechos de emisión (RCDE) y los sectores LULUCF.

2.6. Los Reglamentos propuestos también abordan el seguimiento y la notificación de los gases de efecto invernadero, incluidas las normas contables para el uso de la tierra y la silvicultura.

### 3. Observaciones generales

3.1. En general, el CESE acoge con satisfacción estas propuestas oportunas de la Comisión destinadas a poner en marcha el compromiso de la Unión de reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero de aquí a 2030 en todos los sectores de la economía y la sociedad. Sin embargo, hace hincapié en la necesidad de tener en cuenta al mismo tiempo el desafío mundial a largo plazo de la mitigación del cambio climático, lo que implica que las políticas y las medidas deben ser compatibles con el objetivo a largo plazo de lograr un mundo neutro en carbono.

3.2. En un Dictamen reciente (NAT/690), el CESE pedía a la Unión que se esforzara en aumentar su repercusión positiva en el clima mundial («impronta positiva de carbono») en lugar de centrarse simplemente en la reducción de sus propias emisiones. Por tanto, en el marco de la política climática para 2030, también se debería fomentar la facilitación de soluciones climáticas para terceros países, así como la ejecución de proyectos conjuntos con estos países, teniendo en cuenta que en el Acuerdo de París se incluye una referencia a un nuevo mecanismo de cooperación internacional para la lucha contra el cambio climático.

3.3. En el Dictamen antes mencionado, el CESE también pedía una «Unión Climática» más eficaz, en la que los aspectos relacionados con el clima se integren estrechamente en las políticas del mercado único relacionadas. La división del objetivo conjunto de reducción de las emisiones en subobjetivos nacionales puede conducir a una situación más fragmentada y desintegrada. Por consiguiente, el CESE pide a la Comisión que valore también las opciones y las posibilidades de un enfoque comunitario más coherente en el sector no incluido en el RCDE con respecto a la política climática de la Unión para el período posterior a 2030.

3.4. Otra dirección posible para la política climática, en contraposición al reparto del esfuerzo entre los Estados miembros, sería un enfoque sectorial, que es el enfoque en el que se basa la Comunicación sobre los transportes. El CESE considera importante distinguir entre las cuestiones relativas al mercado único y las cuestiones nacionales por naturaleza. En general, un enfoque sectorial encaja mejor en el mercado único, mientras que un enfoque específico por país es pertinente para las cuestiones relacionadas, por ejemplo, con la gestión de los recursos naturales nacionales. Esto es así especialmente en el caso de la política forestal.

3.5. La inclusión del uso de la tierra y la silvicultura en el marco de actuación hasta 2030 aporta un nuevo y destacado elemento a la política climática de la Unión. El CESE considera necesario que la inclusión se realice de manera que se fomenten la neutralidad en cuanto al carbono a largo plazo y el crecimiento sostenible, en lugar de centrar la atención únicamente en medidas a corto y medio plazo.

3.6. La necesidad de reducir las emisiones y aumentar el almacenamiento de carbono funciona como motor para el uso de la biomasa como materia prima para distintos tipos de productos biológicos y como fuente de energía renovable, incluido el uso de la bioenergía sostenible junto con la descarbonización de los transportes. Así pues, la bioeconomía sostenible, esto es, el uso y la gestión sostenibles de los recursos naturales biológicos, es un elemento clave en la transición hacia la neutralidad en cuanto al carbono.

3.7. El sector forestal puede desempeñar un papel fundamental a la hora de reducir las emisiones de dióxido de carbono, aumentar la energía renovable y promover el consumo sostenible. Los recursos forestales de la Unión van en aumento gracias a las inversiones a largo plazo en gestión forestal dirigidas a incrementar los niveles sostenibles para su aprovechamiento en el futuro. El uso cada vez mayor de la biomasa también exigirá una gestión forestal activa en el futuro.

3.8. El CESE desea hacer hincapié en que la política climática de la Unión no debe fijar límites al uso de los bosques siempre y cuando el aprovechamiento no supere al crecimiento de los recursos forestales y se actúe de conformidad con las prácticas de una gestión forestal sostenible. La restricción a corto plazo del uso de los bosques tendría como resultado la disminución de los sumideros a largo plazo.

3.9. El cambio climático también está estrechamente vinculado a la seguridad alimentaria, especialmente a escala mundial. Por tanto, es fundamental tener la capacidad de dar respuesta simultáneamente a los retos tanto de la seguridad alimentaria como de la mitigación del cambio climático. La disponibilidad de tierras para el cultivo y la presión urbanística deberían impulsar el aumento sostenible de la productividad para que Europa pueda contribuir a abordar el reto mundial de la seguridad alimentaria.

3.10. En cuanto a las emisiones netas del sector agrario, el CESE recuerda que también existe una propuesta igualmente ambiciosa sobre techos nacionales de emisión (NEC, por sus siglas en inglés) y pide que se mantenga la coherencia y se evite el solapamiento de la carga relativa a la elaboración y aplicación de los diferentes actos legislativos.

#### **4. Observaciones específicas sobre la propuesta del reparto del esfuerzo**

4.1. La Comisión ha prestado atención a la petición del Consejo Europeo de tener en cuenta los principios de equidad y rentabilidad en su propuesta. El CESE está totalmente de acuerdo con el punto de vista de que se han de tener en consideración las diferencias entre los Estados miembros para garantizar tanto la equidad como la rentabilidad. Con ello se alude a las diferencias relativas a las características específicas y el punto de partida de cada país, así como al potencial económico y social para reducir las emisiones.

4.2. Sin embargo, el CESE llama la atención sobre el hecho de que el enfoque propuesto no conduce al resultado más eficaz a escala de la Unión, dado que la equidad y la rentabilidad se consideran de manera independiente entre sí. A fin de lograr una auténtica rentabilidad de manera equitativa, los cálculos deben abordar ambos aspectos al mismo tiempo y en todos los Estados miembros.

4.3. Idealmente, la solución más rentable se obtendría calculando la curva de costes de la reducción de las emisiones en cada país para después fijar los objetivos en función del punto en el que los costes marginales en relación con el PIB sean iguales. Esto también contribuiría a eliminar un problema eventual de asignación excesiva. Otra opción sería fijar el mismo objetivo relativo para cada país y usar entonces mecanismos de flexibilidad para hallar la solución óptima.

4.4. Con respecto al resultado del reparto del esfuerzo, el CESE señala que es difícil verificarlo. Por consiguiente, el CESE recalca la importancia de la transparencia a la hora de presentar los datos y las hipótesis de los cálculos, así como la metodología empleada.

4.5. A fin de incrementar la predictibilidad, el CESE considera importante tener en cuenta y estar preparados para las posibles repercusiones de la salida del Reino Unido en el reparto del esfuerzo. Por otra parte, Noruega e Islandia han manifestado su intención de participar en la acción conjunta de la Unión, lo que también podría repercutir en la puesta en práctica del reparto del esfuerzo.

4.6. Debido a inevitables deficiencias en el reparto del esfuerzo, conviene introducir mecanismos de flexibilidad y normas que permitan alcanzar los máximos beneficios en materia de eficiencia. También convendría analizar nuevas formas de flexibilidad intersectorial. Además, hay que disponer de un sistema eficiente y transparente para el seguimiento de los resultados de las medidas de flexibilidad.

4.7. La flexibilidad que proporciona la posibilidad de que los Estados miembros comercien entre sí con las asignaciones anuales de emisiones y apliquen medidas en otros Estados contribuye tanto a una mayor rentabilidad como a una mayor equidad. La opción de transferir las asignaciones de emisiones a lo largo del tiempo también es necesaria y debería restringirse menos, ya que en la práctica las medidas para reducir las emisiones no siguen una trayectoria lineal de año en año.

4.8. Se acoge favorablemente la propuesta de la Comisión relativa a la opción de usar las asignaciones de emisiones del sector incluido en el RCDE para compensar las emisiones de otros sectores, pues su objetivo es también optimizar la reducción de las emisiones. Al mismo tiempo, se ha de reconocer que el hecho de cancelar las asignaciones de emisiones en un país también repercute en otros países debido al régimen de comercio de derechos de emisión a escala europea.

4.9. El CESE acoge con satisfacción la posibilidad de usar la absorción y la reducción de las emisiones de carbono en el sector UTCUTS para compensar las emisiones en otros sectores. La posibilidad de incluir la gestión forestal sostenible en los mecanismos de flexibilidad ha de diseñarse de tal modo que incentive las inversiones en la gestión forestal sostenible y el crecimiento forestal y no socave el uso de los recursos forestales como materia prima de la bioeconomía.

## 5. Observaciones específicas sobre la propuesta del UTCUTS

5.1. El papel de la agricultura y la silvicultura exige que la política climática de la Unión adopte un enfoque integral. Además de la mitigación del cambio climático, la agricultura y la silvicultura también se enfrentan al reto de adaptarse al cambio climático, ya que son los sectores más castigados por los fenómenos meteorológicos adversos. Por este motivo, se ha de fomentar una actuación encaminada a la mitigación que tenga el mínimo posible de consecuencias negativas en la producción. Como se menciona en la propuesta de la Comisión, es importante contemplar la posición de la Unión en la escena mundial y tener en cuenta la evaluación global del Acuerdo de París, especialmente en lo que respecta a la integridad medioambiental y los posibles efectos negativos de la fuga de carbono.

5.2. Con arreglo al el Acuerdo de París, se debe lograr un equilibrio entre las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción por los sumideros, como los bosques, para la segunda mitad del siglo. Por tanto, es indispensable mantener los bosques como sumideros y evitar la saturación de carbono en los bosques que están envejeciendo.

5.3. La gestión forestal sostenible, junto con el uso de la madera como materia prima para los productos y la sustitución de los combustibles fósiles por bioenergía, constituye una forma eficaz de controlar los balances de carbono. A fin de evitar que se socave la integridad medioambiental, las emisiones fósiles de otros sectores no se deben compensar con los sumideros forestales de modo que se reduzca la disponibilidad de madera para los fines de la bioeconomía.

5.4. La gestión de los bosques que actúan como sumideros no es simplemente una cuestión de superficie forestal, sino ante todo de un crecimiento forestal mejorado mediante una gestión forestal activa y un mayor uso de los productos de madera. Así pues, el CESE estima oportuno que los productos de madera aprovechada se incluyan en el UTCUTS y señala que los Estados miembros deberían aprovechar plenamente el potencial de los productos de madera aprovechada para el almacenamiento de carbono así como los créditos que ello genera. Además, debería ser posible autorizar la compensación de emisiones causadas por la deforestación con el aumento de los recursos forestales obtenidos mediante una gestión forestal sostenible.

5.5. A fin de aprovechar el significativo potencial de la gestión forestal sostenible<sup>(1)</sup> con respecto a la mitigación del cambio climático, el CESE pide a la Comisión que dedique un gran esfuerzo a la elaboración de las normas contables para la gestión forestal. Dichas normas han de reflejar las tasas reales de crecimiento forestal y captura de modo que se evite el problema que presentan las normas actuales, esto es, que en determinados casos hay sumideros que están definidos como fuentes de emisiones.

5.6. Las normas contables propuestas sobre los niveles de referencia forestales son más complicadas que antes y no fomentan suficientemente la mejora del crecimiento forestal o la bioeconomía. El CESE propone que, en lugar de establecer unos criterios demasiado detallados, los niveles nacionales de referencia forestales sean determinados por los Estados miembros de conformidad con el uso previsto de los recursos forestales garantizando al mismo tiempo que el aprovechamiento anual no supera al crecimiento anual a largo plazo.

5.7. El CESE valora positivamente la afirmación de la Comisión en el sentido de que, a fin de evitar la doble contabilidad de las emisiones, el uso de la biomasa en el sector energético se ha de considerar neutro en carbono, tal y como se dispone en las Directrices del IPCC. Por otra parte, hay que evitar esta doble contabilidad de las emisiones.

5.8. El CESE pide a la Comisión que se esfuerce por racionalizar unas normas contables globales para el UTCUTS. A fin de animar a otros países a implicarse en el proceso, las normas deberán ser lo más sencillas posible. A escala internacional, la Unión también debe contribuir con sus propios conocimientos en materia de inventarios de recursos forestales y métodos de seguimiento y, en especial, desarrollar un sistema satelital de la Unión que pueda proporcionar datos reales a escala mundial.

5.9. Al igual que en el caso de la gestión forestal, la gestión activa de los cultivos y los pastos también contribuye a la lucha contra el cambio climático al mismo tiempo que contribuye a la seguridad alimentaria mundial. La mejora de las tierras de cultivo y la mejora de la gestión de los cultivos y los pastos, incluidos la productividad del suelo, el aprovechamiento y la replantación, mejora la captura de carbono y por lo tanto debe retribuirse de manera adecuada. La limitación de la producción de biomasa tendría como resultado a largo plazo la disminución gradual de la absorción de los gases de efecto invernadero de la atmósfera debido a la disminución de la fotosíntesis. También debería tenerse en cuenta la especificidad de los suelos orgánicos y las posibilidades ofrecidas para mantener una actividad agrícola en ellos.

---

<sup>(1)</sup> Véase Nabuurs y otros, 2015, *A new role for forests and the forest sector in the EU post-2020 climate targets* (El nuevo papel de los bosques y el sector forestal en la UE después de 2020 con arreglo a los objetivos de la política climática).

5.10. A fin de aprovechar plenamente el significativo potencial de la gestión de los cultivos y los pastos para aumentar la función del suelo como sumidero de carbono y señalar posibles mejoras de su funcionamiento, el CESE pide que se investiguen y elaboren normas contables para la biomasa asociada con las plantas no leñosas anuales y perennes. El potencial de un enfoque dinámico de la gestión del suelo centrado en la optimización de sus funciones teniendo en cuenta las condiciones locales no solo sería beneficioso para el clima y el medio ambiente, sino que también contribuiría a la sostenibilidad social y económica del sector agrario, especialmente en pequeñas explotaciones agrarias familiares.

5.11. En resumidas cuentas, el éxito de París se logró gracias a un enfoque ascendente para la fijación de objetivos nacionales basado en las fortalezas y las oportunidades de cada Estado. El CESE también reconoce las diferencias de los Estados miembros en cuanto al sector UTCUTS. Así pues, las políticas deben estar adaptadas a escala nacional de conformidad con el principio de subsidiariedad, y el UTCUTS se ha de mantener como un pilar independiente de la política climática.

5.12. El CESE anima a los Estados miembros a instaurar ambiciosas políticas para la mitigación del cambio climático en el sector UTCUTS, al tiempo que diseñan una visión a largo plazo para el uso del suelo y la silvicultura sostenibles, contando en particular con la participación de la sociedad civil y los interlocutores sociales en un proceso a escala nacional, regional y local.

5.13. Para poder ejecutar políticas ambiciosas hace falta recursos financieros sustanciales. A tal fin, el CESE hace un llamamiento a la Comisión para que cree, junto con el BEI y aparte de las herramientas financieras existentes, un instrumento de financiación independiente para apoyar la consecución de estos objetivos. Por otra parte, es evidente la necesidad de aumentar las inversiones en investigación y desarrollo para desarrollar nuevos métodos de mitigación del cambio climático.

Bruselas, 14 de diciembre de 2016.

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

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un plan plurianual para las poblaciones demersales del mar del Norte y para las pesquerías que las explotan, y por el que se derogan los Reglamentos (CE) n.º 676/2007 y (CE) n.º 1342/2008 del Consejo»**

[COM(2016) 0493 final — 2016/0238 (COD)]

(2017/C 075/18)

Ponente: **Thomas McDONOGH**

Consulta	Parlamento, 12.9.2016 Consejo, 26.9.2016
Fundamento jurídico	Artículos 43, apartado 2, y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Decisión de la Mesa	20.9.2016
Sección competente	Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en sección	24.11.2016
Aprobado en el pleno	14.12.2016
Pleno n.º	521
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	211/1/3

## 1. Observaciones generales y específicas y recomendaciones

1.1. La política pesquera común se introdujo en los años sesenta y setenta y requiere una revisión constante. El Comité acoge favorablemente este proceso de actualización de la política motivado por la necesidad de seguir el ritmo de la evolución tecnológica a fin de mejorar la conservación y protección de las poblaciones de peces. El Comité aprueba las modificaciones propuestas por la Comisión, muchas de las cuales fueron sugeridas en el informe WGNSSK de 2016 <sup>(1)</sup>. Esto ayudará a actualizar la legislación pesquera europea y a proteger una industria muy valiosa.

1.2. Las pesquerías del mar del Norte y aguas adyacentes son extremadamente complejas; incluyen buques de al menos siete Estados miembros ribereños, así como de Noruega, que utilizan una amplia variedad de artes de pesca distintas para la captura de numerosas especies de peces y mariscos diferentes. Una cuestión clave es que muchas de las principales poblaciones de especies demersales (es decir, las que viven en el fondo o cerca del fondo del mar) son capturadas en pesquerías mixtas. En la práctica, esto significa que cada vez que un buque recupera sus artes de pesca, la captura consistirá en una combinación de especies diferentes. La composición de esta mezcla cambiará en función del tipo de artes de pesca empleados, así como del lugar y el momento en que se utilicen.

1.3. Para los buques que capturan poblaciones sujetas a totales admisibles de capturas (TAC) significa que, una vez agotada su cuota para dicha población, deben cesar sus actividades pesqueras. Antes de la adopción del Reglamento de base <sup>(2)</sup>, los buques no tenían que cesar sus actividades pesqueras una vez agotada su cuota para una de estas especies. Al contrario, podían continuar pescando otras especies objetivo y, por tanto, seguían capturando las especies para las que ya habían agotado la cuota, si bien no podían desembarcar legalmente dichas capturas. Estas capturas que excedían de la cuota se tenían que devolver al mar. Una vez agotada la cuota de esa población, bloquearía las posibilidades de pesca de otras poblaciones. Por lo tanto, al fijar los TAC para determinadas poblaciones parece conveniente tener en cuenta que en las pesquerías mixtas algunas de ellas son capturadas juntas. Este enfoque tendría ventajas tanto para la conservación de las poblaciones como para su explotación. La propuesta objeto de examen adopta este enfoque.

<sup>(1)</sup> Informe del Grupo de Trabajo del Consejo Internacional para la Exploración del Mar (CIEM) sobre la evaluación de las poblaciones demersales en el mar del Norte y el Skagerrak, reunido en Hamburgo (Alemania) del 26 de abril al 5 de mayo de 2016.

<sup>(2)</sup> Reglamento (UE) n.º 1380/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, sobre la política pesquera común, por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 1954/2003 y (CE) n.º 1224/2009 del Consejo, y se derogan los Reglamentos (CE) n.º 2371/2002 y (CE) n.º 639/2004 del Consejo y la Decisión 2004/585/CE del Consejo (DO L 354 de 28.12.2013, p. 22).

1.4. El Reglamento de base tiene por objeto resolver los problemas relacionados con la sobrepesca y el descarte de los peces de manera más eficaz que la legislación anterior. Por lo tanto, deberían tomarse medidas adecuadas para evitar consecuencias económicas y sociales negativas para el sector de la pesca. El primer paso hacia esta gestión adaptativa sería agrupar todas las poblaciones pertinentes en un único plan de gestión. En él se contemplarían los objetivos de mortalidad por pesca expresados en intervalos para cada una de las poblaciones, que, si estuvieran disponibles, servirían de base para fijar los TAC anuales para dichas poblaciones.

## 2. Otras observaciones y recomendaciones

2.1. Debería crearse una comisión independiente para revisar las cuotas nacionales. Sin embargo, la regeneración de las poblaciones de peces no solo depende de la tasa de mortalidad por pesca, sino también de otros factores como el cambio climático. Todo avance hacia una pesca sostenible requerirá adaptar los buques y artes de pesca (lo cual es costoso), disponer de datos científicos rigurosos y adoptar medidas continuas para formar y concienciar a los pescadores. También hay que tener en cuenta los aspectos sociales de la pesca ya que los pequeños pescadores están siendo expulsados del mercado. Mantener los puestos de trabajo existentes en las comunidades de muchas de las zonas costeras de la UE que dependen de la pesca es una prioridad.

2.2. Hay que investigar más los efectos de la piscicultura en las poblaciones silvestres. El salmón salvaje está en peligro de extinción, debido sobre todo a la sobrepesca y a una regulación deficiente, pero aún se desconocen los efectos de las piscifactorías en las poblaciones de salmón salvaje. Con una estrategia de comercialización adecuada, el salmón salvaje podría venderse a un precio superior al del salmón de piscifactoría. En las regiones más remotas, la pesca deportiva contribuye notablemente a la economía: se estima que cada salmón salvaje capturado reporta una media de 1 200 EUR a la economía local en concepto de sueldos pagados a los guías de pesca, alojamiento, transporte, etc.

