



Sumario

I Resoluciones, recomendaciones y dictámenes

DICTÁMENES

Comité Económico y Social Europeo

533.o Pleno del CESE, 14.3.2018 - 15.3.2018

2018/C 237/01	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo — Un concepto sostenible a nivel social para mejorar el nivel de vida, relanzar el crecimiento y el empleo y garantizar la seguridad de los ciudadanos en la era digital [Dictamen exploratorio solicitado por la Presidencia búlgara]	1
2018/C 237/02	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El futuro del trabajo — La adquisición de los conocimientos y competencias necesarios para responder a las necesidades de los futuros empleos» [Dictamen exploratorio solicitado por la Presidencia búlgara]	8

III Actos preparatorios

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

533.o Pleno del CESE, 14.3.2018 - 15.3.2018

2018/C 237/03	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 — Lucha contra el contenido ilícito en línea — Hacia una mayor responsabilización de las plataformas en línea [COM(2017) 555 final]	19
---------------	---	----

2018/C 237/04	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Evaluación intermedia del programa Copernicus (2014-2020) [COM(2017) 617 <i>final</i>]	26
2018/C 237/05	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 — Un sistema equilibrado de garantía de cumplimiento en materia de propiedad intelectual en respuesta a los retos sociales actuales [COM(2017) 707 <i>final</i>], sobre la comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo — Directrices sobre determinados aspectos de la Directiva 2004/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa al respeto de los derechos de propiedad intelectual [COM(2017) 708 <i>final</i>], y sobre la comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo — Establecimiento del enfoque de la Unión con respecto a las patentes esenciales para normas [COM(2017) 712 <i>final</i>]	32
2018/C 237/06	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Consejo relativo al Programa de Investigación y Formación de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (2019-2020) que complementa Horizonte 2020, Programa Marco de Investigación e Innovación [COM(2017) 698 <i>final</i> — 2017/312(NLE)]	38
2018/C 237/07	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre: Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo relativa al seguimiento del Plan de Acción sobre el IVA — Hacia un territorio único de aplicación del IVA en la UE — Es hora de decidir [COM(2017) 566 <i>final</i>] — Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 904/2010 en lo que se refiere al sujeto pasivo certificado [COM(2017) 567 <i>final</i> — 2017/0248 (CNS)] — Propuesta de Reglamento de Ejecución del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 282/2011 en lo que respecta a determinadas exenciones relacionadas con las operaciones intracomunitarias [COM(2017) 568 <i>final</i> — 2017/0249 (NLE)] — Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE en lo que se refiere a la armonización y la simplificación de determinadas normas del régimen del impuesto sobre el valor añadido y se introduce el régimen definitivo de tributación de los intercambios entre los Estados miembros [COM(2017) 569 <i>final</i> — 2017/0251 (CNS)]	40
2018/C 237/08	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la culminación de la unión bancaria [COM(2017) 592 <i>final</i>]	46
2018/C 237/09	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) 2017/825 con el fin de incrementar la dotación financiera del programa de apoyo a las reformas estructurales y adaptar su objetivo general [COM(2017) 825 <i>final</i> — 2017/0334 (COD)], y sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo en lo que atañe al apoyo a las reformas estructurales en los Estados miembros [COM(2017) 826 <i>final</i> — 2017/0336 (COD)]	53
2018/C 237/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros» [COM(2017) 677 <i>final</i> — 2017/0305 (NLE)]	57
2018/C 237/11	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo sobre un nuevo impulso a la Asociación África-UE [JOIN(2017) 17 <i>final</i>] . . .	66
2018/C 237/12	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la iniciativa ciudadana europea» [COM(2017) 0482 <i>final</i> — 2017/0220 (COD)]	74

I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

DICTÁMENES

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

533.O PLENO DEL CESE, 14.3.2018 - 15.3.2018

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo — Un concepto sostenible a nivel social para mejorar el nivel de vida, relanzar el crecimiento y el empleo y garantizar la seguridad de los ciudadanos en la era digital

[Dictamen exploratorio solicitado por la Presidencia búlgara]

(2018/C 237/01)

Ponente: **Giulia BARBUCCI (IT/II)**

Solicitud de la Presidencia búlgara del Consejo	Carta del 5 de septiembre de 2017
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en la sección	23.2.2018
Aprobado en el pleno	15.3.2018
Pleno n.º	533
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	187/16/10

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Todas las políticas aplicadas por las instituciones europeas, nacionales y locales deberían tener en cuenta el **factor de la sostenibilidad social**, al igual que tienen en cuenta la sostenibilidad económica y medioambiental. Las recientes propuestas sobre la **dimensión social** de Europa ⁽¹⁾, a partir del documento de reflexión presentado por la Comisión Europea, y el pilar europeo de derechos sociales brindan una ocasión inédita para fomentar la sostenibilidad social de las medidas introducidas a escala europea y nacional en el ámbito del trabajo y los derechos. El CESE recomienda que las propuestas incluidas en el actual programa de trabajo de la Comisión —entre ellas el Paquete de equidad social, la iniciativa para la equidad fiscal en la era digital y las reformas de la UEM— contribuyan a la promoción de la sostenibilidad del **modelo social europeo**.

⁽¹⁾ DO C 81 de 2.3.2018, p. 145.

1.2 Sería necesario mejorar cada vez más la **evaluación de impacto de las medidas** aplicadas en el ámbito social en términos de su sostenibilidad social, a partir de los sistemas de seguimiento y los indicadores existentes. El CESE recomienda a las instituciones que lleven a cabo una evaluación de los instrumentos disponibles, así como de los nuevos (a partir del cuadro de indicadores adjunto al pilar), y comprueben su eficacia para medir con más precisión el impacto de las políticas propuestas en los ciudadanos.

1.3 El CESE señala la preocupación manifestada por el Parlamento Europeo en su Resolución de 19 de enero de 2017 sobre el pilar europeo de derechos sociales acerca de la necesidad de actualizar las actuales normas laborales y sociales; a este respecto, el CESE aportará a su debido tiempo su contribución al «Paquete de equidad social», incluido en el programa de trabajo de la Comisión para 2018. Asimismo, subraya la necesidad de nuevas condiciones marco en los mercados de trabajo para apoyar nuevas y más diversas trayectorias profesionales y mejorar el empleo y las normas para los trabajadores de toda Europa, independientemente de sus condiciones contractuales, y favorecer una mayor convergencia hacia mejores condiciones de vida y de trabajo, que también contribuiría a superar las disparidades regionales. El CESE apoya la recomendación del Parlamento Europeo en el sentido de que la Comisión y los interlocutores sociales deberían trabajar juntos para presentar una propuesta de directiva marco sobre condiciones de trabajo dignas en todas las formas de empleo, haciendo extensivas las actuales normas mínimas a nuevas formas de relaciones laborales.

1.4 El CESE reconoce que existe una clara conexión entre **competitividad, productividad y sostenibilidad social**: todos los actores deben comprometerse a fomentar un **crecimiento inclusivo** y, al mismo tiempo, a promover unas condiciones favorables para el mundo empresarial, a fin de crear cada vez más y mejores puestos de trabajo. El trabajo sigue siendo el principal factor para la creación de bienestar y riqueza; no obstante, es preciso restablecer el principio de que la única forma de propiciar sociedades más justas es generar empleo y un crecimiento más inclusivo y sostenible, con el objetivo de asegurar que los trabajadores tengan unas **condiciones laborales dignas, una remuneración y pensión adecuadas y la posibilidad de ejercer sus derechos**. Los principios de competitividad, productividad y derechos laborales deben volver a convivir de forma armónica a la hora de definir las políticas en materia de regulación del trabajo y derechos sociales.

1.5 El Comité es consciente de que la democracia puede estar en riesgo si las personas, aún seriamente afectadas por los efectos de la austeridad, no se benefician de la riqueza generada por el crecimiento ni de la productividad generada por la digitalización.

1.6 El CESE recomienda, como ya ha hecho en otros dictámenes, que se realicen más esfuerzos por **superar las disparidades regionales** en términos de condiciones de vida y de trabajo en la Unión Europea. La convergencia hacia lo alto no debe ser un lema, sino un principio transversal que se tenga en cuenta y se aplique en todas las políticas de la Unión, empezando por el ámbito financiero y económico. No podrá haber auténtica integración mientras sigan existiendo diferencias tan importantes en términos salariales y de ejercicio efectivo de los derechos sociales entre ciudadanos europeos. En este ámbito desempeñan un papel fundamental los **Fondos Estructurales**, que deben orientarse más a la superación de las disparidades regionales.

1.7 El CESE acoge favorablemente iniciativas como la Garantía Juvenil, los itinerarios de mejora de las capacidades y las estrategias para combatir el desempleo de larga duración, y pide a las instituciones europeas y nacionales que las doten de los recursos adecuados a fin de facilitar y acelerar las transiciones y **garantizar una continuidad de ingresos de una forma adecuada** ⁽²⁾, sobre todo para los más desfavorecidos. Por otra parte, recomienda que se creen unas condiciones justas a fin de **garantizar la competitividad, la creación de empleo y la facilidad de transición entre empleos**, mediante un sistema de amortiguadores sociales y otras medidas de acompañamiento que tengan en cuenta las necesidades de los trabajadores y las empresas.

1.8 El CESE recomienda a los interlocutores sociales que desarrollen una negociación colectiva integradora a todos los niveles y les anima a considerar nuevas medidas (también en el marco del próximo programa de trabajo de los interlocutores sociales europeos), a fin de aumentar el acceso de las mujeres a los empleos digitales, con vistas a eliminar la **diferencia salarial de género**, proteger con fuerza y con instrumentos adecuados la **maternidad** y crear condiciones para la **igualdad efectiva entre mujeres y hombres** en el mundo laboral. El CESE recomienda, asimismo, a las instituciones de todos los niveles, los interlocutores sociales y la sociedad civil organizada que apliquen de forma coordinada acciones tendentes a garantizar la igualdad de trato entre hombres y mujeres en todos los sectores de la sociedad.

1.9 El CESE considera que la sostenibilidad social se basa en unas oportunidades justas y efectivas de **aprendizaje a lo largo de toda la vida** desde de la más tierna infancia, sobre todo habida cuenta de la potencial exclusión de amplios estratos de población como consecuencia de la **exclusión digital**. El CESE recomienda que los responsables políticos consideren medidas dirigidas a reducir el déficit de cualificaciones en ámbitos clave de la economía digital, ya que son

⁽²⁾ DO C 170 de 5.6.2014, p. 23.

esenciales para alcanzar la excelencia y aumentar la competitividad europea. También es esencial garantizar unos itinerarios de alfabetización digital a todos aquellos que se encuentren en riesgo de exclusión del ejercicio de derechos y servicios sociales —sobre todo si son fundamentales— debido al impacto de la informatización, y recomienda a los interlocutores sociales y a las instituciones que, en colaboración con la sociedad civil organizada, adopten oportunamente medidas en este sentido. Las autoridades públicas de todos los niveles deben garantizar que se disponga de una infraestructura digital adecuada y que esta lleve a una mayor integración a fin de superar las posibles disparidades entre territorios y entornos.

2. El concepto de sostenibilidad social en la era de la digitalización y la globalización

2.1 El presente dictamen exploratorio se propone analizar la cuestión de la sostenibilidad social mediante un **enfoque holístico**, desde su definición hasta las consecuencias en el ámbito de las acciones políticas en materia social, laboral y económica.

2.2 Los efectos de la **globalización**, la grave herencia de la crisis económica, la **disminución de la tasa de natalidad** y el consiguiente **envejecimiento de la población europea**, así como el **bajo crecimiento** que está caracterizando las economías de la mayoría de los países de la Unión Europea, son elementos que desempeñan un papel clave en los problemas sociales de hoy.

2.3 En efecto, numerosos indicadores socioeconómicos indican que las políticas aplicadas para salir de la crisis, sobre todo a escala europea y nacional, si bien intentaron, por un lado, contener la inestabilidad derivada de factores mundiales, por otro **ampliaron las desigualdades** y crearon **nuevos desequilibrios** —también desde el punto de vista geográfico— entre clases sociales, géneros y generaciones. Es necesario, por tanto, que las instituciones actúen a todos los niveles, en colaboración con los interlocutores sociales y la sociedad civil organizada, a fin de proponer políticas basadas en medidas dirigidas a superar esos desequilibrios y desigualdades, principalmente a través de la generación de más empleo sobre la base de un crecimiento sostenido y más inclusivo.

2.4 El concepto de sostenibilidad se articula en tres elementos fundamentales: **medioambiental, económico y social**. Estos tres componentes están incluidos en los Tratados europeos y se reflejan, a su vez, en el concepto de desarrollo sostenible, en el que se basa la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas y sus diecisiete objetivos de desarrollo sostenible. Eurostat, en su resumen de 2017 sobre los avances hacia los ODS en la UE, afirma que, si bien se han realizado avances importantes hacia el total cumplimiento de los ODS medioambientales (ODS 7 «energía asequible y no contaminante», ODS 12 «producción y consumo responsables», ODS 15 «vida de ecosistemas terrestres» y ODS 11 «ciudades y comunidades sostenibles»), el **avance hacia los ODS más sociales solo ha sido moderado** (ODS 4 «educación de calidad», ODS 5 «igualdad de género», ODS 8 «trabajo decente y crecimiento económico», ODS 1 «fin de la pobreza», ODS 2 («hambre cero» y ODS 10 «reducción de las desigualdades»).

2.5 Aunque, por lo general, convenimos en aceptar como **definición de sostenibilidad social** «la capacidad para garantizar las condiciones necesarias para el bienestar humano (seguridad, salud, formación, democracia, participación y justicia) equitativamente distribuidas entre clases y géneros», hay que precisar que se trata de un concepto susceptible de posibles variaciones en función de los contextos en los que se utilice. La sostenibilidad social debe introducirse y realizarse del mismo modo que la sostenibilidad medioambiental y económica, con el objetivo de reducir las desigualdades.

2.6 Al definir las políticas macroeconómicas de los últimos años, la sostenibilidad social se ha contrapuesto, con frecuencia y erróneamente, a la **sostenibilidad económica y financiera**. Un ejemplo de ello son las reformas estructurales promovidas por las instituciones europeas y aplicadas por los gobiernos nacionales tras la crisis financiera, y después económica, de los años 2007-2008. Ni las instituciones ni los interlocutores sociales deberían oponer la competitividad a la sostenibilidad. De hecho se ha demostrado, por ejemplo, que las empresas más avanzadas en términos de sostenibilidad pueden llegar a ser más competitivas a escala internacional. Además, la Unión Europea debería orientar la globalización hacia el desarrollo sostenible en beneficio de empresas y trabajadores.

2.7 En cuanto al papel de las empresas, las **pymes** tienen un papel especialmente crucial que desempeñar para alcanzar un crecimiento sostenible e integrador que, al mismo tiempo, se base en la creación de empleo digno y el aumento de la competitividad, teniendo debidamente en cuenta la sostenibilidad social.

2.8 La **Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus diecisiete objetivos** representan el horizonte en cuyo marco hacer compatibles innovación y sostenibilidad del desarrollo mediante la conexión entre las iniciativas mundiales y las nacionales. En efecto, se manifiesta con claridad la **insostenibilidad del actual modelo de desarrollo** desde el punto de vista medioambiental, económico y social, superando así la idea de que la sostenibilidad es únicamente una cuestión medioambiental. Se afirma una **visión integrada** de las distintas dimensiones del desarrollo. La aplicación de la Agenda requiere una gran participación de todos los componentes de la sociedad: instituciones, sociedad civil organizada y mundo académico y universitario, así como la adopción de medidas de evaluación eficaces.

2.9 Además, el CESE ha reclamado en ocasiones la necesidad de crear una interdependencia virtuosa entre las políticas financieras y macroeconómicas y los derechos sociales, poniendo de manifiesto la falta de respeto de dichos derechos, lo que conduce al aumento de las disparidades en la Unión. En particular, la cuestión de la sostenibilidad social debe vincularse de forma explícita al debate en curso sobre las propuestas relativas a la **futura arquitectura de la unión económica y monetaria** (UEM) y el **Marco Financiero Plurianual** (MFP). A partir de los sistemas de seguimiento y los indicadores disponibles, habría que mejorar cada vez más la evaluación del impacto de las medidas aplicadas en el ámbito social con respecto a su sostenibilidad social.

2.10 El CESE considera que las instituciones también tendrán que ocuparse de evaluar los instrumentos disponibles, así como los nuevos (como el cuadro de indicadores que acompaña al pilar europeo) y comprobar su eficacia, a fin de medir con cierta precisión el impacto en los ciudadanos de las políticas propuestas en materia de derechos sociales.

2.11 Para superar las disparidades regionales existentes en la Unión y en algunos casos agudizadas por los efectos de la crisis económica, es preciso, entre otras cosas, promover **estrategias de uso de los recursos** nuevas y más eficientes, movilizándolo, en particular, los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, que deberían promover de forma prioritaria el **crecimiento sostenible** y el **empleo de calidad**. El CESE, en su Dictamen sobre el tema «*El impacto de la inversión social en el empleo y en los presupuestos públicos*»⁽³⁾, ya se expresó sobre un **programa europeo coyuntural y de inversiones** por un valor del 2 % del PIB y sobre una mayor concentración en las inversiones sociales. Hay que destinar nuevos recursos financieros a este plan de inversiones para complementar los actuales Fondos Estructurales y de Inversión Europeos.

3. El modelo social europeo: sostenibilidad y mejora de las condiciones de vida y de trabajo

3.1 El CESE considera que el **modelo social europeo** es un patrimonio único de la identidad europea, y garantiza, mediante los actuales sistemas de bienestar, una elevada protección social y derechos de ciudadanía para todos. Por consiguiente, considera que el modelo no se debería discutir, sino más bien potenciar. En este sentido, es fundamental que las políticas de la Unión se orienten a **garantizar una mejora constante de las condiciones de vida y de trabajo** de los ciudadanos europeos en todos los ámbitos, tal como prevén los Tratados desde la gestación del proyecto europeo.

3.2 El programa de trabajo actual de la Comisión Europea incluye iniciativas como el Paquete de equidad social y la iniciativa para la equidad fiscal en la era digital, y también se están adoptando medidas para la reforma de la UEM. El CESE recomienda que dichas propuestas contribuyan a fomentar la sostenibilidad del modelo social europeo⁽⁴⁾.

3.3 El CESE considera necesario alcanzar un **justo compromiso entre sostenibilidad social y sostenibilidad económica** al definir las políticas del mercado de trabajo. En el último decenio, han aumentado las disparidades y desigualdades entre los ciudadanos europeos en el acceso a los servicios de bienestar y en las oportunidades de acceso al mundo laboral, así como en la proliferación de formas de trabajo atípico (como demuestran ampliamente las estadísticas). Ello ha provocado un aumento de la percepción de inseguridad sobre la posibilidad de mejora de las condiciones de vida generales de los ciudadanos europeos. Esta percepción se ha acusado más entre los jóvenes y las mujeres, y en todos los grupos de población vulnerables. Desde este punto de vista, el CESE considera fundamental fomentar la **integración laboral de los migrantes**, ya que su contribución a los sistemas de seguridad social resulta en muchos casos decisiva para la estabilidad de los sistemas y redes de seguridad social.

3.4 El CESE señala la preocupación manifestada por el **Parlamento Europeo** en su Resolución de 19 de enero de 2017 sobre el pilar europeo de derechos sociales acerca de la necesidad de actualizar las actuales normas laborales y sociales; a este respecto, el CESE aportará a su debido tiempo su contribución al «Paquete de equidad social», incluido en el programa de trabajo de la Comisión para 2018. Asimismo, subraya la necesidad de nuevas condiciones marco en los mercados de trabajo para apoyar nuevas y más diversas trayectorias profesionales en dichos mercados y mejorar el empleo y las normas para los trabajadores de toda Europa, independientemente de sus condiciones contractuales, y favorecer una mayor convergencia hacia mejores condiciones de vida y de trabajo; esto también contribuiría a superar las disparidades regionales. El CESE apoya la recomendación del Parlamento Europeo en el sentido de que la Comisión y los interlocutores sociales deberían trabajar juntos para presentar una propuesta de **directiva marco** sobre condiciones de trabajo dignas en todas las formas de empleo, haciendo extensivas las actuales normas mínimas a nuevas formas de relaciones laborales.

⁽³⁾ DO C 226 de 16.7.2014, p. 21.

⁽⁴⁾ DO C 51 de 17.2.2011, p. 20.

3.5 El CESE ha examinado, en numerosos dictámenes, el fenómeno de la **digitalización** y su impacto en la **organización del trabajo y del empleo** ⁽⁵⁾. Sin embargo, no deberíamos limitarnos a considerar la digitalización solo en el contexto del empleo y del mercado de trabajo. La creciente utilización de instrumentos digitales ha introducido profundos cambios en nuestra vida diaria, a nivel personal y social, e incluso en la forma en que nos relacionamos con la política, el voluntariado y la sociedad civil. La UE debería promover acciones en términos de educación de la primera infancia y de formación a lo largo de toda la vida, en particular en las competencias digitales, para abordar la inadecuación de las cualificaciones. Los sistemas educativos -incluida la enseñanza superior, la formación profesional y el aprendizaje permanente- deben esforzarse por alcanzar la excelencia, permitiendo así el liderazgo en investigación, innovación y competitividad de las ideas, bienes y servicios europeos.

3.6 El CESE ha resaltado en varios dictámenes que es preciso tener especialmente en cuenta las necesidades de los **grupos de riesgo socialmente vulnerables**. Es necesario garantizar unos sistemas de protección social inclusivos, que presten especial atención a las necesidades de las personas vulnerables y sus familias, a fin de garantizar unas condiciones de vida dignas y proveer y mantener puestos de trabajo adecuados a las necesidades de los individuos.

3.7 **Las personas con discapacidad** son el principal foco de atención de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y de la Estrategia Europea sobre Discapacidad. El CESE recomienda que se realicen todos los esfuerzos necesarios por lograr avances significativos en los ocho ámbitos de intervención prioritarios para alcanzar los objetivos fijados por la Convención de las Naciones Unidas: accesibilidad, participación, igualdad, empleo, educación y formación, protección social, salud y promoción internacional de los derechos de las personas con discapacidad. Dado que la digitalización influye en todos los ámbitos de la vida cotidiana, el CESE pide que se tengan especialmente en cuenta las personas con discapacidad, que se verán muy probablemente afectadas por la transformación digital. La Unión Europea debería aprovechar las muchas oportunidades que existen, sobre todo para las personas con discapacidad, de fomentar su empleabilidad y acceso a un trabajo decente, lo cual les permitirá contribuir a los sistemas de seguridad social. Por consiguiente, el CESE recomienda crear las condiciones previas para que se haga un uso más activo de los instrumentos de formación a lo largo de toda la vida y de reciclaje profesional de las personas con discapacidad en las nuevas profesiones digitales.

3.8 El CESE considera de esencial importancia incorporar la cuestión de la sostenibilidad social a las políticas europeas por lo que se refiere a las **generaciones más jóvenes** y el **futuro del modelo social europeo**. Los crecientes niveles de escepticismo con respecto a las instituciones por parte de las generaciones jóvenes (cuyo síntoma más preocupante es la altísima abstención electoral), la sociedad civil organizada, los partidos y sindicatos, y la adhesión a movimientos euroescépticos y de extrema derecha solo se puede combatir con una mayor atención de la Unión Europea al futuro del modelo social europeo y su sostenibilidad. El CESE recomienda a las instituciones europeas y a los gobiernos nacionales que adopten todo tipo de iniciativas tendentes a incrementar la cantidad y calidad de los puestos de trabajo para los jóvenes, apoyen la movilidad juvenil, garanticen unas perspectivas de pensión dignas y fomenten la educación y la formación a lo largo de toda la vida y a todos los niveles. Iniciativas como Erasmus+, la Garantía Juvenil y todas las demás medidas contenidas en la Iniciativa de Empleo Juvenil deben financiarse y aplicarse de forma adecuada.

3.9 El CESE considera fundamental garantizar la **sostenibilidad de las condiciones de renta** de las personas, sobre todo cuando llegan a la edad de la jubilación. Es fundamental que los sistemas de protección social ⁽⁶⁾ garanticen unas condiciones de vida dignas y eviten que las personas caigan por debajo del umbral de pobreza. El CESE ya ha expresado en numerosos dictámenes la necesidad de basar los regímenes de pensiones en la **solidaridad intergeneracional**. Si bien respeta la diversidad de los sistemas nacionales, uno de los principales intereses del CESE es aumentar el empleo que contribuya a garantizar unos sistemas de protección social dotados de los recursos apropiados. Las personas que trabajan con todo tipo de acuerdos contractuales, incluidas las llamadas nuevas formas de trabajo vinculadas a la digitalización, deberían tener acceso y contribuir a los sistemas de protección social ⁽⁷⁾.

3.10 En sus últimas iniciativas en materia de empleo, la Comisión Europea ha prestado gran atención a la cuestión de las **transiciones**. En efecto, una de las tendencias más preocupantes de los últimos años ha sido el aumento del período de tiempo transcurrido entre la finalización de los estudios y el primer trabajo para los jóvenes, sobre todo si se considera el primer empleo estable. Además, también ha empeorado la situación para los desempleados de larga duración y para quienes se encuentran próximos a la edad de jubilación. El CESE acoge favorablemente iniciativas como la Garantía Juvenil, los itinerarios de mejora de las capacidades y el fomento del aprendizaje como principal forma de acceso al trabajo a través de la Alianza Europea para la Formación de Aprendices y las iniciativas para combatir el fenómeno del desempleo de larga

⁽⁵⁾ SOC/570 (véase la página 8 del presente Diario Oficial); DO C 129, 11.4.2018, p. 7; DO C 434, 15.12.2017, p. 36; DO C 434, 15.12.2017, p. 87<X 0.30; DO C 173, 31.5.2017, p. 45; DO C 303, 19.8.2016, p. 54; DO C 13, 15.1.2016, p. 161; DO C 128, 18.5.2010, p. 74.

⁽⁶⁾ DO C 13 de 15.1.2016, p. 40.

⁽⁷⁾ DO C 129 de 11.4.2018, p. 7; DO C 84 de 17.3.2011, p. 38; DO C 120 de 16.5.2008, p. 66.

duración. Por ello, pide a las instituciones europeas y nacionales que aseguren unos recursos adecuados para facilitar y acelerar las transiciones y la formación necesaria para **garantizar la continuidad de renta**, de manera adecuada, sobre todo para los más desfavorecidos y aquellos que resultan más difíciles de reconvertir y, de esta manera, mejorar sus posibilidades de encontrar empleo. Asimismo, recomienda que se cree el entorno adecuado para las empresas en materia de competitividad, garantizando así la continuidad del empleo mediante amortiguadores sociales y otras medidas de flexibilidad exterior que tengan en cuenta las exigencias de los trabajadores y de las empresas.

3.11 El CESE considera que uno de los fundamentos de la sostenibilidad social es la **plena igualdad de género**, pero toma nota asimismo de que, como demuestran los datos de Eurostat y muchos otros indicadores disponibles, las desigualdades en este ámbito se mantienen a unos niveles intolerables y constituyen no solo una violación de los principios de igualdad de trato recogidos en los Tratados, sino también un serio obstáculo al pleno desarrollo económico de la Unión. Por consiguiente, acoge favorablemente las iniciativas recientemente emprendidas en este ámbito, empezando por el paquete de medidas de la Comisión para la conciliación de la vida privada y el trabajo, y recomienda a los interlocutores sociales que desarrollen una negociación colectiva integradora a todos los niveles y consideren la adopción de nuevas medidas (también en el ámbito del próximo programa de trabajo de los interlocutores sociales europeos) con vistas a eliminar la diferencia salarial de género, proteger con fuerza y con instrumentos adecuados la maternidad y crear condiciones para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres en el mundo laboral. Asimismo, recomienda a las instituciones de todos los niveles, los interlocutores sociales y la sociedad civil que apliquen de forma coordinada acciones tendentes a garantizar la **igualdad de trato entre hombres y mujeres** en todos los sectores de la sociedad.

3.12 Muchos estudios e investigaciones analizan los **nuevos riesgos sociales** vinculados al impacto de la globalización y la digitalización en el mundo laboral. El CESE comparte las preocupaciones asociadas a la creciente fragmentación del trabajo, la robotización y la informatización, pero al mismo tiempo considera que estos procesos, si se gobiernan bien, brindan una oportunidad de mejora de las condiciones de trabajo, para hacer menos pesadas algunas tareas y simplificar otras especialmente complejas.

3.13 La **protección de los consumidores** también desempeña un papel importante en el ámbito de la sostenibilidad social, ya que el papel de los consumidores también está sujeto a cambios debidos a la digitalización. Las políticas europeas en este contexto siempre deberían estar actualizadas y garantizar los instrumentos para una resolución eficaz de problemas relacionados con los consumidores, y habría que prestar una especial atención a los cambios debidos a la digitalización en sectores como el transporte, la energía y los servicios financieros.

3.14 **Nuevas desigualdades** y riesgos sociales en la era digital podrían derivarse también del fenómeno de la **exclusión digital**, es decir, de la posesión o no por algunos grupos de población de las competencias informáticas necesarias y la alfabetización digital esencial para el acceso a información y servicios, en ocasiones esenciales. El CESE considera que la sostenibilidad social se basa también en contar con oportunidades justas y efectivas para la formación a lo largo de toda la vida desde la infancia. Se trata de una condición indispensable, en particular para las personas con discapacidad, especialmente en las nuevas profesiones digitales. Dicha formación debería tener en cuenta la potencial exclusión de amplios grupos de población (en particular, personas de edad avanzada, ciudadanos que viven en zonas periféricas, migrantes, personas poco cualificadas, etc.) como consecuencia de la exclusión digital. En la era digital, es esencial garantizar el acceso a internet, proporcionar formación en alfabetización digital a personas en riesgo de desempleo y brindarles la oportunidad de ejercer sus derechos y tener acceso a los servicios sociales, especialmente a los fundamentales. El Comité insta a los interlocutores sociales y a las instituciones a que, en colaboración con la sociedad civil organizada, actúen con prontitud para introducir medidas a tal fin.

Bruselas, 15 de marzo de 2018.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

ANEXO

Las enmiendas siguientes a los puntos 1.3 y 1.4, que obtuvieron como mínimo un cuarto de los votos, fueron rechazadas en el transcurso de los debates:

Punto 1.3**Modifíquese de la manera siguiente:**

- 1.3 El CESE señala la preocupación manifestada por el Parlamento Europeo en su Resolución de 19 de enero de 2017 sobre el pilar europeo de derechos sociales acerca de la necesidad de actualizar las actuales normas laborales y sociales; a este respecto, el CESE aportará a su debido tiempo su contribución al «Paquete de equidad social», incluido en el programa de trabajo de la Comisión para 2018. Asimismo, subraya la necesidad de nuevas condiciones marco en los mercados de trabajo para apoyar nuevas y más diversas trayectorias profesionales y mejorar el empleo y las normas para los trabajadores de toda Europa, independientemente de sus condiciones contractuales, y favorecer una mayor convergencia hacia mejores condiciones de vida y de trabajo, que también contribuiría a superar las disparidades regionales. El CESE aprobará su dictamen sobre la propuesta de directiva marco sobre condiciones de trabajo dignas en la Unión Europea.

Exposición de motivos

Se presentará oralmente.

Resultado de la votación

A favor 72
En contra 121
Abstenciones 9

Punto 3.4**Modifíquese de la manera siguiente:**

- 3.4 El CESE señala la preocupación manifestada por el **Parlamento Europeo** en su Resolución de 19 de enero de 2017 sobre el pilar europeo de derechos sociales acerca de la necesidad de actualizar las actuales normas laborales y sociales; a este respecto, el CESE aportará a su debido tiempo su contribución al «Paquete de equidad social», incluido en el programa de trabajo de la Comisión para 2018. Asimismo, subraya la necesidad de nuevas condiciones marco en los mercados de trabajo para apoyar nuevas y más diversas trayectorias profesionales en dichos mercados y mejorar el empleo y las normas para los trabajadores de toda Europa, independientemente de sus condiciones contractuales, y favorecer una mayor convergencia hacia mejores condiciones de vida y de trabajo; esto también contribuiría a superar las disparidades regionales. El CESE aprobará su dictamen sobre la propuesta de **directiva marco** sobre condiciones de trabajo dignas en la Unión Europea.

Exposición de motivos

Se presentará oralmente.

Resultado de la votación

A favor 72
En contra 121
Abstenciones 9

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El futuro del trabajo — La adquisición de los conocimientos y competencias necesarios para responder a las necesidades de los futuros empleos»

[Dictamen exploratorio solicitado por la Presidencia búlgara]

(2018/C 237/02)

Ponente: **Cinzia DEL RIO (IT/II)**

Coponente: **Milena ANGELOVA (BG/I)**

Solicitud de la Presidencia búlgara del Consejo	Carta del 5.9.2017
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en sección	23.2.2018
Aprobado en el pleno	15/3.2018
Pleno n.º	533
Resultado de la votación	218/0/3
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 La introducción progresiva de las nuevas tecnologías, la digitalización y la robotización, y sus rápidas transformaciones, tanto en las empresas como en el sector público, están teniendo un impacto trascendental en los sistemas de producción, las condiciones de trabajo y los modelos organizativos del mercado laboral y en la sociedad en general.