2.3. Es preciso tomar medidas para invertir el declive de la pesca de la anguila. El problema de las capturas de peces juveniles debe tratarse aumentando el tamaño mínimo de las mallas de las redes. También debería haber restricciones para la pesca con redes de monofilamento.

2.4. Deben incrementarse las sanciones por incumplimiento de las disposiciones de las leyes sobre pesca. Deben tomarse medidas enérgicas contra el empleo de inmigrantes ilegales en los buques pesqueros, muchos de los cuales ni siquiera reciben remuneración y son presos virtuales al haberseles confiscado su pasaporte (como ha ocurrido a personas procedentes de América Central). Las condiciones de vida y de trabajo en el mar deben ser conformes a los máximos estándares de la UE. Esto también se aplica a los trabajadores de terceros países.

Bruselas, 14 de diciembre de 2016.

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

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el Paquete de aviación II, integrado por la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre normas comunes en el ámbito de la aviación civil y por el que se crea una Agencia de Seguridad Aérea de la Unión Europea, y se deroga el Reglamento (CE) n.º 216/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo»**

[COM(2015) 613 final — 2015/0277 (COD)]

y el

**«Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo — Programa Europeo de Seguridad Operacional de la Aviación»**

[COM(2015) 599 final]

(2017/C 075/19)

Ponente: **Raymond HENCKS**

Coponente: **Stefan BACK**

Consulta	Consejo de la Unión Europea, 19.1.2016
Fundamento jurídico	Artículo 100, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Sección de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	15.11.2016
Aprobado en el pleno	14.12.2016
Pleno n.º	521
Resultado de la votación	184/1/2
(a favor/en contra/abstenciones)	

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE se muestra a favor del nuevo planteamiento basado en la evaluación de los riesgos y del rendimiento, siempre que se mantengan las normas prescriptivas cuando sean necesarias para garantizar la seguridad. El CESE considera que para que la consecución de este cambio de métodos de trabajo y de cultura sea un éxito hace falta tiempo y recursos adecuados. El CESE también insiste en que esta transición debe realizarse en estrecha colaboración con el personal y las partes interesadas.

1.2. El CESE está de acuerdo en que la AESA debería asumir una mayor cuota de responsabilidad en materia de seguridad, en cooperación y de acuerdo con los Estados miembros, incluso respecto de las normas específicas sobre emergencias, siempre que se faciliten a la AESA recursos adecuados para que pueda desempeñar con éxito sus tareas en este ámbito. Además, el CESE considera que el Reglamento (CE) n.º 300/2008 debería revisarse a la luz de la evolución constatada desde 2008.

1.3. El CESE llama la atención sobre la rápida evolución del contexto en el que opera la aviación civil, debido tanto al rápido desarrollo tecnológico, incluida la digitalización, como al florecimiento de nuevos modelos empresariales, de empleo y de prestación de servicios. El CESE concede gran importancia a la evaluación periódica del nuevo Reglamento cada cinco años prevista en la propuesta. Es importante que en la evaluación de impacto se analicen exhaustivamente las posibles repercusiones para la seguridad y la protección de esta evolución y que se emprendan a su debido tiempo medidas adecuadas.

1.4. El CESE acoge con satisfacción la inclusión de la asistencia en tierra en el ámbito de este Reglamento y sugiere contemplar la posibilidad de imponer un requisito de certificación a los proveedores de servicios de asistencia en tierra y al personal que desempeña funciones críticas para la seguridad.

1.5. El CESE acoge con satisfacción el desarrollo de normas para la certificación del personal de cabina pero lamenta que la Comisión no proponga un sistema de licencias para el personal de cabina.

1.6. El CESE apoya la inclusión de las aeronaves no tripuladas en el ámbito aplicación de la propuesta e insiste en la importancia de establecer normas estrictas.

1.7. El CESE alerta contra la innecesaria complejidad y la duplicación de los requisitos de los requisitos de certificación o de control relativos al equipo de los aeródromos, salvo que sean estrictamente necesarios por motivos de seguridad.

1.8. El CESE toma buena nota de las tareas de seguimiento, la cooperación y la asistencia en relación con las autoridades nacionales previstas en la propuesta y confía en que desemboquen en el establecimiento de normas estrictas, armonizadas y eficientes en materia de seguridad, mejora del intercambio de información y evaluación comparativa, que garanticen un aprovechamiento más eficiente de los recursos. En tal contexto, el CESE toma nota del Plan Europeo de Seguridad Aérea y del Programa Europeo de Seguridad Operacional de la Aviación, así como de la posibilidad de que contribuyan a desarrollar y aplicar normas sobre seguridad más estrictas y armonizadas.

1.9. El CESE apoya el mecanismo propuesto para la transferencia voluntaria de funciones de las autoridades nacionales a la AESA, incluidas las normas específicas sobre emergencias.

1.10. El CESE considera que para que los operadores europeos activos en distintos Estados miembros de la UE puedan escoger a la AESA como autoridad competente, deberá notificarse a la autoridad o autoridades nacionales competentes. La posibilidad de que los referidos operadores puedan escoger a la AESA como autoridad competente no puede aplicarse a las medidas regidas por los artículos 59 y 60.

1.11. El CESE constata la importancia del intercambio de información e insiste en que la información obtenida con vistas a mejorar la seguridad no debería emplearse en el marco del sistema judicial salvo en circunstancias excepcionales, por ejemplo en caso de conducta dolosa. El CESE considera que hay que salvaguardar la cultura de la equidad y reitera su propuesta de desarrollar y aplicar una carta de la cultura de la equidad.

1.12. El CESE también toma nota de la propuesta de introducir una disposición sobre las tarifas relativas a los servicios prestados en el marco del Cielo Único como medio de financiación de las actividades de la AESA, pese que las normas sustantivas sobre estas tarifas han de incluirse en disposiciones que todavía no han entrado en vigor. Además, no está clara la manera en que las tarifas previstas se articularán respecto del sistema de tarifas de ruta gestionado actualmente por Eurocontrol en nombre de los Estados parte en virtud de un acuerdo multilateral. Teniendo esto en cuenta, el CESE considera prematuro legislar sobre el recurso a una tarifa que todavía no existe y que podría configurarse con arreglo a distintas opciones. Por consiguiente, el CESE sugiere que se rechace esta propuesta.

1.13. Dado que la AESA se dispone a establecer normas sobre certificación y criterios en materia de seguridad que podrían también interesar a la opinión pública, el CESE sugiere traducir los textos de esta naturaleza a todas las lenguas oficiales de la UE. En aras de la transparencia, la página web de la AESA debería estar disponible en otras lenguas además de la inglesa. En tal contexto, el CESE llama también la atención sobre la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, y en particular su artículo 21.

1.14. En lo que respecta a la propuesta de aligerar los trámites previstos en la legislación sobre el arrendamiento financiero de aeronaves, el CESE señala que la propuesta se refiere principalmente a la seguridad, mientras que la normativa sobre el arrendamiento financiero regula cuestiones vinculadas con operaciones comerciales, acceso al mercado y competencia. También pueden tener una dimensión socioeconómica significativa. Por tanto, el CESE desaconseja modificar en este momento disposiciones sustantivas de la legislación sobre el arrendamiento financiero y considera que esta cuestión debería tratarse cuando se revise el Reglamento (CE) n.º 1008/2008.

1.15. En lo que respecta a la evaluación en curso del Reglamento (UE) n.º 996/2010, el CESE evoca la importancia de la Red europea de autoridades encargadas de las investigaciones de seguridad en la aviación civil (Encasia, por sus siglas en inglés) y considera esencial facilitar recursos adecuados para desempeñar esta importante tarea. El CESE se remite también a su declaración sobre la cultura de la equidad que figura en el punto 1.11 *supra*.

## 2. Introducción

2.1. La propuesta de Reglamento sobre seguridad <sup>(1)</sup> (en lo sucesivo, «propuesta») estriba en sustituir al Reglamento de 2008 <sup>(2)</sup>. La propuesta retoma o actualiza algunas de las disposiciones del Reglamento de 2008 e introduce nuevas medidas. Se basa en las normas de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) y en una consulta pública a los Estados miembros y a las partes interesadas, incluidos los interlocutores sociales. Se basa en un informe de la Comisión relativo al Programa Europeo de Seguridad Aérea <sup>(3)</sup> y en diversos estudios. Constituye un paso hacia la aplicación de la Comunicación «Una estrategia de aviación para Europa» <sup>(4)</sup>.

2.2. La propuesta introduce un enfoque de la reglamentación en materia de seguridad basado en la anticipación y la evaluación de los riesgos y el rendimiento, para aprovechar mejor los recursos disponibles y orientar mejor las actividades de vigilancia a todos los niveles. Aspira a colmar las lagunas existentes en materia de seguridad y a tener más en cuenta las interdependencias entre la seguridad aérea y otros ámbitos, como la protección de la aviación o del medio ambiente.

2.3. La propuesta se propone garantizar un elevado nivel de aplicación y vigilancia en todo el territorio de la Unión mediante una estrecha cooperación entre las autoridades europeas y nacionales, incluidos intercambios de información y una facultad de control y seguimiento eficaces. Actualiza el Reglamento de 2008 para abarcar evoluciones técnicas como las aeronaves no tripuladas.

2.4. La Comisión ha emprendido la evaluación del Reglamento (UE) n.º 996/2010 sobre investigación y prevención de accidentes e incidentes en la aviación civil (en lo sucesivo, «Reglamento») y ha solicitado al CESE que se pronuncie [Documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre la aplicación del Reglamento (UE) n.º 996/2010]. En 2010, el CESE emitió un dictamen exploratorio sobre este Reglamento <sup>(5)</sup>.

## 3. Observaciones generales

3.1. El CESE acoge con satisfacción la propuesta encaminada al refuerzo de las normas comunes en materia de seguridad y protección de la aviación civil, así como a la aclaración del ámbito de actuación de la Agencia Europea de Seguridad Aérea (AESA) en materia de seguridad. El CESE se congratula, asimismo, de que la AESA preste asistencia técnica a la Comisión para la aplicación de la legislación sobre seguridad y que pueda adoptar las medidas correspondientes, con el acuerdo de la Comisión y previa consulta a los Estados miembros.

3.2. El CESE está de acuerdo en que la AESA debería asumir una mayor cuota de responsabilidad en materia de seguridad, en cooperación y de acuerdo con los Estados miembros, incluso respecto de las normas específicas sobre emergencias, siempre que se faciliten a la AESA recursos adecuados para que pueda desempeñar con éxito sus tareas en este ámbito. Por otra parte, el CESE considera que el *Reglamento (CE) n.º 300/2008 sobre normas comunes para la seguridad de la aviación civil* ha sido superado por la evolución constatada desde 2008 y que debería revisarse.

3.3. El objetivo de la propuesta es preparar el marco reglamentario de la Unión en materia de seguridad aérea a afrontar los retos que se presentarán en los diez o quince próximos años. El CESE considera que las proyecciones a tan largo tiempo se verán superadas por la evolución tecnológica y los riesgos para la seguridad que cambian constantemente como, por ejemplo, la aparición de aeronaves no tripuladas, el riesgo de perturbación de los aterrizajes por los láseres, etc. Por consiguiente, el CESE considera que las normas de seguridad aplicables a la aviación civil deberían revisarse periódica y frecuentemente. Así, el CESE apoya la propuesta de evaluación de la nueva reglamentación cada cinco años.

3.4. El CESE confirma <sup>(6)</sup> que la seguridad es el pilar fundamental de una estrategia sostenible del sector de la aviación y que no podemos permitirnos la autocomplacencia. Conviene evaluar, por tanto, si el enfoque propuesto en la propuesta cumple estos requisitos, en particular a la vista de la constatación que hace la Comisión <sup>(7)</sup>, según la cual hay que identificar y detectar los riesgos para la seguridad de manera más rápida y eficaz, introduciendo un enfoque basado en la evaluación de los riesgos y del rendimiento pero manteniendo al menos el mismo nivel de seguridad global.

<sup>(1)</sup> COM(2015) 613 final.

<sup>(2)</sup> DO L 79 de 19.3.2008, p. 1.

<sup>(3)</sup> COM(2015) 599 final.

<sup>(4)</sup> COM(2015) 598 final; DO C 389 de 21.10.2016, p. 86.

<sup>(5)</sup> DO C 21 de 21.1.2011, p. 62.

<sup>(6)</sup> DO C 13 de 15.1.2016, p. 169.

<sup>(7)</sup> COM(2015) 598 final.

3.5. El método así propuesto tiene por objeto «un enfoque más proporcionado y flexible en la normativa sobre seguridad». Se trata de identificar y reducir los riesgos para la seguridad de manera más rápida y eficaz, mediante un enfoque basado en la evaluación del riesgo y del rendimiento que permita garantizar un nivel superior de seguridad global. El CESE acoge con satisfacción este enfoque, pero considera que hay que mantener determinadas normas prescriptivas para garantizar unas condiciones de competencia equitativas. Además, una transición tan importante requiere poner a disposición recursos adecuados, un proceso de transición transparente respecto de todas las partes interesadas, incluido el personal, y la concesión del tiempo necesario para el cambio de cultura que ello requiere con vistas a aplicar plenamente el nuevo enfoque.

3.6. Un estudio encargado por la Comisión relativo a la disponibilidad, la eficacia de utilización y la evolución de los recursos humanos de las autoridades aéreas, así como la financiación del sistema europeo de seguridad aérea (el estudio sobre los recursos), ha demostrado que el equilibrio entre los recursos y la carga de trabajo se ha deteriorado en los últimos diez años y que existen lagunas en cuanto a las cualificaciones del personal. En el estudio se presentan una serie de opciones para resolver este dilema. El CESE insiste en la necesidad de encontrar la solución en el marco del diálogo social.

3.7. En un segundo estudio, dedicado a los sistemas de mejora del rendimiento y el enfoque basado en el rendimiento, se analizaron las posibilidades de introducir elementos de rendimiento en la gestión de la seguridad de la aviación (estudio sobre el rendimiento). En él se infiere la conclusión de que es viable, pero se advierte de las posibles dificultades que puede traer consigo su rápida introducción por razones técnicas. Según dicho estudio, es imposible cuantificar las ventajas de un enfoque basado en el rendimiento antes de ponerlo en práctica. Según el CESE, las conclusiones de este estudio resaltan la importancia de aplicar el nuevo enfoque de manera tan prudente como coherente.

3.8. En este contexto, la AESA llama la atención sobre la evolución societal y social, incluidas nuevas formas de empleo y nuevos modelos empresariales vinculados a menudo con la economía digital incluso en el mercado de la aviación, y en las repercusiones de esta evolución para la seguridad. En la Comunicación sobre una estrategia de aviación para Europa <sup>(8)</sup> y en varios dictámenes del CESE <sup>(9)</sup> se señala que estas cuestiones requieren mayor atención. El CESE considera, además, que se deberían tener en cuenta al aplicar la propuesta, incluso al evaluar el impacto de las medidas de aplicación.

3.9. La AESA se interesa por el rendimiento de los organismos en el contexto del Plan Europeo de Seguridad Aérea (AAE), pero no ha fijado todavía objetivos de rendimiento en materia de seguridad para los organismos que tiene a su cargo. Esto demuestra una vez más la importancia de encontrar una solución rápida y eficaz a los problemas de recursos mencionados en el punto 3.6 *supra*.

3.10. Las normas, las actividades y los procedimientos incluidos en el Programa Europeo de Seguridad Aérea deberían estar sujetos a un control, para evaluar su pertinencia y eficacia. Este seguimiento debería basarse en indicadores como, por ejemplo, la observancia de las normas, la frecuencia de determinados tipos de incidentes relativos a la seguridad, el número de accidentes, mortales o no, y la madurez de los sistemas de gestión de la seguridad. Los Estados recurren a este tipo de indicadores para determinar el «nivel aceptable de rendimiento de seguridad» en su territorio. En la propuesta se hace hincapié en la cooperación entre la AESA y las autoridades nacionales, incluido el ámbito de actuación de la AESA en cuanto a la gestión del nuevo archivo de información contemplado en los artículos 61 a 63. El CESE destaca la importancia de este enfoque para mejorar la supervisión y el funcionamiento del sistema.

## 4. Observaciones específicas

### 4.1. Protección medioambiental

El CESE se congratula de que se haya añadido una nueva disposición sobre cuestiones medioambientales, incluido el informe sobre medio ambiente que la AESA debe publicar cada tres años.

### 4.2. Reconocimiento de los certificados expedidos por terceros países

El CESE subraya la importancia de los acuerdos de reconocimiento mutuo con los principales países asociados para fomentar el sector aeronáutico de la UE y el comercio internacional en este sector.

<sup>(8)</sup> COM(2015) 598 final, apartado 2.3.

<sup>(9)</sup> DO C 13 de 15.1.2016, p. 169, punto 3.1.3; DO C 13 de 15.1.2016, p. 110, punto 2.7, y DO C 389 de 21.10.2016, p. 86, punto 1.3.

#### 4.3. *Asistencia en tierra*

4.3.1. El CESE acoge con satisfacción que se haya incluido en el ámbito de aplicación de este Reglamento la asistencia en tierra como parte importante de la cadena de seguridad de la aviación civil.

4.3.2. No obstante, el CESE sugiere que se imponga un requisito de certificación a los proveedores de servicios de asistencia en tierra así como al personal de tierra con funciones clave para la seguridad. Los requisitos esenciales incluidos en el anexo VII a la propuesta deben desarrollarse y detallarse más, principalmente en lo que respecta a las normas comunes de formación y cualificación.

4.3.3. Entre las cuestiones abordadas, destacan:

- el número de miembros del personal y de diferentes proveedores alrededor de la aeronave en relación con los tiempos de respuesta en orden de vuelo,
- los riesgos para la salud derivados de la exposición a la contaminación atmosférica en la pista.

#### 4.4. *Equipos de aeródromos*

4.4.1. En lo que respecta al requisito de certificación para los equipos de aeródromos a que se refiere el artículo 31 del Reglamento, el CESE toma buena nota de que los equipos de aeródromos normalmente están certificados según normas para equipos eléctricos y otros sistemas. Una nueva norma de certificación podría suponer una doble regulación que aportaría beneficios insignificantes o nulos. Por ello, el CESE sugiere sustituir el artículo 31 de la propuesta por una disposición que establezca que la AESA aportará una respuesta adecuada cuando los datos de seguridad demuestren que los equipos empleados o que se prevé emplear en los aeródromos sujetos a la nueva reglamentación constituyen un riesgo para la seguridad.

#### 4.5. *Tripulación de cabina de pasajeros*

El CESE acoge con satisfacción los nuevos requisitos esenciales para la tripulación de cabina de pasajeros en el anexo IV y la consolidación de las disposiciones sobre tripulación de cabina de pasajeros estipuladas en el artículo 21. Lamenta que la propuesta emplee el término «acreditación» en lugar de «licencia» pese a que los requisitos previstos en el anexo IV, apartado 4, sobre los miembros de la tripulación de cabina son similares cuando se trata de obtener una licencia o una acreditación. Por consiguiente, por un motivo de coherencia, el personal de cabina debería obtener una licencia expedida por la autoridad aeronáutica nacional o por la AESA.

#### 4.6. *Disposiciones de salvaguardia y flexibilidad, medidas que incumben a la Agencia*

4.6.1. El CESE llama la atención sobre la ampliación de las medidas de emergencia y las disposiciones sobre flexibilidad de los artículos 59 y 60 de la propuesta en comparación con las disposiciones vigentes de los artículos 14 y 22 del Reglamento (CE) n.º 216/2008, sobre todo en cuanto a las limitaciones del tiempo de vuelo y otras medidas que afectan a las condiciones laborales del personal.

4.6.2. El CESE considera que no se debe ampliar el plazo de dos meses durante los cuales se pueden tomar medidas sin tener que notificarlas a la AESA si se trata de disposiciones de salvaguardia (artículo 59) o sobre flexibilidad (artículo 60). Del mismo modo, el CESE se opone a la ampliación hasta ocho meses prevista en el artículo 65, apartado 4, relativo a las medidas que competen a la Agencia.

4.6.3. El CESE considera que debería imponerse la obligación de obtener el acuerdo de los miembros del personal afectados antes de tomar una decisión sobre las medidas sobre emergencia y flexibilidad que influyen en sus condiciones laborales. En caso de adoptarse una decisión sin recabar tal acuerdo, la AESA debería incoar inmediatamente el procedimiento de evaluación previsto en los artículos 59, apartado 2, y 60, apartado 2.

#### 4.7. *Cooperación entre las autoridades competentes y la AESA, transferencia de responsabilidades*

4.7.1. El CESE acoge con satisfacción la propuesta de reforzar la cooperación entre las autoridades competentes de los Estados miembros, la Comisión y la AESA en cuanto a la certificación, supervisión y ejecución. Acoge las medidas como la creación de un grupo de inspectores y la transferencia de responsabilidades en caso de emergencia a la AESA, siempre y cuando ello no socave las condiciones laborales de los trabajadores afectados. Tanto los criterios para las transferencias de emergencia como los requisitos para la restitución de la facultad de supervisión al Estado miembro deben estar claramente documentados.

4.7.2. El CESE subraya el carácter facultativo de la transferencia de responsabilidades a la AESA por parte de un Estado miembro conforme al artículo 53, con la excepción de la transferencia en caso de emergencia prevista en el artículo 55 con el objetivo de subsanar deficiencias de seguridad urgentes. Conforme al artículo 53, apartado 2, último párrafo, esta transferencia debe realizarse ajustándose debidamente al Derecho nacional del Estado miembro y de acuerdo con este. El CESE considera que estas garantías, entre otras procesales, aseguran que la transferencia funcione correctamente y preservando la seguridad jurídica. Por ello, el CESE apoya el mecanismo de transferencia previsto en la propuesta.

4.7.3. La posibilidad de que los Estados miembros transfieran su facultad de supervisión a otro Estado miembro debe mantener su carácter voluntario y estar supeditada a que dicho Estado pueda recuperar la facultad delegada.

4.7.4. El CESE toma nota de la introducción de la posibilidad de que los operadores multinacionales escojan a la AESA como autoridad competente. Al hilo de su posición sobre la transferencia voluntaria de responsabilidades, el CESE puede apoyar esta propuesta en la medida en que cuente con la aprobación de la autoridad nacional o las autoridades de que se trate y siempre que esta medida no socave las condiciones laborales de los trabajadores afectados.

#### **4.8. Recopilación, intercambio y análisis de información**

4.8.1. Dado que las propuestas de reforzar la cooperación entre la AESA y las autoridades de aviación nacionales, el CESE se congratula por el refuerzo de las disposiciones sobre recopilación, intercambio y análisis de información. Sin embargo, pide que se adopten más medidas para garantizar la protección de los datos personales, como la inclusión de este aspecto en el sistema de auditoría informático o el aumento del nivel de anonimato de la información. Para aumentar la transparencia, todas las partes interesadas deberían poder acceder a la información desprovista de identificación.

4.8.2. El CESE también acoge con satisfacción la creación de un archivo que incluya las certificaciones, acreditaciones, medidas, decisiones de la Comisión y de los Estados miembros, transferencias de responsabilidades, notificaciones, solicitudes y otras informaciones.

#### **4.9. Gestión de la seguridad aérea**

4.9.1. Aunque el CESE acoge con satisfacción la referencia al Programa Europeo de Seguridad Aérea, así como a los programas nacionales de seguridad aérea, también hace hincapié en la necesidad de conseguir que las medidas y el material sean comprensibles para los trabajadores de primera línea. Por ello, es fundamental que el Programa Europeo de Seguridad Aérea y los planes nacionales se basen en un enfoque ascendente en la medida de lo posible. Por otra parte, cabe que los textos no propicien realmente el cambio deseado.

#### **4.10. Aeronaves no tripuladas (drones)**

4.10.1. El CESE, aunque apoya la inclusión de las aeronaves no tripuladas en el ámbito aplicación de la propuesta, reitera su llamamiento a aplicar prudentemente el planteamiento basado en el rendimiento.

4.10.2. Por lo tanto, hay que desarrollar normativas exhaustivas para garantizar una seguridad adecuada. El CESE considera que es un reto garantizar la compatibilidad de estas nuevas actividades de aviación en torno a los drones con el tráfico aéreo general, por lo que es esencial regular este ámbito. La gestión del tráfico aéreo constituye de por sí un ámbito complejo en el que los controladores aéreos asumen responsabilidades importantes y el CESE pide que no se les encomienden responsabilidades adicionales para adaptarse a una situación en la que circulan aeronaves no tripuladas. Hay que instaurar un sistema coherente de expedición de licencias para operar y poseer drones que prevea darse de alta en un registro. La obligación de obtener una licencia —en función de las características del dron— generará concienciación, requerirá conocimientos sobre la normativa y las restricciones aplicables y ayudará a desarrollen las capacidades necesarias.

#### **4.11. Amenazas cibernéticas**

4.11.1. El CESE muestra su especial preocupación por las cuestiones relacionadas con la ciberseguridad. Pese a la digitalización, el factor humano seguirá siendo esencial para la comprobación de la información y la protección ante las interferencias ilícitas. Aunque la disponibilidad de información relevante a bordo mejora la seguridad, el CESE señala que la tripulación de vuelo debe seguir controlando la aeronave. Al mismo tiempo, debe desarrollarse un sistema sólido de protección contra las ciberamenazas en relación con los drones.

#### 4.12. *Paso a un enfoque basado en el rendimiento*

4.12.1. Una de las principales ventajas del sistema basado en el cumplimiento es la garantía de otorgar un tratamiento equitativo a todos los operadores. El CESE considera que la transición hacia un sistema basado en la evaluación del riesgo y el rendimiento debe facilitar los ajustes con vistas a una nueva cultura y preservar la confianza en el sistema de seguridad y su capacidad para garantizar la mejora continua de los niveles de seguridad en un sistema basado en el rendimiento. Ello requiere ajustes y adaptaciones a todos los niveles. Al desarrollar las observaciones generales que figuran en los puntos 3.4 y 3.5 *supra*, el CESE considera esenciales para el éxito de la transición los elementos siguientes:

- deberá disponerse de recursos suficientes para garantizar unos niveles de seguridad adecuados en todo momento,
- la transición deberá llevarse a cabo de tal manera que puedan planificarse de antemano las condiciones laborales del personal. Los cambios previstos han de ser transparentes,
- la instauración del nuevo sistema debe acompañarse de un diálogo permanente con las partes interesadas, incluido el diálogo social,
- el ritmo de la instauración debe permitir una transición segura de un sistema a otro, teniendo en cuenta la necesidad de proceder a un cambio de cultura.

4.12.2. El CESE considera que una transición gradual hacia un nuevo sistema y una nueva cultura requerirá tiempo. Por el momento, es dudoso que pueda garantizarse una seguridad total mediante una reglamentación basada en el rendimiento.

#### 4.13. *Notificación de sucesos y cultura de la equidad*

4.13.1. Como en sus dictámenes anteriores <sup>(10)</sup>, el CESE insiste en que los principios de la cultura de equidad deben aplicarse a la industria de la aviación en su conjunto. No obstante, el CESE alberga dudas sobre si esta propuesta o cualquier otra normativa vigente en la UE son suficientes para hacer prevalecer la cultura de la equidad. En los Estados miembros queda mucho por hacer para la fomentar la cultura de la equidad y establecer un vínculo claro y predecible entre la notificación de incidentes relativos a la seguridad y el sistema judicial. Por lo tanto, el CESE reitera su propuesta de carta o código de conducta para fomentar las buenas prácticas.

#### 4.14. *Multas y sanciones*

4.14.1. El CESE considera ineficaz el actual sistema de multas y pagos periódicos de sanciones. Debería modificarse el texto del artículo 72, apartado 1, con arreglo al cual «la Comisión podrá imponer a las personas físicas o jurídicas [...] una multa» a «la Comisión impondrá [...]». Hay que tenerse presente que el artículo 72, apartado 3, sigue otorgando un amplio margen de discrecionalidad. La Comisión, al valorar si imponer o no una sanción, debe cooperar con las autoridades nacionales pertinentes para garantizar un enfoque coherente con la aplicación del Derecho nacional.

#### 4.15. *Financiación de la AESA*

El CESE considera prematuro y poco claro que la propuesta incluya tarifas impuestas con arreglo a disposiciones que podrían entrar en vigor al mismo tiempo que la propuesta de Reglamento relativo a la puesta en práctica del Cielo Único Europeo. Por ejemplo, no está claro si se creará un sistema de tarificación independiente para el Cielo Único o si se trata de modificar el actual sistema común de tarifas de ruta gestionado por Eurocontrol (Multilateral Agreement Relating to Route Charges — Versión oficiosa — Octubre de 2006, disponible en la página web de Eurocontrol). Tampoco se sabe si las tarifas previstas se referirán solo a los servicios del Cielo Único o servirán para financiar el presupuesto general de la Agencia. Por estos motivos, el CESE considera que esta propuesta es prematura y ha de rechazarse.

#### 4.16. *Métodos de trabajo y participación de las partes interesadas*

4.16.1. La participación de las partes interesadas es y debe seguir siendo una característica fundamental de la labor de la AESA. Por ello, el CESE propone que se suprima la expresión «cuando proceda» del artículo 104, apartado 1, letra b), para evitar decisiones arbitrarias sobre si las partes interesadas deben participar o no en las actividades de la Agencia.

<sup>(10)</sup> DO C 21 de 21.1.2011, p. 62, y DO C 198 de 10.7.2013, p. 73.

#### 4.17. *Régimen lingüístico*

Pese a que en el sector de la aviación se comunica frecuentemente en inglés, subsisten ciertas áreas geográficas y ámbitos de actividad donde prevalecen las lenguas nacionales. El CESE considera que, en aplicación de la prohibición de cualquier discriminación por motivos lingüísticos que establece el artículo 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales, al menos las especificaciones y medios aceptables de conformidad deberían traducirse y publicarse en todas las lenguas oficiales de la UE. Por otra parte, la página web de la AESA debería estar disponible en todas las lenguas de la UE además de en inglés para aumentar la transparencia y la sensibilización de la opinión pública.

#### 4.18. *Estructura interna*

El tenor propuesto del artículo 90 otorgará sensiblemente más peso a la Comisión en detrimento del Parlamento Europeo. Por consiguiente, el CESE insiste en que se debería prever un puesto en el consejo de administración para un representante de la Comisión y otro del Parlamento Europeo.

#### 4.19. *Arrendamiento financiero*

El CESE se opone rotundamente a la propuesta consistente en modificar las disposiciones del Reglamento (CE) n.º 1008/2008 relativas al arrendamiento financiero. Dado que la evaluación de este Reglamento está prevista para 2017-2018, debería tramitarse separadamente.

#### 5. **Evaluación del Reglamento (UE) n.º 996/2010 sobre investigación y prevención de accidentes e incidentes en la aviación civil**

Como figura en el punto 4.13 *supra*, el CESE insiste en la necesidad de preservar una cultura de la equidad y sugiere elaborar una carta a tal efecto. El CESE apoya el planteamiento de Derecho indicativo y la fructífera cooperación con Encasia como foro para aunar recursos y conocimientos así como plataforma para impulsar estudios y recomendaciones en materia de seguridad, así como para establecer índices de referencia. Para lograrlo, es esencial disponer de recursos adecuados.

El CESE considera que la labor en el ámbito de aplicación de este Reglamento debería centrarse en una aplicación adecuada en lugar de en un marco jurídico variable.

Bruselas, 14 de diciembre de 2016.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Georges DASSIS

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Las plataformas en línea y el mercado único digital — Retos y oportunidades para Europa»**

[COM(2016) 288 final]

(2017/C 075/20)

Ponente: **Thomas McDONOGH**

Consulta	Comisión Europea, 25 de mayo de 2016
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Sección de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	15.11.2016
Aprobado en el pleno	14.12.2016
Pleno n.º	521
Resultado de la votación	175/0/3
(a favor/en contra/abstenciones)	

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité acoge con agrado el plan de acción presentado por la Comisión, que incluye una revisión de las Directivas sobre telecomunicaciones y sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas con respecto a la posición de los servicios de comunicaciones en línea OTT, un estudio detallado de las medidas voluntarias de las plataformas, que podría dar lugar a un documento de orientación, un ejercicio de determinación de hechos sobre las prácticas interempresariales, la financiación de proyectos de datos abiertos y, en última instancia, una estrategia para facilitar y apoyar la emergencia de plataformas competitivas que tengan su base en la UE.

1.2. El CESE subraya que muchas plataformas en línea constituyen elementos importantes de la economía colaborativa y reitera sus conclusiones sobre la economía colaborativa, especialmente en lo referente a la protección de los consumidores, los trabajadores por cuenta ajena y los trabajadores por cuenta propia.

1.3. Sin embargo, al CESE le preocupa que la elaboración de normas y estrategias a nivel de la UE no pueda seguir el ritmo de la evolución de los mercados digitales, por no hablar de su aplicación en los Estados miembros. El CESE considera que debería explicarse el modo en que se pretende mejorar la coordinación entre las diferentes partes de la Comisión y los Estados miembros y el tipo de mecanismos que serían útiles para tal fin.

1.4. El Comité destaca la necesidad de abordar el riesgo de fragmentación y adoptar un enfoque coherente en la UE. De lo contrario, la existencia de normas nacionales diferentes creará incertidumbre, dificultará en mayor medida la expansión de las empresas emergentes y podría limitar la oferta de servicios digitales. Se trata de una cuestión tanto más urgente cuanto que algunos Estados miembros ya están tomando o se están planteando la posibilidad de tomar medidas específicas de lucha contra las prácticas comerciales desleales, lo que podría conducir a la fragmentación del mercado único digital.

1.5. La Comunicación no contiene propuestas específicas y ofrece pocas soluciones claras. Si bien se perfilan algunas soluciones, se posponen las respuestas a las preguntas verdaderamente importantes sobre si las plataformas perjudican a sus proveedores en algunos mercados.

1.6. La expansión de las plataformas en línea ha aportado enormes beneficios para los proveedores, los consumidores, la economía y el estilo de vida en general. No obstante, habida cuenta de que la adversidad es inevitable, el CESE recomienda que se determinen con mayor precisión los perjuicios más graves para las empresas y los consumidores y que, a continuación, se aborde de manera eficaz y precisa el grado en que estos riesgos son comunes a todas las plataformas en línea o si afectan a sectores o empresas concretas. El CESE aboga, asimismo, por una cooperación intersectorial y un seguimiento del desarrollo de las plataformas en línea con el fin de abordar los problemas que puedan plantearse con el paso del tiempo.

1.7. El Comité celebra que la Comisión se proponga estudiar distintas medidas para facilitar el cambio y la portabilidad de los datos entre diferentes plataformas en línea y servicios de computación en la nube, tanto para empresas como para usuarios privados.

1.8. El CESE pide que se organicen programas para concienciar y garantizar una mayor alfabetización digital de los ciudadanos de todas las edades, entre los cuales los más jóvenes y los de mayor edad son los más vulnerables. El CESE acogería favorablemente la introducción de una formación sistemática en la materia como norma europea.

1.9. El CESE pide a la Comisión que estudie la necesidad de que las plataformas muestren resúmenes fácilmente comprensibles para los usuarios, indiquen claramente si se está ofreciendo un precio personalizado y el criterio que se utiliza para ordenar los resultados y permitan, asimismo, un ejercicio incondicional y sencillo desde un punto de vista administrativo del derecho al olvido.

1.10. El CESE acoge con satisfacción la afirmación de la Comisión en el sentido de que está colaborando con las plataformas en línea en la elaboración de un código de conducta para luchar contra la incitación al odio en línea y los contenidos perjudiciales para los menores. Sin embargo, considera que también debe prevverse algún tipo de sanción para aquellos que sean negligentes a la hora de eliminar tales contenidos cuando sean conscientes de su existencia.

1.11. El Comité lamenta que la Comisión haya pasado por alto una vez más la dimensión social de las plataformas en línea. El CESE hace hincapié en que es necesario determinar con mayor precisión la responsabilidad social de las plataformas con respecto a sus trabajadores, tanto los empleados tradicionales como los que trabajan en nuevas formas de empleo. Debe prestarse especial atención a estos últimos y deben ofrecerse a todos los trabajadores de las plataformas unas condiciones de trabajo justas, una protección social adecuada, salud y seguridad en el trabajo, formación, convenios colectivos y derechos sindicales <sup>(1)</sup>, reconociendo al mismo tiempo los desafíos que plantean las plataformas en línea en la economía colaborativa.

1.12. Contrariamente a lo que sostiene la Comisión en el sentido de que el marco jurídico existente es más que suficiente, el Comité pide un marco de la UE en materia de trabajo participativo para evitar que se socaven o incumplan las cuantías de salario mínimo, la reglamentación sobre el tiempo de trabajo y la normativa sobre la seguridad social.

1.13. El CESE insta a la Comisión a que examine los aspectos fiscales relacionados con la actividad de las plataformas en línea para contrarrestar las prácticas contrarias al mantenimiento de unas condiciones de competencia equitativas.

## 2. Síntesis de la Comunicación de la Comisión

2.1. A través de su reciente Comunicación y el documento de trabajo de sus servicios y, de manera más general, a través de su estrategia para el mercado único digital, la Comisión pretende fomentar la innovación por parte de las plataformas en línea, así como la competencia eficaz entre ellas, protegiendo al mismo tiempo los derechos y la privacidad de los consumidores.

2.2. La Comunicación esboza las cuestiones que revisten mayor importancia en la evaluación de las plataformas en línea realizada por la Comisión y expone la estrategia que esta se propone seguir para el futuro desarrollo de las plataformas en línea.

2.3. La Comunicación no propone un conjunto global de nuevos reglamentos de la UE sobre las plataformas.

2.4. La Comisión solo propone introducir disposiciones reglamentarias que aborden los problemas claramente identificados en relación con una categoría o actividad específicas de las plataformas en línea, frente a unas normas preventivas que podrían frenar la innovación.

2.5. La Comisión reconoce que las plataformas en línea adoptan diferentes formas y difieren en cuanto a su tamaño, además de estar en constante evolución, lo que significa que no hay consenso en torno a una definición única de las plataformas en línea.

2.6. Desde el punto de vista de la Comisión, adoptar un enfoque único para la regulación de las plataformas no sería una forma adecuada de dar respuesta a los diferentes desafíos que plantean los distintos tipos de plataformas en línea.

2.7. La Comisión reconoce que el marco jurídico existente es más que suficiente para regular las plataformas, si bien este marco no es competencia exclusiva de un único regulador.

---

<sup>(1)</sup> DO C 71 de 24.2.2016, p. 65.

2.8. La Comunicación contiene una hoja de ruta y principios para una futura intervención, a saber:

- **aplicación de condiciones iguales para servicios digitales comparables a fin de garantizar una competencia leal;**
- **exigencia de una conducta responsable en las plataformas en línea para proteger valores fundamentales;**
- **necesidad de transparencia y equidad para mantener la confianza de los usuarios y salvaguardar la innovación;**
- **garantía de unos mercados abiertos y no discriminatorios en una economía basada en los datos.**

2.9. La Comisión tratará de garantizar unas condiciones equitativas en materia de reglamentación en el sector de las **telecomunicaciones**, posiblemente mediante la desregulación y normas específicas para los proveedores de servicios de comunicación de mensajería libre.

2.10. La Comisión estudiará la posibilidad de incluir los servicios de comunicación en línea en el ámbito de aplicación de la **Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas**.

2.11. La Comisión propone que, en el marco de una **Directiva actualizada de servicios de comunicación audiovisual**, las plataformas de distribución de vídeos tengan nuevas obligaciones para combatir los contenidos nocivos.

2.12. La Comisión evaluará el régimen de **responsabilidad** de los intermediarios en línea, incluidos los siguientes aspectos:

- la necesidad de orientación en materia de responsabilidad cuando se adopten medidas voluntarias para combatir los contenidos ilegales en línea, y
- la necesidad de procedimientos oficiales de notificación y acción.

2.13. La Comisión seguirá alentando (y revisará periódicamente la eficacia de) los esfuerzos de **autorregulación** coordinados a escala de la UE por parte de las plataformas en línea desde el punto de vista de la lucha contra los contenidos ilegales en línea.

2.14. Se animará a las plataformas en línea a combatir las evaluaciones falsas o engañosas.

2.15. La Comisión publicará principios y orientaciones sobre la interoperabilidad de las identificaciones electrónicas de aquí a 2017.