1.2 La nueva revolución industrial tiene el potencial de mejorar la productividad y la calidad de vida y de trabajo, si va debidamente acompañada de una buena combinación de políticas destinadas a lograr un crecimiento integrador y sostenible impulsado por la innovación. Esto tendrá un importante impacto en el empleo: se crearán puestos de trabajo nuevos, algunos empleos se transformarán y otros serán sustituidos a un ritmo rápido. Una educación básica de calidad así como una formación, un aprendizaje permanente, una mejora de las competencias y un reciclaje profesional eficaces y de alto nivel serán los instrumentos necesarios para aprovechar las oportunidades de empleo del futuro y promover la competitividad empresarial.

1.3 Para poder prepararse y responder a estos rápidos cambios tecnológicos y digitales, el CESE, habida cuenta del principio de subsidiariedad, pide a la Comisión Europea (CE) y a los Estados miembros que diseñen políticas específicas y adopten medidas concretas para mejorar y adaptar correctamente sus sistemas de educación y formación, diseñar conjuntamente estrategias nacionales sobre competencias y reconocer el derecho a una formación adecuada de los grupos de personas y trabajadores de todas las edades y de todos los sectores, mediante:

- en primer lugar, una garantía de que todos los ciudadanos de la UE pueden acceder en condiciones de igualdad a una educación infantil de calidad;
- el establecimiento de nuevos valores de referencia comunes sobre educación y formación para colmar las distintas brechas entre los países de la UE y reforzar la cohesión;
- la reorientación de la educación y la formación y el refuerzo de los sistemas de educación y formación profesionales para garantizar la rápida adquisición de las capacidades necesarias;
- el apoyo a la negociación colectiva y al diálogo social, en consonancia con los sistemas de relaciones laborales nacionales, para ser capaces de anticipar y adaptar las capacidades a los avances tecnológicos y digitales y desarrollar la formación en el empleo;
- el fomento de la interacción entre las instituciones educativas y las empresas;
- el inicio de una ofensiva de cualificación para apoyar la digitalización creciente de los mercados de trabajo;

- el desarrollo de nuevas medidas —como los incentivos basados en los resultados, la creación de nuevos mecanismos de seguimiento para evaluar los resultados conseguidos en materia de cobertura del aprendizaje digital y permanente, el intercambio y la ampliación a escala de la UE de la recopilación de las mejores prácticas nacionales relacionadas con el acceso y la participación en la formación, el permiso de formación, etc.—, con el fin de incluir a todos en los programas de formación, tanto a los que buscan un empleo como a los trabajadores, prestando especial atención a los trabajadores adultos y con baja cualificación;
- la garantía de una oferta de formación, y de participación en la misma, para todos, de tal modo que se pueda simultáneamente mejorar el rendimiento de las empresas y el crecimiento personal y profesional de los trabajadores, y la extensión de la cobertura a los empleos atípicos⁽¹⁾; idealmente, debería examinarse si este derecho de formación individual debería ser transferible, es decir, si las personas deberían poder transferirlo cuando cambian de empresario o de país;
- la adopción de medidas para comprobar si son necesarias disposiciones y, en tal caso, qué disposiciones son necesarias para establecer el derecho a tiempo libre de formación remunerado, y la consideración de la conveniencia de adoptar medidas a escala de la UE con vistas a que las buenas prácticas en el ámbito de las normas mínimas relativas al derecho a permisos de formación se conviertan en prácticas habituales en algunos Estados miembros⁽²⁾;
- el establecimiento de un sistema europeo homogéneo de evaluación y validación del aprendizaje no formal e informal;
- la inversión a escala de la UE, con fondos específicos, para acompañar la transición y el establecimiento de nuevos criterios basados en resultados para la asignación de dichos fondos;
- el impulso de los intercambios laborales entre empresas para respaldar las oportunidades de «intercambio de cerebros» y la creación de plataformas para compartir información y mejores prácticas.

1.4 La opción ganadora consiste en complementar las competencias, no solo las digitales, sino también las competencias básicas, técnicas y no técnicas, lo que requiere sistemas educativos eficientes y docentes bien preparados. Sin embargo, en las «nuevas formas de trabajo» —que se caracterizan por la integración de procesos de producción material y tecnologías digitales— es importante mantener un enfoque centrado en las personas.

1.5 Por último, pero no por ello menos importante, el CESE pide a la Comisión y a los Estados miembros que busquen vías para no dejar atrás, sino acompañar, a las personas vulnerables que no sean capaces de responder a los cambios y las crecientes demandas de la nueva era tecnológica.

2. Introducción

2.1 La digitalización, la automatización y los nuevos modelos económicos, como la industria 4.0, la economía colaborativa y la economía circular, han dado pie a **nuevas formas de trabajo** que se caracterizan por la integración de procesos de producción material y tecnologías digitales, que se llevan a cabo tanto en línea como fuera de ella, y que están teniendo un gran impacto en los procesos de producción de las empresas, en los modelos organizativos del mercado de trabajo, en las condiciones laborales, en la duración de los contratos de trabajo, en la cobertura de protección social y en las relaciones laborales.

2.2 Las nuevas tecnologías y la digitalización brindan la posibilidad de lograr una mejor vida personal y mejores condiciones laborales y un mejor equilibrio entre las mismas, de aumentar la productividad y propiciar, en general, la creación de mejores empleos, si van debidamente acompañadas de un enfoque de transición justa y una buena combinación de políticas, para lograr un crecimiento integrador y sostenible impulsado por la innovación. Algunos empleos y ámbitos de actividad actuales cambiarán, algunos trabajos tradicionales desaparecerán y se crearán nuevas actividades. Es posible observar tres fenómenos: **creación, transformación y sustitución**, con combinaciones e intensidades diferentes en todos los sectores⁽³⁾.

2.3 Persiste aún el debate sobre si este nuevo contexto laboral tendrá como consecuencia **pérdidas o ganancias de empleo**. Según la OCDE, las perturbaciones en el empleo y en los modelos de negocio en algunos sectores (fabricación, transportes, sanidad, hostelería, finanzas y educación) serán significativas. El 9 % de los puestos de trabajo corren riesgo de ser desplazados, ya que más del 70 % de las tareas que implican pueden ser automatizadas. Otro 25 % de los puestos de

⁽¹⁾ DO C 173 de 31.5.2017, p. 45.

⁽²⁾ DO C 13 de 15.1.2016, p. 161.

⁽³⁾ Tal y como informa el Cedefop. Véase Cedefop (2017). *People, machines, robots and skills*. Nota informativa.

trabajo se transformarían, ya que solo la mitad de las tareas que implican se pueden automatizar⁽⁴⁾. Al mismo tiempo, la digitalización tiene potencial para crear nuevos puestos de trabajo no solo en el sector de la producción industrial sino también en el sector de los servicios. El resultado dependerá de un programa integrado de políticas, de las decisiones públicas y de las políticas que se pongan en marcha para abordar los desafíos que plantean los nuevos procesos de producción y modelos de negocio, en particular en lo que respecta a equipar a los jóvenes con las competencias necesarias y a la formación, la mejora de las competencias y el reciclaje profesional, tanto de los solicitantes de empleo como de la mano de obra ocupada. Si estos nuevos procesos y la digitalización aumentarán en última instancia el empleo dependerá del modo en que las empresas y los trabajadores de la UE **se adapten** satisfactoriamente a los cambios tecnológicos, el modo en que se aborde, junto con los interlocutores sociales, la introducción y el uso de tecnologías y cambios en las estructuras organizativas, la manera en que se realice la formación de los trabajadores y la medida en que la UE y los Estados miembros sean capaces de crear un **entorno político y reglamentario favorable** para salvaguardar los intereses de empresas y trabajadores⁽⁵⁾. La función y los conocimientos especializados de los interlocutores sociales serán esenciales en este proceso y el diálogo social y la negociación colectiva, en consonancia con la legislación y las prácticas nacionales, deberán desempeñar un papel fundamental.

2.4 El desafío que plantean las nuevas formas de empleo ya no está vinculado a la necesidad de «innovar y digitalizar», sino a la necesidad de garantizar que todas las personas reciben la **educación y formación apropiadas y de buena calidad**, diseñadas de modo que permitan adquirir **rápidamente** nuevos conocimientos, capacidades y competencias. La cuestión es cómo complementar los robots con la inteligencia humana y mantener un **enfoque centrado en las personas** en el proceso de introducción de la inteligencia artificial (IA) y la digitalización en todos los sectores económicos, también a largo de las cadenas de valor empresariales⁽⁶⁾.

2.5 Por lo tanto, en el marco de las políticas activas y de la regulación del mercado de trabajo, una de las cuestiones más importantes es cómo **reorientar la educación, la formación y el aprendizaje permanente**, por una parte, en consonancia con las necesidades de los empresarios y del mercado de trabajo, y, por otra parte, hacia una mayor y mejor empleabilidad en un entorno laboral que cambia rápidamente, y cómo adaptar el contenido de los itinerarios de formación y educación para la mejora de las competencias y el reciclaje profesional, incluido de los trabajadores adultos. Este desafío afecta por igual a empresarios y trabajadores, obligándoles, lo mismo que a las instituciones del mercado laboral, a redoblar los esfuerzos en materia de **previsión, planificación, financiación y estrategia**.

2.6 El CESE desea pedir a la Comisión Europea y a los Estados miembros que aborden el grave problema del creciente número de personas que carecen de la formación académica necesaria y que, en consecuencia, son incapaces de seguir el ritmo del cambio, con lo que quedan expuestas al riesgo de **marginación**.

3. Situación actual

3.1 La cuestión de las competencias —tanto las adquiridas durante la educación inicial como las adquiridas en la formación y el aprendizaje permanente— ha recibido últimamente una atención considerable por parte de las instituciones de la UE y de las organizaciones internacionales, y ha sido examinada desde distintos ángulos, en un escenario en el que se producen rápidos cambios en el mundo laboral. En el presente dictamen solo se utilizan datos procedentes de sus **documentos más recientes**.

3.2 Algunos de estos documentos, que se debaten a continuación, estudian la cuestión de la productividad y se centran en dos de sus factores: **las competencias y los nuevos patrones en la organización del trabajo**. Todos convienen en que uno de los principales desafíos que plantea la cuarta revolución industrial para el mercado de trabajo será la **definición de las nuevas competencias** que necesitarán los trabajadores. Últimamente, se han debatido algunas sugerencias y buenas prácticas útiles. El CESE elogia la campaña «e-Skills for Jobs» de 2015-2016 y el Manifiesto sobre cibercapacidades («e-Skills Manifiesto») publicado por la **Comisión Europea**. Recomienda los diez principios esenciales descritos como buenas directrices para las futuras políticas digitales⁽⁷⁾ y reitera las conclusiones de sus recientes **dictámenes**⁽⁸⁾ sobre este tema. La Nueva Agenda de Capacidades para Europa⁽⁹⁾, por otra parte, puso en marcha una revisión del marco de competencias clave de la UE y el Manifiesto sobre cibercapacidades de diciembre de 2016, con la revisión y actualización de las

⁽⁴⁾ OCDE (2017). *Future of Work and Skills* (El futuro del empleo y de las competencias). Documento presentado en la 2.^a reunión del Grupo de trabajo sobre Empleo del G-20, febrero de 2017. Véase p. 8.

⁽⁵⁾ Declaración de los interlocutores sociales europeos sobre la digitalización, adoptada el 16 de marzo de 2016 en la Cumbre Social Tripartita.

⁽⁶⁾ Tal y como señala el Cedefop en una de sus notas de análisis (véase la nota a pie de página n.º 1), el desempleo tecnológico es un tema recurrente, pero el paro en la era digital dependerá de la inteligencia humana, no de la artificial.

⁽⁷⁾ Se recogen en la Declaración de Riga sobre cibercapacidades, de marzo de 2015, que se publicó en paralelo al inicio de la campaña «eSkills for Jobs» de 2015-2016 y la presentación del Manifiesto sobre cibercapacidades. Véanse las Conclusiones de Riga, de junio de 2015.

⁽⁸⁾ DO C 434 de 15.12.2017, p. 36; DO C 434 de 15.12.2017, p. 30; DO C 173 de 31.5.2017, p. 45; DO C 303 de 19.8.2016, p. 54; DO C 13 de 15.1.2016, p. 161; DO C 347 de 18.12.2010, p. 1; DO C 128 de 18.5.2010, p. 74; DO C 93 de 27.4.2007, p. 38.

⁽⁹⁾ DO C 173 de 31.5.2017, p. 45.

competencias digitales, constituye un elemento importante en este proceso. El CESE valora positivamente la reciente adopción por la Comisión Europea de dos iniciativas importantes: una propuesta de Recomendación del Consejo relativa a las competencias clave para el aprendizaje permanente y la Comunicación sobre el plan de acción de educación digital ⁽¹⁰⁾; confía en que las orientaciones que contienen se lleven pronto a la práctica.

3.3 Dos informes recientes de la OCDE ⁽¹¹⁾ destacan el vínculo entre la desigualdad salarial y el uso de ordenadores; en otras palabras, el impacto positivo del cambio tecnológico en los salarios de los trabajadores cualificados, lo que acarrea, sin embargo, **una ampliación de la brecha salarial** con los trabajadores con baja cualificación, diferentes modalidades de nuevos empleos y requisitos de competencias, así como una **creciente demanda**, en particular, de competencias especializadas en TIC necesarias para la programación, y de competencias genéricas y complementarias en TIC. El CESE también valora positivamente un informe reciente de la OCDE titulado «Key issues for digital transformation in the G20 (Principales problemas para la transformación digital en el G-20)», por su exhaustivo análisis de los desafíos políticos y las recomendaciones a este respecto ⁽¹²⁾, y desearía destacar la importancia de unas **buenas prácticas en las relaciones laborales** para el éxito de las políticas adoptadas en el G-20 y a escala de la UE. Por ello, el CESE reitera también las conclusiones y recomendaciones de sus recientes **dictámenes y estudios**, especialmente los que se centran en los efectos de la digitalización en empresas e industrias tradicionales ⁽¹³⁾, la necesidad de un cambio en las relaciones laborales ⁽¹⁴⁾, la cuestión de las condiciones laborales de los trabajadores en empleos atípicos ⁽¹⁵⁾, el impacto de la economía a la carta ⁽¹⁶⁾, el papel de los gobiernos en las medidas políticas y la importancia del aprendizaje permanente para el futuro ⁽¹⁷⁾. La OCDE está trabajando en la **Nueva estrategia sobre el empleo** que se pondrá en marcha el próximo año, en la que se dedicará un capítulo a la brecha en cuestión de competencias y a la brecha digital. El CESE expresa su preocupación por la falta de valor añadido real de las recomendaciones políticas dirigidas a los gobiernos en el tema que se debate. Sin embargo, dado que la OCDE aún se encuentra en la fase preparatoria de la estrategia sobre el empleo, el CESE llevará a cabo un seguimiento del debate en el marco de la Estrategia sobre competencias, sobre todo con miras a la Cumbre sobre capacidades de la OCDE del próximo mes de junio, y pide a la Comisión que estudie nuevas iniciativas comunes.

3.4 El **Foro Económico Mundial**, pese a mostrar su apoyo a la cuarta revolución industrial, advierte sobre el riesgo potencial, según algunas previsiones, de la desaparición de alrededor de cinco millones de puestos de trabajo para el año 2020 en quince importantes economías desarrolladas y emergentes, sin que se haya previsto su sustitución por el momento, y plantea algunos puntos para el debate en relación con **la estabilidad de las capacidades, la brecha de género en la industria y las estrategias laborales** ⁽¹⁸⁾.

3.5 En la **Cumbre Social Tripartita** de marzo de 2016, los interlocutores sociales europeos pidieron a la Comisión Europea que apoyara la transformación digital de las economías y de los mercados de trabajo, y que colaborara con la misma a fin de garantizar que las políticas en materia de competencias y mercado laboral se diseñan **tanto para las empresas como para los trabajadores** ⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁰⁾ COM(2018) 24 final y COM(2108) 22 final.

⁽¹¹⁾ Berger, T., y Frey, C.: *Structural Transformation in the OECD: Digitalisation, Deindustrialisation and the Future of Work* (Transformación industrial en la OCDE: la digitalización, la desindustrialización y el futuro del trabajo), OECD Social, Employment and Migration Working Papers, n.º 193, Publicaciones de la OCDE, París, 2016; OCDE: *New Skills for the Digital Economy* (Nuevas capacidades para la economía digital), OECD Digital Economy Papers, n.º 258, Publicaciones de la OCDE, París, 2016.

⁽¹²⁾ OCDE (2017). OCDE: *Key issues for digital transformation in the G20* (Principales problemas para la transformación digital en el G-20). Informe preparado para una conferencia conjunta entre la OCDE y la Presidencia alemana del G-20. Véase la lista de recomendaciones en las pp. 145-149.

⁽¹³⁾ DO C 13 de 15.1.2016, p. 161.

⁽¹⁴⁾ DO C 434 de 15.12.2017, p. 30.

⁽¹⁵⁾ DO C 303 de 19.8.2016, p. 54.

⁽¹⁶⁾ CESE. *Impact of digitalisation and the on-demand economy on labour markets and the consequences for employment and industrial relations* (El impacto de la digitalización y de la economía a la carta en los mercados de trabajo y consecuencias para el empleo y las relaciones laborales), 2017. Estudio preparado por un equipo de investigación del CEPS.

⁽¹⁷⁾ DO C 173 de 31.5.2017, p. 45.

⁽¹⁸⁾ Foro Económico Mundial, *The Future of Jobs. Employment, Skill and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution* (El futuro del empleo: Estrategia en materia de empleo, competencias y mano de obra para la cuarta revolución industrial). Informe de Global Challenge Insight, 2016.

⁽¹⁹⁾ Véase *supra*, nota 2.

3.6 El CESE respalda la **Resolución** del Parlamento Europeo, de 16 de febrero de 2017, con recomendaciones destinadas a la Comisión Europea sobre **normas de Derecho civil sobre robótica** ⁽²⁰⁾, especialmente las relativas a los **principios éticos** (la seguridad, la protección y la salud humanas, la libertad, la privacidad, la integridad y la dignidad, la autodeterminación y la no discriminación, la protección de los datos personales y la transparencia, la necesidad de actualizar el marco normativo de la Unión Europea por medio de directrices éticas que reflejen la complejidad del ámbito de la robótica) y a la **educación y el empleo** (la petición a la Comisión para que preste un apoyo significativo al desarrollo de las competencias digitales en todos los grupos de edad, con independencia de la categoría profesional, la necesidad de lograr que más mujeres se interesen por una carrera digital, que se empiece a analizar y supervisar más estrechamente la evolución a medio y largo plazo del empleo, que destaque la importancia que reviste la previsión de los cambios sociales — en particular desde la perspectiva del empleo y de la flexibilidad de las competencias—, y el reconocimiento del gran potencial de la robótica y de la IA en varios ámbitos).

3.7 La nota informativa del **Cedefop** titulada «People, machines, robots and skills» (Personas, máquinas, robots y competencias) ⁽²¹⁾ sugiere que, antes de llegar a conclusiones sobre el futuro, es importante comprender los diversos modos en los que la tecnología está cambiando el mundo del trabajo: sustitución, creación y transformación de puestos de trabajo; el análisis por sectores de los trabajadores adultos que han **experimentado cambios tecnológicos** en el lugar de trabajo en el período comprendido entre 2009 y 2014 —que, a escala mundial, representan el 43 % de los trabajadores adultos— es importante para comprender el alcance del desafío actual.

3.8 El CESE desea remitirse a dos de sus **dictámenes recientes**, del mes de julio, sobre las nuevas formas de trabajo ⁽²²⁾; en particular, la importancia de la **seguridad social** para aquellos trabajadores de esas nuevas formas de trabajo, como los de la economía colaborativa, y de los nuevos tipos de entorno laboral, la pertinencia del aprendizaje permanente y la necesidad de competencias futuras; el **papel fundamental de los interlocutores sociales y de la negociación colectiva**, en consonancia con la legislación y las prácticas nacionales, y el papel de la sociedad civil, en general, para mitigar las consecuencias negativas de estos rápidos cambios y aumentar los aspectos positivos.

3.9 El informe de Eurofound del mes pasado, titulado «Non-standard forms of employment: recent trends and future prospects» ⁽²³⁾ (Formas de empleo atípico: tendencias recientes y perspectivas futuras), es importante para analizar las nuevas formas de trabajo, pero también, y especialmente, para concienciar sobre la **protección social, los ingresos, las horas de trabajo** y la situación poco clara de las personas que trabajan con contratos atípicos: el CESE comparte las sugerencias de Eurofound, y pide a los responsables políticos que presten atención a estas cuestiones, ya incluidas por el CESE en los documentos mencionados anteriormente.

4. El futuro comienza ahora: a) Acciones y propuestas

4.1 En este nuevo contexto laboral que cambia rápidamente, es difícil **identificar las nuevas profesiones —y las competencias correspondientes—** de forma teórica. Normalmente, el mercado de trabajo, a menudo con la participación de las empresas y los interlocutores sociales, **anticipa la definición** de nuevos perfiles profesionales con arreglo a sus necesidades. La **negociación colectiva** a todos los niveles—en consonancia con la legislación y las prácticas nacionales— y **los mecanismos para la participación de los trabajadores** a nivel de las empresas son instrumentos pertinentes para abordar los cambios en las necesidades en materia de competencias y formación y para anticipar estos cambios y aumentar la innovación.

4.2 Además, el CESE subraya el hecho de que existen **nuevos métodos**, como el análisis de los macrodatos, que pueden ayudar a detectar **señales de cambio rápidas** en las necesidades del mercado de trabajo: estas técnicas complementan a las herramientas tradicionales de previsión y otros instrumentos de anticipación de las cualificaciones, y pueden contribuir a lograr una mejor comprensión de los rápidos cambios en la demanda de competencias, en un contexto de rápida aceptación de las nuevas tecnologías.

4.3 La proliferación de formas de empleo atípico en la economía digital hace más acuciante la necesidad de contar con unos niveles de regulación apropiados, para poder asegurar a todos, incluidos los trabajadores del empleo atípico, la protección social y el acceso en igualdad de condiciones a la formación y las cualificaciones en competencias ⁽²⁴⁾. También debería examinarse si este derecho de formación individual debería ser transferible, es decir, si las personas deberían poder transferirlo cuando cambian de empresario o de país.

⁽²⁰⁾ Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de febrero de 2017, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre normas de Derecho civil sobre robótica, A8-0005/2017.

⁽²¹⁾ Véase *supra*, nota 3.

⁽²²⁾ Véanse DO C 434 de 15.12.2017, p. 36 y DO C 434 de 15.12.2017, p. 30.

⁽²³⁾ Eurofound (2017). *Non-standard forms of employment: Recent trends and future prospects*. Eurofound, Dublín.

⁽²⁴⁾ DO C 434 de 15.12.2017, p. 30.

4.4 El CESE considera que esto también es esencial para mejorar la participación de los trabajadores en el aprendizaje permanente y decidir, junto con las empresas, el contenido de la formación en el empleo, de modo que proporcione beneficios a trabajadores y empresas por igual. Se debería garantizar la igualdad en el acceso de los trabajadores al aprendizaje relacionado con el empleo y la formación profesional permanente, mediante la inversión en distintos programas y herramientas. También podría aprovecharse el potencial que ofrecen las plataformas de aprendizaje digital y en línea; no obstante, su utilización debería ser acordada entre los interlocutores sociales, al objeto de respetar las disposiciones sobre las horas de trabajo y el tiempo libre de los trabajadores. Es importante reconocer que el aprendizaje permanente puede ser de carácter formal, no formal o informal. Todo tipo de aprendizaje puede aportar valor añadido, si lo diseñan bien los agentes pertinentes. La validación del aprendizaje no formal e informal es importante para que una persona mejore y demuestre sus capacidades y competencias.

4.5 La **participación de los trabajadores** en cualquier programa relativo al uso correcto de la tecnología en la empresa es fundamental. Esto garantizará que se les dota de herramientas y formación para poder gestionar la tecnología en su ámbito, pero también que puedan participar en el proceso de innovación, con la seguridad de que, de este modo, la **sensibilización** transformará sus temores al cambio en oportunidades de crecimiento personal y profesional.

4.6 El CESE hace hincapié en la importancia de adoptar medidas concretas para ayudar a que los sistemas nacionales de educación y formación **adapten sus programas** lo más rápidamente posible, a fin de que los programas educativos y los sistemas basados en el trabajo puedan corresponderse mejor con las necesidades del mercado laboral, y garantizar que los sistemas de formación y educación lleguen a todos de manera eficaz, incluidos los trabajadores en riesgo de exclusión debido a las nuevas formas de empleo orientadas al ámbito digital, como por ejemplo los **trabajadores con baja cualificación, las personas con discapacidad** y la **población rural**, en zonas donde la penetración de la banda ancha es mucho más baja que en las zonas metropolitanas. Por lo tanto, es esencial **simplificar** los correspondientes procedimientos administrativos en los Estados miembros donde sean gravosos. Con el fin de alcanzar estos objetivos, el CESE pide a la Comisión y a los Estados miembros, en el marco del proceso del Semestre Europeo, que adopten medidas prácticas, como las siguientes: nuevos mecanismos de seguimiento a escala de la UE para recopilar y evaluar datos sobre los resultados alcanzados a nivel nacional en lo que respecta a la cobertura de la formación digital y permanente; el establecimiento de nuevos valores de referencia para alcanzar nuevos niveles comunes de enseñanza básica y programas de competencias digitales a nivel de la UE y evitar que aumente la brecha entre los distintos países de la Unión; el refuerzo de las sinergias entre los países mediante la participación en redes de infraestructuras digitales; y la fijación de nuevos criterios sólidos basados en resultados para la asignación de los fondos o el establecimiento de incentivos a fin de mejorar la **cohesión** entre los sistemas de educación y formación de los diferentes Estados miembros.

4.7 De hecho, el CESE expresa su preocupación por el futuro de las personas **con baja cualificación** y, más en general, de los **grupos vulnerables** en Europa. Teme que la acción «Itinerario de mejora de las capacidades» de la Nueva Agenda de Capacidades para Europa no sea suficiente para hacer frente al problema. Tal y como ha demostrado recientemente el Cedefop⁽²⁵⁾, la definición de este gran grupo, que comprende numerosas categorías diferentes de personas desfavorecidas, es compleja y no se entiende correctamente, pese a que las cifras son preocupantes; por ejemplo, en 2015, uno de cada cuatro adultos europeos con edades comprendidas entre los 25 y los 64 años (alrededor de 64 millones de adultos) seguían teniendo únicamente bajas cualificaciones, mientras que la proporción de población adulta con bajas competencias cognitivas en alfabetización y cálculo era del 18 y del 20 % respectivamente. Los datos del Cedefop demuestran que este grupo es el que tiene menos probabilidades de participar en actividades de aprendizaje. Habida cuenta de que el estudio ha demostrado que la inversión en competencias da resultados, el CESE espera que la Comisión Europea se esfuerce más por garantizar que los grupos vulnerables, como las **personas de edad avanzada**, puedan participar en **iniciativas de aprendizaje para adultos**, y que se les anime a ello, para impedir el riesgo de que queden marginados en el mercado laboral. También es importante llegar a los trabajadores **con edades comprendidas entre los 55 y los 64 años**, ya que a menudo son los que tienen menos probabilidades de participar en el aprendizaje permanente. Asimismo, el CESE destaca la importancia de adaptar la maquinaria y los programas informáticos de las nuevas tecnologías, de modo que puedan también ser utilizados por las **personas con discapacidad**.

4.8 También se debería prestar especial atención a las **medidas específicas de género** para subsanar las brechas digitales; las persistentes diferencias en cuanto al género en el ámbito de estudio pueden significar que las mujeres se beneficiarán menos de las nuevas oportunidades de trabajo en ocupaciones relacionadas con las materias CTIM; la mayor flexibilidad del empleo puede aumentar el empleo de las mujeres pero también tener consecuencias negativas en la calidad del mismo⁽²⁶⁾.

⁽²⁵⁾ Cedefop. *Investing in skills pays off: The economic and social cost of low-skilled adults in the EU* (La inversión en competencias da resultados: el coste social y económico de los adultos con baja cualificación en la UE), 2017.

⁽²⁶⁾ OCDE (2017). *Going Digital: The Future of Work for Women* (El cambio digital: el futuro del trabajo para las mujeres). Nota sobre el futuro del trabajo.

4.9 En esta situación de cambios rápidos y continuos, es esencial ofrecer a todo el mundo oportunidades de aprendizaje numerosas y variadas, que puedan conllevar la adquisición de **competencias válidas (útiles)** para el mercado de trabajo y en dicho mercado, en consonancia con la dimensión digital del mundo nuevo, protegiendo a todas las personas del riesgo de quedar excluidos del mercado laboral o relegadas a formas de empleo precario. Las expectativas de los trabajadores y las necesidades de los mercados de trabajo deberían verse reflejadas en los sistemas disponibles de educación y formación, para que las empresas puedan crecer y las personas puedan encontrar un empleo o prosperar en el que ya tienen, con arreglo a sus capacidades, expectativas y competencias. **La participación activa de los trabajadores** en planes de aprendizaje permanente y de formación en el puesto de trabajo es una condición indispensable para el crecimiento y la competitividad de las empresas, para la empleabilidad de los trabajadores y para garantizar empleos de calidad.

4.10 El CESE también insiste en la importancia de aumentar la oferta del **aprendizaje permanente**, y de la participación en el mismo, con el fin de mejorar el rendimiento de las empresas y el crecimiento personal y profesional de los trabajadores. Deberían adoptarse medidas prácticas para garantizar la oferta de aprendizaje permanente, y la participación en el mismo, para todos⁽²⁷⁾ —en función de las necesidades detectadas—, lo que deberá facilitarse sobre la base de un reparto adecuado de los costes y de la gestión entre los gobiernos, los empresarios y los trabajadores, y en colaboración con las instituciones públicas y privadas, así como con los interlocutores sociales. El CESE señala a este respecto que habría que tomar medidas para comprobar si es necesario adoptar disposiciones y qué disposiciones son necesarias para establecer el derecho a tiempo libre de formación remunerado, y que habría que considerar la adopción de medidas a escala de la UE con vistas a que las buenas prácticas en el ámbito de las normas mínimas relativas al derecho a permisos de formación se conviertan en prácticas habituales en algunos Estados miembros⁽²⁸⁾. El CESE hace hincapié en la necesidad de lanzar una **ofensiva de cualificaciones** para apoyar la digitalización creciente de nuestros mercados de trabajo, que ofrezca incentivos para invertir, tanto a las empresas como al sector público, a fin de promover la **inversión pública y privada en la educación y formación profesionales**.

4.11 Asimismo, el CESE insiste en la necesidad de garantizar **la igualdad de acceso a los servicios digitales** para todos, en especial para las personas de edad avanzada y las personas con discapacidad, para que los nuevos objetivos tecnológicos no sean un obstáculo, sino una oportunidad real e importante para todos, sin discriminación ni barreras. Pide a la Comisión Europea y a los Estados miembros que encuentren instrumentos para garantizar el apoyo adecuado para todas las personas en esta «nueva sociedad» y, al mismo tiempo, garanticen que el sector público cuenta con los recursos necesarios para responder a estas necesidades. En particular, los trabajadores que corren peligro de perder su empleo debido a la automatización deberían recibir una formación que les permita reconvertir sus competencias.

4.12 El CESE invita a la Comisión Europea y a los Estados miembros a que desarrollen sistemas —con la participación de los interlocutores sociales y otras organizaciones de la sociedad civil— capaces de ofrecer posibilidades de acceso gratuito a la formación, créditos a la formación o el reparto de los costes, para aquellos que no están en posición de soportar dichos costes. En caso de que los trabajadores deban acometer formación adicional, es importante lograr un **equilibrio entre las horas de trabajo y el tiempo de aprendizaje** que sea aceptable tanto para los trabajadores como para los empresarios. A este respecto, el CESE reitera la importancia de examinar y compartir las experiencias sobre las formas de organización y prestación de la formación en los distintos Estados miembros, incluidas, por ejemplo, las múltiples modalidades de prácticas en el lugar de trabajo destinadas a ofrecer aprendizaje permanente en el empleo y la práctica de los **permisos de formación** —remunerados en algunas ocasiones—, que deberían recibir impulso y apoyo en toda la UE.