2.16. Las nuevas **propuestas sobre los derechos de autor**, recientemente adoptadas por la Comisión, están destinadas a garantizar una asignación más justa del valor generado por la distribución que hacen las plataformas en línea de contenidos protegidos por derechos de autor.

2.17. El **Reglamento sobre la cooperación en materia de protección de los consumidores** se presenta junto con la Comunicación con objeto de facilitar en contextos transnacionales una ejecución más eficaz de la normativa europea de consumo.

2.18. La Comisión ha revisado las orientaciones relativas a la **Directiva sobre prácticas comerciales desleales**, que deberán adoptarse junto con la Comunicación. Además, la Comisión evaluará la posible necesidad de volver a actualizar en relación con las plataformas las normas vigentes de protección de consumidores como parte del control de adecuación de la normativa en materia de consumo y comercialización que se llevará a cabo en 2017.

2.19. La Comisión tiene previsto llevar a cabo un ejercicio de determinación de hechos orientado específicamente a las prácticas **interempresariales** que tienen lugar dentro del marco de las plataformas en línea con el objetivo de determinar «si es preciso o no que la UE adopte medidas complementarias» antes de que finalice la primavera de 2017.

2.20. Asimismo, la Comisión se propone examinar los obstáculos que puedan entorpecer un mercado único digital de datos de la Unión por causa de incertidumbres jurídicas en materia de propiedad y utilizabilidad de los datos o de acceso a ellos y, como parte de la iniciativa de «**libre circulación de datos**» prevista para finales de 2016, estudiar medidas destinadas a facilitar el cambio y la portabilidad de los datos.

### 3. Observaciones generales

3.1. Para que Europa rompa la barrera del crecimiento anual del PIB del 1,5 % en la próxima década, será decisiva una economía digital vibrante (véase el informe del Consejo de la Agenda Global del Foro Económico Mundial sobre Europa).

3.2. Los negocios basados en plataformas en línea figuran entre los más valiosos e influyentes del mundo, y su papel en la economía mundial seguirá creciendo.

3.3. La UE solo representa un 4 % de la capitalización bursátil total de las plataformas en línea <sup>(2)</sup>.

3.4. Una cincuentena de grandes operadores europeos de comunicaciones electrónicas están sujetos a 28 marcos reguladores nacionales distintos, mientras que los seis grandes operadores del mercado estadounidense y los tres gigantes del mercado chino se rigen por un solo marco regulador <sup>(3)</sup>.

3.5. Debido a las cuestiones que plantean las plataformas en línea, los Estados miembros se han encontrado bajo presión para actuar y ha aumentado la fragmentación.

3.6. La armonización del Derecho contractual y la protección de los consumidores reviste una importancia crucial para el desarrollo sostenible y la expansión de las plataformas en línea.

3.7. El CESE insta a que se preste especial atención a las iniciativas legislativas y no legislativas que se presentarán antes de finales de 2016 para crear un mercado único digital (MUD) plenamente integrado. En 2016 y 2017 se sabrá si Europa es capaz de elaborar una hoja de ruta digital al servicio de la competitividad y el crecimiento o si cae en la mediocridad digital.

3.8. La Comunicación menciona una serie de ámbitos en relación con los cuales la Comisión es consciente de que existe un problema, pero carece de pruebas para decidir qué medidas son necesarias (si es que se necesita alguna). A este respecto, cabe destacar, ante todo, las cuestiones interempresariales. Se propone proseguir el estudio durante seis meses antes de adoptar una decisión en la primavera de 2017.

3.9. El Comité espera con interés otro importante debate cuando la Comisión presente las conclusiones de su investigación sobre este ámbito a principios del año próximo.

3.10. Una reglamentación excesiva o inflexible obraría en detrimento de la contribución positiva de las plataformas en línea a la economía digital en la UE; además, las normas no deberían modificarse a expensas de la protección de los consumidores y los trabajadores.

3.11. El establecimiento de condiciones de competencia equitativa para servicios digitales comparables en un mercado único digital no debe tener una repercusión negativa en los ingresos fiscales ni debe facilitar una mayor erosión de la base imponible del impuesto sobre sociedades, permitiendo a las empresas pagar sus impuestos en una jurisdicción pese a crear valor en otra. Los impuestos sobre los beneficios se han de pagar allí donde tenga lugar la actividad económica correspondiente.

### 4. Observaciones específicas

4.1. Según la Comisión, las plataformas se consideran en general como mercados bifrontes o plurifacéticos donde el operador de una plataforma reúne a los usuarios para facilitar la interacción.

4.2. Sin embargo, la lista propia de la Comisión, que abarca desde las redes sociales y los motores de búsqueda hasta los sistemas de pago y las plataformas de publicidad, excluye los negocios tradicionales basados en plataformas que ahora operan en línea, aunque incluye algunas plataformas digitales que no son plurifacéticas.

---

<sup>(2)</sup> COM(2016) 288 final.

<sup>(3)</sup> Véase la nota 1.

4.3. Además, la lista de la propia Comisión excluye el creciente número de plataformas en las que se proporciona mano de obra. Así pues, no se abordan los problemas específicos de estas plataformas, especialmente en lo que respecta al trabajo justo y una protección social adecuada. A fin de garantizar el estricto cumplimiento de los derechos de los trabajadores y las normas laborales, así como la aplicación efectiva de estas últimas, el CESE pide que se adopten medidas legislativas en materia de derechos de empleo y protección de los trabajadores de las plataformas en línea, en particular, para aquellas personas que trabajan en nuevas formas de empleo <sup>(4)</sup>. Se trata de definir como trabajadores a las personas que trabajan en las plataformas en línea, reconocer su relación laboral, garantizar su derecho a la igualdad de trato con respecto a un empleo regular y velar por una aplicación efectiva de estas disposiciones (por ejemplo, AppJobber, Applause, Clickworker, content.de, Crowd Guru, Designenlassen.de, Freelancer, greatcontent, Jovoto, Local Motors, Microworkers, MyLittleJob, Streetspotr, Testbirds, testIO, Textbroker, Twago, Upwork, 99designs).

4.4. Ser el primero supone una gran ventaja y las plataformas que consiguen beneficiarse de los efectos de red pueden convertirse en duros competidores y en socios comerciales ineludibles para las empresas.

4.5. La plataforma de resolución de litigios en línea podría utilizarse para la resolución extrajudicial de los litigios entre empresas, si bien debería garantizarse en primer lugar la aplicación efectiva del mecanismo de resolución en línea de los litigios entre empresas y consumidores.

4.6. El temor de los demandantes a las represalias comerciales de las plataformas en línea de las que dependen puede impedir que se dirijan a las autoridades de defensa de la competencia. El CESE recomienda nuevas medidas para proteger a los demandantes en estos mercados.

4.7. Los creadores de sitios web y los proveedores de servicios de internet que les dan acceso a internet suelen operar fuera de Europa u ocultar su identidad. Concebida en un principio para luchar contra los proveedores de servicios de internet que hospedaban sitios web con contenidos pirateados, la acción de cesación contra estos proveedores para que bloqueen los contenidos ilícitos puede constituir un valioso instrumento a disposición de los titulares de derechos; asimismo, la orden de bloqueo de un sitio web puede utilizarse y se ha utilizado en la lucha contra la venta en línea de productos falsificados para proteger las marcas y los consumidores.

4.8. La solidez del mercado de capitales riesgo de los EE. UU., en comparación con el de la UE, es otro incentivo para que las empresas emergentes se trasladen a este país.

4.9. La adquisición de empresas con un reducido volumen de negocios no está cubierta por los actuales requisitos de notificación, incluso en los casos en que la empresa adquirida posea datos valiosos desde el punto de vista comercial o tenga un potencial de mercado considerable. El actual régimen de control de las concentraciones podría modificarse complementando los umbrales basados en el volumen de negocios con requisitos de notificación adicionales basados en el volumen de las operaciones.

4.10. Las autoridades de competencia podrían recurrir en mayor medida a la imposición de medidas provisionales y plazos para acelerar las actividades de ejecución en los mercados en rápida transformación.

4.11. Con frecuencia, las plataformas en línea solicitan a los usuarios distintos datos que no son directamente pertinentes para su contenido y les exigen aceptar unas condiciones que no aceptarían en circunstancias normales, pero que se ven obligados a aceptar para poder utilizar los servicios que ofrecen las plataformas.

4.12. Aunque los datos personales son la moneda de cambio del mercado digital actual, muchos consumidores parecen no ser conscientes de que entregan sus datos personales a cambio de poder acceder a muchos servicios supuestamente gratuitos y que sus datos pueden venderse o compartirse con terceros. Además, independientemente de todas las medidas de protección de los consumidores existentes o programadas, utilizar internet y proteger al mismo tiempo la intimidad es, desde el punto de vista técnico, contradictorio, ya que siempre es posible que especialistas altamente cualificados obtengan acceso a prácticamente cualquier dato. Por tanto, es necesario sensibilizar sobre la existencia de dichas amenazas a los ciudadanos de todas las edades (entre los cuales los más vulnerables son los más jóvenes y los de mayor edad).

Bruselas, 14 de diciembre de 2016.

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

---

<sup>(4)</sup> DO C 303 de 19.8.2016, p. 54.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Reforzar el sistema de ciberresiliencia de Europa y promover una industria de la ciberseguridad competitiva e innovadora»**

[COM(2016) 410 final]

(2017/C 075/21)

Ponente: **Thomas McDONOGH**

Consulta	Comisión Europea, 18.8.2016
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
Sección competente	Sección de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	15.11.2016
Aprobado en el pleno	14.12.2016
Pleno n.º	521
Resultado de la votación	148/0/1
(a favor/en contra/abstenciones)	

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité acoge favorablemente la Comunicación de la Comisión «Reforzar el sistema de ciberresiliencia de Europa y promover una industria de la ciberseguridad competitiva e innovadora». El Comité comparte la preocupación de la Comisión por la vulnerabilidad constante de Europa frente a los ciberataques, y observa que, como mínimo, el 80 % de las empresas europeas ha sido objeto de al menos un incidente de ciberseguridad durante el último año y que el número de incidentes de seguridad en todos los sectores a escala mundial aumentó un 38 % en 2015 (*The Global State of Information Security Survey 2016*, PWC). Coincide con la Comisión en que es necesaria una serie de medidas para reforzar el sistema de ciberresiliencia de Europa y promover una industria de la ciberseguridad competitiva e innovadora.

1.2. El Comité acoge con especial satisfacción esta propuesta en el contexto de la recientemente adoptada Directiva sobre Seguridad de las Redes y de la Información (SRI) <sup>(1)</sup>, cuyo objetivo consiste en armonizar el planteamiento con respecto a la ciberseguridad en la Unión, y la estrategia más amplia de ciberseguridad <sup>(2)</sup>, que expone la visión actual sobre cómo prevenir y responder de la mejor forma a perturbaciones y ataques cibernéticos, a fin de promover los valores europeos de libertad y democracia, así como garantizar que la economía digital pueda prosperar de manera segura.

1.3. El CESE está de acuerdo en que se requieren medidas globales para aumentar la protección de la infraestructura y los servicios digitales fundamentales de Europa frente a las amenazas para la seguridad, y se congratula de que las medidas propuestas ahora supondrán un avance significativo en la aplicación de buena parte de las recomendaciones del Comité formuladas en numerosos dictámenes anteriores <sup>(3)</sup> sobre el fortalecimiento de la ciberseguridad en toda la Unión.

<sup>(1)</sup> DO L 194 de 19.7.2016, p. 1.

<sup>(2)</sup> JOIN(2013) 1.

<sup>(3)</sup> DO C 97 de 28.4.2007, p. 21.  
DO C 175 de 28.7.2009, p. 92.  
DO C 255 de 22.9.2010, p. 98.  
DO C 54 de 19.2.2011, p. 58.  
DO C 107 de 6.4.2011, p. 58.  
DO C 229 de 31.7.2012, p. 90.  
DO C 218 de 23.7.2011, p. 130.  
DO C 24 de 28.1.2012, p. 40.  
DO C 229 de 31.7.2012, p. 1.  
DO C 351 de 15.11.2012, p. 73.  
DO C 76 de 14.3.2013, p. 59.  
DO C 271 de 19.9.2013, p. 127.  
DO C 271 de 19.9.2013, p. 133.  
DO C 451 de 16.12.2014, p. 31.

1.4. El CESE se congratula de que la Comisión haya firmado la asociación público-privada (APP) contractual sobre ciberseguridad, que debería desbloquear inversiones por valor de 1 800 millones EUR en la industria de la ciberseguridad de la UE a fin de fomentar la cooperación en las primeras etapas del proceso de investigación e innovación y desarrollar soluciones de ciberseguridad para distintos sectores, como la energía, la sanidad, los transportes y las finanzas. Esperamos, en particular, que esta APP se use en toda la Unión para apoyar el desarrollo de las empresas dedicadas a la ciberseguridad que se encuentran en su fase inicial.

1.5. El Comité acoge favorablemente la intención de la Comisión de evaluar la necesidad de modificar o ampliar el mandato de la Agencia de Seguridad de las Redes y de la Información de la Unión Europea (ENISA) antes de finales de 2017 y espera con interés una consulta de la Comisión sobre este asunto. El CESE considera que cualquier ampliación del mandato de la ENISA debería incluir la atribución de un mayor protagonismo operativo a la agencia para que pueda aumentar más eficazmente la concienciación sobre la amenaza de ciberataques y la capacidad de respuesta en toda la Unión, así como una mayor responsabilidad directa sobre los programas educativos y de concienciación en materia de ciberseguridad especialmente dirigidos a los ciudadanos y a las pequeñas y medianas empresas (pymes).

1.6. A fin de proporcionar el nivel de liderazgo e integración que se requiere a nivel de la UE para afrontar las dificultades que entraña poner en práctica una política de ciberseguridad eficaz a escala europea, el Comité pide a la Comisión que evalúe la posibilidad de cambiar el estatuto de la ENISA por el de una autoridad a escala de la Unión responsable de la ciberseguridad, de forma análoga a la autoridad central de la industria aeronáutica, la Agencia Europea de Seguridad Aérea (AESA). Si dicho cambio de mandato de la ENISA no fuera factible, el CESE defiende que se cree esta autoridad desde cero.

1.7. El CESE pide a la Comisión que considere la posibilidad de crear un modelo nacional de desarrollo en el ámbito de la ciberseguridad y un sistema de calificación similar al modelo de madurez de las capacidades (CMM) de la industria de las TI, a fin de poder medir de manera objetiva el grado de resiliencia en materia de ciberseguridad de cada Estado miembro.

1.8. El Comité toma nota de que la Comisión estudiará la necesidad de actualizar la estrategia de ciberseguridad de la Unión de 2013 en un futuro próximo, y desea ser consultado sobre las ideas de la Comisión a su debido tiempo.

1.9. Habida cuenta de la importancia de la ciberseguridad y la creciente amenaza de la ciberdelincuencia, el CESE pide que se asignen fondos y recursos adecuados al Centro Europeo de Ciberdelincuencia de Europol y a la Agencia Europea de Defensa.

1.10. Dada la importancia considerable que reviste la protección de los datos personales de los ciudadanos almacenados por la administración, las instituciones y las agencias públicas, el Comité pide que se imparta a los trabajadores del sector público una formación específica sobre la gobernanza en el ámbito de la información, la protección de datos y la ciberseguridad.

1.11. Sobre la base de una visión de conjunto sobre la protección de la Unión frente a la ciberdelincuencia y los ciberataques, así como el desarrollo de una industria de la ciberseguridad sólida en Europa, el CESE considera que la estrategia y la política de la Unión en materia de ciberseguridad debe hacer especial hincapié en los siguientes aspectos: un liderazgo firme de la Unión; políticas de ciberseguridad que refuercen la seguridad, preservando al mismo tiempo la intimidad y otros derechos fundamentales; la concienciación de los ciudadanos y el fomento de enfoques de protección proactiva; una gobernanza integral de los Estados miembros; una actuación con conocimiento de causa y responsable por parte de las empresas; una estrecha cooperación entre los gobiernos, el sector privado y los ciudadanos; unos niveles de inversión suficientes; unas normas técnicas apropiadas e inversiones suficientes en I+D+i; un compromiso internacional.

## **2. Síntesis de la Comunicación de la Comisión**

2.1. La Comunicación propone medidas destinadas a reforzar el sistema de ciberresiliencia y promover una industria de la ciberseguridad competitiva e innovadora en Europa, como ya se anunció en la estrategia de ciberseguridad de la Unión y en la estrategia del mercado único digital.

2.2. Para ello, las medidas propuestas por la Comisión hacen uso de las disposiciones de la Directiva SRI para reforzar la cooperación en materia de ciberseguridad, el intercambio de información, la formación y la organización de la seguridad en toda la Unión. Asimismo, la Comisión llevará a cabo una evaluación de la ENISA antes de finales de 2017 y estudiará la necesidad de modificar o ampliar su mandato.

2.2.1. La Comisión trabajará en estrecha cooperación con los Estados miembros, la ENISA, el SEAE y otros organismos competentes de la Unión para establecer una plataforma de formación en materia de ciberseguridad.

2.2.2. Se propone una serie de medidas destinadas a abordar las interdependencias entre sectores y aumentar la resiliencia de la infraestructura de redes públicas clave, en particular, el desarrollo de centros sectoriales europeos de puesta en común y análisis de la información y su colaboración con los equipos de respuesta a incidentes de seguridad informática (CSIRT, por sus siglas en inglés). La Comisión también propone permitir a las autoridades nacionales pedir a los CSIRT que efectúen controles periódicos de las infraestructuras de red fundamentales.

2.3. Las medidas propuestas por la Comisión también abordarán la necesidad de aumentar el apoyo al crecimiento y el desarrollo de una fuerte industria de la ciberseguridad europea a través de la formación, las inversiones, los requisitos del mercado único y la creación de una nueva asociación público-privada sobre ciberseguridad que debería movilizar inversiones por valor de 1 800 millones EUR de aquí a 2020.

2.3.1. Asimismo, se propone desarrollar un marco europeo de certificación de seguridad de las TIC, que se presentaría a finales de 2017, y evaluar la viabilidad y el impacto de un marco sobre etiquetado simplificado europeo de ciberseguridad.

2.3.2. A fin de aumentar las inversiones en ciberseguridad en Europa y apoyar a las pymes, la Comisión: aumentará la concienciación sobre los actuales mecanismos de financiación entre la comunidad de la ciberseguridad; potenciará el uso de las herramientas e instrumentos de la Unión para apoyar a las pymes innovadoras a la hora de explorar las posibles sinergias entre el mercado de la ciberseguridad civil y el de la de defensa (por ejemplo, la Red Europea para las Empresas y la Red europea de regiones relacionadas con la defensa ofrecerán nuevas oportunidades a las regiones para explorar la cooperación transfronteriza en ámbitos como el doble uso, incluida la ciberseguridad, y a las pymes para participar en actividades de emparejamiento); estudiará la viabilidad de facilitar el acceso a la inversión a través de una plataforma específica de inversión en materia de ciberseguridad o de otros mecanismos; desarrollará una plataforma de especialización inteligente en ciberseguridad para ayudar a los Estados miembros y regiones interesados en invertir en ciberseguridad (RIS3).

2.3.3. Además, para estimular y consolidar la industria europea de la ciberseguridad a través de la innovación, la Comisión: firmará con la industria un acuerdo para una asociación público-privada (APP) contractual en materia de ciberseguridad; pondrá en marcha convocatorias de propuestas de Horizonte 2020 en el marco de la APP contractual de ciberseguridad; garantizará la coordinación de la APP contractual de ciberseguridad con las estrategias sectoriales pertinentes, los instrumentos de Horizonte 2020 y las APP sectoriales.

### 3. Observaciones generales

3.1. La economía digital genera más de una quinta parte del crecimiento del PIB de la UE y la mayoría de los europeos compra en línea cada año. Dependemos de internet y de la tecnología digital conexas para apoyar nuestra energía vital, la salud, la administración pública y los servicios financieros. Sin embargo, las infraestructuras y servicios digitales críticos, que desempeñan un papel tan esencial en nuestra vida económica y social, son vulnerables a un riesgo cada vez mayor de ciberdelincuencia y ciberataques que ponen en peligro nuestra prosperidad y calidad de vida.

3.2. Los gobiernos, así como las instituciones y agencias públicas, almacenan muchos datos personales de los ciudadanos en soporte informático. Por tanto, asegurar una buena gobernanza en el ámbito de la información, la ciberseguridad y la protección de datos es esencial para los ciudadanos de toda la Unión, que necesitan tener la certeza de que sus datos personales y su privacidad están protegidos de conformidad con las directivas y los reglamentos de la UE. Esto se aplica, en particular, a los datos sanitarios, financieros y jurídicos, así como a cualesquiera otros que pudieran ser utilizados para robar una identidad o divulgados de forma inadecuada a terceros. Es esencial que todo el personal que trabaja en el sector público reciba una formación adecuada en el ámbito de la buena gobernanza sobre información, la ciberseguridad y la protección de datos.

3.3. Enseñar a los ciudadanos ciberseguridad personal, incluida la seguridad de los datos, debe ser parte fundamental de todos los programas de estudios de alfabetización digital. Un programa de educación impulsado por la Unión puede respaldar los esfuerzos de los Estados miembros menos activos y asegurar, asimismo, la correcta comprensión de la estrategia, reduciendo así los temores relacionados con la privacidad e incrementando la confianza en la economía digital. Este programa podría ponerse en práctica con la participación de las asociaciones de consumidores y las organizaciones de la sociedad civil de toda la Unión, así como de los centros educativos, respondiendo a las necesidades de los ciudadanos de mayor edad.

3.4. Todos los Estados miembros deberían capacitar a las organizaciones existentes de desarrollo industrial para que se encarguen de informar, educar y apoyar al sector de las pymes sobre cuestiones relacionadas con la ciberseguridad. Las grandes empresas pueden adquirir fácilmente los conocimientos que precisan, pero las pymes necesitan apoyo.

3.5. Sería muy útil disponer de un instrumento de medición objetivo del grado de resiliencia de cada Estado miembro en materia de ciberseguridad, para que la comparación permita corregir las deficiencias e impulsar mejoras. Podría contemplarse la creación de un modelo de desarrollo nacional en el ámbito de la ciberseguridad y de un sistema de calificación, similar al modelo de madurez de las capacidades (CMM) de la industria de las TI, que permita medir el nivel nacional de protección y resiliencia en materia de ciberseguridad.

3.6. Una estrategia global de ciberseguridad deberá incluir las siguientes medidas:

- un firme liderazgo de la Unión para establecer las políticas, leyes e instituciones necesarias para mantener niveles elevados de ciberseguridad en toda la Unión,
- políticas de ciberseguridad que refuercen la seguridad individual y colectiva, preservando al mismo tiempo el derecho a la intimidad de los ciudadanos y otros valores y las libertades fundamentales,
- un nivel elevado de concienciación entre todos los ciudadanos sobre los riesgos que plantea la utilización de internet y el fomento de un enfoque proactivo para la protección de sus dispositivos digitales, identidad, privacidad y transacciones en línea,
- una gobernanza integral de todos los Estados miembros para garantizar que las infraestructuras de información críticas son seguras y poseen capacidad de resistencia,
- una actuación con conocimiento de causa y responsable por parte de todas las empresas a fin de garantizar que sus sistemas de TIC son seguros y resistentes para proteger sus actividades y los intereses de sus clientes,
- un enfoque proactivo por parte de los proveedores de servicios de internet para proteger a sus clientes frente a ciberataques,
- un enfoque de estrecha cooperación en materia de ciberseguridad en toda la Unión entre los gobiernos, el sector privado y los ciudadanos, a nivel estratégico y operativo,
- un enfoque de la seguridad cibernética incorporada al diseño cuando se desarrollan tecnologías y servicios de internet,
- unos niveles adecuados de inversión en conocimientos y competencias en materia de seguridad cibernética para propiciar un fuerte desarrollo de la mano de obra de seguridad cibernética,
- buenas normas técnicas de seguridad cibernética y una inversión suficiente en I+D+i para apoyar el desarrollo de una sólida industria de seguridad cibernética y soluciones de primera categoría,
- un compromiso activo a nivel internacional con países no pertenecientes a la Unión, para desarrollar una política global y coordinada de respuesta ante las amenazas para la ciberseguridad.

#### 4. Observaciones específicas

4.1. Sobre la base del marco de gobernanza en materia de ciberseguridad expuesto en la Directiva SRI y las medidas adicionales incluidas en la Comunicación sometida a examen, la Unión debería estudiar la posibilidad de afrontar el enfoque fragmentado a fin de reforzar la ciberseguridad en la Unión, creando una autoridad de ciberseguridad fuerte y centralizada —similar a la Agencia Europea de Seguridad Aérea (AESA) o al responsable principal a nivel federal de la seguridad de la información, nombrado recientemente en los Estados Unidos (*Cybersecurity National Action Plan*, Casa Blanca, 9 de febrero de 2016) —, responsable de supervisar la ejecución de la política de ciberseguridad a escala de la UE e integrar los esfuerzos de los diversos organismos que trabajan en este ámbito.

4.2. El Comité expresa su admiración por la competencia desarrollada a lo largo de los años por la ENISA y considera que podría contribuir aún más a la resiliencia y la seguridad de Europa en materia de ciberseguridad. Debería reforzarse el mandato operativo de la ENISA para aumentar de forma más eficaz la conciencia de la amenaza de ciberataques y la respuesta en toda la Unión. Sería oportuna una revisión del mandato, habida cuenta de la forma en que ha evolucionado el entorno de la ciberseguridad desde la creación de ENISA. Sobre la base de la Directiva SRI, el papel operativo de la ENISA quizá podría ampliarse para aumentar el valor que puede aportar a la UE, los Estados miembros, los ciudadanos y las empresas, movilizándolo sus competencias y sinergias con las de otras instituciones, agencias y organismos de la UE y los Estados miembros, como el CERT- UE, el Centro Europeo de Ciberdelincuencia y la Agencia Europea de Defensa. Asimismo, la ENISA debería asumir más responsabilidad directa sobre los programas educativos y de concienciación en materia de ciberseguridad dirigidos de manera específica a los ciudadanos y las pymes.

4.3. Cuando el Centro Europeo de Ciberdelincuencia (EC3) se creó en 2013, solo contaba con un presupuesto operativo de 7 millones EUR, es decir, menos del 10 % del presupuesto total de Europol (Nota 13/6 de la Comisión Europea de 9 de enero de 2012). En 2014, el director del EC3 señaló que los recortes habían limitado seriamente los recursos asignados a su unidad que apenas podía seguir el ritmo de la rápida evolución de las amenazas que plantea la ciberdelincuencia (*Security Magazine*, 1 de noviembre de 2014). El CESE considera que los recursos asignados a Europol para luchar contra la ciberdelincuencia deben aumentarse de manera significativa para hacer frente a la evolución de la amenaza. El presupuesto de Europol para 2016 sigue siendo de solo 100 millones EUR <sup>(4)</sup>.

4.4. El Comité acoge favorablemente las disposiciones de la Directiva SRI y las medidas propuestas en la Comunicación con el fin de mejorar la cooperación en materia de ciberseguridad entre Estados miembros. A fin de garantizar la seguridad de todos los ciudadanos y lograr un elevado grado de ciberresiliencia en toda la UE, donde los sistemas de información de infraestructuras críticas están a menudo interconectados, es importante que las medidas de cooperación aborden la creciente brecha entre los Estados miembros con los sistemas de ciberseguridad más avanzados y los que cuentan con sistemas menos desarrollados.

Bruselas, 14 de diciembre de 2016.

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

---

<sup>(4)</sup> DO C 113 de 30.3.2016, p. 144.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Mejora de las relaciones comerciales bilaterales entre la UE y Turquía y modernización de la Unión Aduanera»**

(2017/C 075/22)

Ponente: **Dimitris DIMITRIADIS**

Consulta	Comisión Europea, carta anual 2016, 20.4.2016
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Sección de Relaciones Exteriores
Aprobado en sección	16.11.2016
Aprobado en el pleno	14.12.2016
Pleno n.º	521
Resultado de la votación	252/4/7
(a favor/en contra/abstenciones)	

### 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE opina que el acuerdo vigente sobre la Unión Aduanera (UA) se ha visto superado por la coyuntura actual y que las partes deben entablar una negociación seria sobre el refuerzo de sus vínculos económicos elaborando un nuevo tipo de acuerdo comercial que responda a las necesidades actuales.

1.2. El CESE continúa considerando que Turquía sigue siendo un socio de gran importancia y que existe la voluntad política de ampliar los niveles de cooperación, pero solo si se respetan los valores europeos fundamentales, los principios de la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos.

1.3. El CESE considera que el proceso referente a la UA puede realizarse bien mediante la revisión de la Decisión 1/95, bien mediante una nueva decisión del Consejo de Asociación, o bien mediante un nuevo protocolo en el Acuerdo de Adhesión.

1.4. El CESE condena el intento de golpe de Estado del 15 de julio, pero también manifiesta su preocupación por la respuesta del Gobierno turco y las acciones políticas seguidas en Turquía, que van más allá de la persecución de los golpistas, no reflejan medidas coherentes con el Estado de Derecho y son contrarias a los principios democráticos.

1.5. El CESE exige de Turquía que, como país candidato a la adhesión a la UE, proteja y respete los derechos humanos universales y garantice el respeto de las normas democráticas y el Estado de Derecho. El CESE condena el intento de derrocar el gobierno democráticamente elegido de Turquía, pero expresa su preocupación por la reacción de las autoridades turcas y pide expresamente que se respeten y apliquen plenamente los derechos humanos sin discriminación, en especial la libertad de expresión y su manifestación específica en la libertad de prensa, así como el pleno restablecimiento del Estado de Derecho.

1.6. A juicio del CESE, Turquía tiene que demostrar en la práctica que sigue siendo fiel a su estatuto de país candidato a la adhesión, del que sigue beneficiándose legalmente y con arreglo a los Tratados, continuando las negociaciones con la UE y respetando plenamente el acervo de la Unión y cumpliendo con todos los requisitos acordados hasta la fecha.

1.7. Las nuevas condiciones que han ido desarrollándose en el comercio mundial en los últimos años han impulsado a la UE a iniciar una nueva ronda de acuerdos comerciales a nivel mundial que se centran en mejorar las disposiciones referentes a una amplia gama de ámbitos con el fin de promover formas modernas de comercio, así como de poner en práctica los principios y el acervo de la UE. La Comunicación de la Comisión «Comercio para todos» ha de constituir la base para las negociaciones entre la UE y Turquía. Los ajustes y las buenas prácticas incorporados recientemente en diversos acuerdos comerciales han transformado las pautas sobre la sostenibilidad, la transparencia y la participación de los interlocutores sociales y la sociedad civil en los acuerdos comerciales internacionales.

1.8. El CESE considera necesario que se lleven a cabo evaluaciones de impacto y análisis de viabilidad de las negociaciones, *ex ante* y *ex post*, con el fin de determinar sus efectos en el medio ambiente, la economía y la sociedad. En estos procesos es preciso que participen los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil. Además, considera que la Comisión debe seguir haciendo un estrecho seguimiento de la evolución de la situación social y económica de Turquía en cada fase de las negociaciones.

1.9. No hay que olvidar que, en los veinte años transcurridos desde la entrada en vigor de la UA, el acervo de la Unión se ha ampliado a sectores que no se habían regulado previamente.

1.10. El CESE considera que se necesita un acuerdo nuevo y actualizado sobre la UA y se opone a la idea de mantener el actual o de convertirlo en un acuerdo comercial regional, por considerarla poco realista. Opina asimismo que el nuevo acuerdo debería incluir nuevos capítulos que reflejen las novedades en la legislación y las prácticas de la Unión, que siguen ampliándose y revisándose, así como disposiciones actualizadas que respondan a los ámbitos que han resultado problemáticos en la aplicación de la UA con Turquía y los requisitos previos.

1.11. Asimismo, el CESE considera que las nuevas negociaciones deberían prestar particular atención a la realización inmediata de las necesarias reformas radicales de la legislación turca.

1.12. El CESE propone que los aspectos que se mencionan a continuación se incluyan en el ámbito normativo del nuevo acuerdo:

- la agricultura (con todos los requisitos que se exponen más abajo en el dictamen),
- los servicios,
- los contratos públicos,
- los productos sin transformar y las materias primas,
- la protección de los consumidores,
- la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible,
- la equivalencia de los regímenes reglamentarios para la política veterinaria, fitosanitaria y sanitaria y la política de seguridad alimentaria,
- la protección eficaz de los derechos laborales y el trabajo decente,
- la protección de la salud y seguridad en el lugar de trabajo,
- la facilitación del comercio electrónico y la introducción de la agenda digital, que determinará la libre circulación de datos digitales,
- la política y la seguridad energéticas,
- el refuerzo de la innovación y la protección de los derechos de propiedad intelectual,
- la lucha contra la corrupción y el blanqueo de capitales,
- el refuerzo de los incentivos a las pymes,
- la simplificación de los procedimientos administrativos y la reducción de los costes administrativos,
- las inversiones y la actualización de las normas en materia de inversión para proteger a los inversores, y al mismo tiempo el establecimiento de un procedimiento imparcial de resolución de litigios,
- la mejora del procedimiento de transposición e incorporación de la legislación de la UE en el ordenamiento jurídico turco,
- disposiciones reforzadas para garantizar que el contenido del acuerdo revisado y las cláusulas de aplicación respeten el acervo de la Unión.

1.13. El CESE considera que, por lo que se refiere a la asimetría que afecta a las relaciones comerciales de Turquía con terceros países con los que la UE celebre nuevos acuerdos comerciales, la cláusula pertinente no puede mejorarse más allá de ofrecer incentivos políticos a los países socios de la UE, con la posibilidad añadida de que la Comisión proporcione servicios adecuados de intermediación.

1.14. El CESE considera que cualquier tipo de acuerdo comercial entre la UE y Turquía debe incluir la consulta y participación de los interlocutores sociales (empresarios y trabajadores) y las organizaciones de la sociedad civil, tanto en la fase de negociación como en la de aplicación.

## 2. Relaciones comerciales entre la UE y Turquía

2.1. En 1959 Turquía presentó una solicitud para ser miembro asociado de la entonces Comunidad Económica Europea (CEE), la actual Unión Europea (UE). El Acuerdo de Asociación <sup>(1)</sup> fue firmado en 1963 y preveía, además, la creación de una UA entre la CEE y Turquía.

2.2. Como consecuencia de ello, en 1970 se redactó un Protocolo adicional por el que se suprimían los aranceles y cuotas para las mercancías, dando nuevos pasos hacia la UA, cuyo pleno desarrollo se alcanzó en 1995 <sup>(2)</sup> y dio lugar a la supresión de barreras comerciales; ese mismo año se firmó un **Acuerdo de Libre Comercio (ALC)** <sup>(3)</sup> que incluía el carbón y el acero con la CECA de entonces.

2.3. También se pidió a Turquía que adoptase el arancel exterior común (AEC) de la UE <sup>(4)</sup> sobre las importaciones procedentes de terceros países y que adoptara todos los anteriores y futuros acuerdos preferenciales.

2.4. La UA fue una idea original e innovadora en su momento y brindó una oportunidad importante de profundizar las relaciones bilaterales, dado que fue uno de los primeros acuerdos que incluía la armonización de la legislación con un Estado no miembro de la UE.

2.5. En 1997, la UE inició un proceso paralelo basado en los artículos 2 y 49 del Tratado de la Unión Europea, a raíz de la solicitud de asociación presentada por Turquía en 1987.

2.6. Las negociaciones de adhesión se iniciaron en 2005 e incluyen 34 capítulos del acervo de la Unión más un capítulo misceláneo, es decir, 35 en total.

2.7. El CESE, haciéndose eco de las partes interesadas, valora positivamente el acuerdo de libre comercio sobre el carbón y el acero, que debe mantenerse tal y como está, pero subraya la necesidad de reformar la UA para lograr una modernización de las relaciones comerciales.

## 3. La situación política en Turquía después del 15 de julio

3.1. La situación en Turquía tras el intento de golpe de Estado del 15 de julio, que el CESE condena explícitamente, ha dado lugar a una gran inquietud. Las medidas tomadas por las autoridades contra los sospechosos de participar en el golpe de Estado, pero también contra las fuerzas de la oposición y de la sociedad civil no implicadas en la intentona de golpe, así como contra la prensa y los medios de comunicación no favorables al Gobierno son incompatibles con las normas europeas y dificultan las negociaciones entre Turquía y la UE.

---

<sup>(1)</sup> Acuerdo por el que se crea una Asociación entre la Comunidad Económica Europea y Turquía y Protocolo adicional de 12 de septiembre de 1963 (DO 217 de 29.12.1964): [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/turkey/association\\_agreement\\_1964\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/turkey/association_agreement_1964_en.pdf)

<sup>(2)</sup> Decisión n.º 1/95 del Consejo de Asociación CE-Turquía, de 22 de diciembre de 1995, relativa al establecimiento de la fase final de la Unión Aduanera (96/142/CE).

<sup>(3)</sup> 96/528/CECA: Decisión de la Comisión de 29 de febrero de 1996 sobre la celebración de un acuerdo entre la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y la República de Turquía sobre el comercio de los productos regulados por el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (DO L 227 de 7.9.1996): <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:31996D0528&from=ES>

<sup>(4)</sup> Nomenclatura combinada, arancel aduanero común y arancel integrado de la Unión Europea (TARIC), Reglamento del Consejo (CEE) n.º 2658/87, de 23 de julio de 1987, relativo a la nomenclatura arancelaria y estadística y al arancel aduanero común (DO L 256 de 7.9.1987): <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=URISERV:l11003&from=ES>

3.2. Tras lo sucedido el 15 de julio, la posición oficial de Ankara se ha modificado, y los negociadores turcos exigen compromisos directos de la UE, que en bastantes aspectos **hasta ahora ha mostrado indecisión y falta de voluntad política y de dirección política**, unido esto al fracaso de Turquía en mostrar la buena voluntad necesaria para poner en práctica los textos adoptados (por ejemplo, con respecto al protocolo del Acuerdo de Ankara, etc.), lo cual está haciendo más difícil crear el necesario clima de entendimiento.

3.3. El CESE sigue y continuará siguiendo con gran atención y preocupación todo lo que está sucediendo como consecuencia del intento de golpe de Estado, y considera que el inicio de las negociaciones de la UA es una oportunidad para comenzar la normalización de las relaciones entre la UE y Turquía, así como para la recuperación de la maltrecha economía turca.

3.4. Por consiguiente, en esta difícil coyuntura redundante en interés de Turquía asumir un compromiso a largo plazo para poner en marcha un programa de reformas que incluya cambios radicales tanto en la esfera económica como en la política.

#### 4. La economía turca

4.1. A partir de 2015, Turquía logró un asombroso producto interior bruto en paridad de poder adquisitivo (PIB en PPA) de 1,576 billones de dólares (estimaciones de 2015), que le supuso ocupar el puesto 18 de la clasificación económica mundial. En las estimaciones de crecimiento, en 2015 el país bajó a un todavía satisfactorio 3,8 %, ocupando el puesto 102 a nivel mundial. La deuda pública del país se redujo a un moderado 33,1 % del PIB, mientras que las tasas de inflación siguen siendo elevadas, de un 7,7 % en 2015 <sup>(5)</sup>.

4.2. La economía turca ha sufrido una transformación en los últimos años, pasando de basarse en una agricultura tradicional a centrarse en los sectores de los servicios y el turismo, con un sector manufacturero orientado en particular a la exportación. Ello puede atribuirse también a la UA, que brindó importantes oportunidades que se aprovecharon de manera instantánea con la adopción de un nuevo marco jurídico y la aplicación de las normas de la UE.

4.3. Sin embargo, desde 2012, las tasas de crecimiento se han visto mitigadas por la reducción de las inversiones directas extranjeras, así como por la evolución política y social, que en muchos casos ha resultado una rémora para el crecimiento económico y una fuente de incertidumbre. En el período 2013-2016, la confianza se ha visto erosionada por la inestabilidad política, los cambios geopolíticos, las acusaciones de corrupción y las tensiones con los países vecinos, ya que el país aspira a un papel político más importante en la región. Esto ha afectado negativamente a la economía y eclipsado los avances sin precedentes de la economía turca, ya que, debido al déficit de la balanza por cuenta corriente, ha sido proclive a la volatilidad de la moneda y a las fluctuaciones del mercado, lo que ha desanimado y debilitado el flujo de inversión extranjera. Poco después del golpe de Estado, la economía sufrió otro revés con una mayor recesión y la caída en picado del turismo.