4.13 La calidad de las inversiones en **crecimiento inclusivo** y la creación de **puestos de trabajo de buena calidad** son vitales. Por lo tanto, el CESE pone de relieve la necesidad de facilitar los **recursos adecuados** para acompañar la transición hacia el cambio tecnológico y la digitalización, abordando la urgencia de la adquisición de las cualificaciones y competencias pertinentes, no solo en el lugar de trabajo, sino también mediante el desarrollo de sistemas eficaces de formación, con el fin de garantizar la adaptación continua de las competencias. El CESE considera prioritario determinar líneas de financiación específicas para esta transición y evaluar nuevos criterios basados en resultados para su asignación.

4.14 El CESE también pide a la Comisión Europea y a los Estados miembros que aprovechen del mejor modo posible los **Fondos Estructurales**, en particular el Fondo Social Europeo, cuyas prioridades de inversión en capital humano deben confirmarse y salvaguardarse, para la adaptación de competencias, como herramienta complementaria. La Comisión Europea y los Estados miembros, junto con las partes interesadas de la sociedad civil, deberían desarrollar un marco de criterios común con el fin de lograr una comprensión mutua de las necesidades y objetivos en materia de nuevas capacidades que tenga en cuenta, por una parte, las diferencias en la Unión Europea y la movilidad, no solo de las personas sino también en el contenido del trabajo, y, por otra, el requisito de niveles homogéneos de mejora de las competencias y reciclaje profesional, a fin de promover la cohesión entre los Estados miembros de la UE.

⁽²⁷⁾ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — Eficiencia y equidad en los sistemas europeos de educación y formación, COM(2006) 481 final

⁽²⁸⁾ DO C 13 de 15.1.2016, p. 161.

4.15 Unas herramientas debidamente actualizadas, como el **Marco Europeo de Cualificaciones**, y la aplicación de la **Directiva sobre las cualificaciones profesionales**, son útiles para la transparencia de las cualificaciones obtenidas.

4.16 Las competencias digitales son, obviamente, muy importantes en la cuarta revolución industrial. En este contexto, debe reconocerse a las **competencias básicas** (especialmente en matemáticas, física, química y biología), que también se aprenden en institutos técnicos y profesionales, así como a las competencias lingüísticas avanzadas un nuevo valor: sin ellas, no es posible dar el siguiente paso hacia unas competencias tecnológicas e informáticas altamente especializadas que requiere el trabajo en entornos multiculturales donde la digitalización y la robótica son los conceptos clave de la profesionalidad.

4.17 Los **conocimientos básicos** son esenciales, ya que alimentan el pensamiento crítico necesario para seleccionar las fuentes de información y comprender las nuevas tecnologías. Se debería prestar más atención a las **competencias técnicas especializadas**, así como a las **competencias no técnicas**; las primeras son necesarias en los procesos de producción, pero las últimas pueden ayudar a los trabajadores a gestionar escenarios cambiantes y complejos. La opción ganadora consiste, de hecho, en la **complementariedad de las competencias**. En particular, en lo que respecta a las competencias no técnicas, también es necesario **formar a los docentes y a los proveedores de educación y formación** adecuadamente y ayudar a las **familias** a ser conscientes de su importancia.

4.18 El CESE respalda un enfoque que ponga **gran énfasis en las competencias no técnicas** —por ejemplo, resolución de problemas complejos, pensamiento crítico, trabajo en equipo, sentido común, pensamiento novedoso y adaptativo, competencia intercultural, colaboración virtual, flexibilidad cognitiva, etc.—, ya que son elementos clave del desarrollo humano y pueden ayudar a los trabajadores a pensar de manera autónoma, antes de que se les pida ser competentes en materia digital. El CESE sugiere que se preste especial atención al desarrollo de estas competencias en la revisión del **marco de competencias clave de la UE**.

4.19 Es necesario que en las **escuelas** se facilite a los jóvenes **información** específica sobre el mundo del trabajo y **orientaciones** sobre oportunidades de educación, formación y trabajo con el fin de guiar su desarrollo y su carrera profesional posteriores aunque la **orientación permanente** será asimismo fundamental en el futuro. La **elección de una profesión** es una decisión crucial. Los jóvenes pueden elegir con conocimiento de causa si se les acompaña durante este período, informándoles sobre los diferentes programas de formación y las carreras profesionales disponibles.

4.20 Según su conexión con el territorio, por una parte, y su misión, por la otra, **las escuelas, universidades e instituciones de formación** ofrecen una combinación de nuevos conocimientos y nuevas formas de aprendizaje. El CESE considera importante **interconectar** su papel y actividades con la función de las administraciones e instituciones centrales y locales, así como con el mundo laboral. Este proceso deberá recibir impulso y apoyo, reconociendo el papel esencial de las organizaciones de la sociedad civil y del diálogo social, que debe desarrollarse a partir del nivel local y territorial.

4.21 El CESE insta a la Comisión a que siga desarrollando la creación de un «**registro de buenas prácticas**» actualizado, que tenga potencial para facilitar un debate en toda la UE que permita determinar directrices y normas basadas en las mejores prácticas en el ámbito de la formación profesional.

4.22 Las competencias adquiridas a través de itinerarios de **aprendizaje no formal e informal** son cada vez más importantes. En su dictamen de 2015 ⁽²⁹⁾, el CESE subrayó la necesidad de adoptar las medidas necesarias para que los sistemas nacionales de cualificaciones puedan asegurar su **validación** [de conformidad con la Recomendación 2012/C 398/01 del Consejo ⁽³⁰⁾] y de subrayar el papel crucial que corresponde a la sociedad civil organizada en este proceso. Una validación apropiada (consistente en identificación, documentación, evaluación y certificación) aportará su valor añadido al mercado de trabajo y servirá para destacar la concienciación profesional individual, esto es, el conocimiento de las propias capacidades. Es fundamental, por lo tanto, animar a los **servicios de empleo** y a las «agencias privadas o públicas» a que sean mucho más activos en este sentido. La validación debe ser accesible y asequible para que beneficie tanto a los trabajadores como a los empleadores.

4.23 El CESE señala las diez acciones prioritarias de la **Nueva Agenda de Capacidades**: la iniciativa Itinerarios de mejora de las capacidades, convertir a la educación y formación profesionales (EFP) en la primera opción, el marco de competencias clave, la Coalición por las capacidades y los empleos digitales, el MEC, la herramienta para los perfiles de capacidades de los nacionales de terceros países, el marco Europass, la recopilación de datos para abordar del riesgo de fuga de cerebros, el Plan de cooperación sectorial sobre capacidades y, por último, la Recomendación relativa al seguimiento de los titulados; todas ellas son herramientas útiles para dotar a las personas de las competencias adecuadas.

⁽²⁹⁾ DO C 13 de 15.1.2016, p. 49.

⁽³⁰⁾ Recomendación del Consejo, de 20 de diciembre de 2012, sobre la validación del aprendizaje no formal e informal.

4.24 Para lograr una transición justa y que las políticas activas del mercado de trabajo funcionen, es necesario contar con unos **servicios de empleo** igualmente eficientes, capaces no solo de gestionar la demanda y la oferta de empleo, sino también de ofrecer **orientaciones y asesoramiento** a los solicitantes de empleo. El CESE pide a los Estados miembros que inviertan más recursos en aumentar la eficacia y la eficiencia, pero también la capacidad, de los servicios de empleo y de su personal, y en el diseño de herramientas que presten apoyo a aquellos que aún no han entrado en el mercado de trabajo. De este modo, se podría ofrecer a los trabajadores la oportunidad de llegar a los empresarios que puedan apreciar su valor y competencias, en un círculo adecuado y virtuoso de crecimiento profesional y competencia empresarial.

4.25 En lo que respecta a las oportunidades de empleo, es muy importante que la UE aborde la cuestión de la llamada «**fuga de cerebros**», esto es, la pérdida por parte de determinados Estados miembros de su capital humano altamente cualificado. Lo ideal sería que la movilidad en Europa impulsara un **intercambio de cerebros** entre los países, esto es, que propiciara un enriquecimiento que beneficiara a todos los Estados miembros. Sin embargo, la realidad es diferente. Determinados países de la UE —sobre todo países del oeste y norte de Europa— son mucho más atractivos para los trabajadores móviles procedentes de los países más frágiles y menos estructurados —sobre todo países del este y sur de Europa—, debido a la mayor disponibilidad de puestos de trabajo y a la capacidad de estos para ofrecer salarios más elevados. Se trata principalmente de la industria 4.0 —desde la fabricación a los servicios o la investigación—, pero también de otros ámbitos, como el sector médico y de la investigación, que, por definición, son los que alimentan gran parte de este éxodo. Esto da lugar a un importante flujo de salida de personas, competencias y talento procedentes de los países de origen, que conlleva una pérdida de competitividad, así como una pérdida de su inversión en educación y de ingresos fiscales nacionales ⁽³¹⁾. En algunos casos, personas en situación de movilidad altamente cualificadas no encuentran puestos de trabajo que se ajusten a sus cualificaciones en el mercado de trabajo del país de acogida, y acaban en puestos para los que están sobrecualificados. Esto puede evitarse si Europa impulsa los **intercambios laborales entre empresas de distintos Estados miembros**. En términos más generales, se deben redoblar los esfuerzos a escala de la UE para promover **la convergencia hacia un crecimiento económico inclusivo impulsado por la innovación y generador de empleo** y una mayor **cohesión social**.

4.26 Otra cuestión importante que se debe abordar es la **salud y la seguridad** de los trabajadores. Es probable que los avances tecnológicos sustituyan las labores pesadas y peligrosas, mejorando así la calidad del empleo, pero pueden surgir nuevas patologías, en especial para trabajadores o teletrabajadores aislados. El diálogo social en los niveles europeo, nacional y sectorial es la herramienta útil para examinar si y hasta qué punto la salud y la vida privada de los trabajadores requieren una **protección adicional** en una época de comunicaciones digitales móviles omnipresentes, y qué medidas son adecuadas a este respecto. Por consiguiente, es necesario determinar los medios para evitarlas: un ejemplo lo constituye el denominado **derecho a la desconexión**, recientemente reconocido en Francia, y aplicado en algunos acuerdos sectoriales y a nivel de empresa en determinados países de la UE, pero que aún no se ha evaluado a escala de la Unión. Esto debe evaluarse más a fondo en el nivel de la UE, teniendo en cuenta la necesidad de respetar las disposiciones relativas al tiempo de trabajo y en línea con el nuevo enfoque tendente a lograr un equilibrio entre la vida personal y laboral.

4.27 El internet de las cosas (IdC), la privacidad y los macrodatos son otras cuestiones especialmente pertinentes en lo que respecta a la familiaridad con la formación digitalizada y las herramientas de aprendizaje electrónico, y a los retos que plantea la protección de los datos en este sentido. También es necesario resaltar en este ámbito el papel de las **asociaciones de consumidores**, porque pueden contribuir al diseño eficaz de nuevas herramientas para dar respuesta a los importantes retos relacionados con la necesidad de garantizar la intimidad de las personas en el marco de la adquisición y utilización de servicios de aprendizaje en línea ⁽³²⁾.

5. El futuro comienza ahora: b) Ejemplos de buenas prácticas para la mejora de las competencias y el reciclaje profesional de los trabajadores

5.1 Entre las buenas prácticas reconocidas se incluyen los recursos educativos abiertos (OER, por sus siglas en inglés, esto es, material educativo digital disponible bajo licencia que permite su reutilización, modificación y distribución) y los cursos masivos abiertos y en línea (MOOC, por sus siglas en inglés, cursos en red diseñados para el aprendizaje a distancia). Son relativamente recientes, aunque no nuevos, pero es importante impulsar el asesoramiento y la información con respecto a ellos. El uso de los recursos educativos abiertos y de los cursos en línea masivos y abiertos puede constituir una herramienta importante para **abrir el acceso a la educación y la formación** de manera eficiente, desde el punto de vista de los recursos, que permita a las personas lograr un equilibrio entre los compromisos laborales y familiares.

⁽³¹⁾ Schellinger, A.: *Brain Drain — Brain Gain: European Labour Markets in Times of Crisis* (Fuga de cerebros, ganancia de cerebros: los mercados de trabajo europeos en tiempos de crisis), 2017, proyecto Friedrich-Ebert-Stiftung, 2015–2017, p. 88.

⁽³²⁾ DO C 81 de 2.3.2018, p. 102.

5.2 El CESE considera que el **Marco Europeo de Competencia Electrónica** es una herramienta útil a nivel europeo: ofrece una referencia de cuarenta competencias aplicadas en los puestos de trabajo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), utilizando un lenguaje común para los niveles de competencias, capacidades, conocimientos y aptitudes que puede entenderse en toda Europa, incluidos los requisitos en cuanto a competencias y conocimientos para los profesionales, las profesiones y las organizaciones de TIC, con cinco niveles de aptitud, y está diseñado para satisfacer las necesidades de particulares, empresas y otras organizaciones del sector público y privado, en particular, instituciones y empresas de formación.

5.3 Con respecto a la **formación profesional en la empresa**, los sistemas de formación profesional duales de países como Austria, Alemania, Dinamarca y los Países Bajos deben ser considerados buenas prácticas, habida cuenta de la participación de los interlocutores sociales en la adaptación continua de los sistemas de educación y formación profesionales a un nuevo mundo laboral impulsado por las tecnologías digitales ⁽³³⁾.

5.4 El CESE considera que la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo (FUNDAE), de España, los Organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA), de Francia, y los Fondi Interprofessionali per la Formazione Continua, de Italia, constituyen ejemplos de buenas prácticas en cuanto a la **financiación de cursos de formación en el lugar de trabajo**, y cree que contribuyen significativamente a mejorar las competencias digitales de los trabajadores.

5.5 Igualmente, **los programas individuales para la formación** también pueden resultar útiles: por ejemplo, en **Francia** existen la cuenta de formación profesional (CPF), el permiso individual de formación (CIF), el permiso para la evaluación de las competencias (CBC) y el permiso para la validación de la experiencia adquirida (CVAE).

5.6 En **Italia** existen dos tipos de permisos de formación; el primero se utiliza para finalizar la educación escolar o universitaria y realizar actividades de formación distintas de las que ofrecen los empresarios. El segundo, dirigido tanto a trabajadores como a desempleados, tiene como finalidad garantizar el **derecho al aprendizaje permanente** de los trabajadores. La **negociación colectiva** define el modo en que se identifica a los trabajadores, las horas que pueden dedicar a ello y los ingresos que reciben. Por último, también en Italia, existe el **crédito a la formación** (*voucher formativo*), que es una especie de fondo individual para actividades de formación que refuerzan la empleabilidad de las personas a través de cursos de formación profesionales e innovadores.

5.7 **Alemania** es uno de los países con el porcentaje más elevado de población activa del mundo y con la tasa de desempleo más baja; según una encuesta de la OCDE, el porcentaje de empleo no se ve afectado por el elevado nivel de automatización, ya que los trabajadores reciben formación para utilizar los robots y **se les asignan otros puestos** si la robotización sustituye a sus puestos de trabajo. Sin embargo, en algunos ámbitos hay menos demanda de empleo y las personas que entran en el mercado de trabajo pueden carecer de la formación en las competencias digitales necesarias para encontrar trabajo. Los interlocutores sociales alemanes decidieron asumir el **reto de la innovación** y comenzaron a negociar el modo de abordar este desafío en el mercado de trabajo.

5.8 En Francia se aprobó el año pasado una ley sobre el **derecho a la desconexión** y en Italia el debate sobre esta cuestión está abierto y ha sido reconocido en algunos convenios colectivos.

5.9 El CESE considera que los jóvenes que se encuentran en las primeras fases de la educación y formación escolares deben recibir educación no solo sobre las necesidades del mercado de trabajo, sino también sobre una **ciudadanía plena y activa** ⁽³⁴⁾. Por último, otra buena práctica es la inclusión de un **curso de programación básica** en numerosos centros de educación primaria de Estonia.

5.10 El reciente documento de la Comisión Europea, *Business cooperating with vocational education and training providers for quality skills and attractive future* ⁽³⁵⁾ (Cooperación entre la empresa y los proveedores de educación y formación profesionales para lograr competencias de calidad y un futuro atractivo), incluye muchas buenas prácticas interesantes aplicadas en varios Estados miembros, que, con las adaptaciones necesarias, podrían replicarse de manera útil en otros lugares:

- el proyecto austriaco AQUA, para ajustar las capacidades de los desempleados a las necesidades de los empresarios, en particular de las pymes;
- la «Coop Food School» danesa, para subsanar la creciente carencia de trabajadores en la industria alimentaria;

⁽³³⁾ DO C 13 de 15.1.2016, p. 57; DO C 143 de 22.5.2012, p. 94.

⁽³⁴⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre la «Nueva estrategia educativa de la UE», punto 1.2, DO C 81 de 2.3.2018, p. 167.

⁽³⁵⁾ Comisión Europea: *Business cooperating with vocational education and training providers for quality skills and attractive future* (Cooperación entre la empresa y los proveedores de educación y formación profesionales para lograr competencias de calidad y un futuro atractivo). Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2017.

- la «Tech Partnership» del Reino Unido, para estimular la oferta de trabajadores en los sectores digitales;
 - los programas alemanes de educación dual, para subsanar las carencias en cuanto a capacidades de modo ascendente;
 - los Institutos Técnicos Superiores italianos, que garantizan un flujo estable de capacidades a nivel local en sectores estratégicos;
 - el «Techwise Twente» de los Países Bajos, que se dirige a los institutos de educación y formación profesionales para garantizar que las capacidades que se enseñan son las que necesita el sector de materiales de tecnología avanzada;
 - la educación cooperativa de Serbia y de Alemania, para mejorar la oferta de trabajadores en algunos sectores que sufren carencias en cuanto a competencias;
 - el «Educate for Business» de Lituania y Letonia, a través del cual se han actualizado los programas educativos de educación y formación profesionales para ajustarlos al mercado de trabajo;
 - el «Valkeakoski Campus» de Finlandia que, gracias a un estrecho diálogo con las empresas locales, permite a los estudiantes de educación y formación profesionales obtener las competencias digitales adecuadas en el ámbito de la automatización y la robótica;
 - el proyecto «Step Ahead» de Eslovaquia, la República Checa y el Reino Unido, que se dirige a los profesores de educación y formación profesionales para garantizar que las capacidades que se enseñan son aquellas que se necesitan en el mercado de trabajo;
 - la Fundación Laboral de la Construcción de España, para mejorar las capacidades de los trabajadores del sector de la construcción y ofrecer programas actualizados para la formación inicial;
- y finalmente,
- la «Nestlé YOUth Initiative», una iniciativa mundial que desarrolla oportunidades de aprendizaje dual y crea programas educativos junto con las escuelas de educación y formación profesionales.

Cada una de estas iniciativas se centra en uno o más aspectos, como el ajuste entre la oferta y la demanda, el aprendizaje en el puesto de trabajo, las competencias digitales y empresariales, la movilidad y la inclusión social.

Bruselas, 15 de marzo de 2018.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

III

(Actos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

533.O PLENO DEL CESE, 14.3.2018 - 15.3.2018

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Lucha contra el contenido ilícito en línea — Hacia una mayor responsabilización de las plataformas en línea

[COM(2017) 555 final]

(2018/C 237/03)

Ponente: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

Consulta	Comisión Europea, 17.11.2017
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Sección de Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobación en sección	.9.3.2018
Aprobado en el pleno	14.3.2018
Pleno n.º	533
Resultado de la votación	180/4/5
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El contenido ilícito en línea es un problema complejo y horizontal que requiere ser abordado desde distintas ópticas en función de la valoración de su repercusión así como de su armonización en el marco jurídico de los Estados miembros.

El Comité Económico y Social Europeo (CESE) subraya la importancia de establecer un marco reglamentario adecuado y equilibrado para las plataformas en el mercado único digital que pueda contribuir a instaurar un clima de confianza, tanto para las empresas como para los consumidores en general, lo que les permitiría utilizar las plataformas con confianza. Deben adoptarse enfoques políticos reglamentarios y de autoregulación que sean flexibles, viables y den una respuesta directa a los desafíos, en especial, para los procedimientos de detección, investigación, notificación y retirada de contenidos ilícitos de las plataformas.

1.2 El CESE considera necesario mantener la coherencia en la adopción de criterios y medidas con lo contemplado al respecto en sus dictámenes previos. El punto de partida debe ser que lo que resulta ilegal en el mundo real lo es también en el virtual (*on-line*). El CESE resalta la importancia de la neutralidad tecnológica y de la coherencia entre las normas aplicadas en línea y fuera de línea en situaciones equivalentes, en función de las necesidades y las posibilidades.

1.3 Resulta imprescindible lograr el máximo equilibrio entre las limitaciones que se prevén con los contenidos ilícitos y la garantía de los derechos fundamentales, así como también en lo que se refiere al distinto tamaño y actividad de las plataformas en línea.

El CESE pide a la Comisión que adopte las medidas oportunas contra la creciente presencia de mensajes violentos y/o discriminatorios en las plataformas, insistiendo en la importancia de proteger a las personas vulnerables y los niños y de luchar contra todo tipo de racismo, sexismo, incitación al terrorismo y acoso, también en el entorno digital.

1.4 Debe considerarse, en particular, la eficacia de las acciones a desarrollar en relación con aquellas plataformas en línea cuyas sedes radiquen fuera del territorio de la Unión Europea.

Igualmente, conviene que la Comisión revise y catalogue, en la medida de lo posible, los contenidos ilícitos expuestos, de modo que puedan ser incorporados otros que no se citan explícitamente en la Comunicación.

En todo caso, la aplicación de los principios orientadores para los procedimientos de detección, investigación, notificación y retirada se debería promover en los supuestos siguientes:

- a) para la protección de derechos reconocidos en convenciones internacionales, tales como las destinadas a proteger:
 - a la población infantil de aquellos contenidos digitales que puedan ser contrarios a lo establecido en la Convención sobre los Derechos de los Niños;
 - a las personas con discapacidad de aquellos contenidos digitales que puedan resultar contrarios a lo establecido en la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad;
- b) para asegurar la no discriminación por razones de género en los contenidos digitales, en especial, en lo que respecta a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en el acceso a bienes y servicios y su suministro y garantizar la igualdad de género y la dignidad humana en publicidad;
- c) para garantizar y asegurar que los contenidos digitales cumplan con lo previsto en la Agenda Digital para reforzar la seguridad y los derechos de los consumidores en la sociedad digital.

La Comunicación debería recoger en sus contenidos la trascendencia que los contenidos ilícitos pueden tener en el mercado único, de forma que puedan adoptarse las medidas de prevención necesarias para la preservación de su funcionamiento de acuerdo con los principios que lo inspiran.

1.5 En definitiva, se considera muy conveniente la iniciativa de la Comisión Europea al presentar esta Comunicación que, en general, concede un tratamiento acertado para hacer frente a la presencia de contenidos ilícitos en las plataformas en línea. A tal efecto, debe reflexionarse sobre la posibilidad de revisar el contenido de la Directiva sobre el Comercio Electrónico, las Directiva sobre Prácticas Comerciales Desleales y la Directiva sobre Publicidad engañosa y comparativa, basándose, entre otros criterios, en normas que sean válidas para el futuro, tecnológicamente neutras y vitales para el desarrollo de las plataformas europeas, para no crear incertidumbre en los agentes económicos ni limitar el acceso a los servicios digitales.

2. Antecedentes

2.1 Las plataformas en línea son un tipo de proveedores de servicios de la sociedad de la información que ejercen de intermediarios en un determinado ecosistema digital. Comprenden una amplia gama de agentes que participan en numerosas actividades económicas, tales como el comercio electrónico, los medios de comunicación, los motores de búsqueda, la economía colaborativa, actividades sin ánimo de lucro, la distribución de contenidos culturales o las redes sociales. No están sujetos a ninguna definición clara y precisa, cuya formulación resulta difícil, debido a su carácter permanentemente evolutivo. Desempeñan, actualmente, un papel importante en el mercado interior que se incrementará en el futuro.

2.2 La Comisión ya abordó el tema de las plataformas en línea en relación con el mercado único digital⁽¹⁾, reconociendo que el reto más importante al que se enfrenta hoy la UE para garantizar su futura competitividad en el mundo es promover con eficacia la innovación en esos sectores económicos, pero protegiendo al mismo tiempo de forma adecuada los legítimos intereses de los consumidores y usuarios. Para ello tenía contemplado la revisión de las Directivas sobre telecomunicaciones, privacidad y las comunicaciones electrónicas con respecto a la posición de los servicios de comunicaciones en línea OTT.

⁽¹⁾ COM(2016) 288 final de 25 de mayo de 2016 — 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.

2.3 Sobre esta Comunicación ya se pronunció el CESE ⁽²⁾, subrayando que muchas plataformas en línea constituyen elementos importantes de la economía colaborativa, y reiteró 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. También destacó la necesidad de abordar el riesgo de fragmentación normativa, por lo que consideraba necesario adoptar un enfoque coherente en la UE.

2.4 Ahora la Comisión aborda mediante esta Comunicación la denominada «*lucha contra el contenido ilícito en línea*», intentando una mayor responsabilización de las plataformas en línea, al recoger una serie de principios y directrices para que las plataformas en línea intensifiquen su lucha contra los contenidos ilícitos en línea en cooperación con las autoridades nacionales, los Estados miembros y otras partes interesadas.

2.4.1 Se pretende intensificar la aplicación de buenas prácticas en la prevención, detección, retirada o inhabilitación del acceso a contenidos ilícitos, con la finalidad de:

- a) garantizar su supresión efectiva;
- b) fomentar la transparencia y la protección de los derechos fundamentales en línea;
- c) aclarar lo relativo a las responsabilidades de las plataformas cuando adoptan medidas efectivas para detectar o retirar contenidos ilícitos o para inhabilitar el acceso a ellos (acciones denominadas «*de buen samaritano*»).

2.4.2 El marco jurídico de la UE está compuesto por normas obligatorias y no obligatorias, especialmente la Directiva sobre el comercio electrónico ⁽³⁾ que armoniza las condiciones en las que las plataformas en línea pueden acogerse en el mercado único digital a la exención de responsabilidad por los contenidos ilícitos a que pudieran dar cabida.

2.4.3 Actualmente no existe en la UE un enfoque armonizado y coherente para la supresión de contenidos ilícitos, ya que lo que ha de considerarse ilícito lo determina la legislación específica a escala de la UE, y también el derecho nacional. En todo caso, un enfoque más armonizado permitiría que la lucha contra los contenidos ilícitos fuera más eficaz y serviría para desarrollar el mercado digital.

2.4.4 La Comunicación examina los criterios a establecer, en cuanto a la conducta a seguir por las plataformas en línea, las autoridades competentes y los usuarios para detectar contenidos ilícitos de manera rápida y eficiente. Para ello considera que se debe incrementar de forma sistemática su cooperación con las autoridades competentes de los Estados miembros y que éstos deben velar por que los órganos jurisdiccionales puedan reaccionar eficazmente contra los contenidos ilícitos en línea, así como reforzar la cooperación transfronteriza.

2.4.4.1 También considera que, para que se produzca de forma más rápida y fiable la retirada de contenidos ilícitos en línea, deberían establecerse mecanismos para que puedan actuar los «*alertadores fiables*». Estos son entidades especializadas en la identificación de contenidos ilícitos o estructuras específicas para la detección e identificación de tales contenidos en línea. La Comisión examinará la posibilidad de acordar, a escala de la UE, unos criterios comunes aplicables a los alertadores fiables.

2.4.4.2 En cuanto a las comunicaciones con los usuarios, se considera que las plataformas en línea deben establecer un mecanismo fácilmente accesible y de fácil manejo que permita a sus usuarios notificar contenidos albergados por aquellas que consideren ilícitos.

2.4.4.3 En lo que respecta a garantizar un alto nivel de calidad de las comunicaciones, estima que deben instaurarse mecanismos eficaces que faciliten la presentación de comunicación de forma suficientemente precisa y motivada.

2.4.5 Se evalúa la pertinencia del establecimiento de medidas proactivas en las plataformas en línea en relación con la exención de responsabilidad, el uso de la tecnología para la detección e identificación de contenidos ilícitos.

2.4.6 La retirada del contenido ilícito es otro de los aspectos examinados en la Comunicación que pretende se establezcan garantías sólidas que limiten el riesgo de retirada de contenidos no ilícitos. Pretende la Comisión el cumplimiento de la denominada «*prontitud*» en la retirada de contenidos y notificación de los delitos a las fuerzas de seguridad. También el fomento de la transparencia de la política de contenidos en las plataformas y de los procedimientos de «*notificación y acción*».

⁽²⁾ DO C 75 de 10.3.2017, p. 119.

⁽³⁾ Directiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2000, sobre el comercio electrónico (DO L 178 de 17.7.2000, p. 1).

2.4.7 En lo que concierne al establecimiento de las garantías contra las retiradas abusivas y la utilización arbitraria del sistema, la Comisión examina la oposición a una comunicación y las medidas contra las notificaciones y contranotificaciones de mala fe.

2.4.8 La prevención de la reaparición de contenidos ilícitos se aborda examinando la posibilidad de introducir medidas que disuadan a los usuarios de publicar repetidamente contenidos ilícitos del mismo tipo con el fin de poner fin a su difusión, y defendiendo la mayor utilización y desarrollo de tecnologías encaminadas a prevenir la reaparición de contenidos ilícitos en línea, por ejemplo mediante filtros automáticos contra la repetición de la publicación en línea.

2.4.9 En definitiva, la Comunicación sirve de orientación pero no cambia el marco jurídico aplicable ni contiene normas de aplicación obligatoria. Su objetivo es, en primer lugar, servir de guía a las plataformas en línea sobre el mejor modo de dar respuesta a las responsabilidades que les incumben en lo referente a la lucha contra los contenidos ilícitos a los que puedan dar cabida. También aspira a difundir buenas prácticas en los procesos emprendidos contra los diferentes tipos de contenidos ilícitos y a promover una cooperación más estrecha entre las plataformas y las autoridades competentes.

3. Observaciones generales

3.1 El CESE toma en cuenta esta Comunicación y pide a la Comisión que elabore programas y que adopte medidas eficaces que permitan un marco jurídico estable y coherente para la supresión de contenidos ilícitos de forma eficaz. Además, también se considera oportuna dado el impacto que las plataformas digitales tienen en la vida cotidiana actualmente así como los riesgos que acompañan a su proyección social y el impacto en el mercado único digital, cuya razón de ser es evitar la fragmentación entre legislaciones nacionales y suprimir los obstáculos técnicos, legales y fiscales con el fin de permitir que las empresas, los ciudadanos y los consumidores se beneficien plenamente de las herramientas y servicios digitales.

El CESE subraya la necesidad de que las plataformas en línea luchan contra los contenidos ilícitos y las prácticas comerciales desleales (como la reventa de entradas para espectáculos a precios desorbitados) a través de disposiciones normativas completadas con medidas de autorregulación eficaces (como, por ejemplo, a través de condiciones de uso muy claras y mecanismos apropiados para identificar a los infractores reincidentes, o creando equipos especializados en la moderación de contenidos y el seguimiento de los contenidos ilícitos), o bien adoptando medidas híbridas.

3.2 El CESE considera que deberían ser revisados y catalogados los supuestos de contenidos ilícitos, de modo que no se ciñan solamente a los expresados en la Comunicación (incitación al terrorismo, discursos xenófobos, que inciten públicamente al odio y la violencia, material de abuso sexual infantil). Al respecto, podrían incluirse otros supuestos, tales como los relativos a la difamación claramente maliciosa, la distribución de material que viola la dignidad humana o los contenidos sexistas que coadyuvan a la violencia de género, todo ello sin ánimo de establecer una relación exhaustiva de los mismos y con objeto de aunar criterios para su catalogación.

Por tanto, la aplicación de los principios orientadores para los procedimientos de detección, investigación, notificación y retirada se debería promover en los supuestos siguientes:

- a) para la protección de derechos reconocidos en convenciones internacionales, tales como las destinadas a proteger:
 - a la población infantil de aquellos contenidos digitales que puedan ser contrarios a lo establecido en la Convención sobre los Derechos de los Niños;
 - a las personas con discapacidad de aquellos contenidos digitales que puedan resultar contrarios a lo establecido en la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad;
- b) para asegurar la no discriminación por razones de género en los contenidos digitales, en especial, en lo que respecta a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en el acceso a bienes y servicios y su suministro y garantizar la igualdad de género y la dignidad humana en publicidad;
- c) para garantizar y asegurar que los contenidos digitales cumplan con lo previsto en la Agenda Digital para reforzar la seguridad y los derechos de los consumidores en la sociedad digital.

3.3 El CESE es favorable a que se refuercen las medidas para luchar contra los contenidos ilegales en línea, en especial, para la protección de los menores, la retirada de contenidos relacionados con el discurso del odio, los contenidos relacionados con la incitación al terrorismo, solicitando que se tenga en cuenta la necesidad de evitar el acoso y la violencia contra las personas vulnerables.

3.4 Y aunque la noción de contenido ilícito en entornos digitales varía desde el punto de vista jurídico en cada Estado miembro, y también con cada persona desde un enfoque ético. Así, se pueden dar ejemplos que no son tan evidentes como los citados, en los que la consideración de un contenido ilícito va a depender de la interpretación y resolución de aquellos conflictos en los que se presenta colisión entre derechos fundamentales, como puede ser la libertad de expresión y otros derechos reconocidos debiendo asegurarse la máxima conciliación de los derechos en prevención de tales colisiones. No obstante, debe destacarse la importancia de actuar contra la divulgación de las noticias falsas, por lo que el CESE considera que las plataformas en línea deben facilitar a los usuarios las herramientas para denunciar las noticias falsas de manera que se pueda informar a otros usuarios de que se ha puesto en entredicho la veracidad de los contenidos. Además, las plataformas en línea podrían desarrollar asociaciones con alertadores fiables, es decir, sitios certificados de comprobación de la veracidad de la información, a fin de aumentar la confianza de sus usuarios respecto de la validez de los contenidos en línea.

3.5 Con fines ilustrativos, se recomienda ordenar los supuestos de contenidos ilícitos de forma que, en la medida de lo posible, puedan contribuir a una conceptualización común en los distintos Estados miembros, facilitando su priorización y acotación. Al respecto, a continuación se proponen, entre otros, los relativos a los siguientes ítems:

- seguridad nacional (terrorismo, corrupción, narcotráfico, tráfico de armas, evasión fiscal y blanqueo de capitales);
- protección de menores (pornografía, violencia, etc.);
- trata de personas, prostitución y violencia de género, incluida la publicidad sexista;
- protección de la dignidad humana (incitación al odio o a la discriminación racial, de género o ideológica, respecto de la orientación sexual);
- seguridad económica (fraudes y estafas, piratería y falsificación, etc.);
- seguridad de la información (intrusismo informático delictivo, aprovisionamiento con fines comerciales, elusión competitiva, manipulación informativa, etc.);
- protección de la intimidad (acoso electrónico, filtración y utilización de datos personales, intervención de comunicaciones personales, intervención de la geolocalización personal, etc.);
- protección de la reputación (difamación, publicidad comparativa ilegítima, etc.);
- propiedad intelectual.

3.5.1 Se considera igualmente preciso llevar a cabo una aproximación conceptual de «contenido ilícito» y «contenidos peligrosos» que impida interpretaciones sesgadas de dichos conceptos.

3.6 Debe prestarse especial atención, por las consecuencias que producen, a la concentración de poder económico de algunas plataformas digitales y también a la función de elaboración, tratamiento y distribución de los contenidos meramente informativos, lícitos, sólo en apariencia, entendiéndolos como aquellos que pretenden ocultar aspectos ilícitos o incluso peligrosos.

Asimismo, igual tratamiento debe extenderse a todo lo relativo a los megadatos y los beneficios que las plataformas en línea obtienen por la explotación de estos datos.

3.7 Además, dada la globalidad del problema en cuestión, conviene advertir la posibilidad de analizar y contemplar iniciativas de cooperación y reciprocidad en la materia de forma óptima y eficiente, atendiendo a principios como los de información, elección, transferencia progresiva, seguridad, integridad de los datos, acceso y ejecución.

4. Observaciones específicas

4.1 En relación con el contexto general, resulta oportuno reflexionar sobre una revisión de la Directiva sobre Comercio Electrónico, aprobada en el año 2000, así como también de las de Prácticas Desleales, aprobada en el año 2005, y de Publicidad, aprobada en el año 2006. Especialmente, se deben contemplar los aspectos relativos a los nuevos modelos económicos emergentes así como aquellos otros supuestos donde no exista relación comercial convencional y, en todo caso, reforzar el régimen de responsabilidad de los contenidos en las plataformas, de forma armonizada en toda la Unión y suprimir lagunas en su cumplimiento. Todo ello, con la finalidad de reforzar la seguridad jurídica y aumentar la confianza de las empresas y de los consumidores.

4.1.1 En todo caso, se deberían incluir medidas contra los sitios web de internet que contengan infracción de sus disposiciones, ofreciendo la posibilidad de bloquear el acceso a las páginas web de internet, mediante uso de procedimientos transparentes y que ofrezcan garantías adecuadas, con miras a garantizar que la restricción se limite a lo necesario y proporcionado y que los usuarios estén informados del motivo de la restricción. Estas garantías incluirán, también, la posibilidad de recurrir a los tribunales.

4.1.2 En cuanto a detección y notificación de contenidos ilícitos, la Comunicación establece que se deben valorar que los órganos jurisdiccionales nacionales y las autoridades nacionales puedan adoptar medidas cautelares y otras medidas para retirar o bloquear el acceso a contenidos ilícitos. Esto debe ir acompañado de medidas formuladas en los términos expuestos por el CESE para las medidas previstas en el Reglamento de cooperación de las autoridades de consumo ⁽⁴⁾.

4.2 Asimismo, sería preciso establecer mecanismos conducentes a la identificación de responsables así como los procedimientos de reacción conducentes a la revocación de las autorizaciones con carácter previo y sobrevenido, y aquellas medidas a adoptar en cada supuesto ateniéndose a los antecedentes e información obrante.

4.3 Igualmente, se podrían pormenorizar los aspectos relativos a la autorización de contenidos en lo que a comunicaciones previas se refiere. Por ejemplo, se podrían elaborar listas de plataformas en línea con contenidos ilícitos así como también de aquellas que estén desarrollando las mejores prácticas, que cuenten con reconocimiento oficial que contribuya a incrementar la competencia reputacional y de confianza en la red.

La innovación favorece las inversiones en investigación, desarrollo y mejora de las capacidades de los trabajadores y reviste una importancia crucial para generar nuevas ideas e innovaciones. La innovación tecnológica debe utilizarse para los procedimientos de detección, identificación, retirada y prevención del restablecimiento de los contenidos ilícitos, tales como el procesamiento de información e inteligencia digital, la utilización de tecnologías de detección automática y filtrado pero, en última instancia, debe asegurarse que la decisión individual de una persona y su actuación se han realizado garantizando los derechos fundamentales y los valores democráticos.

El CESE reitera que debe establecerse un equilibrio entre el respeto de los derechos fundamentales y la limitación de los contenidos ilícitos, por lo que subraya que la utilización de las actuales tecnologías de filtrado automatizado representa una carga desproporcionada desde el punto de vista de la libertad de los intermediarios para desarrollar sus actividades, el derecho a la libertad de expresión de los usuarios finales y el derecho a la protección de los datos personales. No se debería obligar a la industria a utilizar soluciones de talla única, como los filtros automáticos contra la repetición de la publicación en línea, sin tener en cuenta las necesidades específicas de las pymes del sector de las TI. Las mejores prácticas actuales de la tecnología de filtrado automatizado indican que es necesario aplicar sistemáticamente el principio de la intervención humana. Se trata de un sistema en el que las decisiones definitivas contextualizadas sobre un número más reducido de casos discutibles siempre las toman seres humanos con el fin de reducir el riesgo de infringir el derecho fundamental a la libertad de expresión. Debe quedar claro que la inteligencia artificial no debe reemplazar las decisiones que toman los seres humanos sobre la base de valoraciones éticas.

4.4 Respecto a las comunicaciones, se propone abordar los procedimientos de acreditación para alertadores fiables, así como en lo que se refiere a *«garantizar un alto nivel de calidad de las comunicaciones»*, debería reseñarse la conveniencia de realizar una difusión pública de las comunicaciones.

4.5 Entre las medidas proactivas, la Comunicación no contempla una propuesta clara de medidas proactivas, preventivas y reeducadoras, que permitan desplegar una serie de iniciativas políticas al respecto, siendo esta precisión clave para acometer de manera integrada y eficiente la lucha contra los contenidos digitales ilícitos.

4.6 Se debe incluir una previsión de medidas para los casos en que deban revisarse las decisiones adoptadas de forma que puedan revertirse con soluciones de reintegro para contenidos erróneamente retirados o en los que existan intereses maliciosos en la emisión de determinados mensajes, especialmente los sistemas de reclamación extrajudicial, con código de conducta, en los que estén contempladas sanciones en caso de incumplimiento.

El CESE pide que se vele por el establecimiento de sistemas eficaces para los procedimientos de reclamación y resolución de conflictos, simplificando el modo en que las PYME y los consumidores pueden ejercer sus derechos.

⁽⁴⁾ DO C 34 de 2.2.2017, p. 100.

4.7 En cuanto a la retirada del contenido ilícito, se propone potenciar la eficacia de las propuestas introduciendo un elemento claramente disuasorio como es el de la difusión pública de las medidas adoptadas en el marco de la seguridad jurídica correspondiente, ya que además reforzaría los estándares de transparencia, condición necesaria para una óptima implementación eficiente de una propuesta normativa.

Debe garantizarse un alto nivel de protección entre las plataformas, los consumidores y los demás agentes económicos. Es importante que se impulse la transparencia del sistema y la potenciación de la cooperación entre las propias plataformas, y entre ellas mismas y las autoridades, para profundizar en la lucha contra los contenidos ilícitos.

4.8 Por último, deben extenderse a otros colectivos vulnerables de población adulta las propuestas específicas para la población infantil que puedan ser adaptadas según su vulnerabilidad.

Bruselas, 14 de marzo de 2018.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Evaluación intermedia del programa Copernicus (2014-2020)

[COM(2017) 617 final]

(2018/C 237/04)

Ponente: **Mindaugas MACIULEVIČIUS**

Consulta	Comisión Europea, 18.1.2018
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	.9.3.2018
Aprobado en el pleno	14.3.2018
Pleno n.º	533
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	178/0/2

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge con satisfacción los resultados obtenidos hasta ahora por el programa Copernicus, según lo anunciado por la Comisión. Ya existen en funcionamiento satélites de gran precisión que envían diariamente datos globales de vigilancia de la tierra de alta calidad.

1.2 El CESE hace hincapié en que, al evaluar los logros del programa Copernicus, además del aspecto económico deben considerarse los aspectos sociales y medioambientales. La UE se ha comprometido a alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible y es uno de los líderes mundiales en la lucha contra el cambio climático, con un compromiso claro y muy ambicioso con la CP21. El programa Copernicus es el sistema más importante cuando se trata de ofrecer parámetros claros y herramientas para medir el rendimiento y los logros, y ello no solo a nivel de la UE, sino en todo el mundo.

1.3 El programa Copernicus ocupa un lugar prominente de la acción en materia de cambio climático, seguridad alimentaria, salud pública, gestión de catástrofes, trata de seres humanos, seguridad marítima, etc. La UE es el líder a la hora de controlar y ofrecer información precisa sobre los cambios en el clima, las emisiones de diferentes gases, el estado de las tierras agrícolas y forestales y la situación marítima. Sin esta información, sería imposible para la comunidad científica comprender estos problemas y proponer formas de combatir con éxito el cambio climático, producir alimentos de forma sostenible, etc.

1.4 Entre los ciudadanos europeos no existe un sentimiento real de apropiación u orgullo respecto del programa Copernicus. Estos desconocen el programa y sus beneficios, del mismo modo que a menudo no están al corriente de los programas espaciales europeos en general. El programa Copernicus y sus actividades deberían gozar de más visibilidad ante los medios de comunicación y una mayor apertura hacia la sociedad civil y los ciudadanos activos. El CESE considera indispensable la participación de la sociedad civil en la definición de las estrategias y programas espaciales.

1.5 El eventual foro de Copernicus debería estar abierto a representantes de las empresas, consumidores y organizaciones de la sociedad civil. Es necesario «abrir el club» a la sociedad y crear una verdadera **Comunidad Espacial Europea**. El CESE manifiesta su interés y su voluntad de desempeñar un papel activo directamente y con las organizaciones nacionales representadas en él, que reúnen un enorme potencial para encontrar el «eslabón perdido» establecido en el proyecto del CESE «Espacio y Sociedad».

1.6 La eficacia del programa Copernicus no ha de evaluarse únicamente en función del rendimiento económico. Su mayor valor procede de los aspectos medioambientales y sociales. Se trata de una herramienta indispensable para combatir el cambio climático, alimentar a la población mundial de forma sostenible, salvar vidas en el mar, etc. Es un servicio que no puede adquirirse a terceros por razones de seguridad nacional y por la actual ausencia de servicios de calidad similares en cualquier otro lugar. Así, representa nuestra respuesta ante estos desafíos globales y nuestra voluntad de afrontarlos como una sociedad global madura.

1.7 La participación de pymes y microempresas, empresas emergentes e investigadores independientes tiene una importancia capital para hacer un buen uso de la información proporcionada por Copernicus. De este sector provienen nuevas ideas y nuevos ámbitos de uso. Es fundamental promover el desarrollo de diferentes iniciativas y desarrollar las herramientas para los usuarios finales, que generan valor añadido. El programa Horizonte 2020 ha desempeñado y debe seguir desempeñando un papel importante. El acceso a la financiación mediante el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE) reviste una relevancia capital.

1.8 El CESE pide una promoción más ambiciosa de la coherencia en lo relativo a Copernicus, y que se conciencie en mayor medida sobre el programa y el uso de sus herramientas para fines de servicio público por parte de las diferentes direcciones generales, a nivel europeo, y de las autoridades nacionales y regionales, a nivel de los Estados miembros. Los datos proporcionados por Copernicus deben establecerse como el estándar independiente y nacional a nivel europeo. Eurostat debe participar más activamente para medir el progreso y los beneficios que aporta Copernicus.

1.9 A nivel nacional, las agencias pequeñas locales pueden ser una buena solución para difundir los datos y Copernicus como una herramienta a nivel de la administración nacional. Para aumentar el uso de la información proporcionada por Copernicus y mejorar su rendimiento adaptado a las especificidades nacionales, podría ser útil establecer comunidades de usuarios locales en las que participaran pymes, microempresas, empresas emergentes e investigadores independientes, junto a entes regionales, representantes de la sociedad civil, instituciones educativas y servicios públicos e independientes de asesoramiento, así como miembros de la sociedad que trabajan directamente con Copernicus, como los agricultores, silvicultores y expertos en medio ambiente.

1.10 La educación sobre Copernicus tiene una importancia fundamental. El CESE acoge con especial satisfacción determinados programas de máster que permiten a algunos estudiantes universitarios europeos obtener un título de Máster en Copernicus. El CESE pide un programa especialmente dedicado y más ambicioso que incluya todo el apoyo técnico necesario para la creación de departamentos dedicados a Copernicus en todas las universidades europeas, escuelas de formación profesional y servicios de asesoramiento pertinentes. Como cuestión independiente, debe introducirse el posible uso de Copernicus en todos los campos de estudio relacionados, entre los que se incluye las ciencias forestales y agrícolas, la ingeniería, las ciencias ambientales, los estudios marinos, etc. Deben tenerse en cuenta las necesidades de formación de los profesionales actuales, incluidos los usuarios finales. En este sentido, los servicios públicos e independientes de asesoramiento a nivel nacional podrían ofrecer programas especiales.

1.11 La disponibilidad de acceso rápido y sencillo a los datos pronto quedará garantizada por la puesta en funcionamiento de los Servicios de Acceso a los Datos y la Información de Copernicus (DIAS, por sus siglas en inglés). Esto permitirá obviar algunos problemas graves que han surgido en relación con el tiempo necesario para descargar datos de Copernicus. El CESE también pide que se acelere la armonización y disponibilidad plena de los datos *in situ*, regulados por la legislación nacional. La estandarización e interoperabilidad son requisitos necesarios para el pleno éxito del programa Copernicus.

1.12 La formación de ingenieros y técnicos cualificados y la creación de nuevos puestos de trabajo y de nuevas capacidades profesionales vinculadas al desarrollo de las aplicaciones constituyen un compromiso prioritario de la UE en aras de una economía sostenible y socialmente útil.

1.13 Con vistas a los importantes resultados y a su calidad, el CESE espera que se otorgue prioridad a las lanzaderas europeas. El éxito en los lanzamientos, la precisión en la aplicación de los programas y el respeto de los plazos y la flexibilidad en el uso de los nuevos Ariane 6 y Vega C deberían recompensar la excelencia europea con contratos a largo plazo. El CESE no comparte las políticas proteccionistas pero, al mismo tiempo, opina que debe protegerse a la industria europea de las prácticas desleales mediante el principio de reciprocidad.

1.14 Se debe prestar una atención especial a la divulgación de las oportunidades que surgen aquí para la agricultura, la silvicultura y la pesca, mediante programas de información y concienciación dirigidos a los operadores en el sector. El ahorro energético y el ahorro en abonos y plaguicidas pueden aumentar y mejorar considerablemente la producción agrícola y la conservación del agua. Según el punto de vista del CESE, el programa de Vigilancia Mundial del Medio Ambiente y la Seguridad (GMES, por sus siglas en inglés) para África debe reforzarse y expandirse también a otras regiones en desarrollo.

1.15 El CESE acoge con satisfacción el modelo de gobernanza adoptado para el programa Copernicus, en particular la creación del foro de usuarios, que debería estar abierto a representantes de los operadores, de los investigadores y de la sociedad civil. El próximo Reglamento sobre Copernicus debería confirmar el modelo actual de reparto de responsabilidades por capacidades, distinguiendo entre la responsabilidad técnica para el componente espacial, encomendado a la Agencia Espacial Europea (AEE), y la responsabilidad por los servicios, delegados en «entidades encargadas».

1.16 Paralelamente a la mejora del acceso y de la calidad de los datos, debe intensificarse el despliegue total de la banda ancha en toda Europa, especialmente en las zonas rurales y periféricas, que suelen verse ignoradas por los operadores privados. La aplicación eficaz de la Estrategia para el «Mercado Único Digital» es esencial para sacar el máximo partido de las oportunidades que ofrece el programa Copernicus. El CESE apoya plenamente la iniciativa de la Comisión Europea e insta al Parlamento y al Consejo a que aceleren las negociaciones para alcanzar la aprobación final de las medidas que aún son objeto de debate.

1.17 Es prioritaria la protección de los datos ante ataques cada vez más frecuentes, junto con los riesgos que representan los desechos espaciales para la infraestructura espacial. El CESE recomienda reforzar las garantías de seguridad y acelerar los programas dirigidos a la limpieza de desechos y satélites que ya no están en funcionamiento⁽¹⁾. La Comisión Europea debería intensificar sus esfuerzos para alcanzar un acuerdo internacional de envergadura.

1.18 El CESE defiende una mayor participación del sistema financiero y de los inversores en las actividades espaciales, que podrían incluir al público general mediante la emisión especial de «bonos espaciales». Se debe prestar una atención especial a la financiación de pequeñas y medianas empresas y empresas emergentes para la creación de servicios y aplicaciones innovadoras. Los acuerdos recientes en materia de mitigación del calentamiento global abren la posibilidad de desarrollar nuevas actividades económicas relacionadas con el control de las emisiones.

1.19 El CESE también recomienda mantener y, si es posible, aumentar la financiación del programa Copernicus, que no solo genera crecimiento y desarrollo, sino que también garantiza la autonomía e independencia europea en la gestión de su territorio y de su propia seguridad, a la vez que impulsa la innovación, la investigación y el desarrollo sostenible.

2. La Comunicación de la Comisión

2.1 El componente espacial del programa para el período comprendido entre abril de 2014 y abril de 2017 se ajusta en general a las previsiones, salvo el retraso de unos diez meses en el lanzamiento de Sentinel 2B debido a unos problemas que surgieron con la lanzadera rusa Rockot. Con el fin de minimizar los retrasos, Sentinel 2B fue puesto en órbita por una lanzadera Vega desarrollada por la ASI (Agencia Espacial Italiana), en colaboración con la AEE.

2.2 En marzo de 2017, los datos enviados por los cinco satélites en órbita habían alcanzado un total de 12 TB al día, muy superior a las expectativas, al igual que el número de usuarios registrados en el sitio web de distribución gratuita de los datos, que alcanzó los 85 000 usuarios en lugar de los 50 000 previstos⁽²⁾.

2.3 Sentinel 5P fue lanzado con éxito el 13 de octubre de 2017, con el objetivo de suministrar datos cada día sobre la composición de nuestra atmósfera, controlar los gases de efecto invernadero, la capa de ozono, el dióxido de azufre y el formaldehído, así como las cenizas volcánicas y el monóxido de carbono.

2.4 Desde el principio, Copernicus se ha beneficiado de la cooperación con otras «misiones participantes», que son fundamentales para los datos de máxima definición que Copernicus no puede garantizar. Estas misiones permitieron que el proyecto comenzase antes del lanzamiento del primer satélite Sentinel. Además de los datos de las misiones «paralelas», se utilizan y comparan datos procedentes de sensores terrestres, marítimos o aéreos *in situ*. La precisión reconocida universalmente de los datos de Copernicus se debe precisamente a la validación de los datos, que son cotejados con los datos registrados por los sensores *in situ*.

2.5 Copernicus fue diseñado desde el principio como un servicio dirigido a los usuarios y basado en sus necesidades. Este enfoque, junto con el uso abierto y gratuito de los datos, conforma la base de su creciente éxito entre los usuarios y operadores del servicio.

2.6 La gobernanza de Copernicus se realiza en función de las competencias.

2.6.1 La coordinación y la ejecución de las funciones del componente espacial se han delegado en la Agencia Espacial Europea (AEE) y, en parte, en la Organización Europea para la Explotación de Satélites Meteorológicos (EUMETSAT).

2.6.2 Los servicios se han delegado en el Centro Común de Investigación (CCI), la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA), el Centro Europeo de Previsiones Meteorológicas a Plazo Medio (CEPMMP), Mercator Océan, la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex), la Agencia Europea de Seguridad Marítima (AESM) y el Centro de Satélites de la UE. La adecuación de Copernicus a las normas del programa de datos geoespaciales Inspire garantiza un uso eficiente de todas las fuentes de datos disponibles.

⁽¹⁾ DO C 327 de 12.11.2013, p. 38.

⁽²⁾ El 17 de enero de 2018 había 118 000 usuarios registrados.

2.7 La Comisión hace una valoración positiva de los resultados obtenidos hasta ahora, del cumplimiento de las previsiones presupuestarias, del crecimiento de la demanda de los usuarios y de la cooperación con las instituciones y organismos que contribuyen a la gestión de los servicios.

2.8 El Comité de Copernicus, compuesto por representantes de los Estados miembros, y el foro de usuarios colaboran con la Comisión en la gestión general del programa.

2.9 Se han obtenido resultados excelentes en el área de la comunicación y divulgación de las oportunidades que ofrece Copernicus, con programas específicos como Copernicus Relays y Copernicus Academy, encargados de aumentar la sensibilización y de actuar como servicios de asistencia locales.

2.10 La Comisión, aunando sus fuerzas con la AEE, ha organizado los «Copernicus Masters», un concurso anual destinado a estimular la innovación. El proyecto de puesta en marcha de Copernicus comprende también el programa Copernicus Accelerator, que ofrece preparación a empresas emergentes, Copernicus Hackathons (que pronto será puesto en marcha con 40 «hackathons» en dos años) y el programa Copernicus Incubation, que ofrece apoyo financiero a sesenta empresas emergentes durante un período de tres años.

2.11 Las prioridades de la Comisión para el futuro son:

- liberar el potencial económico de Copernicus transformando los datos proporcionados en productos y servicios innovadores;
- garantizar la estabilidad del programa en el futuro y un acceso gratuito, total y abierto a los datos;
- aplicar plenamente la estrategia espacial para Europa con el fin de abordar los retos del cambio climático y el desarrollo sostenible, así como controlar las emisiones de CO₂ y otros gases de efecto invernadero, el uso del suelo y la silvicultura, o los cambios en el Ártico, y
- reforzar la seguridad que puede garantizar Copernicus mediante el control de las fronteras y la vigilancia marítima.

3. Observaciones generales

3.1 El CESE acoge con satisfacción los resultados obtenidos hasta ahora por el programa Copernicus, según lo anunciado por la Comisión. El CESE siempre ha apoyado la política espacial europea en conjunto y, en especial, sus dos programas más importantes, Galileo y Copernicus: sus anteriores dictámenes sobre este asunto ⁽³⁾ quedan ampliamente reflejados en la Comunicación de la Comisión.

3.2 El CESE considera que se han alcanzado los objetivos principales del programa y que, en algunas áreas, incluso se han sobrepasado.

3.3 La cantidad y calidad de los datos recopilados diariamente por los satélites hacen de Copernicus uno de los mayores generadores de datos en el mundo, garantizando la independencia de la Unión Europea en la vigilancia de su territorio y, al mismo tiempo, ofreciendo datos precisos y gratuitos a otras partes del mundo. Su inesperado éxito ha originado algunas dificultades en la gestión de la circulación de datos. El CESE recomienda que se brinde apoyo rápida y eficazmente a las plataformas públicas abiertas y que se satisfaga la demanda de descargas de megadatos de alta velocidad.

3.4 La próxima puesta en marcha del sistema DIAS debería garantizar el fácil acceso y, junto con el sistema CORDA (Copernicus Reference Data Access), ofrecer a los usuarios una clara mejora en la cantidad y calidad de los datos disponibles. Los propios datos deberán ser también evaluados atendiendo al factor de nubosidad, toda vez que una gran parte de los datos existentes no se ha podido utilizar con éxito por cielo nublado. Esta medida reduciría drásticamente los costes de funcionamiento y depreciación de las instalaciones del sistema DIAS.

3.5 El CESE hace hincapié en que, al evaluar los logros del programa Copernicus, además del aspecto económico deben considerarse los aspectos sociales y medioambientales. La UE se ha comprometido a alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible y es uno de los líderes mundiales en la lucha contra el cambio climático, con un compromiso claro y muy ambicioso con la CP21. El programa Copernicus es el sistema más importante cuando se trata de ofrecer parámetros claros y herramientas para medir el rendimiento y los logros, y ello no solo a nivel de la UE, sino en todo el mundo.

⁽³⁾ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece una infraestructura de información espacial en la Comunidad (INSPIRE) (DO C 221 de 8.9.2005, p. 33); Programa Europeo de Observación de la Tierra (GMES) (DO C 339 de 14.12.2010, p. 14); componente espacial de GMES (DO C 44 de 11.2.2011, p. 153); Programa Europeo de Vigilancia de la Tierra (GMES) (DO C 299 de 4.10.2012, p. 72); programa Copernicus (DO C 67 de 6.3.2014, p. 88); Estrategia Espacial para Europa (DO C 209 de 30.6.2017, p. 15).

3.6 A pesar de las loables iniciativas de la Comisión y de las entidades delegadas, no existe una política de comunicación pública adecuada y coordinada sobre los beneficios que se derivan de la información proporcionada por Copernicus. «Cientos de millones de europeos no son conscientes de los beneficios del espacio». El CESE ha pedido en repetidas ocasiones que se cree un gran portal espacial dedicado a las políticas espaciales europeas en conjunto. Este debería ser el primer paso hacia la creación de la **Comunidad Espacial Europea**, recordando las experiencias positivas de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y de su modelo de gobernanza, que dio lugar a la Comunidad Europea.

3.7 Una de las prioridades de la estrategia espacial europea es estimular el empleo y el crecimiento sostenible. Tener acceso a la experiencia y al conocimiento del mercado de los operadores económicos, empresas emergentes innovadoras y expertos en el tratamiento de datos y creación de nuevas aplicaciones puede contribuir al aumento rápido del uso de los datos obtenidos diariamente, con un enorme potencial para producir efectos económicos, medioambientales y sociales positivos.

3.8 La gobernanza del programa Copernicus ha sido positiva, con responsabilidades claras otorgadas a la Comisión y a las agencias participantes. El próximo Reglamento sobre Copernicus debería mantener este buen equilibrio y seguir delegando la responsabilidad de coordinar el componente espacial a la AEE y la de gestionar los servicios a las «entidades encargadas».

3.9 El desarrollo de servicios espaciales es crucial para el desarrollo de servicios digitales para particulares y empresas. Los servicios de Copernicus también tienen numerosas aplicaciones prácticas cotidianas: por ejemplo, las explotaciones agrícolas en Austria han mejorado sus cosechas un 26 % gracias al control por satélite de sus campos; en los Países Bajos, el mismo sistema ha permitido recortar el gasto en la obtención de hidrocarburos, en los transportes y en la logística; y varias ciudades europeas han mejorado un 60 % la precisión de sus mediciones de contaminación atmosférica, reduciendo gastos al mismo tiempo⁽⁴⁾.

3.10 El CESE pide que se intensifique el despliegue de la banda ancha en Europa, especialmente en las zonas rurales y periféricas, según se aprobó en la Estrategia para el Mercado Único Digital.

3.11 El CESE pide a la Comisión que se comprometa de forma especialmente firme a difundir capacidades y nuevos empleos. Los programas europeos deberían apoyar la creación de cursos de formación profesional. La expansión de la agricultura de precisión generará mejores cosechas ahorrando en agua, abonos y plaguicidas. La agricultura 4.0 se beneficiará en gran medida de la posibilidad de utilizar datos de observación del suelo y combinarlos con los datos de geolocalización y con otras tecnologías ya disponibles hoy en día. Se crearán nuevas profesiones, como analista territorial, cibergrónomo y desarrollador de aplicaciones dirigidas a mitigar el cambio climático.

3.12 Un problema muy importante para el desarrollo rápido de las oportunidades ofrecidas por los programas espaciales europeos es la cuestión de la financiación, especialmente para pymes y empresas emergentes.

3.13 Otro problema muy importante es el relativo a la ciberseguridad, la privacidad y la seguridad de la infraestructura espacial. La vida diaria depende cada vez más de las aplicaciones de los datos procedentes del espacio. El CESE recomienda reforzar las garantías de seguridad y acelerar los programas dirigidos a la limpieza de desechos y satélites que ya no están en funcionamiento⁽⁵⁾. En aras de la seguridad de la infraestructura, la UE debería promover un acuerdo internacional de gran calado.

3.14 «Abrir el club» debería ser el nuevo reclamo unificador dirigido a las autoridades públicas y al sector privado para lograr que la participación de la sociedad civil sea efectiva. La fragmentación de la información entre diferentes operadores públicos y privados disuade sobre todo a las pymes de participar seriamente en el desarrollo de posibles usos para el sistema.

3.15 El CESE acoge con satisfacción las Conclusiones del Consejo Europeo de 1 de diciembre de 2017, que coinciden en gran medida con los aspectos destacados desde hace tiempo por el Comité: la participación de partes interesadas privadas y un compromiso con la plena información, una visión a largo plazo con suficientes recursos financieros, el desarrollo y el apoyo a empresas innovadoras, una mayor independencia para la Unión y su liderazgo en el ámbito de las políticas espaciales, cuestionado actualmente por competidores tradicionales y emergentes, un enfoque dirigido al usuario, bajo el control y la gobernanza no militar de Copernicus, y la continuación de un sistema gratuito, abierto y accesible.

⁽⁴⁾ Los efectos socioeconómicos de Copernicus en la UE, sector por sector.

⁽⁵⁾ DO C 327 de 12.11.2013, p. 38.

3.16 En un estudio reciente, la Comisión calculó que los beneficios derivados de Copernicus en el período comprendido entre 2017 y 2035 pueden situarse entre 67 000 y 1 31 000 millones EUR. La continuación del programa después de 2021 generará beneficios, con factores multiplicadores que oscilan entre 11 y 21, y contribuirá a la creación de 4 000 empleos de alta cualificación al año.

3.17 El CESE destaca la importancia del programa GMES para África y el éxito de los recientes acuerdos de colaboración entre la UE y la Comisión de la Unión Africana. La transferencia de datos y tecnologías basados en Copernicus muy útiles para la gestión del suelo, el establecimiento y mantenimiento de recursos hídricos y la mejora de la producción agrícola debe ser una característica fundamental del compromiso cada vez mayor de la UE hacia África y los países en desarrollo.

4. Observaciones específicas

4.1 El CESE confirma su voluntad de participar en iniciativas de apoyo y divulgación para informar a la sociedad civil del potencial y de los beneficios socioeconómicos generados por el sistema Copernicus, como ha hecho con el proyecto «Espacio y Sociedad», que pretende seguir ejecutando. Reunir a las autoridades, agencias, empresas de servicios públicas y privadas y la sociedad civil es clave para el extraordinario éxito que se espera que tengan las aplicaciones que surjan de proyectos estratégicos como Galileo y, sobre todo, Copernicus.

4.2 El CESE comparte la preocupación de la Comisión por la escasa participación de usuarios «no espaciales», un aspecto que requiere una atención mucho mayor de la que ha recibido hasta ahora. La experiencia positiva de la Agencia del GNSS Europeo (GSA) podría repetirse con Copernicus delegando en un único organismo la responsabilidad de informar sobre las oportunidades que ofrecen los diferentes servicios de dicho programa. Una solución podría ser una nueva agencia.

4.3 El CESE opina que uno de los mayores éxitos de Copernicus radica en su origen como un programa dirigido a los usuarios, y valora especialmente el carácter integrador de su modelo de gobernanza. Por primera vez en un programa estratégico de la Unión, la comunidad de usuarios participa conjuntamente con los Estados miembros en decisiones estratégicas a través del foro de usuarios. El CESE recomienda que también se incluya de forma permanente en el foro a usuarios privados, elegidos por sus asociaciones europeas, junto a aquellos designados por los Estados miembros. El CESE declara su voluntad de participar en el foro. También a nivel nacional, los foros de usuarios deberían estar abiertos a la mayor participación posible de la sociedad civil.