4.4. Debido a las preocupantes tendencias políticas, que tuvieron consecuencias inmediatas, la economía se ha visto afectada considerablemente tanto por la pérdida de confianza de los mercados en la estabilidad y la solvencia del entorno financiero y de inversión en Turquía <sup>(6)</sup> como por poner en duda la capacidad del Gobierno turco para poner nuevamente en marcha la economía, y su credibilidad y el valor de la lira turca se han resentido de manera significativa <sup>(7)</sup>.

#### 5. Impacto de la UA en la economía turca, deficiencias en el marco regulador y problemas de aplicación

5.1. En general las predicciones para la UA resultaron ser más bien pesimistas, y por eso se vieron refutadas por la realidad, ya que se había previsto que el PIB de Turquía no crecería más de un 1 o 1,5 %, cifra que, aunque se consideraba sustancial, no se correspondió con el incremento real.

<sup>(5)</sup> Estadísticas facilitadas por el CIA Factbook y los informes por país del Banco Mundial, junto con datos estadísticos extraídos del Banco Central de la República de Turquía.

<sup>(6)</sup> <http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-09-26/lira-drops-most-among-emerging-peers-after-turkey-cut-to-junk>  
<http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-07-21/turkish-assets-extend-selloff-after-s-p-cut-state-of-emergency>  
<https://www.ft.com/content/779ef1f6-5b22-11e6-9f70-badea1b336d4>

<sup>(7)</sup> <https://www.ft.com/content/5bbbcce4-83b2-11e6-a29c-6e7d9515ad15>  
<http://www.forbes.com/forbes/welcome/?toURL=http://www.forbes.com/sites/dominicdudley/2016/07/18/turkeys-economy-could-slump-in-aftermath-of-failed-coup/&refURL=https://www.google.gr/&referrer=https://www.google.gr/>

5.2. La UE es el socio principal de Turquía en términos de importación y exportación, mientras que Turquía ocupa el séptimo puesto en las importaciones de la UE y el quinto en las exportaciones. Las exportaciones de Turquía a la UE son principalmente maquinaria y equipos de transporte, seguidos de productos manufacturados. La UE exporta predominantemente a Turquía maquinaria y material de transporte, productos químicos y bienes manufacturados.

5.3. El comercio con la UE se incrementó en un 22 % desde 1995 hasta 2014. También se ha sugerido que la UA ha causado un desvío comercial <sup>(8)</sup>, pero es insignificante si se considera el porcentaje total de los intercambios comerciales <sup>(9)</sup>.

5.4. En todos los casos, no obstante, esto supuso un freno a la aplicación de aranceles por parte de Turquía para los productos industriales e hizo innecesario establecer normas de origen en el comercio bilateral.

5.5. Varios de los inconvenientes intrínsecos más significativos de la UA pueden resumirse en los elementos siguientes:

- el uso excesivo e innecesario de los instrumentos de defensa comercial como las medidas compensatorias, antidumping, de salvaguardia y de supervisión que afectan al comercio bilateral <sup>(10)</sup>,
- la ausencia de un mecanismo de cumplimiento eficaz y de un procedimiento de resolución de litigios imposibilita resolver eficazmente, en determinados casos, la aplicación selectiva de la Unión Aduanera vigente y la adopción de medidas discriminatorias indirectas, en perjuicio de los productos europeos. El actual procedimiento de resolución de litigios se limita exclusivamente a conflictos concretos (en particular, la jurisdicción es válida solo para el período en que están en vigor las medidas proteccionistas) <sup>(11)</sup> que pueden ser examinados por el Consejo de Asociación, que es en esencia un órgano político que toma decisiones por consenso,
- el alcance limitado de la UA, que cubre únicamente los productos industriales, incluidos los equipos industriales y productos agrícolas transformados producidos en la UE o en Turquía, y que abarca también algunos o todos los bienes de los productos procedentes de terceros países, siempre que se encuentren en libre circulación en el territorio de la UE o de Turquía. Más en concreto, los productos agrícolas representan el 10 % y los servicios el 60 % del PIB de Turquía, pero ambos sectores quedan fuera del ámbito de aplicación;
- también es problemático el proceso de adaptación de la legislación de la UE y la eficacia del método para proporcionar información sobre dicho proceso; en consecuencia, la comunidad empresarial se enfrenta a un vaivén legislativo durante el proceso de importar o exportar los mismos productos, de tal modo que ni las propias empresas pueden mantenerse al día a través de sus organismos de representación (cámaras de comercio, organizaciones empresariales, etc.), ni tampoco las autoridades competentes (aduanas, agencias de exportación, organismos de control de los mercados) <sup>(12)</sup>.

5.6. Más allá de los ámbitos problemáticos en el marco normativo de la UA, se plantean problemas derivados de su aplicación inadecuada o de las decisiones unilaterales tomadas por Turquía en cuestiones relativas a las prácticas aduaneras y arancelarias, **que claramente contravienen las disposiciones acordadas**, así como de la negativa de Turquía a permitir el libre ejercicio de las relaciones comerciales con la República de Chipre, Estado miembro de la UE, lo que vulnera clarísimamente el Derecho de la Unión y los acuerdos comerciales UE-Turquía.

<sup>(8)</sup> C.S.P. Magee, «Trade creation, trade diversion, and the general equilibrium effects of regional trade agreements: a study of the European Community–Turkey customs union», *Review of World Economics*, mayo de 2016, vol. 152, n.º 2, pp. 383-399.

<sup>(9)</sup> Banco Mundial, «Evaluation of the EU-Turkey Customs Union» (Evaluación de la Unión Aduanera entre la UE y Turquía). Informe n.º 85830-TR, 28 de marzo de 2014, disponible en: <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/eca/turkey/tr-eu-customs-union-eng.pdf>

<sup>(10)</sup> En 2013, Turquía contaba con trece instrumentos de defensa comercial contra productos de la UE. Para más información se puede consultar el sitio web: <http://ec.europa.eu/trade/policy/accessing-markets/trade-defence/actions-against-exports-from-the-eu/> (consultado el 30 de mayo de 2016).

<sup>(11)</sup> En contraste con el mecanismo de resolución de litigios del Acuerdo de Ankara, que cubre una gama más amplia de litigios, pero que requiere la unanimidad de ambas partes para activar el mecanismo.

<sup>(12)</sup> Véase la nota 9 a pie de página.

5.7. La adaptación actual de Turquía al Derecho de la UE en materia de mercado interior ha avanzado en ciertos ámbitos, como la libre circulación de mercancías, la política de competencia y la ayuda estatal, la energía, la política económica y monetaria y la política empresarial e industrial, pero la Comisión Europea ha puesto de relieve el hecho de que Turquía ignora constantemente aspectos clave del acuerdo adoptando generalizadamente medidas proteccionistas, contrariamente a lo que prevé la Unión Aduanera.

5.8. No obstante, Turquía no está aplicando correctamente la legislación sobre ayudas estatales y la creación de mecanismos de seguimiento, y parece reticente a permitir plenamente la libre circulación de mercancías suprimiendo restricciones ocultas; por último, no ha adoptado ni aplicado efectivamente medidas coercitivas contra las violaciones de los derechos de propiedad intelectual.

5.9. Al evaluar los beneficios generales de la UA, podríamos señalar como su mayor contribución el hecho de que ha sido utilizada como una «caja de herramientas» para la reforma económica, que ha contribuido a la integración de Turquía en los mercados mundiales, al tiempo que ha ayudado a reconstruir su credibilidad y, por último, que ha impulsado medidas para contener la inflación y estabilizar el valor de la lira turca.

5.10. También ha avanzado con rapidez la modernización del comercio turco, y ha aumentado la competencia entre los productores y los comerciantes turcos, que a través del mercado de la UE han logrado acceder a un entorno comercial mundial más fértil y exigente.

## 6. Comparación entre la Unión Aduanera y los acuerdos de libre comercio más recientes

6.1. En los próximos años se prevé una nueva era económica inaugurada por la preparación y puesta en práctica de una serie de iniciativas normativas a escala internacional que influirán en las relaciones económicas entre la UE y Turquía y que requieren la modernización de la UA. Al mismo tiempo, la Unión Europea ha concentrado sus esfuerzos en el fomento de las relaciones económicas exteriores con terceros países para mejorar el nivel de vida y de bienestar. Las principales iniciativas que se están poniendo en práctica en la actualidad son la **Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (ATCI)**, el **Acuerdo Económico y Comercial Global UE-Canadá (AECG)** y el **Acuerdo sobre el Comercio de Servicios (ACS)**, así como las negociaciones sobre el **acuerdo comercial con Japón**<sup>(13)</sup>.

6.2. Conforme a las nuevas condiciones, la UA ya obsoleta ha situado la economía turca en una situación de desventaja debido a su asimetría intrínseca<sup>(14)</sup>, ya que permite a Turquía negociar acuerdos comerciales con terceros países únicamente cuando la UE ha concluido y firmado nuevos acuerdo de libre comercio con ellos, pero no da a Turquía la posibilidad de intervenir durante las negociaciones. Por otra parte, la «cláusula turca» es una directriz política, pero no obliga al tercer país a aceptar las negociaciones, ni mucho menos la firma de un acuerdo. Incluso si se alcanza un acuerdo, el lapso de tiempo transcurrido sitúa a las empresas turcas en una posición de desventaja competitiva.

6.3. Además, Turquía se vio obligada a adoptar el arancel exterior común (AEC), con el que es preciso ajustarse a los cambios (en su mayoría reducciones) introducidos por la UE debido a la celebración de acuerdos de libre comercio, sin que los productos turcos pudieran beneficiarse de este privilegio en otros mercados a falta de un acuerdo. Esto ha dado lugar a la progresiva liberalización del régimen aduanero de Turquía.

6.4. Las mencionadas deficiencias en la estructura de la UA se han hecho más evidentes ahora, más de veinte años después del establecimiento de la UA.

6.5. En 2014, de los 48 socios comerciales de la UE solo 17 celebraron acuerdos con Turquía, y entre los Estados que han celebrado una nueva generación de acuerdos de libre comercio, únicamente Corea del Sur accedió a celebrar un acuerdo con Turquía, aceptando la invitación formulada en la «cláusula de Turquía» del acuerdo entre Corea y la UE.

<sup>(13)</sup> También hay otros acuerdos con los **Estados del África Oriental, Ecuador, Singapur, Vietnam y África Occidental**. Aunque se han suscrito, ninguno de ellos ha entrado en vigor.

<sup>(14)</sup> Global Economics Dynamics Study, *Turkey's EU integration at a crossroads, What Consequences does the new EU trade policy have for economic relations between Turkey and Europe, and how can these be addressed?*, Bertelsmann Stiftung, abril de 2016.

## 7. Refuerzo de las relaciones comerciales bilaterales

7.1. La cooperación entre la UE y Turquía en los ámbitos económico y político es necesaria y sería suficiente para lograr la estabilidad en una parte del mundo particularmente inestable; la modernización de la UA podría constituir una clara señal positiva de cooperación y estabilidad.

7.2. Tras un detallado debate y examen de soluciones alternativas para las relaciones económicas y comerciales entre la UE y Turquía —entre ellas: i) mantener el *statu quo*, ii) sustituir o completar la UA con un acuerdo comercial regional y iii) actualizar la UA— el CESE considera que esta última solución parece la más idónea para fomentar y profundizar las relaciones bilaterales sobre la base del beneficio mutuo.

7.3. Habida cuenta de que las negociaciones de adhesión tienen un plazo temporal considerable, la solución de no cambiar nada no representa una alternativa realista, ya que se considera esencial resolver los problemas mencionados *supra* y aprovechar de inmediato el potencial sin explotar de las relaciones comerciales.

## 8. Principales elementos de la revisión

8.1. En el marco de la nueva política comercial y de inversiones de la UE iniciada en 2015 con la Comunicación de la Comisión «Comercio para todos»<sup>(15)</sup>, queda claro el compromiso de la UE para aprovechar su posición dominante en el ámbito del comercio con el fin de responder a los nuevos desafíos de un mercado globalizado y a las necesidades del actual entorno comercial, impulsar el crecimiento y promover cambios institucionales estableciendo prioridades de reforma<sup>(16)</sup>.

8.2. Como parte de este esfuerzo, es lógico que una nueva política comercial no pueda ser unidimensional, sino compleja y multinivel, debiendo abarcar muchos y diversos sectores de actividad para que se considere eficaz y beneficiosa para toda una serie de destinatarios diferentes, como los trabajadores, los consumidores y las pequeñas y medianas empresas.

8.3. En particular, la inclusión de los valores europeos en el mismo marco de principios tiene importancia en múltiples niveles, dado que es evidente que las negociaciones sobre los acuerdos comerciales y de inversión **no son de naturaleza meramente económica, sino que constituyen un proyecto socioeconómico más amplio que incluye reformas multidimensionales y multinivel.**

8.4. Especialmente desde la adopción del Acuerdo de París (COP 21) por parte de la UE y de los nuevos objetivos de desarrollo sostenible (ODS) que adoptó el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, **el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente** constituyen ahora parte integrante de estos valores<sup>(17)</sup>.

8.5. Este aspecto es naturalmente más pronunciado cuando los países con los que se negocia el acuerdo se encuentran en un proceso de adhesión, siendo el ejemplo más característico el de Turquía.

8.6. La revisión debe basarse asimismo en las normas e instrumentos internacionales relativos a la protección de los derechos laborales<sup>(18)</sup>.

8.7. Por esta razón, la UE decidió avanzar en torno a tres principios básicos, al objeto de garantizar lo siguiente:

a) la **eficacia**, para cubrir las necesidades tanto macroeconómicas (por ejemplo, la situación económica de los Estados miembros de la UE en crisis) como microeconómicas (por ejemplo, las pymes) garantizando la mayor adaptabilidad posible de cara a los nuevos proyectos comerciales;

<sup>(15)</sup> [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc\\_153846.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf)

<sup>(16)</sup> CESE (ponente: J. Peel) — Dictamen sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Comercio para todos — Hacia una política de comercio e inversión más responsable, COM(2015) 497 final (DO C 264 de 20.7.2016, p. 123).

<sup>(17)</sup> Además, los compromisos adquiridos incluyen naturalmente la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático y el protocolo de Kioto. Para el Acuerdo de París, véase: Acuerdo de París, FCCC/CP/2015/L.9, 2015

<sup>(18)</sup> Normas laborales fundamentales de la OIT, directrices de la OCDE para las empresas multinacionales, principios de las Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos.

- b) la **transparencia**, aumentando la visibilidad y participación del mayor número posible de partes interesadas en las negociaciones;
- c) las **normas y los valores europeos**, un concepto evolutivo que ha ido ampliándose hasta hacerse extensivo a cuestiones como la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales (incluidos los laborales), el desarrollo sostenible y la lucha contra la corrupción.

8.8. Así pues, cualquier intento de convergencia con los socios comerciales debe incluir:

- 1) un examen de alto nivel sobre las actuales cadenas de valor globales (*global value chains*) y las cadenas de suministro mundiales (*global supply chains*);
- 2) las correspondientes medidas de promoción del comercio y los servicios con vistas a responder a las condiciones imperantes en el mundo de hoy en día, dominado por la fragmentación de la producción a través de la subcontratación (*outsourcing*), la producción externalizada en el extranjero (*offshoring*) y la creación de sucursales especializadas (*branching*);
- 3) las medidas para facilitar el comercio electrónico y la movilidad y, por supuesto, la ampliación efectiva de la cooperación institucional tanto en la fase de negociación como en las de evaluación y supervisión de la aplicación de los acuerdos.

#### 9. Proceso negociador y contenido del nuevo acuerdo

9.1. El ámbito de aplicación del nuevo acuerdo podría ampliarse para incluir otros sectores como:

- a) **la agricultura** (con una estricta aplicación de las normas europeas y de la trazabilidad de los productos, así como tras la investigación del impacto que tendrá en los agricultores europeos la liberalización de las importaciones) considerando al mismo tiempo si mantener o introducir medidas proteccionistas más allá del período de adaptación, siempre y cuando sea indispensable para proteger a los productores europeos;
- b) **las inversiones**;
- c) **la regulación de la contratación pública**;
- d) **los servicios**;
- e) **ámbitos de mayor actualidad como el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente, el sector de la energía, así como también las materias primas y los productos sin transformar, etc.;**
- f) la protección de los derechos de propiedad intelectual y las patentes.

El acuerdo también debería incluir disposiciones vinculantes para la transposición inmediata y la incorporación de la legislación europea, así como una disposición especial para la resolución de los litigios que pudieran surgir en el transcurso de su aplicación mediante un mecanismo **que no requiera una decisión política para ponerse en marcha**, como sucede hasta ahora, lo que dificulta considerablemente toda resolución efectiva de los litigios de manera transparente.

9.2. También se considera sumamente importante que todo este esfuerzo quede articulado a través de la orientación comercial renovada de la UE, que aportará a la mesa de negociación, como requisitos no negociables, la democratización y la transparencia en el proceso decisorio, tanto a escala internacional como nacional, así como la mención del papel de los interlocutores sociales y de la sociedad civil en el debate público y en el proceso de negociación, con el fin de lograr una aplicación del acuerdo revisado más eficaz y centrada en las personas.

9.3. La actualización tendrá considerables repercusiones en la economía turca, algunas de las cuales probablemente ya pueden preverse:

- la liberalización de los sectores regulados recientemente generará ingresos y un aumento de la inversión extranjera directa,

- la liberalización bilateral de la contratación pública mediante la supresión de las restricciones impuestas a los extranjeros que deseen participar en licitaciones será beneficiosa para las empresas europeas, ya que representan el 7 % del PIB del país,
- surgirán nuevas oportunidades para las pequeñas y medianas empresas, lo que reforzará la renta media en Turquía, creará nuevos empleos e incrementará la productividad.

9.4. El proceso de finalización del acuerdo debería iniciarse con negociaciones que den comienzo inmediatamente y cuenten con la participación de los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil, y que se lleven a cabo de forma transparente.

9.5. El CESE acoge con satisfacción la consulta pública y recomienda llevar a cabo estudios equivalentes sobre los indicadores sociales y de bienestar en otros ámbitos, como los derechos de los consumidores y los trabajadores.

9.6. El CESE considera que debería quedar claro desde el principio que este proceso forma parte del proceso más amplio de las negociaciones de adhesión y no se trata simplemente de una profundización monolítica de la cooperación comercial entre la UE y Turquía, y que el desarrollo satisfactorio de las conversaciones requiere la plena armonización de los aspectos acordados hasta este momento.

9.7. Además de los actuales problemas que deberán abordarse en el nuevo acuerdo, su ámbito de aplicación debe ampliarse con la inclusión de un capítulo específico sobre la protección del medio ambiente, el desarrollo sostenible y la seguridad y cooperación en el ámbito energético (fuentes renovables y convencionales).

9.8. El CESE considera que es esencial contar con un nuevo marco para la cooperación en materia de inversiones que establezca un nivel elevado de protección de los inversores y prevea al mismo tiempo un mecanismo imparcial de resolución de litigios, lo que reforzará la confianza de los mercados en la capacidad de la economía para resistir las turbulencias políticas en el futuro. Este marco debería tener en cuenta la preocupación por la protección de los inversores <sup>(19)</sup>.

9.9. Es evidente que el nuevo acuerdo debe incluir disposiciones estrictas sobre las medidas discriminatorias o proteccionistas contra los productos extranjeros y los aranceles ocultos o adicionales, que la legislación comercial revisada de la UE prohíbe. Asimismo será preciso reforzar la legislación para combatir el blanqueo de capitales, la corrupción y la economía sumergida, así como el aumento de la cooperación institucional para luchar contra la delincuencia transfronteriza.

Bruselas, 14 de diciembre de 2016.

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

---

<sup>(19)</sup> Algunas de estas preocupaciones se han resumido en el punto 8.8 del Dictamen del CESE «La posición del CESE sobre cuestiones clave específicas planteadas en el marco de la ATCI» (DO C 487, 28.12.2016, p. 30).

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Vivir con dignidad: de la dependencia de ayudas a la autonomía»**

[COM(2016) 234 final]

(2017/C 075/23)

Ponente: **Michael McLOUGHLIN**

Consulta	Comisión Europea: 21.6.2016
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Relaciones Exteriores
Aprobado en sección	16.11.2016
Aprobado en el pleno	14.12.2016
Pleno n.º	521
Resultado de la votación	203/0/1
(a favor/en contra/abstenciones)	

## 1. Conclusiones y recomendaciones

### Recomendaciones sobre el tema «Vivir con dignidad»

1.1. El Comité considera que la Comunicación «Vivir con dignidad» es un documento ambicioso y oportuno que adopta las mejores prácticas en el ámbito del desarrollo y la ayuda humanitaria. La UE debe ser consciente de los desafíos que plantea llevar este documento a la práctica.