4.4 Uno de los problemas que debería resolverse rápidamente es la estandarización e interoperabilidad de los datos *in situ*. Estos problemas se derivan de las diferentes aplicaciones de la Directiva Inspire⁽⁶⁾ y de una legislación incoherente a nivel nacional. El CESE recomienda que la Comisión y los Estados miembros se comprometan a garantizar rápidamente la armonización esencial de las lenguas y procedimientos para un uso completamente eficaz y gratuito de los datos.

4.5 El CESE considera esencial la participación de inversores privados, del sistema financiero europeo e internacional y de los fondos de inversión. La creación de «bonos espaciales» asegurados por garantías que podrían ser proporcionadas por entidades bancarias europeas como el BEI o instituciones internacionales como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) para distintos proyectos relacionados con el espacio, incluidos los proyectos en países en desarrollo, podría ser una buena solución.

4.6 El CESE opina que debe aplicarse el principio de reciprocidad con terceros países, especialmente en cuanto al uso de lanzaderas. Debe otorgarse preferencia a las lanzaderas europeas, que están respaldando el suministro con el próximo lanzamiento de las lanzaderas Ariane 6 y Vega C, que son resultado de la cooperación europea. Se trata de transportadores flexibles, que completan la gama de opciones disponibles. Ariane 5, activo desde 1996 con un historial de 82 lanzamientos con éxito, funcionará hasta 2023 y fue elegido como transportador del telescopio James Webb, sucesor del Hubble. El mercado internacional es extremadamente competitivo y algunas empresas en países competidores, con políticas proteccionistas, están proponiendo precios muy bajos para obtener pedidos en los próximos años.

4.7 Además de las actividades económicas y sociales, el CESE considera sumamente importante la contribución a la lucha contra la trata de seres humanos, salvando a migrantes en situaciones de peligro extremo, y a garantizar la seguridad de las propias fronteras de la UE con medidas eficaces para combatir el terrorismo procedente, en particular, de las regiones asoladas por la guerra en Oriente Próximo. La seguridad y defensa del territorio responden a una demanda cada vez mayor de los ciudadanos europeos.

Bruselas, 14 de marzo de 2018.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

⁽⁶⁾ Directiva Inspire.

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 — Un sistema equilibrado de garantía de cumplimiento en materia de propiedad intelectual en respuesta a los retos sociales actuales

[COM(2017) 707 final]

sobre la comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo — Directrices sobre determinados aspectos de la Directiva 2004/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa al respeto de los derechos de propiedad intelectual

[COM(2017) 708 final]

y sobre la comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo — Establecimiento del enfoque de la Unión con respecto a las patentes esenciales para normas

[COM(2017) 712 final]

(2018/C 237/05)

Ponente: **Franca SALIS-MADINIER**

Consulta	Comisión Europea, 18.1.2018
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobación en sección	9.3.2018
Aprobado en el pleno	14.3.2018
Pleno n.º	533
Resultado de la votación	180/0/3
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 La Unión por la innovación constituye una de las iniciativas más valiosas de la Estrategia Europa 2020. A tal fin, es indispensable alentar el proceso de innovación europea favoreciendo a las empresas implantadas en los Estados miembros.

1.2 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) comparte los objetivos de la Comisión en materia de armonización de los sistemas jurídicos y de interpretación de la Directiva IPRED ⁽¹⁾ de 2004, que establece las medidas, procedimientos y recursos necesarios para garantizar el respeto de los derechos de propiedad intelectual (DPI) en los procedimientos civiles por daños y perjuicios y establecer cómo se pueden calcular los daños para indemnizar a los titulares de estos derechos en los Estados miembros.

1.3 El CESE resalta la importancia de defender el interés general de la sociedad en su conjunto mediante un justo reparto del valor creado entre los distintos actores de la propiedad intelectual, a fin de garantizar la prosperidad de Europa, el respeto de los derechos de los titulares de los DPI, y la seguridad y la salud de los consumidores.

1.4 El CESE apoya los principios FRAND (*Fair, reasonable and non-discriminatory*), a saber, unas condiciones equitativas, razonables y no discriminatorias en relación con las patentes esenciales para normas (PEN). El Comité considera que unos principios similares pueden transponerse y aplicarse también, *mutatis mutandis*, a los derechos de autor, los derechos afines, las patentes, las marcas, los dibujos y modelos, etc.

⁽¹⁾ DO L 195 de 2.6.2004, p. 16.

1.5 El CESE recomienda que los principios por los que se rigen las «normas» técnicas se complementen con «normas» sociales para garantizar el equilibrio entre los actores privados y los inversores públicos que intervienen en el interés general.

1.6 En particular, el CESE aboga por el equilibrio entre el justo reconocimiento de los derechos de propiedad intelectual y el desarrollo de innovaciones que puedan aportar un beneficio real a la sociedad en su conjunto. Sin pretender limitar el derecho fundamental a hacer cumplir los derechos privados a través del ordenamiento jurídico, el Comité señala que, en caso de conflicto de intereses particulares con el interés general, se debe efectuar un arbitraje en defensa del interés general.

1.7 El CESE aboga por la adopción de una normativa que incite a los jóvenes investigadores a utilizar sus conocimientos y competencias para emprender nuevos proyectos de negocios. Los Estados miembros de la Unión Europea deben adoptar, en particular, medidas que permitan obtener precios asequibles que permitan a los jóvenes empresarios desarrollar sus proyectos innovadores.

1.8 El CESE considera que, en la lucha contra la falsificación, es importante identificar ⁽²⁾ correctamente a las partes interesadas (empresas, creadores, inventores, artistas ⁽³⁾, consumidores ⁽⁴⁾, intermediarios, «titulares» ⁽⁵⁾, etc.) en función de la naturaleza del derecho de propiedad intelectual (patentes, dibujos y modelos) y que estas se pongan de acuerdo para definir al titular del DPI.

1.9 En la lucha contra la falsificación, es indispensable sensibilizar al consumidor para que adopte una práctica de responsabilidad social más decidida respecto de la propiedad «inmaterial», comparable a la práctica en el ámbito de la propiedad «material», sin que en el ámbito de los derechos de autor se menoscabe su derecho a la «copia privada». El CESE valora muy positivamente las campañas mediáticas organizadas por la OPIUE y el Observatorio Europeo de las Vulneraciones de los Derechos de Propiedad Intelectual al objeto de sensibilizar a la opinión pública sobre las infracciones de los DPI, y en el futuro apoyará las propuestas para reforzar y repetir estas campañas.

1.10 El CESE considera que el principio de «código abierto» debe aplicarse correctamente en el ámbito de la investigación pública. El concepto y el principio de «código abierto» constituyen una realidad en los centros universitarios de investigación y merecen un marco jurídico adecuado.

1.11 El CESE apoya la ampliación del cometido de la Oficina de Propiedad Intelectual de la Unión Europea (EUIPO).

1.12 A fin de mejorar la gestión de conflictos, el CESE recomienda crear una plataforma europea de mediación cuyo trabajo sea coherente con las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

1.13 Para respetar mejor los derechos de propiedad intelectual, el Comité comparte todas las recomendaciones de la Comisión tendentes a mejorar el mecanismo del foro jurídico.

2. Propuesta de la Comisión

2.1 Los sistemas de protección de la propiedad intelectual constituyen un instrumento fundamental para la innovación y el crecimiento, y permiten a las **empresas**, los **creadores** y los **inventores** obtener **un beneficio de su inversión en el conocimiento y la creatividad**. Según algunos estudios, los sectores muy intensivos en derechos de propiedad intelectual (DPI) representarían en torno al 42 % del PIB de la Unión Europea (UE), con un importe de unos 5 700 000 millones EUR al año, el 38 % de los trabajadores y hasta el 90 % de las exportaciones ⁽⁶⁾.

⁽²⁾ COM(2017) 707 final, página 2, punto 1): «medidas para facilitar que las partes interesadas en la PI se beneficien de un sistema de ejecución judicial homogéneo, justo y eficaz en la UE».

⁽³⁾ COM(2017) 708 final, introducción, segunda frase del párrafo cuarto: «La razón es que [...] la Directiva establece una armonización mínima (el artículo 2 permite explícitamente que la legislación nacional establezca medios más favorables para los titulares de los derechos)».

⁽⁴⁾ COM(2017) 712 final, página 1, segunda frase del párrafo primero.

⁽⁵⁾ COM(2017) 707 final, página 2, último párrafo: «(...) al tiempo que asegura que los titulares de patentes sean recompensados por sus inversiones en actividades de I+D y normalización, y por lo tanto se les incentiva a ofrecer sus mejores tecnologías para su inclusión en normas».

⁽⁶⁾ Oficina de Propiedad Intelectual de la Unión Europea (EUIPO) «Los sectores intensivos en derechos de propiedad intelectual y el rendimiento económico en la Unión Europea», 2016.

2.2 La revolución digital ha abierto una serie de nuevas posibilidades, pero también ha expuesto a los DPI de la UE a nuevos y mayores riesgos al facilitar la **circulación en línea** de bienes y contenidos falsificados, creando la confusión entre los consumidores entre lo que es falso y lo que es original y lícito, y dificultando la **identificación de los delincuentes**. Ello ha provocado un aumento generalizado del número de delitos contra la propiedad intelectual.

2.3 Las **mercancías falsificadas** o pirateadas representan en la actualidad el 2,5 % del comercio mundial y la industria de la UE se resiente especialmente de ello⁽⁷⁾, en particular en sectores en los que las empresas europeas se sitúan **a la vanguardia en el mundo**.

2.4 El paquete de medidas de la Comisión se propone mejorar la **aplicación** y el **control** del respeto de los DPI en los Estados miembros de la UE, en nuestras fronteras y a escala internacional. El paquete comprende:

- una Comunicación sobre «Un sistema equilibrado de garantía de cumplimiento en materia de propiedad intelectual en respuesta a **los retos sociales actuales**» [COM(2017) 707 final];
- una Comunicación sobre «Directrices sobre determinados aspectos de la Directiva 2004/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa al **respeto de los derechos de propiedad intelectual**» [COM(2017) 708 final];
- un documento de trabajo de los servicios de la Comisión que incluye una evaluación de la Directiva IPRED [SWD(2017) 431 final y SWD(2017) 432 final];
- una Comunicación sobre «Establecimiento del enfoque de la Unión con respecto a las **patentes esenciales para normas**» [COM(2017) 712 final], y
- un documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre la evaluación del Memorándum de Acuerdo sobre **la venta de mercancías falsificadas a través de internet** [SWD(2017) 430 final].

2.5 El paquete contiene medidas que giran en torno a cuatro secciones principales:

- 1) medidas para facilitar que las partes interesadas en la propiedad intelectual **se beneficien de un sistema de ejecución judicial homogéneo, justo y eficaz en la UE**;
- 2) acciones para apoyar iniciativas dirigidas por **el sector** para combatir las infracciones a la propiedad intelectual;
- 3) iniciativas para **fortalecer la capacidad de las autoridades aduaneras y otras autoridades** para hacer respetar los DPI;
- 4) medidas para reforzar los esfuerzos a la hora de combatir las infracciones a la propiedad intelectual **a escala mundial**, mediante la promoción de las mejores prácticas y el aumento de la cooperación con terceros países.

3. Observaciones generales

3.1 Los textos propuestos por la Comisión son pertinentes y abordan gran número de aspectos vinculados a los derechos de propiedad intelectual. Las propuestas del CESE, por su parte, tienen como objetivo definir acciones y recomendaciones que contribuyan a reforzar el respeto de los derechos de propiedad intelectual a la luz del mandato institucional del CESE, que se centra principalmente en los aspectos sociales y económicos.

3.2 Los tres documentos de la Comisión deben considerarse en conjunto y abarcan todos los aspectos de los derechos de propiedad intelectual. Existe el riesgo de que esta consulta, si bien hace hincapié en el memorando de entendimiento y en la interpretación relativamente rigurosa de las «patentes esenciales para normas» (PEN) y los principios FRAND, se limite a las innovaciones en el mundo digital. Sin embargo, nuestras observaciones y recomendaciones pretenden llamar la atención sobre todos los ámbitos de la legislación de protección de la propiedad intelectual.

3.3 Aunque el CESE comparte las preocupaciones de la Comisión sobre los efectos de la digitalización en términos de riesgos para los DPI, propone abordar la cuestión de los derechos de propiedad intelectual, la creatividad y la innovación desde todos los puntos de vista jurídico y social, para proteger mejor esos derechos.

3.4 Con estas propuestas en materia de DPI, la Comisión desea mejorar el crecimiento económico y aumentar el empleo en Europa. El CESE comparte esos objetivos, si bien considera que el fundamento de toda innovación y creación reside en la creatividad personal y del equipo al que pertenece el creador o el inventor. La creatividad es una competencia humana intrínseca y la condición previa de la innovación.

⁽⁷⁾ Según un estudio reciente, el 5 % de las importaciones en la UE proceden de la falsificación o la piratería, y esos intercambios ilícitos representan un valor estimado de 85 000 millones EUR.

3.5 El CESE recomienda a este respecto un marco más claro para la transferencia de derechos entre las distintas partes interesadas. Con arreglo a las normas nacionales y europeas vigentes, no entra en el ámbito de esta consulta IPRED definir con precisión los «titulares de los derechos», es decir, los creadores, las empresas, los intermediarios o los editores, ya que están definidos en el Derecho sustantivo de la UE y nacional en materia de DPI, no en la Directiva IPRED.

3.5.1 El derecho de propiedad intelectual abarca una gran variedad de aspectos (derechos de autor y derechos conexos, patentes, marcas, diseños industriales, indicaciones geográficas, etc.). Si lo que queremos en última instancia es lograr un mercado único europeo, tendremos que avanzar hacia un entendimiento común y definir con mayor precisión el concepto de «titular del derecho», creando las condiciones que permitan a todas las partes interesadas debatir, hacer valer sus intereses y resolver sus conflictos. El Comité recomienda que los niveles nacionales y europeo se adapten mejor entre sí para evitar conflictos o ambigüedades.

3.6 El CESE considera que, si bien la Directiva no puede proporcionar un marco uniforme para toda Europa, puede incitar a los Estados miembros a crear un conjunto de principios de cara a una armonización, elaborando, por ejemplo, «códigos» específicos y adaptados para cada derecho de propiedad intelectual. El CESE respalda firmemente la aplicación a los DPI de los principios éticos, como la equidad, la proporcionalidad y la no discriminación.

3.7 Apoya asimismo las iniciativas de la Comisión Europea en materia de acceso a los datos. Está claro que un enfoque europeo de los derechos de propiedad intelectual representa una importante economía de escala y brinda a la economía nuevas oportunidades en términos de crecimiento y creación de empleo.

3.8 El proceso económico tiene lugar entre la persona que crea y el consumidor que adquiere productos. Entre estos agentes, existe toda una serie de actividades económicas en las que cada interés debe encontrar el lugar que le corresponde. El consumidor está al final de este proceso. Este último es víctima a menudo de la falsificación y la piratería, y paga precios demasiado altos por productos falsificados.

3.8.1 Muchas innovaciones se registran en el desarrollo de procesos digitales. En el sector digital, la innovación se produce a una velocidad extremadamente alta. Ello plantea cuestiones en materia de seguridad y confidencialidad y hace que la protección de la «propiedad intelectual» sea mucho más difícil, pero no imposible. Todas las partes, especialmente las que tienen presencia en internet, deben ser identificadas adecuadamente para que se puedan detectar las cuentas falsas que comercian indebidamente.

3.8.2 El CESE suscribe las propuestas de la Comisión sobre la concesión de licencias y el control del respeto de los derechos. No obstante, lamenta que, en las propuestas relativas a la resolución de los conflictos de intereses, la Comisión se limite a los litigios (Tribunal Unificado de Patentes) y no presente instrumentos concretos, como un centro de mediación, que permitiría a las partes interesadas gestionar entre sí sus conflictos con respecto a las regulaciones generales y entablar un diálogo mutuo antes de acudir a los tribunales.

3.8.3 El CESE ha analizado esta cuestión y considera que una plataforma específica podría aportar un importante valor añadido. Un instrumento adecuado, como una «plataforma de DPI», preferiblemente con un estatuto constitucional reconocido, permitiría organizar y coordinar el diálogo extrajudicial entre los interlocutores representativos para permitir la mediación, el arbitraje y la reconciliación. Esta plataforma permitiría satisfacer las necesidades congregando a las partes alrededor de una mesa para exponer sus preocupaciones y sus distintos puntos de vista y proponer códigos de conducta adecuados de cara a su adopción.

3.8.4 Dicha plataforma podría recoger las mejores prácticas que ya existen en Europa y presentarlas a otros como base. El propio CESE representa al conjunto de organizaciones de la sociedad civil, donde el diálogo está organizado en Europa y en los Estados miembros, pero esta representación sigue siendo bastante general y debería ser posible conectar más estrechamente a los grupos profesionales específicos, como escritores, periodistas y editores, así como a los investigadores y centros de investigación, a fin de lograr una buena asignación de los derechos de propiedad intelectual y evitar así los litigios.

4. Observaciones particulares

4.1 *La innovación en Europa*

4.1.1 La innovación ocupa un lugar central en la Estrategia Europa 2020. La innovación de las empresas implantadas en Europa debe alentarse y preservarse. Muchos de los proyectos innovadores se desarrollan en empresas emergentes y pymes. A menudo tienen una base financiera débil y son presa fácil de adquisiciones por grandes empresas que, a largo plazo, los deslocalizan a otros continentes. En consecuencia, su valor añadido económico y el empleo generado no benefician a Europa.

4.1.2 Las pymes van en aumento en Europa en detrimento de las grandes empresas tradicionales. En ocasiones, hay empresas tradicionales que desaparecen al mismo tiempo que comienzan a desarrollarse nuevos proyectos de empresa. En esas empresas, la clave de la innovación reside en los procesos de transición. Cuando esto sucede, se debe prestar especial atención a los trabajadores, para que puedan mantenerse en el mercado laboral mediante mecanismos anticipados y adaptados de formación profesional.

4.2 *Principios éticos*

4.2.1 Por analogía con los principios FRAND propuestos por la Comisión en el marco de las patentes esenciales para normas, el Comité apoya la aplicación de los principios y las normas en materia de equidad, *mutatis mutandis*, a otros ámbitos de los derechos de propiedad intelectual. Sin embargo, los principios FRAND implican estrictamente una limitación legal del derecho de patentes. Los principios no pueden adoptarse simplemente en otros sectores, sino que deben examinarse y debatirse caso por caso ⁽⁸⁾.

4.2.2 Del mismo modo, se debe implantar el principio de «código abierto» sin penalizar la investigación pública. A menudo, las instituciones públicas financian la investigación científica, y los artículos resultantes, antes de ser publicados en las revistas especializadas, deben ser revisados por pares (*peer review*), que juzgan de forma crítica los trabajos de los investigadores. Estas revistas están disponibles en los centros de investigación académica a través de redes digitales y globalizadas, como el «web of science». Para acceder a ellas, la universidad debe pagar altos precios, cuando el acceso a su contenido debería hacerse a precios razonables. Las universidades no deberían volver a pagar para dar a sus estudiantes la posibilidad de acceder a los textos de investigaciones anteriores. Este doble uso de los fondos públicos no parece eficaz y contradice los valores de justicia y uso razonable.

4.3 *Protección social*

4.3.1 El 85 % de las invenciones son obra de trabajadores asalariados. Ello representa un reto importante para la Comisión, que establece un sistema equilibrado de garantía de cumplimiento en materia de propiedad intelectual en respuesta a los retos sociales actuales ⁽⁹⁾. El Comité resalta que también contribuye a ese equilibrio la protección social del trabajador creativo. Podría mejorar de forma considerable el estatuto de los artistas y el de los investigadores.

5. Herramientas para preservar y controlar mejor los intereses de las partes interesadas

5.1 *Organización de las partes interesadas* ⁽¹⁰⁾

5.1.1 En un enfoque intersectorial, las buenas prácticas pueden transferirse a otros sectores: las organizaciones representativas de los periodistas, por ejemplo, pueden negociar con la organización profesional de los editores la transferencia de sus derechos de autor a cambio de un salario equitativo, al igual que la utilización posterior de sus textos en otras aplicaciones (digitales). Los periodistas también pueden celebrar acuerdos basados en los principios de libertad de prensa, la protección de los denunciantes, los códigos en materia de confidencialidad de los datos o los derechos de autor de los lectores.

5.1.2 Para crear un marco extrajudicial creíble, todas las partes interesadas deberían organizar una concertación para acordar modalidades de transferencia de DPI y aplicar códigos de conducta o acuerdos sectoriales adecuados y viables, adaptados a la situación concreta y a las peculiaridades del sector y del ámbito del Derecho en cuestión.

5.1.3 Un foro de concertación y diálogo entre las partes interesadas podría decidir el ámbito de aplicación de los acuerdos negociados. La consulta europea tiene una larga tradición para articular de forma equilibrada los intereses nacionales y europeos. Dicho foro de concertación podría desempeñar asimismo un papel de mediación, organizando a los representantes de autores, investigadores, artistas, ONG, interlocutores sociales (sindicatos y empleadores), universidades, organizaciones profesionales, intermediarios e instituciones públicas, para que participen en el funcionamiento del foro jurídico en cooperación con la Comisión y las instituciones europeas de la EUIPO y el Observatorio.

⁽⁸⁾ Véase el punto 1.6.

⁽⁹⁾ COM(2017) 707 final.

⁽¹⁰⁾ Véase el punto 3.8.1.

5.2 Organización y sensibilización de los consumidores

5.2.1 Combatir la falsificación requiere también sensibilizar a los consumidores mediante campañas en los medios de comunicación a fin de lograr un mayor respeto de los derechos de propiedad intelectual, sin que en el ámbito de los derechos de autor se menoscabe su derecho a la «copia privada». Además, esas campañas deberían sensibilizar a los consumidores sobre los peligros para su salud y seguridad que presenta el uso de productos falsificados.

5.3 Mejora de la eficacia de los sistemas de ejecución judicial

5.3.1 A fin de mejorar la eficacia de los sistemas de ejecución judicial, el Comité apoya las propuestas de la Comisión ⁽¹¹⁾ en su llamamiento a los Estados miembros para que procedan a «la publicación sistemática de sentencias» y la de asignar un papel importante a la EUIPO y al Observatorio. Corresponde a la Comisión decidir cuál es el órgano más adecuado para organizar el debate entre las partes interesadas dentro de una «plataforma de DPI», y si ello hace que la política de DPI en Europa sea más coherente y apropiada para el mercado único. El CESE también considera conveniente estudiar la posibilidad de desarrollar otras herramientas de resolución alternativa de litigios (RAL) a fin de salvaguardar el principio de equidad.

5.3.2 Sin perjudicar la protección penal de los derechos de propiedad intelectual que la Comisión no ha recogido a nivel de la UE, el CESE respalda el trabajo de la Comisión por mejorar la observancia de los DPI en el mundo. En este marco, es necesario reforzar el trabajo de coordinación entre la OMPI (Organización Mundial de la Propiedad Intelectual) y la EUIPO.

6. Evaluación de la Comunicación de la Comisión

6.1 El CESE observa que las propuestas de la Comisión se centran principalmente en el ámbito judicial.

6.2 Sin perjuicio de la acción de la justicia, sería deseable establecer un marco de mediación judicial más fuerte entre las partes interesadas para elaborar propuestas de conciliación. Este procedimiento de conciliación permitiría resolver conflictos entre las distintas partes y evitaría procedimientos judiciales complejos, costosos y largos. Este principio ya existe en el sistema de patente unitaria, que cuenta con un centro de arbitraje y mediación. El CESE respalda los esfuerzos de la Comisión para seguir examinando esta cuestión en cooperación con la OPIUE, acoge favorablemente esta idea y es partidario de aplicarla en otros ámbitos de los derechos de propiedad intelectual.

6.3 El CESE apoya el llamamiento de la Comisión al sector para que adopte medidas de vigilancia adecuadas para luchar contra las infracciones a la propiedad intelectual. No obstante, sería deseable proporcionar previamente instrumentos institucionales concretos para que todas las partes interesadas se organicen y se sienten a la mesa para entablar y (en caso de que ya exista, por ejemplo, en forma de memorando de entendimiento) proseguir el diálogo y asignar los DPI a su legítimo propietario. Es necesario promover y desarrollar los acuerdos voluntarios entre titulares de derechos, plataformas de internet, publicidad en línea, distribución y proveedores de servicios financieros.

Bruselas, 14 de marzo de 2018.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

⁽¹¹⁾ COM(2017) 707 final, p. 8.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Consejo relativo al Programa de Investigación y Formación de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (2019-2020) que complementa Horizonte 2020, Programa Marco de Investigación e Innovación

[COM(2017) 698 final — 2017/312(NLE)]

(2018/C 237/06)

Ponente: **Jacques LEMERCIER**

Consulta	Comisión Europea, 18.1.2018 Consejo de la Unión Europea, 10.1.2018
Fundamento jurídico	Artículo 106 bis del Tratado Euratom y artículo 304 del TFUE
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobación en sección	09.3.2018
Aprobado en el pleno	14.3.2018
Pleno n.º	533
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	178/0/7

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Programa Euratom 2019-2020 continúa las actividades de investigación del Programa Euratom 2014-2018 y resulta totalmente coherente con este último. Las escasas modificaciones que contiene la propuesta de la Comisión inciden en su mayor parte en el presupuesto y tienen por objeto garantizar la continuidad del programa.

1.2 El CESE toma nota de estas modificaciones, teniendo en cuentas sus dictámenes anteriores sobre esta cuestión ⁽¹⁾.

1.3 El objetivo principal de la investigación sobre la fisión financiada por Euratom es reforzar la seguridad de las tecnologías nucleares. El CESE considera que debe prestarse la máxima atención posible a los aspectos de la seguridad tecnológica nuclear. La reducción y el almacenamiento de los residuos radiactivos de vida larga, el control de los materiales fisiónables y la protección radiológica también deben figurar entre las prioridades. Estas líneas de investigación deben darse a conocer en el marco del Foro Europeo de la Energía Nuclear (ENEF), en el que está representada la sociedad civil, incluido el CESE.

1.4 El CESE reitera y confirma el mensaje fundamental formulado al respecto en sus dictámenes anteriores, a saber, que *«es necesario conservar y ampliar los conocimientos en materia de tecnología nuclear, su aprovechamiento y sus consecuencias. El Programa Marco I+D de Euratom, gracias a su función de coordinación y concentración de recursos, así como de integración de los esfuerzos comunes, aporta a este respecto un valor añadido europeo significativo»* ⁽²⁾.

1.5 El CESE recuerda, asimismo, su deseo de que la Comisión Europea siga preconizando el desarrollo de energías no fósiles renovables y reequilibre el peso de la energía nuclear en las combinaciones energéticas nacionales.

1.6 Tras los numerosos incidentes ocurridos en las centrales europeas, se ha demostrado que la subcontratación es un factor de inseguridad en el mantenimiento de las centrales nucleares. El CESE considera que la subcontratación debe limitarse y estar muy regulada.

1.7 El CESE pide que se preste especial atención a estas cuestiones en el marco del *brexit* y el abandono del Tratado Euratom por el Reino Unido.

⁽¹⁾ DO C 34 de 2.2.2017, p. 66, DO C 181 de 21.6.2012, p. 111, y DO C 318 de 29.10.2011, p. 127.

⁽²⁾ DO C 181 de 21.6.2012, p. 111 y DO C 318 de 29.10.2011, p. 127.

2. Síntesis del documento de la Comisión

2.1 El objetivo de la propuesta de la Comisión es adoptar un nuevo reglamento que prorrogue todas las actividades de investigación llevadas a cabo en virtud del Reglamento (Euratom) n.º 1314/2013 del Consejo relativo al Programa de Investigación y Formación de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (2014-2018) que complementa Horizonte 2020, Programa Marco de Investigación e Innovación.

2.2 La propuesta de Programa Euratom 2019-2020 complementa el programa Horizonte 2020, puesto que establece el presupuesto para las acciones directas e indirectas, fija los objetivos de investigación y desarrollo (I+D) y enumera los instrumentos de apoyo a la I+D.

2.3 De conformidad con el artículo 7 del Tratado Euratom, la duración del actual Programa Euratom (2014-2018) no puede exceder de cinco años. La propuesta pretende garantizar la continuidad sin fisuras del programa durante el período 2019-2020. Este enfoque garantizará una mayor coherencia con el calendario de Horizonte 2020. Esto es aún más importante si se tiene en cuenta que Horizonte 2020 y los programas de Euratom persiguen objetivos que se refuerzan mutuamente.

3. Observaciones generales

3.1 El CESE toma nota de las conclusiones de la Comisión sobre la evaluación intermedia del Programa Euratom 2014-2018 y, en particular, el hecho de que los análisis efectuados por la Comisión «no suscitaron ninguna conclusión definitiva que pusiera en tela de juicio la estrategia y el formato del programa 2014-2018 o que exigiera una propuesta de revisión del ámbito de aplicación, las actividades o el modo de ejecución del programa en el período 2019-2020».

3.2 El CESE señala asimismo que la consulta pública llevada a cabo entre octubre de 2016 y enero de 2017 para documentar la evaluación intermedia del Programa Euratom 2014-2018 y la propuesta de Programa Euratom 2019-2020 ha puesto de manifiesto valoraciones globalmente positivas: el 80 % de los participantes consideraron el programa pertinente (de acuerdo o muy de acuerdo). Por otra parte, los participantes valoraron en particular los resultados obtenidos en lo que respecta a la educación y la formación, la investigación sobre la gestión de los residuos, la seguridad de los reactores existentes y la investigación sobre la fusión. No obstante, no parece que el programa haya tenido un efecto de palanca en las inversiones privadas.

3.3 Por último, la Comisión se compromete a velar por que las recomendaciones formuladas por las distintas partes interesadas se tengan en cuenta a la hora de preparar el programa de trabajo de Euratom 2019-2020 o en el marco de sus actividades ordinarias de supervisión y gestión del Programa Euratom y que las recomendaciones sobre aspectos a más largo plazo se aborden en la evaluación de impacto ex ante del próximo Programa Euratom con arreglo al nuevo marco financiero plurianual (a partir de 2020).

3.4 El CESE toma nota de todo ello y, habida cuenta de sus dictámenes anteriores sobre este tema, expresa su apoyo a la propuesta de la Comisión.

3.5 De acuerdo con lo expuesto en sus dictámenes anteriores, el CESE hace hincapié en que el objetivo principal de la investigación sobre la fisión financiada por Euratom es reforzar la seguridad de las tecnologías nucleares. El CESE considera que debe prestarse la máxima atención posible a los aspectos de la seguridad tecnológica nuclear. La reducción y el almacenamiento de los residuos radiactivos de vida larga, el control de los materiales fisiónables y la protección radiológica también deben figurar entre las prioridades.

3.6 El CESE destaca una vez más *que es necesario conservar y ampliar los conocimientos en materia de tecnología nuclear, su aprovechamiento y sus consecuencias. El Programa Marco I+D de Euratom, gracias a su función de coordinación y concentración de recursos, así como de integración de los esfuerzos comunes, aporta a este respecto un valor añadido europeo significativo* ⁽³⁾.

Bruselas, 14 de marzo de 2018.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

⁽³⁾ DO C 181 de 21.6.2012, p. 111 y DO C 318 de 29.10.2011, p. 127.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre:

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo relativa al seguimiento del Plan de Acción sobre el IVA — Hacia un territorio único de aplicación del IVA en la UE — Es hora de decidir

[COM(2017) 566 final]

Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 904/2010 en lo que se refiere al sujeto pasivo certificado

[COM(2017) 567 final — 2017/0248 (CNS)]

Propuesta de Reglamento de Ejecución del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 282/2011 en lo que respecta a determinadas exenciones relacionadas con las operaciones intracomunitarias

[COM(2017) 568 final — 2017/0249 (NLE)]

Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE en lo que se refiere a la armonización y la simplificación de determinadas normas del régimen del impuesto sobre el valor añadido y se introduce el régimen definitivo de tributación de los intercambios entre los Estados miembros

[COM(2017) 569 final — 2017/0251 (CNS)]

(2018/C 237/07)

Ponente: **Giuseppe GUERINI**

Coponente: **Krister ANDERSSON**

Consulta	Consejo de la Unión Europea, 23.10.2017 Comisión Europea, 17.11.2017, 13.12.2017
Fundamento jurídico	Artículo 113 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en sección	28.2.2018
Aprobación en el pleno	14.3.2018
Pleno n.º	533
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	185/9/7

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE considera que el actual régimen del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) de la UE está muy fragmentado y es muy complejo, por lo que reduce y distorsiona el comercio y la inversión creando cargas administrativas extensas e innecesarias y obstáculos comerciales para las empresas.

1.2. El CESE opina que el régimen del IVA debe estar orientado a facilitar el funcionamiento adecuado del mercado interior. Concretamente, debe reducirse la fragmentación del régimen del IVA y su administración debe ser más eficiente, sobre todo en lo relativo al comercio transfronterizo, y debe modernizarse dado el aumento de la globalización y la digitalización de la economía.

1.3. El CESE acoge con satisfacción la determinación de la Comisión Europea de cerrar la brecha del IVA, así como la reciente Directiva (UE) 2017/1371 sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal, que prevé la participación de la Fiscalía Europea en casos de fraude en el ámbito del IVA que supongan un perjuicio superior a 10 millones de euros.

1.4. El CESE considera que las autoridades fiscales deben investigar cómo las tecnologías del futuro pueden contribuir a la lucha contra el fraude en el ámbito del IVA. Las tecnologías digitales también pueden constituir una herramienta útil para simplificar la carga administrativa que recae tanto sobre las empresas como sobre las autoridades fiscales y aportar la transparencia necesaria. En concreto, los Estados miembros deberían crear foros adecuados para intercambiar buenas prácticas en la obtención de ingresos y sobre cómo desarrollar tecnologías que faciliten una recaudación de impuestos adecuada en las situaciones de comercio transfronterizo. Debería ponderarse la realización de un análisis en profundidad sobre la posibilidad de aplicar tipos de IVA más altos a los bienes de lujo. Es preciso debatir sobre regímenes de devolución del IVA y formularios y procesos fiscales eficaces además de sobre sistemas sencillos para intercambiar información sobre defraudadores. La Comisión Europea debe contribuir al establecimiento de tales foros institucionales, impulsando de este modo el crecimiento y reduciendo las pérdidas de ingresos.

1.5. El CESE opina que una ventanilla única operativa es una parte esencial de un sistema basado en el Estado miembro de destino. Por tanto, acoge con satisfacción las iniciativas de la Comisión, como la propuesta de extensión de la miniventanilla única para todos los servicios de empresa a consumidor y las ventas de bienes de empresa a consumidor, tanto intracomunitarias como procedentes de terceros países.

1.6. El CESE pide a todas las instituciones implicadas en el proceso de reforma del régimen del IVA que exploren cómo puede introducirse **lo antes posible** un régimen común tanto para los **servicios** como para los bienes, con lo que se aliviarán los problemas que se prevé que surjan debido a la existencia de dos regímenes, uno para los bienes y otro para los servicios. El CESE consideraría positivo que se introdujera un régimen de este tipo, en tanto que sea coherente con el principio de neutralidad fiscal.

1.7. El CESE subraya la importancia de la neutralidad fiscal entre diferentes empresas y señala que los pagos del IVA no deben afectar negativamente a la liquidez de algunas empresas. A este respecto, los importadores de mercancías deben tener la obligación de pagar el IVA cuando los productos se comercialicen de manera efectiva y no cuando dichos productos simplemente han sido importados y depositados.

1.8. En lo relativo al sujeto pasivo certificado, el CESE señala que la Comisión considera que este concepto es importante para la transición hacia un régimen del IVA basado en el principio de destino, y comparte la opinión de que las empresas cuya fiabilidad fiscal esté demostrada deben poder beneficiarse de medidas de simplificación adecuadas.

1.9. El CESE llama la atención sobre el hecho de que, puesto que los Estados miembros necesitarán cierto tiempo para alcanzar un acuerdo sobre el sujeto pasivo certificado y para certificar a la mayoría de las empresas, y puesto que las soluciones rápidas descritas en la propuesta son tan importantes para el funcionamiento del régimen del IVA, el CESE animaría a los Estados miembros a adoptar las soluciones rápidas para todas las empresas antes de que se desarrolle plenamente el concepto de sujeto pasivo certificado.

1.10. En lo que respecta a determinadas exenciones relacionadas con las operaciones intracomunitarias incluidas en la propuesta por la que se modifica el Reglamento de Ejecución n.º 282/2011, el CESE señala que la solicitud del Consejo por la que pide a la Comisión que simplifique y aclare el marco jurídico relativo a las exenciones parece ser una herramienta útil para reducir el fraude y limitar los costes de cumplimiento para las pymes.

1.11. El CESE considera importante que la Comisión lleve a cabo una evaluación exhaustiva del impacto de la legislación, con el objetivo de determinar (incluido en términos cuantitativos) las repercusiones prácticas del Plan de Acción del IVA en conjunto para las personas físicas, las empresas y las autoridades fiscales.

1.12. El CESE vuelve a señalar que debe hacerse todo lo posible para aplicar el régimen definitivo del IVA en un plazo razonable, ya que, de lo contrario, existe un riesgo de que los objetivos marcados no se cumplan o solo se cumplan parcialmente, lo que supondría un perjuicio para el mercado interior, y las empresas y consumidores europeos.

2. Introducción y antecedentes

2.1. Con su Comunicación titulada *Hacia un territorio único de aplicación del IVA en la UE — Es hora de decidir*, publicada el 7 de abril de 2016, la Comisión presentó su plan de acción dirigido a la modernización del régimen del IVA de la UE y anunció una serie de propuestas específicas con este fin.

2.2. En particular, el plan de acción prevé: **i)** modernizar el régimen del IVA, adaptándolo a las nuevas tecnologías digitales; **ii)** facilitar el cumplimiento del IVA por parte de las pymes; **iii)** desarrollar una política adecuada para el establecimiento de los tipos del IVA; **iv)** reducir la brecha del IVA en los Estados miembros y hacer frente al fraude fiscal.

2.3. Puesto que el comercio transfronterizo en la UE asciende a más de 4,1 billones de euros (exportaciones) y 3,9 billones de euros (importaciones), un régimen del IVA que funcione adecuadamente es primordial para todos los ciudadanos europeos.

2.4. El 1 de diciembre de 2016, la Comisión publicó dos propuestas: una sobre el IVA aplicado al comercio electrónico transfronterizo ⁽¹⁾ y otra sobre los tipos del IVA aplicados a las publicaciones electrónicas ⁽²⁾.

2.5. El 21 de diciembre de 2016, con el fin de reducir el fraude en el ámbito del IVA y responder a las solicitudes de algunos Estados miembros en el Consejo, la Comisión publicó una propuesta sobre la aplicación temporal de un mecanismo de inversión del sujeto pasivo a los suministros de bienes y las prestaciones de servicios cuyo valor sea superior a 10 000 euros.

2.6. En octubre de 2017, la Comisión Europea publicó otro paquete de medidas en materia de IVA. Este paquete incluye: **i)** una propuesta por la que se modifica la actual Directiva 2006/112/CE sobre el IVA mediante la introducción del concepto de sujeto pasivo certificado, además de ciertas medidas correctoras ⁽³⁾; **ii)** medidas para sentar las bases de una transición gradual hacia el principio de imposición en el Estado miembro de destino y la responsabilidad del proveedor como norma general ⁽⁴⁾; **iii)** una propuesta por la que se modifica el Reglamento de Ejecución n.º 282/2011 para armonizar y simplificar las normas relativas a la prueba del transporte intracomunitario de los bienes para fines de exención del IVA ⁽⁵⁾; **iv)** una propuesta por la que se modifica la normativa en materia de cooperación administrativa entre autoridades nacionales en el ámbito del IVA ⁽⁶⁾.

2.7. Concretamente, la Comisión ha presentado cuatro «soluciones rápidas» con el objetivo de reducir la carga administrativa que recae sobre las empresas en el régimen actual. Estas cuatro soluciones rápidas son: **i)** la simplificación de las normas en materia de IVA para las empresas que transportan bienes de un Estado miembro a otro en el que se almacenan antes de ser suministrados a un cliente conocido de antemano; **ii)** la simplificación y armonización de las normas relativas a las operaciones en cadena; **iii)** la simplificación de la prueba del transporte de bienes entre dos Estados miembros. Estas simplificaciones se limitan a las empresas consideradas como sujetos pasivos certificados. La cuarta solución rápida, relativa al número de IVA de los socios comerciales registrados en el sistema electrónico de verificación del número de IVA de la UE (VIÉS), estará disponible tanto para las empresas consideradas como sujetos pasivos certificados como para las que no lo son.

2.8. De cara al futuro, la intención de la Comisión es reemplazar gradualmente el actual sistema transitorio para la fiscalidad del comercio entre Estados miembros por un acuerdo definitivo basado en el principio de aplicar impuestos a los bienes en el país de destino, mediante una serie de medidas legislativas y ajustes progresivos.

3. Observaciones generales: la lucha contra el fraude y la cooperación entre autoridades nacionales

3.1. El actual régimen del IVA está muy fragmentado y es muy complejo, por lo que reduce y distorsiona el comercio y las inversiones creando cargas administrativas extensas e innecesarias y obstáculos comerciales para las empresas.

3.2. El CESE opina que el régimen del IVA de la UE debe estar orientado a facilitar el funcionamiento adecuado del mercado interior. Concretamente, debe reducirse la fragmentación del régimen del IVA de la UE y su administración debe ser más eficiente, sobre todo en lo relativo al comercio transfronterizo, y debe modernizarse dado el aumento de la globalización y la digitalización de la economía.

3.3. Al mismo tiempo, el Comité comparte el punto de vista de la Comisión en cuanto a que el fraude del IVA constituye un problema importante (según muestran los datos que sitúan la pérdida de ingresos por fraude en 151 000 millones de euros), en torno al cual deben adoptarse medidas prácticas y cada vez más eficaces para reducir las prácticas ilegales, aunque sin debilitar la consolidación del mercado único ⁽⁷⁾.

⁽¹⁾ COM(2016) 757 final

⁽²⁾ COM(2016) 758 final

⁽³⁾ COM(2017) 567 final

⁽⁴⁾ COM(2017) 566 final

⁽⁵⁾ COM(2017) 568 final

⁽⁶⁾ COM(2017) 569 final

⁽⁷⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre el tema «Derogación del IVA — Inversión del sujeto pasivo», concretamente los puntos 1.2–3.2. (DO C 288 de 31.8.2017, p. 52).

3.4. El CESE acoge con satisfacción la determinación de la Comisión Europea de cerrar la brecha del IVA, así como la reciente Directiva (UE) 2017/1371 sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal, que prevé la participación de la Fiscalía Europea en casos de fraude en el ámbito del IVA que supongan un perjuicio superior a 10 millones de euros.

3.5. Por consiguiente, es importante otorgar prioridad al objetivo de garantizar un auténtico mercado interior y combatir el fraude obteniendo sin demora resultados tangibles en este ámbito mediante **una mayor cooperación entre las autoridades fiscales** en lo que respecta al **intercambio de información** y a la creación de bases de datos y plataformas para el intercambio de datos entre las diferentes autoridades nacionales en apoyo a una aplicación eficaz de la normativa fiscal. Concretamente, el CESE insta a la Comisión y a las autoridades fiscales nacionales a cooperar diariamente de forma más estrecha e intensa para garantizar que se reúnen los requisitos de un mercado interior y que se reducen los costes administrativos tanto para las empresas como para las autoridades fiscales. Además, la Comisión Europea y las autoridades fiscales, en cooperación con la sociedad civil organizada y otras partes interesadas, deben investigar cómo las tecnologías del futuro pueden contribuir a luchar contra los fraudes en el ámbito del IVA, puesto que las nuevas tecnologías pueden ser una herramienta útil para simplificar la carga administrativa que recae sobre las empresas y las administraciones tributarias, así como para aportar la transparencia necesaria.

3.6. El CESE subraya que los Estados miembros necesitan crear foros adecuados para el intercambio de buenas prácticas en la recaudación de ingresos y sobre cómo desarrollar tecnologías que faciliten una recaudación de impuestos adecuada en las situaciones de comercio transfronterizo. En particular, es preciso debatir sobre regímenes eficientes de devolución del IVA y formularios y procesos fiscales además de sobre sistemas eficientes para el intercambio de información sobre defraudadores. La Comisión Europea debe contribuir al establecimiento de tales foros institucionales, impulsando de este modo el crecimiento y reduciendo las pérdidas de ingresos.

4. Principio de destino y tipos impositivos

4.1. Como afirma en su Dictamen acerca del tema «*Plan de acción sobre el IVA*»⁽⁸⁾, el CESE opina que la revisión del régimen actual debe dar lugar a un régimen del IVA definitivo que no solo sea **claro**, sólido y **global**, sino también **proporcionado** para las empresas y adaptado a la rapidez de los cambios en la economía y los mercados.

4.2. En este contexto, el Comité acoge con satisfacción la propuesta de optar por el principio del **país de destino** como base para el sistema definitivo de IVA, en la medida en que se espera que cree unas condiciones de competencia equitativas a todos los proveedores de un mismo mercado nacional y provoque menos distorsiones en el mercado de la UE.

4.3. Una ventanilla única operativa es una parte esencial de un sistema basado en el Estado miembro de destino. Por tanto, acoge con satisfacción las iniciativas de la Comisión, como la propuesta de extensión de la miniventanilla única para todos los servicios de empresa a consumidor y las ventas de bienes de empresa a consumidor, tanto intracomunitarias como procedentes de terceros países. Sin una ventanilla única que funcione plenamente, basada en auditorías en el país de origen, simplificaciones expansibles y la capacidad de compensar el IVA soportado de todos los Estados miembros, cualquier sistema basado en el Estado miembro de destino aumentará considerablemente la carga administrativa, sobre todo para las pymes.

4.4. El CESE subraya la importancia de la neutralidad fiscal entre diferentes empresas y señala que los pagos del IVA no deben afectar negativamente a la liquidez de algunas empresas. A este respecto, los importadores de mercancías en mercados nacionales específicos deben tener la obligación de pagar el IVA cuando los productos se comercialicen de manera efectiva y no cuando dichos productos simplemente han sido importados y depositados a la espera de su posterior comercialización.

4.5. En lo que respecta a la primera fase del plan de acción, que se centra en determinados suministros de bienes, el Comité pide a todas las instituciones implicadas en el proceso de reforma del régimen del IVA que exploren cómo puede introducirse **lo antes posible** un régimen común para los **servicios** y los bienes, con lo que se aliviarán los problemas que se prevé que surjan debido a la existencia de dos regímenes, uno para los bienes y otro para los servicios.

4.6. Esto es especialmente relevante dado que, en la economía digital, la línea que separa a los bienes y los servicios es **cada vez menos clara**, y probablemente siga cambiando en el entorno actual, en el que la tecnología evoluciona a un ritmo mucho más rápido que las normas desarrolladas por las instituciones pertinentes. Por consiguiente, el CESE pide a la Comisión Europea que tenga en cuenta y, en su caso, aborde esta cuestión dentro de la reforma en curso del sistema del IVA.

⁽⁸⁾ DO C 389 de 21.10.2016, p. 43.

4.7. El CESE considera que la política de tipos de IVA que persigue la Comisión y que está dirigida a otorgar a los Estados miembros una mayor flexibilidad en cuanto a tipos reducidos debería, en principio, ser compatible con el principio del país de destino, dado que es probable que en este régimen haya una menor distorsión del comercio.

4.8. Sin embargo, otorgar a los Estados miembros una mayor libertad para definir sus propios tipos impositivos no debe dar lugar a una fragmentación y una complicación excesivas del sistema en conjunto. Por tanto, conviene adoptar un enfoque proporcionado, que dé lugar a un marco de aplicación **claro y predecible**, sobre todo por el bien de las pymes y con el fin de reducir los costes de cumplimiento para los operadores económicos en general ⁽⁹⁾.

4.9. Por consiguiente, es preciso limitar el número de excepciones a **casos específicos y debidamente justificados**, con el objetivo de garantizar un marco regulador uniforme y predecible.

4.10. En cuanto a las posibles excepciones, el Comité considera que el objetivo adoptado por la Comisión de apoyar la innovación social y reforzar el pilar social europeo podría justificar tipos reducidos para las empresas sociales y el sector de los servicios sociales, sobre la base de las iniciativas específicas que los Estados miembros decidan emprender con este fin dentro del nuevo marco jurídico por el que se regula el IVA.

4.11. Es importante crear una herramienta de información en línea que permita a las empresas mantenerse al corriente de los diferentes regímenes de tipos impositivos de los veintiocho Estados miembros. Esta herramienta debe ser de fácil acceso, fiable y preferiblemente disponible en todas las lenguas de la UE.

5. Sujeto pasivo certificado

5.1. En lo relativo al sujeto pasivo certificado, el CESE señala que la Comisión considera que este concepto es importante para la transición hacia un régimen del IVA basado en el principio de destino, y comparte la opinión de que las empresas cuya fiabilidad fiscal esté demostrada deben poder beneficiarse de medidas de simplificación adecuadas.

5.2. Aunque el concepto de sujeto pasivo certificado y su uso como inversión del sujeto pasivo pueden ofrecer un alivio considerable para las empresas, creemos que para que las empresas, y sobre todo las pymes, puedan solicitar esta certificación es fundamental que se apliquen criterios y normas armonizados, claros y proporcionados entre los Estados miembros, con el fin de facilitar el acceso más generalizado posible al estatuto de sujeto pasivo certificado.

5.3. Puesto que los Estados miembros necesitarán cierto tiempo para alcanzar un acuerdo sobre el sujeto pasivo certificado y para certificar a la amplia mayoría de las empresas, y puesto que las soluciones rápidas descritas en la propuesta son tan importantes para el funcionamiento del régimen del IVA, el CESE animaría a los Estados miembros a adoptar las soluciones rápidas para todas las empresas antes de que se desarrolle plenamente el concepto de sujeto pasivo certificado.

5.4. El CESE también coincide en que, para sacar el máximo partido al estatuto de sujeto pasivo certificado, es preciso crear sistemas de almacenamiento electrónico adecuadamente desarrollados, que deben ser fácilmente accesibles para las autoridades fiscales nacionales.

5.5. No obstante, dado el texto actual de la propuesta de la Comisión, no es posible ofrecer una evaluación más rigurosa y detallada de este concepto, puesto que **aún es poco preciso** y no está claro cuáles serán las repercusiones prácticas de su aplicación.

5.6. Por ello, en este momento el CESE simplemente señalaría que el instrumento del sujeto pasivo certificado debe completarse con criterios de aplicación claros y transparentes. En este sentido, cabe señalar que establecer criterios similares a los que regulan el concepto de operador económico autorizado podría dar lugar a un acceso limitado al régimen del sujeto pasivo certificado y a las soluciones rápidas, ya que solo englobaría a una pequeña minoría de la comunidad empresarial. Existe un riesgo de que el régimen del sujeto pasivo certificado solo sea accesible a muy pocas empresas.

5.7. Este concepto debe someterse a un **control minucioso** por parte de la Comisión Europea, especialmente durante la primera fase de su aplicación, con el objetivo de evitar que los beneficios generados por el uso del concepto de sujeto pasivo certificado en términos de simplificación fiscal y facilidad de cumplimiento se vean superados por una pérdida de seguridad jurídica y uniformidad normativa en el mercado interior.

⁽⁹⁾ Véase el Dictamen del CESE acerca del tema «Plan de acción sobre el IVA» (DO C 389 de 21.10.2016, p. 43), puntos 3.1.6 y 3.1.7.

5.8. En cuanto a la propuesta por la que se modifica el Reglamento de Ejecución n.º 282/2011 en lo que respecta a determinadas exenciones relacionadas con las operaciones intracomunitarias, el CESE señala que la solicitud del Consejo por la que pide a la Comisión que aclare y simplifique el marco jurídico relativo a las exenciones parece ser una herramienta útil para reducir el fraude y limitar los costes de cumplimiento para las pymes.

6. Próximos pasos y observaciones finales

6.1. En general, el CESE considera importante que la Comisión lleve a cabo una evaluación exhaustiva del impacto de la legislación, con el objetivo de determinar (incluido en términos cuantitativos) las repercusiones prácticas del Plan de Acción del IVA en conjunto para las personas físicas, las empresas y las autoridades fiscales.

6.2. Por último, el CESE señala, en referencia a su anterior Dictamen acerca del tema «Plan de acción sobre el IVA» ⁽¹⁰⁾, que es importante aplicar todas las diferentes partes del plan de acción como un conjunto indivisible.

6.3. El Comité vuelve a señalar que debe hacerse todo lo posible para aplicar el régimen definitivo del IVA en un plazo razonable, ya que, de lo contrario, existe un riesgo de que los objetivos marcados no se cumplan o solo se cumplan parcialmente, lo que supondría un perjuicio para el mercado interior y para las empresas europeas que operan en el mismo.

Bruselas, 14 de marzo de 2018.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

⁽¹⁰⁾ DO C 389 de 21.10.2016, p. 43

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la culminación de la unión bancaria

[COM(2017) 592 final]

(2018/C 237/08)

Ponente: **Carlos TRIAS PINTÓ**

Coponente: **Daniel MAREELS**

Consulta	Comisión Europea, 17.11.2017
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	unión económica y monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en la sección	28.2.2018
Aprobado en el pleno	14.3.2018
Pleno n.º	533
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	180/3/4

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE apoya las medidas adoptadas desde 2012, que han contribuido de manera decisiva a la estabilidad financiera y han roto el círculo vicioso que existía entre los sistemas bancarios y sus emisores soberanos.

1.2 Por lo tanto, acogemos con satisfacción —y pedimos que se aplique de manera concreta— el nuevo conjunto de medidas propuestas por la Comisión Europea para completar la unión económica y monetaria (UEM) y avanzar hacia una **zona monetaria óptima**, superando la resistencia actual y logrando cuanto antes una mayor precisión que permita realizar el tercer pilar de la unión bancaria, gracias a la reducción progresiva y la mutualización de los riesgos financieros. En efecto, la realización de la unión bancaria —y de la Unión de Mercados de Capitales— debería permitir el pleno establecimiento de la unión financiera, uno de los pilares fundamentales de la UEM.

1.3 En concreto, el CESE apoya los distintos objetivos propuestos para reforzar el Mecanismo Único de Supervisión (MUS) y el Mecanismo Único de Resolución (MUR) a fin de facilitar la reducción gradual de los riesgos financieros y, finalmente, dar paso a un **sistema paneuropeo de garantía de depósitos** que, además de garantizar la liquidez, permita asumir pérdidas y completar el tercer pilar de la unión bancaria.

1.4 Para que esto sea posible, habrá que proseguir en paralelo con los esfuerzos por compartir y reducir los riesgos de solvencia y liquidez en el sector financiero. El Comité reafirma su posición anterior a este respecto, tal como ya indicó en su dictamen sobre las propuestas relativas al Sistema Europeo de Garantía de Depósitos (SEGD). La cuestión de los préstamos dudosos, junto a otras cuestiones en este ámbito, debería claramente seguir siendo de máxima prioridad, sobre todo ahora que la economía vuelve a crecer.

1.5 Al cabo de más de dos años de aplicación, las propuestas iniciales sobre un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos (SEGD) siguen sin dar resultados, por lo que probablemente sería una buena idea adoptar un enfoque diferente. La Comunicación objeto de examen permite ampliar el debate y adoptar un enfoque gradual para la realización del SEGD, un enfoque que el Comité apoya. Es importante no perder el impulso en la realización de la unión bancaria y tener en cuenta las conclusiones extraídas durante las negociaciones. En todo caso, el Comité cree necesario que tanto el SEGD como las medidas pertinentes de limitación del riesgo se aborden y se pongan en marcha sin demora y en paralelo, con arreglo a un calendario claro y concreto.

1.6 El Comité también respalda la decisión de que durante la primera fase se prevea únicamente la cobertura de liquidez, que aumentará con el paso de los años. Al mismo tiempo, los sistemas nacionales de garantía de depósitos, que se encargan de cubrir las pérdidas, deberían seguir recibiendo toda la atención necesaria. De hecho, para facilitar en la mayor medida posible la transición posterior a la segunda fase, y en aras de la confianza mutua, el Comité considera importante que se adopten rápidamente medidas para racionalizar, en la medida de lo posible, los sistemas nacionales. También es importante abordar los problemas heredados y el riesgo moral.

1.7 La cobertura de pérdidas se añadirá en la segunda fase, pero la transición no es automática. El Comité considera que la propuesta de decisión formal debería fundamentarse en la base más amplia posible. Por lo tanto, conviene que la Comisión no tome sola esta decisión, sino que lo haga conjuntamente con el Consejo y el Parlamento.

1.8 El aumento progresivo de la cobertura de pérdidas en el SEGD se considera, en principio, positivo, pero los mecanismos de aplicación de este sistema deberían ser objeto de mayor atención en los textos.

1.9 Por lo demás, la Comunicación formula una serie de puntos en términos muy generales y presenta propuestas «en modo condicional». Sin duda, esto deja margen para nuevos debates, pero a veces se produce a expensas de la firmeza. También hay una serie de aspectos importantes que no se abordan debidamente o se pasan por alto. El Comité pide que se avance rápidamente, junto con todas las partes interesadas, y que se concreten las propuestas. Por otra parte, los Estados miembros deben asumir sus responsabilidades y seguir trabajando en las medidas adoptadas con anterioridad, en particular las relativas a los sistemas de garantía de depósitos. Esto es muy importante, sobre todo en el contexto de un enfoque progresivo, tal como se establece en la Comunicación objeto de examen.

1.10 En consonancia con el objetivo de crear un sistema paneuropeo de garantía de depósitos, es fundamental que pueda funcionar inmediatamente el Fondo Monetario Europeo, en su función de cortafuegos para el MUR como prestamista de última instancia. El CESE también apoya firmemente las funciones previstas de este organismo para hacer frente a los denominados choques asimétricos.

1.11 La mejora y consolidación de los pilares de la unión bancaria y la aplicación del **código normativo único** deben ir acompañadas de la aplicación por el sector financiero de los **ODS para 2030** y los compromisos de París sobre el cambio climático, ofreciendo así un trato más favorable respecto de los requisitos de capital a las inversiones en la economía ecológica y a las diversas operaciones de «préstamos inclusivos» no complejas a largo plazo, como las hipotecas, en particular las relacionadas con la eficiencia energética, la instalación de paneles solares, etc.

1.12 Del mismo modo, la tecnología financiera y otras innovaciones financieras (como las cadenas de bloques y los contratos inteligentes) constituyen un nuevo llamamiento a la acción para completar y revitalizar la unión bancaria y mejorar la inclusión financiera y digital de los ciudadanos europeos, de acuerdo con los objetivos estratégicos de la UE. En la formulación actual de los ODS para 2030, siete de los diecisiete objetivos tienen que ver con la inclusión financiera, mientras que la inclusión digital que permitiría garantizarla o, al contrario, ponerla en peligro en un nuevo contexto, interviene en casi todos ellos, explícita o implícitamente.

1.13 Como ya lo ha señalado en varios dictámenes, el CESE reitera su compromiso con un ecosistema financiero diverso en el que coexistan grandes actores paneuropeos, bancos pequeños y medianos y otras entidades no bancarias centrados de forma fiable en financiar la economía real en pie de igualdad, en un entorno de riesgo sistémico muy reducido. Diversidad, transparencia y sostenibilidad son los mejores antídotos contra futuras crisis financieras.

1.14 A juicio del CESE, es imperativo ahora fomentar la participación de los países que no forman parte de la zona del euro. Al mismo tiempo, cada uno de los tres pilares de la unión bancaria debe contribuir a reforzar la arquitectura financiera mundial, incrementando la cooperación a nivel europeo e internacional al amparo de su marco reglamentario y aportando su experiencia, en particular a los treinta países no europeos cuya referencia monetaria es el euro, incluidos los países francófonos de África.

2. Antecedentes, contexto y resumen de la nueva Comunicación

2.1 La Gran Recesión, iniciada hace diez años, puso a prueba el euro y supuso graves costes de distinta intensidad para los países miembros de la zona del euro, contagiando los efectos negativos del rescate financiero al riesgo soberano.

2.2 La unión bancaria surgió en 2012 con el objetivo de crear un sistema financiero unificado e integrado para la aplicación eficaz de la política monetaria, permitir la adecuada diversificación de los riesgos entre los Estados miembros y restaurar la confianza en el sistema bancario de la zona del euro, en respuesta a las **deficiencias estructurales** en el diseño incompleto del euro. Los positivos cambios de política monetaria del Banco Central Europeo (BCE) y de política presupuestaria en los Estados miembros de la UE permitieron avanzar hacia la unión económica y monetaria (UEM). El reto hoy consiste en **extender el euro a los 27 Estados miembros de la UE** y completar el **tercer pilar** de la unión bancaria.

2.3 Frente a las amenazas populistas y los crecientes riesgos de las derivas nacionalistas, en buena medida producto de una desigualdad acrecentada por los choques asimétricos de la zona del euro, emerge un amplio consenso político para completar la unión financiera (bancaria y de mercado de capitales), con el fin de preservar la **estabilidad financiera** y la **integridad territorial** de la UE frente a **los venenos del nacionalismo**, como los ha denominado el presidente Juncker.

2.4 Otro importante desafío de nuevo cuño se refiere a la **tecnología financiera (FinTech)** y otras innovaciones en las infraestructuras financieras, que hasta ahora escapan a menudo de la lupa de la **supervisión financiera**. En su Comunicación de septiembre de 2017 «Reforzar la supervisión integrada para fortalecer la Unión de los Mercados de Capitales y la integración financiera en un entorno cambiante, la Comisión afirma que «al desarrollar la Unión Financiera, las oportunidades que ofrece la innovación financiera deben utilizarse en todo su potencial, pero también deben gestionarse los nuevos riesgos». En ella se anuncia también la presentación de un plan de acción para principios de 2018 ⁽¹⁾.

2.5 Los avances hacia la unión bancaria que se lograron con el establecimiento de las funciones **normativas, de control y sanción** del **Mecanismo Único de Supervisión (MUS)** ⁽²⁾ y el **Mecanismo Único de Resolución (MUR)**, principales hitos junto al **código normativo único** enunciado en «Una hoja de ruta hacia la Unión Bancaria», se relajaron durante los años posteriores de incipiente recuperación económica, propiciados por aquellos socios de la zona del euro que preferían renunciar a las sinergias de la integración financiera antes que mutualizar riesgos.

2.6 Así, nos encontramos con una amplia batería de declaraciones y propuestas que han generado progresos pero que no han culminado el **proceso de reducción y distribución de riesgos**. Los legisladores de la UE aún no han aportado respuestas suficientemente concretas sobre la manera en que conviene completar la unión económica y monetaria, en particular, con respecto a la Directiva de 2014, reforzada por el Consejo en 2017 ⁽³⁾; la propuesta de Reglamento de noviembre de 2015; el parcial y ulterior desarrollo de la Unión de Mercados de Capitales; la puesta en marcha del Plan de acción de servicios financieros destinados a los consumidores (2017); las nuevas medidas en relación con la reducción de los préstamos no productivos ⁽⁴⁾, etc.

2.7 La propuesta de Reglamento de 2015 mencionada anteriormente preveía el desarrollo gradual y progresivo de un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos (SEGD). La primera fase consistiría en un enfoque de reaseguro, después se pasaría gradualmente a un sistema mutualizado (coaseguro) y, en la tercera y última fase, se llegaría a una situación en la que el riesgo, a partir de 2024, sería asumido plenamente por el Sistema Europeo de Garantía de Depósitos. Paralelamente a este proyecto, la Comisión anunció una serie de medidas para reducir el riesgo en la unión bancaria. Lamentablemente, hasta ahora las negociaciones no han obtenido los resultados esperados.

2.8 También queda mucho trabajo por hacer en los sistemas nacionales de garantía de depósitos, que podrían ayudar a allanar el camino. Dos de los problemas que se plantean son que, por una parte, sigue habiendo algunas diferencias significativas entre los Estados miembros a la hora de aplicar las normas de la Directiva relativa a los sistemas de garantía de depósitos y, por otra, es necesario mejorar el intercambio de información y los instrumentos para promover la coordinación entre los sistemas de garantía de depósitos nacionales ⁽⁵⁾.

2.9 Para superar este bloqueo entre los legisladores, la Comunicación examinada refuerza el criterio de **recapitalización interna (bail in)** y propone, por una parte, un mecanismo de protección común para el Fondo Único de Resolución, y por otra, una hoja de ruta más dilatada para el **Sistema Europeo de Garantía de Depósitos** que comience con el **reaseguro** (solo aportando gradualmente cobertura de liquidez mientras la banca nutre el fondo común) y

⁽¹⁾ Véase COM(2017) 542 final (punto 4, p. 11 y siguientes).

⁽²⁾ Reglamento (UE) n° 1024/2013 del Consejo (DO L 287 de 29.10.2013, p. 63).

⁽³⁾ El 16 de junio de 2017, el Consejo acordó una jerarquía de los acreedores bancarios en los procedimientos de insolvencia, en el marco de una directiva para que los Estados miembros establezcan una clara subordinación de depósitos no garantizados que tendrían que ser «rescatados» en caso de quiebra de un banco.

⁽⁴⁾ COM(2018) 37 final.