1.2. El Comité sostiene que las regiones geográficas claras y bien definidas que generan los desplazamientos forzados brindan la oportunidad de centrar y diseñar a medida las soluciones y garantizar una respuesta conjunta en la Comisión Europea y en las demás instituciones.

1.3. El Comité recomienda que, a la vista de algunos de los retos geopolíticos fundamentales que están en juego, el Servicio Europeo de Acción Exterior, en colaboración con los Estados miembros, cree una estrategia política de alto nivel para interactuar con los Estados y las organizaciones internacionales en lo relativo a la Comunicación «Vivir con dignidad».

1.4. El Comité recomienda que, además de la Comunicación, se adopten planteamientos específicos para abordar cuestiones esenciales para las mujeres y los jóvenes, colectivos estos que deberán ser consultados e implicados en cualquier iniciativa.

1.5. El Comité sostiene que, si bien un enfoque basado en el desarrollo puede generar resultados considerables con el presupuesto actual, tampoco debe descartarse la necesidad de recursos complementarios.

1.6. El Comité respalda la propuesta de implicar a la sociedad civil, los usuarios finales, los socios de desarrollo y las ONG a la hora de ejecutar y hacer operativa la Comunicación.

1.7. El Comité recomienda la intensificación y mejora de las estructuras y procesos del diálogo social y civil en los países socios y de acogida a fin de ayudar en la ejecución de la Comunicación.

1.8. El Comité recomienda una acción económica en las regiones afectadas para apoyar y desarrollar el espíritu empresarial como una vía de desarrollo factible para numerosas personas desplazadas por la fuerza.

1.9. El Comité recomienda que las actuaciones en materia sanitaria presten especial atención a la salud y las enfermedades mentales, y que sean coherentes con el artículo 11 de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

1.10. El Comité recomienda que las respuestas en materia de educación y formación se basen en enfoques de aprendizaje permanente, y cree que debe plantearse, en caso de necesidad, la posibilidad de poner los programas de la UE a disposición de las personas desplazadas por la fuerza.

1.11. El Comité recomienda que se apliquen los estándares más elevados de responsabilización y transparencia a la hora de adoptar un planteamiento de desarrollo.

1.12. El Comité aboga por una asunción de responsabilidades de ámbito parlamentario a escala nacional y de la UE, bajo la supervisión de otros órganos competentes, en la ejecución de un enfoque basado en el desarrollo.

## 2. Antecedentes

2.1. El número de personas desplazadas por la fuerza (refugiados, desplazados internos y solicitantes de asilo) es una de las cuestiones fundamentales con las que se enfrenta la comunidad internacional, estando aún lejos de vislumbrarse, por desgracia, el desenlace final de los conflictos en curso en Siria, partes de África y otras regiones. En el núcleo de este desafío político está la aparición de una categoría permanente de personas desplazadas que permanecen *in situ* durante muchos años tras su desplazamiento original.

2.2. La situación presenta varios problemas, entre los que destaca el hecho de que las respuestas de la comunidad internacional pueden estar dominadas por una respuesta «de emergencia» cuando resulta más adecuado un régimen a largo plazo basado en el desarrollo. Resolver este dilema es difícil, ya que los cambios pueden plantear muchas cuestiones en los países de acogida, los donantes, las ONG y los propios desplazados dependiendo del enfoque.

2.3. En 2015, se consideraron desplazadas por la fuerza más de 65 millones de personas, de las cuales 21,2 millones eran refugiados y 40,8 millones eran desplazados internos, mientras que 3,2 millones eran solicitantes de asilo. Los países de los que procede la inmensa mayoría de las personas desplazadas por la fuerza son Siria, Afganistán, Somalia, Sudán, Sudán del Sur y la República Democrática del Congo. Los países vecinos están acogiendo a la inmensa mayoría de los refugiados, mientras que los desplazados internos permanecen dentro de las fronteras de estos Estados.

2.4. Para los refugiados, los principales países vecinos son Pakistán, Irán, Turquía, el Líbano, Jordania y Etiopía. Turquía es el país con mayor número de refugiados del mundo. Sobre una base per cápita, las cifras también son extremadamente elevadas en muchos países, como Jordania y el Líbano. En lo que respecta a los desplazados internos, los principales países son Siria (6,6 millones), Colombia (3,6 millones), Irak (3,3 millones), Sudán (3,2 millones), Yemen (2,5 millones) y Nigeria (2,1 millones).

2.5. La Unión Europea es actualmente el principal proveedor de ayuda al desarrollo y ayuda de emergencia a nivel mundial. Este hecho es uno de los distintivos de los valores de la Unión y sus Estados miembros. La Unión también ha buscado mayor coherencia y eficacia en sus respuestas de ayuda y emergencia a través de una mayor coordinación en los países destinatarios de los esfuerzos de los Estados miembros y del enfoque de la Unión.

2.6. La Unión proporcionó más de 1 000 millones EUR de ayuda humanitaria destinada a las personas desplazadas por la fuerza en 2015. En abril de 2016, la Comisión Europea, en colaboración con el SEAE, adoptó un enfoque impulsado por el desarrollo respecto al desplazamiento forzoso. La Comunicación titulada «Vivir con dignidad» establece por primera vez cómo ve la Unión el avance hacia una nueva dispensación en el ámbito del apoyo a las personas desplazadas por la fuerza.

2.7. «Vivir con dignidad» expone las dificultades con las que se enfrentan las personas desplazadas por la fuerza. Sostiene en términos inequívocos el argumento de que la vulnerabilidad de las personas desplazadas debe ser la consideración principal, antes incluso que su estatuto jurídico. La Comunicación se basa en un enfoque integral de la ayuda al desarrollo y el enfoque de la Unión con respecto a la resiliencia en este ámbito, evitando así un «enfoque lineal». Pretende alejarse del enfoque de compartimentación en las políticas, a la vez que reduce la brecha entre el mundo humanitario y el mundo del desarrollo, que puede ser en ocasiones significativa.

2.8. La Comisión considera que este nuevo enfoque no deberá entrañar costes adicionales, puesto que es una forma de aunar la financiación existente. Hace especial hincapié en los gobiernos de acogida y los socios encargados de la ejecución. Del mismo modo, aboga por los sistemas de alerta temprana y por la participación temprana de todos los actores. Cita ejemplos de las prácticas ya existentes en relación con la planificación conjunta por países y la programación estratégica. Deben priorizarse los objetivos y la programación comunes.

2.9. Se prevén dos elementos de un nuevo marco político con acciones auxiliares: el refuerzo del nexo entre las cuestiones humanitarias y de desarrollo y un compromiso estratégico con los socios, incluido el sector privado. También se adopta un enfoque sectorial con acciones en materia de educación, mercado laboral (incluido el diálogo social) y acceso a diferentes servicios, como la vivienda, el agua, el saneamiento, etc.

### 3. Observaciones generales

#### Consideraciones geopolíticas

3.1. En general, la Comunicación «Vivir con dignidad» es una iniciativa muy útil, que establece una visión audaz para un ajuste estratégico de la política con el fin de abordar los problemas reales y que está centrada en la necesidad de cambio en beneficio de quienes más lo necesitan. En líneas generales, está en consonancia con la evolución cognitiva del sector y de aquellos que trabajan sobre el terreno, tendiendo puentes entre la labor humanitaria y la actuación asistencial, y prestando atención a necesidades a más largo plazo como la salud y la educación. La Unión tiene una autoridad considerable en esta esfera y es una importante parte interesada y, junto con los Estados miembros, puede tener un impacto real. El Comité acoge favorablemente el carácter ambicioso de las propuestas contenidas en la Comunicación. La Unión y otros actores tienen que ser claros respecto a la magnitud de la tarea, manteniendo al mismo tiempo su enfoque ambicioso.

3.2. Debe prestarse la debida atención a la importancia de la geopolítica en esta esfera. De hecho, se ha visto cómo en la propia Unión han fracasado planes bienintencionados relacionados con el reasentamiento de números mucho menores de refugiados. Los desplazados surgen de conflictos complejos y sensibles y, lamentablemente, siguen sufriendo las consecuencias de estos conflictos después de su desplazamiento. Cualquier cambio de política o enfoque, sin importar lo bienintencionado que sea o la amplitud del apoyo de los donantes, puede tener resultados imprevistos o un impacto inesperado en el propio conflicto. Este impacto puede producirse en los Estados o regiones colindantes o en equilibrios muy sutiles de etnias, poder o geopolítica. Este puede ser especialmente el caso si una población que incluso se denomina «temporal» pasa a considerarse «permanente». Ya hay países, como el Líbano y Jordania, donde se sienten estas presiones. Algunos ejemplos positivos de la Comunicación, como el acceso a la tierra en Uganda, podrían ser de ayuda en este sentido.

3.3. Los Estados que acogen a un número considerable de personas desplazadas por la fuerza a menudo son Estados frágiles o débiles, lo que hace aún más real la cuestión de la sensibilidad geopolítica. En otros casos, el Estado «de acogida» puede ser un régimen autocrático pero la sensibilidad se mantiene. Inevitablemente, los «vecinos», los «receptores» y las partes en el conflicto pueden ser difíciles de distinguir o pertenecer a más de una de estas categorías. De hecho, con frecuencia habrá conexiones entre el propio conflicto y los países vecinos o subconjuntos de poblaciones en ambos. Un receptor o vecino o región puede «ganar» o «perder» con cualquier cambio en la situación de las personas desplazadas por la fuerza y puede reaccionar.

3.4. Escuchar las voces locales es un tema recurrente en la Comunicación, algo a todas luces encomiable. Sin embargo, en determinadas circunstancias, estas voces pueden ser partidistas o estar influidas por el conflicto o por el conjunto más amplio de circunstancias que lo provocaron. Simplemente no puede subestimarse la dificultad de alentar en muchas regiones un mayor deseo de permanencia entre los desplazados. La reciente decisión de clausurar en Kenia el campamento Dadaab, que llevaba en funcionamiento 24 años, y la oferta de incentivos económicos a los refugiados afganos en Pakistán, son una muestra de los desafíos existentes. Tal vez sea una realidad triste, pero es inevitable que la soberanía del país de acogida siga siendo básica en el Derecho internacional, pese a la necesidad de centrarse en los desplazados por la fuerza.

3.5. Puesto que la seguridad se considera sistemáticamente el principal factor que motiva a las personas a marcharse o quedarse, el concepto de alerta rápida tal como se plantea en la Comunicación es esencial. Muchos movimientos también se consideran previsibles. Esto refuerza una vez más la necesidad de acciones políticas firmes y un compromiso para impulsar los objetivos de la Comunicación.

### Políticas conjuntas

3.6. La Comunicación cita acertadamente la necesidad de una política y pensamiento conjuntos, especialmente entre el sector de la respuesta de emergencia y el de la política de desarrollo. El CESE valora positivamente este planteamiento y aboga por una mayor ambición en este ámbito. Tal vez sea posible examinar un conjunto aún más amplio de políticas con el que la Unión y sus Estados miembros puedan mejorar la vida de los desplazados. Teniendo en cuenta el conjunto definido de países, entre los ámbitos pueden incluirse el comercio, la ayuda, las armas y los derechos humanos. La Comunicación se muestra también muy enérgica en lo que respecta a las sinergias y los planteamientos conjuntos: esto tiene que trascender las esferas tradicionales de la respuesta de emergencia y la ayuda al desarrollo. Sería interesante escuchar lo que pueden aportar otras direcciones generales de la Comisión, como la DG Comercio. La Comunicación brinda de hecho algunos ejemplos positivos, como un documento elaborado en un marco conjunto de desarrollo humanitario sobre la desnutrición en el norte de Nigeria, aunque sería importante mostrar que este tipo de enfoque es algo sistemático, especialmente en Bruselas.

3.7. Algunas ONG humanitarias han expresado dudas acerca de si estas tareas son adecuadas para los trabajadores humanitarios y si se mantendrá el carácter distintivo de la ayuda humanitaria en estas iniciativas. El Instituto de Desarrollo de ultramar (ODI), con sede en Londres, cree que el sistema de ayuda humanitaria necesita una transformación radical teniendo en cuenta las nuevas circunstancias en las que se encuentra y el predominio de un limitado número de donantes y receptores.

Si bien la Comunicación de la Comisión considera que no debe haber nuevos costes en el cumplimiento de «Vivir con dignidad», tampoco debe descartarse la posibilidad de atraer nueva financiación o de poner en marcha mayores sinergias.

### Las políticas de la Unión sobre los refugiados y los solicitantes de asilo

3.8. «Vivir con dignidad» aborda un conjunto de cuestiones separadas y distintas de las propias políticas de la Unión en materia de refugiados y asilo. Sin embargo, sí existe alguna conexión, especialmente en relación con una política de reasentamiento tangible y permanente para un determinado número de personas desplazadas por la fuerza. Además, la autoridad moral de la Unión en este ámbito puede verse mermada tras los acuerdos celebrados con Turquía, al igual que la de algunos Estados miembros. Esto hace aún más importante la adhesión a las normas más estrictas del Derecho internacional y las mejores prácticas a la hora de perseguir los objetivos de esta Comunicación. Es importante la implicación de los usuarios finales en la ejecución de las políticas. El diálogo social y civil ofrece un gran potencial en este sentido. Las políticas de integración en la Unión también tienen que mejorarse, y son relevantes para el desplazamiento forzoso ya que el reasentamiento de muchas personas desplazadas por la fuerza deberá ser una opción. Entre ellas se incluyen el derecho a trabajar, el apoyo lingüístico y las medidas contra la discriminación. La reciente creación de «corredores humanitarios» de carácter piloto, sobre todo por parte del Gobierno italiano, aunque también en otros países de la UE, Suiza, Canadá y los EE. UU., es muy aconsejable a efectos del reasentamiento.

### Seguimiento, supervisión y responsabilización

3.9. Es clara la necesidad de aplicar los máximos estándares de asunción de responsabilidades y transparencia en toda la financiación humanitaria y de desarrollo. Cualquier iniciativa encaminada hacia un nuevo planteamiento en relación con las personas desplazadas por la fuerza deberá cumplir las normas más exigentes de responsabilización. Todo gasto deberá someterse a la supervisión del Parlamento Europeo, el Tribunal de Cuentas Europeo, la OLAF y el Defensor del Pueblo Europeo, así como de otros órganos equivalentes nacionales cuando resulte necesario.

## **4. Observaciones específicas**

4.1. Si bien la Comunicación se centra en conflictos olvidados y en zonas donde existe un gran número de personas desplazadas por la fuerza, también destaca aquellos casos donde se concentra el mayor número de personas desplazadas desde hace mucho tiempo. Sin perjuicio de las sensibilidades políticas que plantee una situación en particular, algunos conflictos podrían merecer una atención especial por su duración extremadamente prolongada. Este parece ser el caso del Sáhara Occidental y de los palestinos. La situación de Ucrania también merece una atención especial, toda vez que este país se sitúa en las inmediaciones de la UE.

4.2. La Comunicación afirma de manera encomiable que el estatuto jurídico de las personas desplazadas por la fuerza no debe importar en lo que respecta a la ayuda humanitaria y la ayuda al desarrollo a más largo plazo, lo cual se considera positivo. Sin embargo, en algunas circunstancias puede haber una ventaja, cuando el estatuto jurídico confiera cierta seguridad y utilidad a la persona desplazada, por ejemplo cuando cumpla los criterios del Convenio de 1951, cuando tenga la ciudadanía del país de acogida o de un tercer país, cuando sus hijos tengan dicha ciudadanía o cuando ellos mismos sean menores o en otras situaciones pertinentes. Por ejemplo, este sería precisamente el caso de los menores no acompañados.

4.3. El enfoque de la Comunicación podría beneficiarse de algún tipo de verificación externa o independiente y del rigor académico del mundo de las ciencias sociales o la psicología. Entre los ejemplos de estos planteamientos podrían incluirse la jerarquía de necesidades de Maslow o el desarrollo comunitario basado en los activos. Por supuesto, existen numerosos ejemplos de ellos, pero es necesario centrarse en mejorar las necesidades humanas más allá de la mera existencia.

4.4. El principal enfoque de la Comunicación para demostrar la dimensión operativa del cambio previsto pasa por los ejemplos actuales. Estos son muy valiosos. Si bien la dimensión operativa puede ser para el futuro, sería útil aclarar y desarrollarla. En otras palabras, ¿cómo será? ¿Cuáles son los instrumentos reales? ¿Estará impulsada únicamente por la ayuda? Se trata de preguntas importantes para muchas partes interesadas como los Estados miembros, las ONG, los trabajadores humanitarios y, por supuesto, los propios desplazados. Cualquier proceso de cambio puede provocar temor. Independientemente de la disfuncionalidad de cualquier régimen, la alternativa normalmente tiene ganadores y perdedores y el pronto establecimiento de los aspectos operativos puede ayudar a abordarlo.

4.5. Asimismo, sería importante determinar la ejecución y transmisión previstas de un nuevo enfoque, especialmente en relación con los organismos multilaterales pertinentes, los Estados no pertenecientes a la Unión y las ONG. Aunque la Unión es un importante actor, considerado además líder en la materia, no es el único. Puede haber otras prioridades diferentes y contrapuestas de estas partes interesadas. Teniendo en cuenta la mezcla de fondos y esfuerzos que entrañan la mayoría de las operaciones, es esencial una agenda compartida.

4.6. La democracia y la buena gobernanza son esenciales para que la ayuda sea útil y llegue realmente a sus beneficiarios previstos. El Estado de Derecho reviste una importancia fundamental aquí, al igual que las medidas eficaces contra la corrupción. En el pasado se ha calculado que hasta el 40 % de la financiación se desviaba para la compra de armas o el enriquecimiento personal de los líderes políticos. El Estado de Derecho también es esencial para que la sociedad civil pueda tener voz y voto efectivo y desempeñar una importante función de seguimiento, sin temor a una posterior intimidación o incluso encarcelamiento.

4.7. En el documento se hace un hincapié considerable, de manera acertada, en la planificación; sin embargo, los acontecimientos pueden evolucionar rápidamente en este ámbito y el tiempo puede resultar esencial. Cualquier enfoque o plan operativo debe poderse poner en marcha rápidamente.

4.8. Al igual que en todos los demás campos, puede encontrarse un lenguaje y una terminología específicos de este ámbito en la Comunicación y en otros lugares. La elaboración de la política debe evitar la jerga en la medida de lo posible. También se presta una atención considerable a ideas como las sinergias, las estrategias, los planes y el pensamiento conjunto. Podrían emplearse enfoques o instrucciones más concretas en estas esferas.

4.9. Las disposiciones sobre diálogo social recogidas en la Comunicación son dignas de elogio y deben reconocerse en su totalidad. Los elementos de las acciones propuestas relativos a la educación y el mercado laboral deben considerar un mayor énfasis en el empleo por cuenta propia y el emprendimiento. Esta actividad a menudo es muy visible en los campamentos de desplazados y la creatividad puede ser un resultado inevitable de la situación en la que se encuentran las personas. El informe del Banco Mundial sobre el desplazamiento forzoso lo respalda.

4.10. Es razonable preguntar qué enfoque se adoptará en el futuro. Al igual que con el cambio político, habrá una transición. ¿Habrá una acumulación o un sistema de dos niveles? Hay 25,1 millones de personas que se consideran desplazadas de forma prolongada. ¿Cómo se gestionará un entorno distinto si continúa esta situación?

4.11. La participación de la sociedad civil a nivel local y de los usuarios finales (desplazados) es una preocupación importante. En los campamentos en general existen estructuras consultivas actualmente, pero ¿qué pasa con los países de acogida? Puede suponer una dificultad considerable, pero debe formar parte del cambio normativo. No cuesta mucho imaginar lo difícil que esto puede resultar para los desplazados internos en muchos conflictos.

4.12. Al igual que con cualquier cambio en la política, y especialmente teniendo en cuenta la necesidad de transparencia, deben garantizarse medidas de supervisión para el nuevo enfoque incluyendo a los actores de la sociedad civil y ONG pertinentes. En este orden de cosas podría ser útil el ejemplo que brindan los mecanismos de seguimiento por parte de la sociedad civil de los capítulos relativos al comercio y el desarrollo sostenible en los acuerdos comerciales vigentes de la UE.