⁽⁵⁾ Véase la página 12 de la comunicación.

pase en una segunda fase al **coaseguro**, que podría condicionarse a una suficiente reducción de los riesgos relacionados con los préstamos dudosos ⁽⁶⁾. A este respecto, se plantea una primera medida adicional que pretende reducir las posibilidades de insolvencia empresarial mediante procedimientos de reestructuración, a la vez que se aspira a la introducción temprana de disposiciones sobre préstamos dudosos, como parte de la revisión del Reglamento del MUS. Por otra parte, en la Comunicación de la Comisión de mediados de 2017 relativa a la revisión intermedia del Plan de acción para la unión de los mercados de capitales también se anunciaron medidas a corto plazo para desarrollar un mercado secundario de préstamos dudosos ⁽⁷⁾. A fin de cuentas, esto supone que también debe avanzarse lo suficiente en el ámbito de la reducción del riesgo en el sector bancario.

2.10 La segunda medida adicional consistiría en diversificar las carteras de deuda pública de los bancos. Los denominados **valores respaldados por bonos soberanos** podrían contribuir a este objetivo, a la vez que aportarían garantías adicionales. Sobre la base del trabajo realizado por la Junta Europea de Riesgo Sistemático (JERS), la Comisión sopesa la posibilidad de presentar una **propuesta legislativa** a principios de 2018.

2.11 Así, en la primavera de 2019 todas las medidas para el reparto de riesgos deberían haberse establecido y debería poder iniciarse la **etapa de implementación**, comenzando con el acuerdo de los colegisladores sobre los primeros elementos del **paquete bancario** de noviembre de 2016 e importantes progresos en el resto; a ello debería seguir la aclaración de los **poderes de supervisión** existentes para hacer frente a los riesgos relativos a los préstamos dudosos; y una propuesta respecto a la **revisión de las empresas de inversión**.

3. Observaciones generales

3.1 Ahora que las economías de los países de la zona del euro vuelven a crecer y que la financiación bancaria de las economías también está aumentando, es el momento de impulsar la resiliencia del sistema financiero, evitando que posibles crisis financieras fragmenten aún más los mercados ⁽⁸⁾ y se conviertan en otro costoso test para el euro, y para la integración europea en su conjunto.

3.2 Para ello, es fundamental la creación de un **Fondo de Garantía de Depósitos común «completamente mutualizado»** que permita **completar la arquitectura financiera de la Unión Europea**, superando los actuales desfases, por una parte, entre la supervisión y la resolución bancarias (que están centralizadas) y, por otra, los sistemas nacionales de garantía de depósitos (que no están armonizados). Esto presupone que también se avance lo suficiente en el ámbito de la reducción del riesgo en el sector bancario.

3.3 Los progresos en este ámbito y en el de la protección de depósitos van de la mano, por lo que el Comité reafirma lo que ya declaró como cuestión de principio con respecto a las propuestas originales relativas al SEGD ⁽⁹⁾. En particular, consideró que, dado que comparten objetivos fundamentales e importantes relativos al refuerzo y la culminación de la unión bancaria, ambos tipos de medidas deben **ponerse en práctica de la misma manera y con instrumentos y sistemas verdaderamente equivalentes**. Por consiguiente, y para que sea posible avanzar realmente, el Comité estima **fundamental** que tanto el SEGD como las medidas pertinentes de limitación del riesgo **se aborden y se pongan en marcha sin demora y en paralelo**, con arreglo a un calendario establecido de forma clara y concreta. La creación de las condiciones adecuadas para ir avanzando también es de gran importancia para **proseguir la realización de la UEM**, de la cual la **unión bancaria** representa un elemento fundamental.

3.4 Junto a otras iniciativas relacionadas con la reducción del riesgo, la cuestión de los préstamos dudosos ⁽¹⁰⁾ y, en particular, su desigual distribución por países, debe seguir siendo prioritaria, ya que es fundamental para lograr avances en este ámbito. Como ya se ha dicho recientemente, en términos generales se ha progresado, pero las medias no lo son todo ⁽¹¹⁾. Junto a los bancos que están abordando el problema con firmeza, o que al menos avanzan en la dirección correcta, todavía hay otros que niegan el problema o no lo abordan con suficiente ambición. Ahora que la economía está

⁽⁶⁾ Pese a las mejoras, los bancos europeos registraban a finales del 2016 el doble de activos ponderados por riesgo en sus balances (19,1 % de media en toda la UE, 18,8 % en la zona del euro) que los registrados en Estados Unidos (los bancos japoneses estaban en situación intermedia), cuando al empezar la crisis en 2008 los ratios europeos eran mejores que los de ambas potencias. Asimismo, el porcentaje de créditos dudosos sigue siendo el triple que en EE. UU. y Japón.

⁽⁷⁾ Véase COM(2017) 292 final, en particular, la «acción prioritaria 5».

⁽⁸⁾ Los bancos han reducido su exposición inversora a otros Estados miembros, y los pagos transfronterizos apenas suponen el 7 %.

⁽⁹⁾ DO C 177 de 18.5.2016, p. 21.

⁽¹⁰⁾ Préstamos dudosos.

⁽¹¹⁾ Entrevista con Danièle Nouy, presidenta del Consejo de Supervisión del BCE, en Público, 11 de diciembre de 2017. Véase <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/interviews/date/2017/html/ssm.in171211.en.html>.

volviendo a crecer es importante abordar esta cuestión con carácter prioritario, para resolver tanto los problemas heredados del pasado como los que podrán plantearse en el futuro. El reto consiste en lograr resultados efectivos sobre el terreno. Esto es fundamental para avanzar en la aplicación del tercer pilar de la unión bancaria.

3.5 En comparación con las propuestas iniciales del SEGD de 2015, la Comunicación objeto de examen brinda la posibilidad de mantener un debate más amplio sobre el sistema europeo de garantía de depósitos y de adoptar un enfoque más gradual para su aplicación. En un momento en que es importante no perder el impulso en la realización de la unión bancaria, y a fin de tener en cuenta las conclusiones extraídas durante las negociaciones, el nuevo enfoque de la Comisión es más realista, y el Comité lo respalda.

3.6 El Comité apoya la decisión de proporcionar únicamente cobertura de liquidez en la primera fase, lo que significa que, durante dicha fase, las pérdidas se cubrirán a través de los sistemas nacionales de garantía de depósitos. Para evitar que la posterior transición a la fase siguiente resulte innecesariamente difícil, y en aras de la confianza mutua, el Comité considera importante que se aclare desde el principio que es preciso seguir actuando para racionalizar en la medida de lo posible los sistemas nacionales, a fin de eliminar las discrepancias importantes entre Estados miembros. Al mismo tiempo, también es importante abordar los problemas heredados y el riesgo moral.

3.7 Por lo que se refiere a la transición de la fase de reaseguro (véase más arriba) a la fase de coaseguro, que está supeditada a una serie de condiciones, el Comité considera que la decisión debería fundamentarse en la base más amplia posible. Por lo tanto, conviene que la Comisión no tome sola esta decisión, sino que lo haga conjuntamente con el Consejo y el Parlamento ⁽¹²⁾.

3.8 También es necesario determinar con la mayor claridad posible las condiciones que se aplicarán durante y después ⁽¹³⁾ de la transición a la fase de coaseguro, en la que se proporcionarán tanto la cobertura de liquidez como la cobertura de pérdidas. La propuesta de hacerlo de manera gradual ⁽¹⁴⁾ es positiva, pero al mismo tiempo existe cierta preocupación por la redacción del texto actual, que sigue siendo demasiado general y vago, y deja demasiado margen para diferentes interpretaciones y debates. Es necesario poder contar desde el principio con una mayor orientación y seguridad sobre este tema.

3.9 De forma más global, cabe señalar que, dentro de este esquema global, la Comunicación se ha redactado en términos muy generales sobre una serie de puntos, y que las propuestas presentadas tienen carácter provisional. Por una parte, esto deja un margen de maniobra que podría resultar útil en las futuras negociaciones entre los Estados miembros y con ellos, pero, por otra, significa que el texto parece más vago ⁽¹⁵⁾ y no siempre es tan claro como cabría esperar. Se omiten o se pasan por alto varios aspectos importantes, como el reconocimiento del papel de los sistemas institucionales de protección, que el Comité ha señalado anteriormente ⁽¹⁶⁾. Para resolver estas cuestiones, es importante trabajar ahora con todas las demás partes interesadas (incluidos el Consejo, el Parlamento, los Estados miembros, la Comisión, etc.) a fin de avanzar rápidamente y concretar las propuestas.

3.10 El CESE urge a los legisladores a utilizar el paquete global de medidas para reforzar la unión económica y monetaria ⁽¹⁷⁾, publicado el 6 de diciembre de 2017, a fin de **acelerar el consenso**.

3.11 El CESE respalda el propósito del BCE de lograr que los bancos ofrezcan sus servicios armonizados en todos los Estados miembros ⁽¹⁸⁾ de la Unión Europea y así cosechar los beneficios de un mercado más amplio. Apela a los Estados miembros que todavía no participan de la moneda única a sumarse al Mecanismo Único de Supervisión (MUS), como paso previo a su plena integración en la zona del euro.

⁽¹²⁾ Sin perjuicio del importante papel desempeñado por las autoridades de supervisión a este respecto.

⁽¹³⁾ Véase el punto 3 de la comunicación.

⁽¹⁴⁾ De forma general, se propone ahora que la cobertura de pérdidas corra a cargo de los sistemas nacionales de garantía de depósitos y del Sistema Europeo de Garantía de Depósitos de acuerdo con una clave de reparto que se desarrollará progresivamente, comenzando con una contribución del SEGD del 30 % a partir del primer año de la fase de coaseguro.

⁽¹⁵⁾ Al describir las dos fases de aplicación del Sistema Europeo de Garantía de Depósitos (páginas 10 y siguientes), muchas de las formas verbales figuran en modo condicional. Véase, en particular, el uso frecuente de «debería» y «podría».

⁽¹⁶⁾ DO C 177 de 18.5.2016, p. 21).

⁽¹⁷⁾ COM(2017) 821 final.

⁽¹⁸⁾ DO C 434 de 15.12.2017, p. 51.

3.12 Completar la arquitectura financiera de la Unión debe venir de la mano de la inclusión digital y financiera, de acuerdo con la actual formulación de los **objetivos de desarrollo sostenible para 2030 de las Naciones Unidas**. El CESE subraya el papel que pueden desempeñar los bancos en la lucha contra el cambio climático y la aplicación de trece de los diecisiete ODS, a través de sus funciones de intermediación entre el ahorro consciente y la inversión socialmente responsable. A este respecto, debería analizarse cuidadosamente la conclusión de las reformas de Basilea III, el 7 de diciembre de 2017, al objeto de garantizar que el crédito bancario europeo no se reduzca en los ámbitos esenciales para una financiación sostenible.

4. Observaciones específicas

4.1 El CESE avala la batería de medidas que la Comisión propone para reducir los riesgos en los marcos de supervisión, resolución y garantía de depósitos (en la posible transición del reaseguro al coaseguro).

4.2 El CESE destaca que la armonización de los sistemas nacionales de garantía de depósitos debería ir de la mano del establecimiento del SEGD. El CESE urge a la Comisión a presentar una iniciativa para que los **fondos nacionales de depósitos** cooperen para completar la arquitectura del sistema europeo, garantizando así mismo la igualdad de trato a las entidades no sistémicas⁽¹⁹⁾. El CESE apoya el derecho de los sistemas nacionales de garantía de depósitos a aplicar medidas alternativas, siempre que no sean contrarias a las normas de competencia, como se establece en el artículo 11 de la Directiva 2014/49/UE relativa a los sistemas de garantía de depósitos.

4.3 El CESE apoya firmemente la creación de un mecanismo de protección del Mecanismo Único de Resolución a la mayor brevedad, haciendo uso de una línea de crédito del Mecanismo Europeo de Estabilidad, tal como propone el Grupo de Trabajo sobre Acción Coordinada (TFCA, por sus siglas en inglés).

4.4 El CESE apoya el refuerzo de los poderes de supervisión del Mecanismo Único de Supervisión y de los mecanismos prudenciales de protección reglamentarios (pilar I) para hacer frente a los préstamos dudosos, en clave armonizada. A ese respecto, la Comisión debe demostrar que estos nuevas competencias de supervisión permiten a las autoridades competentes influir en la política de los bancos en materia de constitución de provisiones para préstamos dudosos.

4.5 Los mecanismos prudenciales de protección reglamentarios mencionados deberán aplicarse en cada uno de los bancos en función de su perfil de riesgo sistémico que, a menudo, está vinculado a su modelo empresarial. Esto significaría que los bancos pequeños y medianos que no generen riesgos excesivos contarán con los requisitos adecuados y no serán objeto de una «regulación excesiva».

4.6 Asimismo, el CESE recomienda que los requisitos de capital para los bancos ofrezcan un trato más favorable a las inversiones en la economía ecológica⁽²⁰⁾ y que se considere la aplicación de recargos de capital para las inversiones en la economía «marrón». El MUS debería ejercer una supervisión específica en este ámbito.

4.7 También cabría la posibilidad de innovar en mayor medida en la legislación sobre préstamos dudosos, explorando un mayor recurso a los **servicios de seguros de crédito privados**, que tienen una triple función de prevención, indemnización y recobro, y, como consecuencia de la innovación financiera, están cada vez más conectados a los bancos. El BCE concluye en sus informes que algunos de esos riesgos, como el de tipo de interés, se gestiona adecuadamente en la mayoría de las entidades de crédito europeas. También cabe recordar que EE. UU. salió antes de la **crisis de las hipotecas de alto riesgo** al abrir la Reserva Federal su liquidez a las grandes reaseguradoras.

⁽¹⁹⁾ El Reglamento (UE) n.º 1024/2013 limita el Mecanismo Único de Supervisión a las entidades de crédito de importancia sistémica.

⁽²⁰⁾ Los argumentos en favor del «factor de apoyo verde» consisten en el valor sistémico positivo de las actividades ecológicas, que reducen los riesgos medioambientales a largo plazo, y en la necesidad de integrar las externalidades positivas. Véanse <http://www.finance-watch.org/our-work/publications/1445y> https://ec.europa.eu/info/publications/180131-sustainable-finance-report_en.

4.8 Por último, como ha señalado repetidamente en dictámenes precedentes, el CESE aboga por unas condiciones de competencia equitativas **neutras desde el punto de vista tecnológico y del modelo empresarial**. En lo que se refiere al presente dictamen, apela de nuevo a **la igualdad de trato** en las funciones de supervisión. Esto implica un mayor control de la banca en la sombra, las empresas de inversión y las empresas de tecnología financiera, en consonancia con el principio de «mismos riesgos, mismas normas, misma supervisión». Con la regulación de estos nuevos actores, que con frecuencia se han visto inmersos en procedimientos judiciales, aumentarán las posibilidades de inclusión financiera sin poner en riesgo la protección de los consumidores.

Bruselas, 14 de marzo de 2018.

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) 2017/825 con el fin de incrementar la dotación financiera del programa de apoyo a las reformas estructurales y adaptar su objetivo general

[COM(2017) 825 final — 2017/0334 (COD)]

y sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo en lo que atañe al apoyo a las reformas estructurales en los Estados miembros

[COM(2017) 826 final — 2017/0336 (COD)]

(2018/C 237/09)

Ponente: **Mihai IVAȘCU**

Coponente: **Stefano PALMIERI**

Consulta	Parlamento Europeo, 14.12.2017 Consejo de la Unión Europea, 21.12.2017 y 31.1.2018
Fundamento jurídico	Artículos 175, 177, 197, apartado 2, y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en sección	28.2.2018
Aprobación en el pleno	14.3.2018
Pleno n.º	533
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	183/2/9

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE apoya la propuesta de aumentar el presupuesto del programa de apoyo a las reformas estructurales y de incluir un instrumento operativo de reforma específico para los «compromisos de reforma». Se debe conceder prioridad a las reformas que tengan efectos de arrastre directos sobre los demás Estados miembros.

1.2 De conformidad con sus anteriores dictámenes, el CESE aboga por reformas estructurales orientadas hacia el desarrollo social y económico, incluida la creación de capacidad institucional para mejorar la calidad administrativa. Dichas reformas deben ser específicas por país y deben contar con un respaldo democrático, evitando un planteamiento único para todos los Estados miembros.

1.3 El CESE destaca que las reformas estructurales son positivas no solo cuando reducen el gasto público de manera socialmente sostenible, sino también cuando lo aumentan a corto plazo con el fin de mejorar el saldo presupuestario de los Estados miembros a medio y largo plazo.

1.4 Aunque acoge favorablemente el aumento del presupuesto del programa de apoyo a las reformas estructurales, dicho aumento es insuficiente dado el número creciente de solicitudes por parte de los Estados miembros. Solo para 2018, el importe total solicitado asciende a cinco veces el presupuesto propuesto.

1.5 Por otra parte, el CESE considera que es de suma importancia que la Comisión Europea presente de forma transparente sus intenciones respecto a la distribución del nuevo presupuesto del programa de apoyo a las reformas estructurales —lo cual no ocurre en la presente propuesta— y elabore criterios claros de selección.

1.6 El CESE destaca que el incremento de la dotación financiera del programa de apoyo a las reformas estructurales debe llevarse a cabo sin penalizar los presupuestos de otros fondos igualmente importantes.

1.7 Lo que es más importante, resulta vital una estrategia clara a escala de la UE. Dicha estrategia debe supervisar el progreso y el nivel de desarrollo de cada Estado miembro, además de proveer de directrices visionarias para la asignación de fondos que tengan en cuenta criterios de convergencia. También debe reforzarse el intercambio de mejores prácticas, para lo cual la Comisión Europea debe proporcionar la asistencia técnica necesaria.

1.8 Debe prestarse especial atención a los Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro que están en vías de adhesión a la zona del euro. Acelerar este proceso es fundamental para el futuro de la Unión Europea, como ya lo defendió Jean-Claude Juncker en su discurso sobre el futuro de Europa ⁽¹⁾.

1.9 El CESE sugiere introducir una norma según la cual no deberá proporcionarse financiación a un Estado miembro a menos que haya adoptado plenamente el principio de asociación, con una participación real de los interlocutores sociales y de las organizaciones de la sociedad civil, a la hora de decidir acerca de los paquetes plurianuales de compromisos de reforma ⁽²⁾. La aplicación del principio de asociación es vital para garantizar la realización de reformas basadas en hechos y vinculadas a la situación real de la economía de cada Estado miembro.

1.10 El CESE respalda la intención de proporcionar al nuevo instrumento de reforma su propio mecanismo de financiación específico en el marco plurianual posterior a 2020.

1.11 El CESE recomienda que, en función de cada caso, se financien determinadas reformas del programa de apoyo a las reformas estructurales y se vinculen con el nuevo instrumento operativo de reforma, en especial en lo atinente a la adhesión a la zona del euro o a reformas que pudiesen aumentar ulteriormente la integración europea.

2. Introducción y observaciones generales

2.1 Dentro de su Paquete sobre la Unión Económica y Monetaria publicado en diciembre de 2017, la Comisión Europea planteó dos propuestas específicas de Reglamentos para su adopción con arreglo al procedimiento legislativo ordinario: uno por el que se refuerza el programa de apoyo a las reformas estructurales a fin de impulsar la asistencia técnica disponible para todos los Estados miembros y crear una línea de actividad específica para apoyar a los Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro en su proceso de convergencia ⁽³⁾ y otro por el que se introducen modificaciones específicas al Reglamento sobre disposiciones comunes a fin de ampliar las posibilidades de utilización de la reserva de rendimiento de los actuales Fondos Estructurales y de Inversión Europeos para apoyar las reformas nacionales ⁽⁴⁾.

2.2 El CESE ha recibido un total de cuatro cartas de remisión específicas: dos del Parlamento Europeo y dos del Consejo sobre las dos propuestas de reglamento. Por lo tanto, el propósito del presente dictamen es exponer la postura del CESE en relación con estas dos propuestas legislativas, en respuesta a las solicitudes institucionales específicas y sin perjuicio del trabajo ulterior del Comité sobre el resto del Paquete UEM de la Comisión.

2.3 El CESE opina que el instrumento operativo de reforma podría ser una importante herramienta para ayudar a los Estados miembros que no presenten un buen historial de gasto de la financiación estructural a su disposición a que hagan un mejor uso de estos fondos y reduzcan las brechas económicas de una manera socialmente sostenible.

2.4 Es fundamental contar con un nuevo instrumento operativo de reforma para apoyar los compromisos de reformas de los Estados miembros en el marco del Semestre Europeo. Se debe conceder prioridad a las reformas que tengan efectos de arrastre directos sobre los demás Estados miembros. No obstante, el CESE pide la supervisión activa y pormenorizada del progreso de aplicación en el marco del Semestre Europeo.

⁽¹⁾ Estado de la Unión 2017.

⁽²⁾ Reglamento Delegado (UE) n.º 240/2014 de la Comisión, de 7 de enero de 2014, relativo al Código de Conducta Europeo sobre las asociaciones en el marco de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (DO L 74 de 14.3.2014, p. 1).

⁽³⁾ COM(2017) 825 final.

⁽⁴⁾ COM(2017) 826 final.

3. Propuestas para apoyar reformas estructurales en los Estados miembros

3.1 El CESE insiste en que es fundamental que los Estados miembros garanticen la aplicación del principio de asociación y la participación real de los interlocutores sociales y la sociedad civil organizada a la hora de decidir qué estrategia de reforma estructural desean promover, así como durante el proceso de supervisión a través del Semestre Europeo. Para garantizar que tiene lugar una verdadera aplicación del principio en todos los Estados miembros, el CESE sugiere introducir una norma según la cual no se asignen fondos a menos que los países hayan implicado plenamente a la sociedad civil organizada a la hora de decidir acerca de los paquetes plurianuales de compromisos de reforma.

3.2 Desde la introducción del programa de apoyo a las reformas estructurales en 2017, dieciséis Estados miembros han expresado su intención de beneficiarse de su financiación. Mientras que el presupuesto asignado era de 22,5 millones EUR, el importe total de las 271 solicitudes ha superado los 80 millones EUR. Para 2018, la Comisión propuso un presupuesto de 30,5 millones EUR. Sin embargo, veinticuatro Estados miembros han presentado 444 solicitudes cuyo importe total supera los 150 millones EUR.

3.3 El CESE acoge favorablemente el aumento de la financiación para el programa de apoyo a las reformas estructurales, pero cuestiona la eficacia de la medida, visto el volumen de solicitudes de los Estados miembros.

3.4 El CESE recomienda que el incremento de la dotación financiera del programa de apoyo a las reformas estructurales se lleve a cabo sin comprometer los presupuestos de otros fondos igualmente importantes.

3.5 El CESE considera sumamente importante que la Comisión exponga de forma transparente sus intenciones respecto a la distribución del nuevo presupuesto del programa de apoyo a las reformas estructurales, de modo que cada Estado miembro pueda recibir una proporción justa del apoyo disponible de conformidad con las reformas realizadas.

3.6 La Comisión Europea necesita establecer normas claras y objetivas para seleccionar las reformas que se financiarán con el presupuesto de la UE, asegurándose al mismo tiempo de que todos los Estados miembros tienen igualdad de acceso a los fondos. Además, las reformas para las que se solicita financiación deben ser consonantes con la estrategia de la Unión y supervisarse de forma estricta mediante el Semestre Europeo.

3.7 Dado que los Estados miembros ya cuentan con sus propias iniciativas de reforma, el CESE recomienda que el programa de apoyo a las reformas estructurales se concentre en las medidas que mejor apoyarían las recomendaciones específicas por país.

3.8 Debe recordarse que los Estados miembros pueden financiar las reformas ellos mismos y que este incentivo del presupuesto del programa de apoyo a las reformas estructurales de la Comisión Europea no significa que deban depender exclusivamente de financiación de la UE. El funcionamiento de toda la Unión Económica y Monetaria se basa en la subsidiariedad y la actuación responsable de todos y cada uno de los Estados miembros.

3.9 Teniendo en cuenta los recursos limitados, el CESE considera que la Comisión Europea debe apoyar aquellas reformas y medidas que podrían tener un efecto multiplicador para las acciones llevadas a cabo por los Estados miembros de forma independiente.

3.10 De conformidad con sus dictámenes anteriores, el CESE aboga por reformas estructurales orientadas hacia el desarrollo social y económico: más y mejores puestos de trabajo, competitividad de la industria y los servicios y competencia en dichos sectores, calidad administrativa e institucional, servicios públicos eficientes y de calidad, y sostenibilidad medioambiental⁽⁵⁾. Dichas reformas deben ser específicas por país y coherentes con los programas nacionales de reformas, además de contar con un respaldo democrático, evitando un planteamiento único para todos los Estados miembros.

3.11 En consideración de la obligación consagrada en el Tratado que atañe a casi todos los Estados miembros de adherirse a la zona del euro, el CESE recomienda que se preste especial atención a las reformas destinadas a expandir la zona del euro y que, si es posible, se asignen fondos adicionales a tales objetivos.

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

3.12 La Unión Europea se encuentra en mejor posición que los propios Estados miembros para supervisar el progreso realizado por países no pertenecientes a la zona del euro. Deben compartirse las mejores prácticas a lo largo de todo el proceso, y el CESE recomienda que se establezca una plataforma de comunicación designada a tal efecto.

4. Propuesta de introducción de un nuevo instrumento operativo de reforma para apoyar reformas estructurales en los Estados miembros

4.1 El CESE celebra que, en reconocimiento del hecho de que el término se ha vuelto muy amplio, se haya incluido la definición de «reforma estructural» en la propuesta de Reglamento.

4.2 El CESE recomienda a la Comisión Europea que trabaje con los Estados miembros para seguir distintas vías hacia la sostenibilidad fiscal y presupuestaria. Algunas reformas podrían suponer un mayor gasto público a corto plazo para aplicar nuevos procesos y actividades que contribuirán a ahorrar recursos o recaudar mayores ingresos únicamente a medio o largo plazo. Por lo tanto, es recomendable no considerar únicamente medidas de reducción de costes a corto plazo, sino también maneras de aumentar los ingresos presupuestarios.

4.3 El CESE acoge favorablemente el nuevo instrumento operativo de reforma propuesto en el contexto del marco financiero plurianual posterior a 2020, teniendo en cuenta que las instituciones europeas deben colaborar muy estrechamente con los Estados miembros para lograr una mayor integración y convergencia en la Unión. El CESE pide la supervisión activa y pormenorizada del progreso de aplicación en el marco del Semestre Europeo.

4.4 Aunque el Semestre Europeo y los informes por país desarrollados como parte de él constituyen un vehículo fundamental excelente para la evaluación del programa de apoyo a las reformas, el CESE considera que es necesario desarrollar instrumentos adicionales para evaluar el progreso correctamente. Dichos instrumentos deben adaptarse a los requisitos económicos específicos de cada Estado miembro.

4.5 El CESE respalda la solución temporal de financiar la fase piloto del nuevo instrumento operativo de reforma recurriendo a la reserva de rendimiento. Esta propuesta no ha de interferir con los actuales Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, sino que debe tener asignada un presupuesto específico distinto.

4.6 Los progresos realizados por cada Estado miembro deben supervisarse de forma diligente mediante el Semestre Europeo. Este proceso de notificación tiene que ofrecer una imagen clara del progreso alcanzado y de las necesidades presupuestarias adicionales.

4.7 Dado que el nuevo instrumento operativo de reforma complementaría la asistencia técnica voluntaria prestada a través del programa de apoyo a las reformas estructurales, el CESE recomienda que, en función de cada caso, se financien determinadas reformas y se vinculen con el nuevo instrumento operativo de reforma, en especial en lo que respecta a la adhesión a la zona del euro o a reformas que pudiesen potenciar aún más la integración europea.

Bruselas, 14 de marzo de 2018.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros»

[COM(2017) 677 final — 2017/0305 (NLE)]

(2018/C 237/10)

Ponente: **Michael McLOUGHLIN**

Consulta	Consulta del Consejo, 1.12.2017
Fundamento jurídico	Artículo 29, apartado 1, y artículo 148, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Decisión del Pleno	24.1.2017
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en sección	23.2.2018
Aprobado en el pleno	15.3.2018
Pleno n.º	533
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	159/43/15

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge con satisfacción el proyecto de orientaciones para las políticas de empleo y su coherencia con el pilar europeo de derechos sociales. El Comité estima que podría hacerse más en las orientaciones para cumplir plenamente la promesa del pilar.

1.2. Las orientaciones para las políticas de empleo deben contribuir a un mayor equilibrio de las normas macroeconómicas y a una Europa social coherente con el Informe de los cinco presidentes, elaborado en 2015, titulado «Realizar la Unión Económica y Monetaria Europea» ⁽¹⁾. Para el CESE, la aparición de signos de recuperación indica que ha llegado el momento de abordar la convergencia entre la situación macroeconómica y la situación social.

1.3. El CESE reitera su llamamiento en favor de un paquete de inversión social adecuado como parte de un programa europeo de crecimiento e inversión equivalente al 2 % del PIB ⁽²⁾.

1.4. El Comité llama la atención sobre muchas de las conclusiones del proyecto de Informe Conjunto sobre el Empleo de 2018 ⁽³⁾, que ilustran que la recuperación del empleo es desigual entre los Estados miembros de la UE, las regiones y los grupos de personas.

1.5. El CESE apoya la voluntad de poner mayor énfasis en el impacto y los resultados en el pilar y en las orientaciones para las políticas de empleo, con la ayuda del cuadro de indicadores sociales y de otras medidas, según proceda. El impacto de estas cuestiones debería ser parte de los debates y el proceso de planificación entre los Estados miembros y la Unión a la hora de asignar los fondos de la UE.

1.6. Las disposiciones de la orientación 5 deberían aclarar que las formas innovadoras de trabajo no siempre conducen a una mayor precariedad del empleo, aunque ello pueda suponerse en algunas ocasiones. Las medidas de apoyo a una transición fluida en los mercados de trabajo, en particular, el establecimiento de disposiciones adecuadas para la seguridad de los trabajadores, ayudarían a garantizar que las nuevas formas de trabajo ofrecen oportunidades de empleo equitativas.

⁽¹⁾ Informe de los cinco presidentes: «Realizar la Unión Económica y Monetaria europea», 22 de junio de 2015.

⁽²⁾ DO C 226 de 16.7.2014, p. 21.

⁽³⁾ Proyecto de Informe Conjunto sobre el Empleo 2018.

1.7. Se acoge con satisfacción el desplazamiento de la carga impositiva del trabajo hacia otras fuentes que se propone en las orientaciones, pero estas deben arrojar más luz en cuanto a otras posibles fuentes de impuestos. El CESE ha elaborado dictámenes sobre la planificación fiscal abusiva, el fraude y la evasión fiscal y los impuestos medioambientales ⁽⁴⁾ que también podrían proporcionar ingresos alternativos de cara a su posible inclusión en las orientaciones.

1.8. En la orientación 6, el CESE opina que debe conservarse la referencia específica al FSE.

1.9. En la orientación 7, la necesidad de resolución imparcial de litigios debe aplicarse a todos los ámbitos, y no solo a los despidos injustificados. La resolución alternativa de litigios no debe privar a las partes de sus derechos de acceso a los tribunales.

1.10. En la orientación 8, debe mantenerse la acción sobre el desempleo juvenil, concretamente garantizar la financiación de la Garantía Juvenil y un mayor desarrollo de una «garantía de capacidades».

1.11. En la orientación 8, el desempleo de larga duración debe seguir siendo un foco de atención y puede ser una fuente de mano de obra en un mercado limitado.

1.12. La situación de las personas con discapacidad debe abordarse desde una perspectiva basada en los derechos, pero también deben incorporarse medidas prácticas en el ámbito del empleo con un hincapié particular en la lucha contra la discriminación, según se establece en los Tratados.

1.13. En cada orientación deben figurar disposiciones sobre la igualdad de género y debe destacarse, en particular, la cuestión de los salarios bajos al abordar la brecha salarial de género.

1.14. En las orientaciones debería mencionarse específicamente a los migrantes y a los refugiados.

1.15. El CESE reitera su opinión sobre el aumento de la edad legal de jubilación, a saber, que primero es preciso que la edad real de jubilación sea similar a la edad legal ⁽⁵⁾, pero destaca la necesidad de garantizar la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en los Estados miembros, abordando retos como el aumento de la esperanza de vida, los cambios en los mercados de trabajo que inciden en la financiación de las pensiones y la necesidad de asegurar unos niveles de pensiones adecuados.

1.16. El CESE acoge favorablemente que las disposiciones aplicables a los Estados miembros de la zona del euro y a los que no lo son sean las mismas tanto por lo que respecta al pilar como a las orientaciones en materia de empleo.

2. Antecedentes

2.1. Las orientaciones para las políticas de empleo han sido un rasgo distintivo de la combinación de políticas de la UE desde 1997. Su fundamento jurídico se encuentra en el artículo 148 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) ⁽⁶⁾: «el Consejo [...] elaborará anualmente orientaciones que los Estados miembros tendrán en cuenta en sus respectivas políticas de empleo».