4.13. Será necesaria una regeneración económica de las regiones para que se beneficien las personas desplazadas por la fuerza que residan en ellas. Sin embargo, las regiones donde se concentra el desplazamiento forzoso son algunas de las más pobres del mundo y tampoco brindan un buen entorno para los negocios y la protección social. Una vez más, la naturaleza geográficamente concentrada del desplazamiento forzoso debería ofrecer soluciones, como planes de inversión, políticas fiscales y desarrollo de infraestructuras regionales. Cualquier enfoque de desarrollo económico deberá contemplar asimismo un mayor apoyo en favor del emprendimiento. La dignidad en el empleo y los trabajos de calidad también deben priorizarse con la participación de los interlocutores sociales.

4.14. Muchas de las regiones y países que acogen a personas desplazadas por la fuerza registran malos resultados en la mayoría de indicadores económicos y pueden considerarse difíciles para las actividades empresariales. El Banco Mundial, entre otros, señala también la necesidad de disponer de datos de calidad. La oportunidad económica debe ser el centro de la respuesta al desplazamiento forzoso impulsada por el desarrollo y esto destaca la necesidad de que otros actores de la Unión apoyen activamente a la Comisión.

4.15. El empleo en organizaciones de la sociedad civil locales y en campamentos, y en las respuestas generales al desplazamiento, es común en la actualidad y se considera una mejor práctica. Debe ser un aspecto importante y claro de las acciones en materia de empleo.

4.16. Las acciones relativas a la salud deben prestar especial atención a la salud mental y las enfermedades mentales, una esfera extremadamente importante y a menudo olvidada en el caso de las personas desplazadas por la fuerza. La inmensa mayoría de las personas desplazadas por la fuerza padecen trastornos causados por el estrés postraumático y otras afecciones mentales derivadas del estrés. La atención sistemática y a largo plazo de su salud mental en los países de acogida se ve dificultada por la falta de trabajadores sanitarios cualificados. Esta carencia podría compensarse atendiendo a las personas desplazadas por la fuerza que padezcan trastornos mentales en servicios públicos de apoyo psicológico, así como colaborando con las iniciativas de la sociedad civil para prestar servicios de asesoramiento psicológico a las personas desplazadas con carácter interno.

4.17. La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y, en particular, su artículo 11 deberán constituir la base documental para aplicar estas disposiciones a aquellas personas desplazadas por la fuerza que presenten discapacidades.

4.18. El impacto del desplazamiento forzoso en las mujeres y las niñas es especialmente pronunciado. Aunque se necesita más información, las principales cuestiones son el aumento del riesgo de violencia sexual y de género y la trata. Además, debe respetarse la perspectiva de género en la prestación de servicios, por ejemplo con respecto a cuestiones como la privacidad. También se han observado mayores riesgos de complicaciones en el embarazo.

4.19. La impartición de educación es evidentemente una respuesta fundamental. Cualquier avance hacia un enfoque a más largo plazo y más eficaz debe verse claramente reflejado en el tipo, el nivel y el volumen de apoyo educativo. Un enfoque de aprendizaje permanente puede ayudar en este sentido a reconocer la diversidad de necesidades. Teniendo en cuenta la importancia y la cantidad de niños y jóvenes entre las personas desplazadas por la fuerza, debe estudiarse la posibilidad de ampliar los programas de la UE —como, por ejemplo, Erasmus+ u otros programas relevantes— a muchos de estos jóvenes desplazados por la fuerza.

4.20. Lejos de circunscribirse a los campamentos, el desplazamiento forzoso es cada vez más un problema urbano. Es necesario cambiar la percepción de la ciudadanía y los donantes a este respecto. Claramente, la combinación de políticas que se requiere para pasar a un enfoque impulsado por el desarrollo debe reflejar esta circunstancia en términos de planificación y en cuestiones como la vivienda, el transporte, la salud y la educación.

Bruselas, 14 de diciembre de 2016.

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

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Una política integrada de la Unión Europea para la región ártica»**

[JOIN(2016) 21 final]

(2017/C 075/24)

Ponente: **Stéphane BUFFETAUT**

Consulta	Comisión Europea, 27.4.2016
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Relaciones Exteriores
Aprobado en sección	16.11.2016
Aprobado en el pleno	14.12.2016
Pleno n.º	521
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	218/1/4

**1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1. El CESE es plenamente consciente de la importancia de la región ártica para la Unión Europea y, en particular, para Dinamarca, Finlandia y Suecia, que son miembros del Consejo Ártico.

1.2. Sin embargo, también es consciente del hecho de que la Unión Europea solo participa en el Consejo Ártico en calidad de observadora, a pesar de que, de hecho, haya podido ir más allá del papel de un observador en sentido estricto. El Comité ya había manifestado en otras ocasiones su deseo de que se refuerce el papel de la UE en la región ártica (véase el Dictamen REX/371 del Sr. Hamro-Drotz) <sup>(1)</sup>.

1.3. El CESE subraya que la UE es miembro o participa en otras instancias internacionales que abordan también los problemas del Ártico y que, por tanto, está en condiciones de ampliar su influencia. Esto es así especialmente en lo referente al cambio climático, los convenios marítimos o el Derecho del mar, la pesca e incluso determinados aspectos de la política espacial.

1.4. Dado que, por una parte, la comunicación se apoya en tres pilares, que son la cuestión del cambio climático, el desarrollo sostenible y la cooperación internacional, pero que, por otra parte, la clave de la eficacia radica en los resultados de esta cooperación internacional y que los representantes de las poblaciones que viven en la región consideran prioritario el desarrollo sostenible, el CESE propone invertir el orden de presentación de los objetivos de la UE en aras de la legibilidad y eficacia, sobre todo en vista de que los objetivos o los proyectos que enuncia la Comisión son loables y apenas hay nada que criticar en cuanto a sus intenciones.

1.5. Una de las consecuencias del cambio climático ha sido la apertura de nuevas vías navegables en el norte, el famoso «Paso del Norte» que Chateaubriand ya había intentado descubrir, en vano, a finales del siglo XVIII. Esta evolución brinda posibilidades concretas para los desplazamientos, la pesca e incluso la explotación minera que, a su vez, conllevan un incremento de los riesgos de «incidentes en el mar» o incidentes de perforación para los que se requieren infraestructuras de socorro que no se encuentran disponibles en la zona. Por consiguiente, el Comité recomienda que se conceda la máxima importancia a las cuestiones de seguridad, no solo en materia de transporte, sino también de perforación, y subraya que aún no se conocen las consecuencias medioambientales de la apertura de esas vías de navegación a consecuencia del deshielo.

1.6. En este sentido, el Comité subraya la aportación que podrá suponer el despliegue de Galileo con miras a la vigilancia y la prevención de las catástrofes marinas y la contaminación, así como el hecho de que podrá dar pruebas de su utilidad en el caso específico de la región ártica. El CESE hace también hincapié en la importancia de que otras políticas europeas — además, naturalmente, de las políticas climática y medioambiental— integren las consideraciones relativas al Ártico, como la política estructural de la UE, la política agrícola común, la política pesquera y la política marítima.

<sup>(1)</sup> DO C 198 de 10.7.2013, p. 26.

1.7. El CESE considera que los principios de la pesca responsable son aplicables a la región ártica y que el posible desarrollo del turismo y de otras actividades económicas debería ajustarse a la lógica de la responsabilidad y la protección de este entorno tan sensible como frágil y ya gravemente afectado por el calentamiento del hemisferio norte.

1.8. Subraya igualmente que las poblaciones locales, si bien quieren conservar sus culturas, también desean poder beneficiarse de las posibilidades que ofrece el desarrollo económico y social sostenible, unas posibilidades que implican sobre todo la mejora de los medios de comunicación materiales e inmateriales. El CESE aboga por que la sociedad civil pueda tener un papel activo en la promoción de los intereses y preocupaciones de las poblaciones locales que no deben ser espectadores, sino actores de las políticas relativas al Ártico. El CESE está a favor de proteger mejor los recursos árticos que constituyen un capital natural para las futuras generaciones, así como de considerar los actuales cambios medioambientales en el Ártico como una medida de progreso europeo y mundial en la protección del clima. La preservación de las regiones árticas y la lucha contra el cambio climático no deben llevarse a cabo sin tener en cuenta a los habitantes o en su detrimento.

1.9. No es posible perseguir los objetivos de la política integrada de la Unión Europea para la región ártica sin el acuerdo y el apoyo de los Estados que no son ni serán nunca Estados miembros de la UE. Algunos de ellos son superpotencias mundiales cuyos objetivos económicos y estratégicos no coinciden necesariamente con los de la UE. El éxito y los efectos concretos de esta política para la región ártica dependerán, pues, de la habilidad diplomática de la Unión, de su facultad para convertir estos objetivos en una preocupación transversal dentro de su actividad diplomática en ámbitos que vayan más allá de la región ártica en sentido estricto y de su capacidad para conseguir que otros Estados evolucionen hacia una postura que coincida con la suya. La cooperación internacional es y seguirá siendo crucial para toda política relacionada con el Ártico.

## 2. Introducción

2.1. Ocho países son Estados árticos. De ellos, tres son Estados miembros de la UE: Dinamarca, Finlandia y Suecia. Islandia y Noruega, los dos Estados no miembros de la UE que forman parte del Espacio Económico Europeo, así como Canadá, Estados Unidos y Rusia, también son Estados árticos. Mediante la Declaración de Ottawa de 1996, estos ocho Estados fundaron el Consejo Ártico, cuyo objetivo es promover el desarrollo sostenible de la región en los ámbitos social, económico y medioambiental.

2.1.1. Desde ese momento, y sin interferir en las competencias nacionales, la Unión no podía desentenderse de la región ártica, una importante zona estratégica, aunque la Comisión hace especial hincapié en la cuestión climática, partiendo del principio de que esta región del mundo desempeña un papel preeminente en materia de clima y sufre los efectos del cambio climático. Recientes estudios indican que el Ártico se calienta dos veces más rápido que el resto del mundo. Por otra parte, si bien la región ártica sufre los efectos de este cambio, también tiene una gran repercusión en él. Además, se debe mencionar que hay poblaciones indígenas que viven en esta región.

2.1.2. Sin embargo, la Unión Europea no es miembro del Consejo Ártico, pero tiene una invitación permanente para asistir en calidad de observadora. Alemania, Corea del Sur, China, España, Francia, la India, Italia, Japón, los Países Bajos, Polonia, el Reino Unido y Singapur tienen estatus de observadores. En 2008 la UE solicitó el estatus de observador permanente, solicitud que está a la espera de una decisión final. El elevado número de Estados que participan como observadores en ese Consejo pone de relieve la gran importancia que la región ártica reviste para la comunidad internacional.

2.1.3. En cambio, son «participantes permanentes» las instituciones representativas y las asociaciones de las poblaciones indígenas (samis, aleutianos, poblaciones indígenas del norte, de Siberia y del Lejano Oriente ruso, el Consejo Ártico de Alaska, etc.), lo que muestra que existe una voluntad real de tener en cuenta la situación y los deseos en materia de desarrollo de estas poblaciones, poco numerosas, pero presentes en la región ártica y con una fuerte identidad cultural.

2.2. La política de la Unión orientada a combatir el cambio climático y limitar el incremento de la temperatura parece haber encontrado un campo de aplicación privilegiado en la zona ártica, pero no actúa sola y tendrá que contar con potencias cuyas prioridades se refieren más bien a estrategias militares, económicas y de transporte marítimo. En cualquier caso, hasta ahora al Consejo Ártico le preocupaba sobre todo la cuestión del desarrollo, si bien sostenible, de la región.

2.3. El cambio climático puede tener un gran impacto en las condiciones de vida de las poblaciones que viven en esa zona. Obviamente, las políticas seguidas en materia de cambio climático no deben aplicarse en perjuicio de esas poblaciones, sino junto con ellas y a favor de ellas.

2.4. La importancia económica de la región ártica para la UE no es desdeñable. En efecto, la UE consume muchos productos procedentes del Ártico, en especial productos pesqueros y fuentes de energía. Tampoco se deben olvidar las consecuencias económicas, sociales y medioambientales de la apertura de nuevas vías navegables. En cualquier caso, lo que es cierto para la Unión Europea, también lo es para los Estados situados en esta región. Así, los Estados Unidos han concedido autorizaciones de perforación en el Ártico.

2.5. La Comisión articula su documento en torno a tres ejes que reflejan sus prioridades. La cuestión es saber si son pertinentes:

- la lucha contra el cambio climático y la protección del medio ambiente ártico,
- el fomento del desarrollo sostenible,
- el apoyo a la cooperación internacional en asuntos relacionados con el Ártico.

2.6. Cabe subrayar que el último punto es fundamental y, a fin de cuentas, condiciona los dos primeros, ya que la UE solo se ve directamente afectada a través de tres Estados miembros y debe lidiar con las tres grandes potencias de la zona, esto es, los Estados Unidos, Rusia y Canadá, todas ellas con unos considerables intereses económicos y estratégicos en la región ártica. Asimismo, cabe señalar que hay Estados asiáticos que manifiestan un gran interés en la región, en especial China, Japón, Corea del Sur y Singapur.

2.7. Por otra parte, cabe preguntarse por el lugar que ocupan las consideraciones relativas al cambio climático y el medio ambiente, que son la principal preocupación de la Comisión, pero no necesariamente la de nuestros socios internacionales, para quienes el desarrollo sostenible reviste una importancia considerable sin llegar a constituir una prioridad.

### 3. Observaciones generales

3.1. Resulta obvio que la Comisión se fija como prioridad la lucha contra los efectos del cambio climático en el Ártico. Se preocupa, sobre todo, por el deshielo del permafrost, cuyo efecto podría ser catastrófico en materia de emisión de metano y de CO<sub>2</sub>, así como para la protección de los ecosistemas locales. Esas preocupaciones son legítimas, pero la UE por sí sola no tiene todas las llaves que permitan resolver esos problemas.

3.2. A fin de ofrecer una mejor respuesta a estos desafíos, la Comisión señala la importancia de la investigación y los esfuerzos para la vigilancia del Ártico y recuerda los esfuerzos financieros realizados en este sentido. Destaca la necesidad de una mayor cooperación internacional y aboga por el acceso internacional a las infraestructuras de investigación y a los datos.

3.2.1. Esta observación demuestra, si es que fuera necesario, que la eficacia de la política de la UE está supeditada a la eficacia de la cooperación internacional.

3.2.2. La Comisión desarrolla sus objetivos de «política climática» aplicándolos al caso concreto del Ártico. En la práctica, se encuentra con la siguiente dificultad general: no puede actuar eficazmente si sus objetivos no son compartidos a escala mundial y, sobre todo, por los Estados árticos, incluso aunque actúe de manera específica a través de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos. La ratificación de los acuerdos de París sobre el cambio climático debería reforzar la eficacia de las acciones y políticas en la región ártica.

3.3. La Comisión aboga acertadamente por una protección elevada de la biodiversidad y la creación de zonas marinas protegidas, así como la lucha contra la contaminación provocada por metales y contaminantes pesados. Sin embargo, cabe señalar que las zonas marinas protegidas en alta mar son muy poco eficaces, salvo en lo referente a la prohibición de la pesca. En efecto, por naturaleza, estas zonas son imposibles de controlar y proteger al estar en constante cambio, tanto en lo que respecta a las aguas como a las especies que viven en ellas y están en continuo movimiento.

3.4. De la misma manera, señala la necesaria colaboración internacional en el ámbito de las actividades relacionadas con el gas y el petróleo, especialmente con miras a prevenir accidentes importantes. Una vez más, la eficacia depende de la solidez de las relaciones internacionales labradas con los demás Estados que intervienen en la región ártica. A este respecto cabe señalar que las difíciles relaciones con Rusia no han tenido un impacto negativo en lo que concierne a la región ártica, en la que la cooperación se desarrolla de forma satisfactoria.

3.5. La región ártica, vasta y escasamente poblada, no tiene buenas conexiones de transporte, pero atesora numerosos recursos (pesca, minerales, petróleo y gas) susceptibles de generar codicia. La Comisión aboga por el desarrollo de una economía sostenible que es tanto más necesaria cuanto que los espacios naturales son frágiles y se ven afectados por el cambio climático. Habría que proteger los recursos naturales del Ártico como una reserva para el futuro, preservando los intereses de las poblaciones locales. El CESE está a favor de proteger mejor los recursos árticos que constituyen un capital natural para las futuras generaciones, así como de considerar los actuales cambios medioambientales en el Ártico como una medida de progreso europeo y mundial en la protección del clima. La preservación de las regiones árticas y la lucha contra el cambio climático no deben llevarse a cabo sin tener en cuenta a los habitantes o en su detrimento.

3.6. La UE debería apoyar la implantación de tecnologías innovadoras, especialmente para hacer frente a los rigores del invierno ártico. Se podría encontrar una aplicación del programa InnovFin para el Ártico. La Comisión aboga también por el acceso efectivo al mercado único. En su estado actual, esto sigue siendo una perspectiva lejana. Pero también afecta a otra políticas europeas: la política agrícola común, la política pesquera y la política marítima.

3.7. La Comisión prevé establecer un foro para reforzar la colaboración y la coordinación entre los diferentes programas de financiación de la UE. Este foro definiría prioridades en materia de inversiones e investigación.

3.7.1. Paralelamente, en el marco de Interreg, se establecería una red de entes de gestión y partes interesadas que podría conducir a una conferencia anual de las partes interesadas del Ártico. La idea puede ser interesante siempre y cuando su ejecución sea flexible, ágil y adaptable.

3.8. En cuanto a las inversiones, la Comisión insiste principalmente en las redes de transporte, sin duda necesarias para sacar a la región ártica del aislamiento, y recuerda que la parte septentrional de Finlandia, Suecia y Noruega también forma parte de la red transeuropea de transportes. Es evidente que este elemento resulta indispensable para abrir la región al resto del mundo.

3.9. El tamaño del Ártico y su escasa densidad demográfica hacen que la utilización de tecnologías espaciales sea particularmente pertinente. Así pues, los programas Copernicus y Galileo serán sumamente valiosos para esta región. No se puede sino apoyar el enfoque de la Comisión en este ámbito.

3.10. El derretimiento de los hielos ha conllevado la apertura del paso del nordeste, por lo que es preciso garantizar la seguridad de la navegación en las nuevas rutas. El CESE no puede sino apoyar el enfoque de la Comisión en este ámbito. Merece la pena considerar la idea de un foro de los guardacostas del Ártico.

3.11. Será el éxito de la cooperación internacional lo que determine el éxito o el fracaso de las políticas emprendidas.

3.11.1. La Comisión enumera los distintos instrumentos jurídicos y organismos pertinentes y subraya la necesidad de que la UE se implique decididamente, sin olvidar la necesidad de la cooperación bilateral, especialmente con los principales agentes, esto es, los Estados Unidos, Rusia y Canadá, así como Groenlandia y algunos Estados asiáticos muy interesados en la cuestión del Ártico.

3.12. La Comisión subraya la necesidad del diálogo con las poblaciones indígenas, que hay que recordar que son las primeras afectadas y que no deberían sufrir las consecuencias de unas políticas perjudiciales para ellas, sobre todo desde el punto de vista del desarrollo económico y social sostenible de la región. Así pues, la sociedad civil tiene un gran papel que desempeñar para que las preocupaciones de las poblaciones autóctonas se tengan realmente en cuenta, tanto en el plano económico como en el social. A este respecto el CESDE podría actuar como «portavoz» en el seno de la Unión Europea.

3.13. En el ámbito económico, y siguiendo la misma línea, la Comisión acoge con agrado la declaración relativa a las actividades pesqueras firmada por cinco Estados ribereños del océano Ártico, pero señala acertadamente que la cuestión no solo afecta a los Estados ribereños.

3.14. Por último, en cuanto a la investigación, la Comisión defiende la idea de una cooperación científica reforzada, especialmente en el marco de la alianza transatlántica y ártica para la investigación oceánica, y desearía trazar un mapa del conjunto de los fondos marinos de aquí a 2020, un objetivo de gran interés científico que sin duda se debe apoyar, pero que tiene unas implicaciones que van más allá del mero conocimiento científico, tanto en lo referente a la seguridad como a los transportes y la explotación económica.

Bruselas, 14 de diciembre de 2016.

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

---







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



**Oficina de Publicaciones de la Unión Europea**  
2985 Luxemburgo  
LUXEMBURGO

**ES**