2.2. En 1997, las orientaciones fueron uno de los primeros ejemplos del método abierto de coordinación en la política de la UE, donde se establece un enfoque voluntario hacia un objetivo con sólidos sistemas de comunicación y revisión por homólogos. Las orientaciones ahora se vinculan a las orientaciones generales para las políticas económicas en el artículo 121 del TFUE.

2.3. El proyecto de Informe Conjunto sobre el Empleo de 2018, del mes de noviembre ⁽⁷⁾, se publica con el proyecto de orientaciones para las políticas de empleo y presenta estudios y conclusiones importantes sobre la situación del empleo en la UE. Según el informe, la situación general del empleo en la UE está mejorando, con un descenso del desempleo juvenil y de larga duración, y parece factible para la UE en su conjunto —aunque no para algunos Estados miembros— el objetivo de la Estrategia Europa 2020 de alcanzar una tasa de empleo del 75 %. Sin embargo, el nivel de mejora varía considerablemente entre Estados miembros, regiones y grupos de personas. Un elevado número de personas aún no ve signos de recuperación en sus vidas. La calidad del empleo creado y el aumento de la pobreza de las personas con trabajo también son cuestiones importantes que conviene señalar.

⁽⁴⁾ Dictamen de iniciativa del CESE sobre «La desigualdad de la riqueza en Europa» (DO C 129 de 11.4.2018, p. 1), Dictamen exploratorio del CESE sobre la «Fiscalidad de la economía colaborativa» (DO C 81 de 2.3.2018, p. 65, DO C 434 de 15.12.2017, p. 18; DO C 71 de 24.2.2016, p. 42).

⁽⁵⁾ DO C 84 de 17.3.2011, p. 38; DO C 299 de 4.10.2012, p. 115.

⁽⁶⁾ TFUE.

⁽⁷⁾ Proyecto de Informe Conjunto sobre el Empleo 2018.

2.4. El pilar europeo de derechos sociales⁽⁸⁾ fue adoptado como una proclamación interinstitucional en la Cumbre Social de Gotemburgo en noviembre de 2017. El pilar, en realidad, es una declaración política en la que la UE se compromete a cumplir veinte principios clave. En efecto, representa el nuevo compromiso general de la UE hacia una Europa social. El pilar viene acompañado de un cuadro de indicadores sociales en el que hay catorce indicadores principales que evalúan las tendencias sociales y en materia de empleo.

3. Observaciones generales

3.1. Históricamente, la Unión Europea ha intentado equilibrar los objetivos en materia de derechos sociales y crecimiento económico mediante una combinación de disposiciones en los tratados, legislación y mecanismos flexibles de política social, así como el avance del mercado único, aunque no siempre con éxito. La crisis económica mundial dio lugar a importantes reformas económicas a fin de evitar al euro una crisis existencial. Muchos señalan que el compromiso de la UE con la política social se ha reducido continuamente desde la época de la Comisión Delors. Además, el impacto político y social de la crisis económica, así como de las consiguientes medidas de austeridad, ha sido evidente. Algunos incluso establecen un vínculo más o menos directo con el aumento del populismo y la salida del Reino Unido de la UE. La necesidad de volver a una convergencia entre la integración económica y unas políticas sociales adecuadas fue respaldada oficialmente en el Informe de los cinco presidentes, elaborado en 2015, titulado «Realizar la Unión Económica y Monetaria Europea»⁽⁹⁾. El Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento de 2018⁽¹⁰⁾ ha mostrado un cierto cambio de discurso, con una mayor atención a la igualdad de oportunidades, el empleo de calidad y la necesidad de analizar el impacto distributivo de las reformas, lo cual se acoge con gran satisfacción.

3.2. El pilar europeo de derechos sociales es reciente y el CESE ya ha mostrado con anterioridad su preocupación por la falta de claridad en relación con dicho pilar y con su futura aplicación. Al formular políticas propicias al bienestar de los ciudadanos, deberán evitarse los errores del pasado a la hora de cumplir los compromisos políticos más importantes. El CESE examinó el pilar en dos dictámenes⁽¹¹⁾ en 2017, celebrando ampliamente sus principios y derechos, así como el papel del pilar como una brújula para las reformas en los Estados miembros, y animando a todas las partes a garantizar su cumplimiento y eficacia. En este espíritu, el Comité también pidió una mayor claridad en lo relativo al pilar y a su funcionamiento en la práctica. El pilar no surte efectos jurídicos y no forma parte de los Tratados. El Comité también consideró que el punto de partida del pilar debe ser promover «el acervo social existente en la Unión y su aplicación plena y adecuada». Al tiempo que se destacó el papel de la sociedad civil y, especialmente, la función específica de los interlocutores sociales en las políticas de empleo y de mercado de trabajo, los dictámenes también llamaron la atención sobre cuestiones relevantes en materia de empleo relacionadas con:

- lograr un justo equilibrio entre las dimensiones económica y social,
- el futuro del empleo,
- los grupos especialmente desfavorecidos en el mercado laboral,
- el empleo y la creación de puestos de trabajo de calidad;
- el apoyo a unas trayectorias profesionales nuevas y más diversas,
- la necesidad de una «garantía de capacidades»,
- la necesidad de acercar la edad real de jubilación a la edad legal,
- el objetivo de que las personas prolonguen su vida laboral con un enfoque basado en el ciclo de vida,
- una movilidad laboral justa y unas condiciones de trabajo justas para todos,
- la necesidad de inversiones sociales,
- la necesidad de aspirar a un nivel mínimo vinculante de protección social,

⁽⁸⁾ Pilar europeo de derechos sociales.

⁽⁹⁾ Informe de los cinco presidentes.

⁽¹⁰⁾ Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2018

⁽¹¹⁾ DO C 125 de 21.4.2017, p. 10 y el Dictamen del CESE sobre el tema «Impacto de la dimensión social y el pilar europeo de derechos sociales en el futuro de la UE» (DO C 81 de 2.3.2018, p. 145).

- el papel del Semestre Europeo y especialmente la necesidad de igualdad entre los objetivos sociales y de empleo y los objetivos macroeconómicos,
- la necesidad de asignar financiación del FEIE para inversiones sociales,
- la situación de los países que no pertenecen a la zona del euro.

3.3. El presente Dictamen examina las orientaciones para las políticas de empleo y otras cuestiones relacionadas en el contexto del pilar europeo de derechos sociales. En efecto, la actualización de las orientaciones por la Comisión se basa en el pilar y su metodología. En muchos sentidos, la modificación de las orientaciones para las políticas de empleo puede considerarse, en particular, como una buena primera prueba del pilar. El CESE debe analizar las orientaciones desde la perspectiva de las opiniones que ya ha manifestado sobre el pilar.

3.4. El Comité ya ha destacado las cuestiones relativas al impacto y a la aplicación de las orientaciones para las políticas de empleo en sus anteriores dictámenes sobre este tema, en 2015 y anteriormente⁽¹²⁾. También son importantes cuando se trata de evaluar las orientaciones para las políticas de empleo desde la perspectiva del pilar. El pilar europeo de derechos sociales contiene un cuadro de indicadores de catorce puntos diseñado para medir el progreso, que puede aportar seguridad sobre la eficacia del pilar. Sin embargo, algunos de estos indicadores no son nuevos y ya estaban presentes en el cuadro de indicadores de empleo de 2013. Se acoge con satisfacción que el cuadro de indicadores cubra el pilar, aunque convendría que las mediciones globales se desglosaran en elementos operativos más detallados de las políticas de empleo de los Estados miembros. También podría plantearse la cuestión de si las orientaciones para las políticas de empleo cubrirían suficientemente un asunto o un grupo que no esté explícitamente cubierto en el pilar o en el cuadro de indicadores.

3.5. Las orientaciones para las políticas de empleo siguen funcionando mediante el método abierto de coordinación, y la aplicación del pilar es una combinación de «Derecho indicativo» y legislación de la UE. Esto siempre ha sido así en el caso de las orientaciones, por lo que su eficacia no se ve debilitada por ello. Puesto que el pilar, al ser reciente, recibe una elevada prioridad política, podemos imaginar que se plasmará en las orientaciones para las políticas de empleo, pero a largo plazo puede que esto no sea siempre así.

3.6. En su dictamen más reciente sobre el pilar⁽¹³⁾, el Comité también ha llamado la atención sobre la necesidad, por una parte, de mejorar el cuadro de indicadores y, por otra, de disponer de un Semestre Europeo tanto económico como social. La relación entre el control de los asuntos macroeconómicos y las políticas sociales y de empleo es fundamental. Existe un contraste entre el enfoque relativo al empleo y los instrumentos jurídicos fuertemente imperativos que cubren el euro, como el «paquete de dos medidas» y el «paquete de seis medidas» junto con el Pacto Presupuestario. El CESE sigue opinando que, a pesar de los avances con el pilar y la integración de las orientaciones para las políticas de empleo en las orientaciones generales para las políticas económicas, aún hay margen de ajuste entre estos dos elementos. El CESE vuelve a mostrar su preocupación por la falta de convergencia entre las orientaciones para las políticas de empleo y las orientaciones generales para las políticas económicas⁽¹⁴⁾. En cuanto al logro de la máxima puntuación social para Europa, el Informe de los cinco presidentes también propone una mayor convergencia entre los aspectos económicos y sociales. La modificación de las orientaciones y la aplicación del cuadro de indicadores aportan un mayor alineamiento político con el pilar que se acoge con satisfacción, aunque no representa un gran avance en cuanto a la necesidad general de convergencia entre los aspectos sociales y macroeconómicos. Podría incluso plantearse la cuestión de si algunas de las orientaciones para las políticas económicas contradicen a las orientaciones para las políticas de empleo.

3.7. Las recomendaciones específicas por país⁽¹⁵⁾ pueden desempeñar un papel fundamental, contribuyendo a la eficacia de las orientaciones para las políticas de empleo y del pilar europeo de derechos sociales. Ofrecen una oportunidad importante de dar forma a las políticas nacionales conforme a las orientaciones y a los principios del pilar para alcanzar objetivos comunes. A pesar de la mejora de la situación en Europa, aún persisten diferencias entre los Estados miembros, entre las regiones y entre los diferentes grupos de personas en el mercado laboral. Las recomendaciones específicas por país que surjan de las orientaciones para las políticas de empleo deben aspirar a reducir estas diferencias y, de ese modo, también incrementar y canalizar los recursos.

3.8. Aunque se concibió para la zona del euro⁽¹⁶⁾, el pilar europeo de derechos sociales va dirigido a todos los Estados miembros, por lo que los principios de dicho pilar y los indicadores del cuadro de indicadores sociales sirven de base para elaborar las recomendaciones específicas por país para todos los Estados miembros, lo cual es encomiable.

⁽¹²⁾ DO C 332 de 8.10.2015, p. 68.

⁽¹³⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «Impacto de la dimensión social y el pilar europeo de derechos sociales en el futuro de la UE» (DO C 81 de 2.3.2018, p. 145).

⁽¹⁴⁾ DO C 458 de 19.12.2014, p. 1; DO C 173 de 31.5.2017, p. 73.

⁽¹⁵⁾ Recomendaciones específicas por país.

⁽¹⁶⁾ Véase el preámbulo del pilar europeo de derechos sociales

3.9. Desde las últimas orientaciones, la idea de una «garantía de capacidades» ha suscitado un gran interés. Basado en el enfoque de la Garantía Juvenil y en cierto grado expuesto en la Comunicación de la Comisión sobre una «Nueva agenda de capacidades para Europa»⁽¹⁷⁾, el concepto se centra principalmente en adultos poco cualificados y su adquisición de capacidades de lectura, escritura, cálculo y competencias digitales y su progresión hacia una cualificación segunda secundaria superior⁽¹⁸⁾.

3.10. La financiación de la aplicación del pilar y de las orientaciones para las políticas de empleo mediante fondos europeos seguirá siendo importante en el futuro. Las negociaciones sobre el próximo marco financiero plurianual darán comienzo en breve y es evidente que surgirán retos colosales, especialmente en cuanto a la elaboración de un presupuesto tras la salida del Reino Unido de la UE. El Comité ya ha manifestado sus puntos de vista al respecto en su Dictamen sobre el tema «Examen/revisión intermedios del marco financiero plurianual 2014-2020» propugnando «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⁽¹⁹⁾».

4. Observaciones específicas

4.1. La Comisión ha modificado claramente las orientaciones para las políticas de empleo para que sean coherentes con el pilar europeo de derechos sociales, lo cual se acoge con gran satisfacción. Las conclusiones y recomendaciones del Dictamen del CESE, de 2015, sobre las orientaciones para las políticas de empleo⁽²⁰⁾ aún siguen siendo ampliamente vigentes. No obstante, hay algunas cuestiones específicas sobre las que conviene realizar observaciones más actualizadas.

4.2. La situación económica en la UE sigue mejorando por el momento, pero debe hacerse mucho más sobre todo para los Estados miembros, regiones y grupos de personas que experimentan mayores dificultades, lo que respalda aún más el argumento a favor de un refuerzo de la política social coherente con el pilar europeo de derechos sociales.

4.3. El CESE ya acogió favorablemente el paquete de inversión social presentado por la Comisión⁽²¹⁾, opinando que podría suponer una contribución importante para un cambio de rumbo político a favor del crecimiento sostenible y de sociedades más resilientes. El Comité pidió un programa europeo de crecimiento e inversión del orden del 2 % del PIB y «un mayor énfasis en la inversión social durante el proceso de coordinación del Semestre Europeo». El CESE vuelve a incidir en esta petición en relación con las actuales orientaciones para las políticas de empleo y pide que se modifique su texto para reflejar esta idea.

De hecho, la actual situación económica y del mercado laboral respalda un énfasis renovado en la inversión social.

4.4. El CESE es ahora incluso más consciente de la posición que ocupan en el mercado laboral determinados grupos de personas, tanto en términos de oferta de mano de obra como en cuanto a la obtención de resultados más equilibrados. El CESE se pronuncia periódicamente sobre la situación de estas personas, que siguen siendo importantes para las orientaciones para las políticas de empleo. La parte 8 de la exposición de motivos de la Comisión sobre las orientaciones para las políticas de empleo hace referencia explícitamente a la Recomendación de la Comisión sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral⁽²²⁾. Al tratarse de un documento de 2008, es posible que deba revisarse para asegurar la coherencia con el pilar y las orientaciones para las políticas de empleo, teniendo en cuenta sobre todo que el mercado laboral, cada vez más limitado, ofrecerá oportunidades a estos grupos de personas.

5. Las orientaciones

5.1. El texto de las orientaciones ha sido objeto de algunas modificaciones específicas para ajustarlas al pilar o por otros motivos. Según la **orientación 5**, los Estados miembros ahora deben «promover formas innovadoras de trabajo que creen oportunidades de trabajo para todos de forma responsable». Aunque las nuevas formas de trabajo e innovación ofrecen oportunidades de crecimiento, también podrían tener un impacto perjudicial en las personas si se tradujeran en un empleo más precario. Se precisa un equilibrio al objeto de aprovechar los indudables beneficios de cara al crecimiento, el espíritu empresarial y el empleo. Al mismo tiempo, se requiere una evaluación adecuada del impacto de las nuevas formas de empleo⁽²³⁾. Las orientaciones para las políticas de empleo deben intentar traducir las tendencias relacionadas con las nuevas formas de trabajo en oportunidades de empleo justas basadas en un equilibrio entre una transición sencilla en los mercados laborales y disposiciones apropiadas para la seguridad de los trabajadores. Las disposiciones de esta orientación deberían aclarar que las formas innovadoras de trabajo no siempre conducen a una mayor precariedad del empleo, aunque ello pueda suponerse en algunas ocasiones. Las medidas de apoyo a una transición fluida en los mercados de trabajo, en

⁽¹⁷⁾ Nueva agenda de capacidades para Europa.

⁽¹⁸⁾ Véase la Recomendación del Consejo, de 2016, relativa a «Itinerarios de mejora de las capacidades: Nuevas oportunidades para adultos».

⁽¹⁹⁾ DO C 75 de 10.3.2017, p. 63.

⁽²⁰⁾ DO C 332 de 8.10.2015, p. 68.

⁽²¹⁾ DO C 226 de 16.7.2014, p. 21.

⁽²²⁾ Recomendación de la Comisión 2008/867/CE, de 3 de octubre de 2008, sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral (DO L 307 de 18.11.2008, p. 11).

⁽²³⁾ Véase, en particular, DO C 303 de 19.8.2016, p. 54.

particular, el establecimiento de disposiciones adecuadas para la seguridad de los trabajadores, ayudarían a garantizar que las nuevas formas de trabajo ofrecen oportunidades de empleo equitativas. En un reciente dictamen de iniciativa ⁽²⁴⁾, el CESE instaba a las autoridades a identificar a empresarios y trabajadores, obligar a las personas a pagar sus contribuciones a los sistemas de seguridad social, vincular las bases de datos electrónicos de la seguridad social y de hacienda, y estudiar nuevas maneras de financiar los sistemas de seguridad social.

5.2. En lo que respecta a las formas «innovadoras» de trabajo, debe dedicarse una mayor atención a tendencias tales como la digitalización y la ecologización del empleo relacionadas con la Agenda Digital de la UE y el paquete sobre la economía circular. Dado que se insta a los Estados miembros a impulsar la innovación social, el Comité llama la atención sobre algunos modelos valiosos de innovación social que fueron galardonados con el Premio Sociedad Civil del CESE en 2017 ⁽²⁵⁾.

5.3. El Comité apoya que se promuevan el espíritu empresarial y la creación y desarrollo de las microempresas y las pequeñas empresas, y que se fomente la mentalidad emprendedora ⁽²⁶⁾. A este respecto, sería útil un indicador que midiera las condiciones en que se desenvuelve el emprendimiento.

5.4. En cuanto a la aplicación de las propuestas de la Comisión sobre la nueva agenda de capacidades para Europa, el CESE, en su dictamen sobre este tema ⁽²⁷⁾, ha destacado muchos retos, como la necesidad de «introducir más soluciones innovadoras en los ámbitos de la educación y el desarrollo de capacidades», apoyando una garantía de capacidades y proporcionando una financiación mayor y adecuada y un acceso universal a tales soluciones.

5.5. La orientación 5 también hace referencia a «unos salarios justos capaces de proporcionar un nivel de vida digno» y a «garantizar un salario mínimo adecuado, habida cuenta de su impacto en la competitividad, la creación de empleo y la pobreza de las personas con trabajo». Esto supone una mayor atención a cuestiones como la baja remuneración y la pobreza de las personas con trabajo en comparación con las anteriores orientaciones, aunque el CESE sigue considerando necesaria una definición clara de «empleo de calidad». Por ejemplo, reforzar la eficacia de los convenios colectivos mejorando su cobertura sería útil en este sentido. Al mismo tiempo, el pleno cumplimiento del principio de subsidiariedad y de la función autónoma que desempeñan los interlocutores sociales constituye un requisito previo de la máxima importancia.

5.6. El Comité considera que se pone demasiado énfasis en los obstáculos del lado de la oferta pero que no se otorga la suficiente atención a la necesidad de inversiones sociales y de crecimiento. Se acoge con satisfacción el desplazamiento de la carga impositiva del trabajo hacia otras fuentes que se propone en las orientaciones, pero estas deben arrojar más luz en cuanto a otras posibles fuentes de impuestos. El CESE ha elaborado dictámenes sobre la planificación fiscal abusiva, el fraude y la evasión fiscal y los impuestos medioambientales ⁽²⁸⁾ que también podrían proporcionar ingresos alternativos de cara a su posible inclusión en las orientaciones.

5.7. Se acoge con satisfacción la referencia a los cambios tecnológicos y medioambientales en la **orientación 6**; también merecería la pena ofrecer más detalles sobre el potencial del crecimiento ecológicamente sostenible. Del mismo modo, el nuevo compromiso con «la transferencia del derecho a la formación durante las transiciones profesionales» debería impulsar la movilidad. Para hacerlo, el CESE hace hincapié en la necesidad de garantizar una existencia digna durante la formación, independientemente del lugar donde esta se realice. Los instrumentos utilizados en algunos Estados miembros de la UE, como subvenciones, préstamos, convenios colectivos sobre los permisos de formación remunerados u otras disposiciones, también deben examinarse con vistas a que las buenas prácticas en el ámbito de las normas mínimas relativas al derecho a permisos de formación se conviertan en prácticas habituales en algunos Estados miembros. El Comité acoge con satisfacción la nueva formulación de la orientación 6 en cuanto al reconocimiento del aprendizaje no formal y el aumento de la aceptación de la formación permanente y la intensificación de la acción dirigida a los alumnos adultos. Se han realizado esfuerzos para ampliar a otros grupos las disposiciones de la orientación 6 sobre los obstáculos al empleo para las mujeres y para lograr que las disposiciones sean más neutrales en cuanto al género. El Comité pide una cierta precaución en

⁽²⁴⁾ Dictamen del CESE sobre «Seguridad social sostenible y sistemas de protección social en la era digital» (DO C 129 de 11.4.2018, p. 7).

⁽²⁵⁾ El galardón premió proyectos sobresalientes a la hora de contribuir a la integración en el mercado de trabajo de personas con necesidades, como las de origen migrante, las personas con discapacidad, los desempleados de larga duración, las mujeres desvinculadas del mercado laboral, los jóvenes o las personas que viven en situación de pobreza. Véase la página web del CESE correspondiente al Premio Sociedad Civil de 2017.

⁽²⁶⁾ DO C 332 de 8.10.2015, p. 20.

⁽²⁷⁾ DO C 173 de 31.5.2017, p. 45.

⁽²⁸⁾ Dictamen de iniciativa del CESE sobre «La desigualdad de la riqueza en Europa», DO C 129 de 11.4.2018, p. 1; Dictamen exploratorio del CESE sobre la «Fiscalidad de la economía colaborativa» (DO C 81 de 2.3.2018, p. 65, DO C 434 de 15.12.2017, p. 18, DO C 71 de 24.2.2016, p. 42).

este sentido para que no se pierda de vista el especial hincapié en la igualdad de género. Se acogen con satisfacción las disposiciones en materia de conciliación de la vida familiar y la vida profesional, que ya están, en cierta medida, en marcha. En este sentido, el CESE reitera su apoyo a la propuesta legislativa de la Comisión relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional, incluido el permiso familiar y de atención remunerado, como ya expresó en un dictamen reciente ⁽²⁹⁾ (este punto falta en el último párrafo de la orientación 6). El Comité opina que debe mantenerse la referencia específica al Fondo Social Europeo en la orientación 6.

5.8. El texto de la **orientación 7** aborda mejor las condiciones de trabajo precarias y el trabajo flexible. Este es especialmente el caso de la referencia a preservar «la seguridad y la salud, así como entornos de trabajo seguros y adecuadamente adaptados». No obstante, las disposiciones sobre un «entorno para la contratación» no deben utilizarse para reducir la protección en el Derecho laboral. Hay un cambio considerable en las disposiciones sobre las medidas activas del mercado de trabajo y los servicios públicos de empleo. Estas medidas se reciben con gran satisfacción y se ajustan a las mejores prácticas en este ámbito. Habida cuenta de la importancia que se concede a este ámbito, por ejemplo por la OCDE, convendría que se le otorgase una mayor atención en el proceso de las recomendaciones específicas por país. El Comité acoge con satisfacción el nuevo texto sobre el diálogo social, pero recuerda su posición sobre la diversidad del diálogo social en la UE y el impacto de la crisis económica en este ámbito, una tendencia que no se ha revertido en una serie de Estados miembros.

5.9. Las disposiciones sobre el acceso a la resolución imparcial de litigios deben ser de aplicación general, en lugar de aplicarse únicamente a los despidos injustificados. No obstante, se deberán respetar los derechos de las partes a acudir a los tribunales cuando fracase la resolución alternativa de litigios. Es preciso hacer referencia a la participación de los trabajadores, por ejemplo en cuestiones como el horario de trabajo. Además, aunque las prestaciones de desempleo no deben actuar como un desincentivo a la búsqueda de empleo, esto no debe debilitar su función como garantes de un nivel de vida digno para las personas desempleadas. Asimismo, las disposiciones para facilitar el trabajo transfronterizo deben equipararse a las dirigidas a garantizar un tratamiento justo de los trabajadores y evitar el dumping social.

5.10. Existen países con un diálogo social menos desarrollado y, en efecto, otros que han experimentado un retroceso en este ámbito debido a la crisis. Acogemos con satisfacción la labor de la Comisión Europea para aumentar la cooperación con los interlocutores sociales en el contexto del Semestre Europeo. Dado el lugar central que ocupa el diálogo social en la aplicación del pilar europeo de derechos sociales y de las orientaciones para las políticas de empleo y las recomendaciones específicas por país, el CESE vuelve a insistir en que el diálogo social debe estar presente en todos los Estados miembros e insta a todos los actores políticos a nivel nacional y europeo a no debilitar, sino a reforzar, las estructuras de negociación colectiva a todos los niveles. Por otra parte, la Comisión ha logrado avanzar en la participación de la sociedad civil en los procesos de información específica por país, algo que se celebra y que debe desarrollarse.

5.11. El nuevo texto de la **orientación 8** aborda el ámbito de las disposiciones sociales más amplias. Se acogen con satisfacción los compromisos en materia de representación de los grupos menos representados, así como sobre una renta mínima adecuada. Sin embargo, sería muy bienvenida una referencia a cómo se calcula esta renta mínima, especialmente el trabajo realizado sobre presupuestos de referencia. La orientación 8 también debería abordar la mejora del acceso a la protección social a todos los tipos de trabajadores, independientemente de su situación. Se acoge con satisfacción la mayor referencia a la pobreza de las personas con trabajo en esta orientación y la referencia detallada a determinados servicios sociales, puesto que permite situar a las orientaciones en la continuidad de una política social coherente con las disposiciones del pilar y respalda la petición de inversiones sociales por parte del CESE. Aunque en el presente Dictamen el Comité reitera su posición sobre la edad de jubilación, acoge con satisfacción las disposiciones incluidas ahora en las orientaciones sobre las «medidas para prolongar la vida laboral», aunque debe quedar claro que esta prolongación debe ser voluntaria. El CESE se pronunciará a su debido tiempo sobre el enfoque de la Comisión Europea en materia de acceso a la seguridad social.

5.12. La situación relativa al desempleo juvenil y al número de jóvenes que ni estudian, ni trabajan, ni reciben formación sigue siendo motivo de preocupación y resulta especialmente difícil de resolver. El informe titulado «Evolución del empleo y de la situación social en Europa 2017» ⁽³⁰⁾ destacó especialmente cómo la crisis económica ha afectado desproporcionadamente a los jóvenes, y parece que la recuperación no está invirtiendo lo suficiente esta tendencia. La Garantía Juvenil, apoyada por la Iniciativa de Empleo Juvenil y el FSE, fue prometedora porque materializó con relativa rapidez un compromiso político en acción, pero aún quedan cuestiones por resolver. Como suele ocurrir, el nivel de financiación previsto fue mínimo y muchos de los recursos no eran nuevos. Es importante garantizar que, como mínimo, se conserven los nuevos recursos (Iniciativa de Empleo Juvenil). También es importante seguir prestando atención al desempleo juvenil incluso aunque mejoren los datos, puesto que a menudo se requieren reformas estructurales para garantizar que los jóvenes no sean el primer grupo que sufra si se produce otro choque económico. Se precisa una mayor

⁽²⁹⁾ Dictamen exploratorio del CESE sobre la «Conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores» (DO C 129 de 11.4.2018, p. 44).

⁽³⁰⁾ Informe titulado «Evolución del empleo y de la situación social en Europa 2017».

investigación para establecer la relación causal entre la mejora de los datos del empleo juvenil (donde exista tal mejora) y las medidas reales adoptadas en el marco de la Garantía Juvenil. Asimismo, es preciso justificar la calidad de las intervenciones y la disparidad de los cambios en el desempleo juvenil en relación con la Garantía Juvenil. El CESE ya ha pedido en anteriores ocasiones que los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) sigan manteniendo la atención en esta cuestión y que se amplíe el papel de las organizaciones juveniles y de los interlocutores sociales en la aplicación local⁽³¹⁾.

5.13. Como suele ocurrir, los desempleados de larga duración pueden ser quienes más tiempo necesiten para reintegrarse a medida que mejora la situación del mercado laboral. Ante esta situación serán necesarias medidas específicas, como una formación flexible relevante para el mercado laboral y servicios individualizados de orientación profesional. Se debe prestar atención a las cifras relativas a los trabajadores desanimados y a aquellos vinculados marginalmente al mercado laboral en nuestras estadísticas, ya que normalmente no se les da importancia. La mejora del mercado laboral puede volver a atraer a estos grupos hacia la búsqueda activa de empleo, pero deberán ofrecerse ayudas específicas y los sistemas nacionales deben responder a este reto. En este caso también, un énfasis en la inversión social desempeñaría un papel de gran importancia. Se acoge con gran satisfacción el Marco de indicadores para el seguimiento de la Recomendación del Consejo sobre la integración de los desempleados de larga duración en el mercado laboral, elaborado por el Comité de Empleo⁽³²⁾, que debe seguir siendo parte de su trabajo y ser revisado por el Consejo EPSCO.

5.14. Es necesario incluir en las orientaciones una mención específica a la situación y las necesidades de los migrantes y refugiados⁽³³⁾.

5.15. La brecha salarial de género y la representación excesiva de las mujeres en puestos de baja remuneración siguen siendo preocupantes y deben aparecer en las orientaciones más allá de la cuestión de la oferta de trabajo. La acción en este ámbito está intrínsecamente relacionada con el concepto de trabajo digno y renta mínima, que debe estar más presente en el proceso de las orientaciones. Aquí también serán importantes iniciativas similares en el ámbito de la conciliación de la vida familiar y la vida profesional y la atención infantil. El reciente Dictamen del CESE⁽³⁴⁾ sobre las propuestas de la Comisión en relación con la conciliación de la vida familiar y la vida profesional considera que estas iniciativas constituyen un primer paso importante. Esto constituye un ámbito de actuación para todas las orientaciones y en todo el pilar, puesto que en él interactúan diferentes ámbitos políticos.

5.16. Los problemas de empleo para las personas con discapacidad se consideran ahora una parte fundamental de las políticas modernas en materia de empleo, y se acogen con satisfacción las referencias a estos problemas en las orientaciones, aunque son mínimas y podrían mejorarse. El CESE trabaja desde la perspectiva de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) y opina que, en este ámbito, es central la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación⁽³⁵⁾. La Estrategia Europea sobre Discapacidad (2010-2020) ofrece un marco general en este ámbito. En su reciente resolución sobre el futuro de la Estrategia, la 4.ª edición del Parlamento Europeo de las personas con discapacidad puso de manifiesto numerosas cuestiones relacionadas con el empleo y el pilar social a efectos de las personas con discapacidad⁽³⁶⁾. El CESE también llama la atención sobre las disposiciones de los Tratados de la UE sobre discriminación, que se aplican a todos los grupos, y recomienda no mezclar los «grupos vulnerables» con el concepto de discriminación.

5.17. El CESE no cree que el aumento de la edad legal de jubilación vaya a solucionar el problema de los retos demográficos. Necesitamos iniciativas para promover la prolongación de la vida laboral y fomentar la solidaridad intergeneracional, acompañadas de políticas de crecimiento y empleo eficaces. Necesitamos una política real de «envejecimiento activo», disponer de políticas que garanticen buenas condiciones laborales, salud, seguridad y horarios de trabajo adecuados, y aumentar la participación en el aprendizaje permanente. Necesitamos elevar las tasas de empleo de las personas de más edad, que dejan su trabajo prematuramente debido a problemas de salud, a la intensidad de la labor que deben realizar, a un despido anticipado, así como a la falta de oportunidades para formarse o reincorporarse al mercado de trabajo⁽³⁷⁾.

⁽³¹⁾ DO C 268 de 14.8.2015, p. 40.

⁽³²⁾ Marco de indicadores del Comité de Empleo sobre el desempleo de larga duración.

⁽³³⁾ DO C 264 de 20.7.2016, p. 19.

⁽³⁴⁾ Dictamen del CESE sobre la «Conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores» (DO C 129 de 11.4.2018, p. 44).

⁽³⁵⁾ DO L 303 de 2.12.2000, p. 16.

⁽³⁶⁾ Foro Europeo de la Discapacidad (EDF), Resolución sobre la Estrategia Europea sobre Discapacidad 2020-2030, aprobada por el 4.º Parlamento Europeo de las personas con discapacidad el 6 de diciembre de 2017; véase también la Resolución del Parlamento Europeo, de 30 de noviembre de 2017, sobre la aplicación de la Estrategia Europea sobre Discapacidad.

⁽³⁷⁾ DO C 451 de 16.12.2014, p. 109.

5.18. Los interlocutores sociales deben negociar las condiciones de trabajo, por ejemplo, adaptando los lugares de trabajo a las capacidades y al estado de salud de los trabajadores de más edad, teniendo en cuenta la dificultad de algunos trabajos, mejorando el acceso a la formación complementaria, previniendo mejor las discapacidades, haciendo más fácil la conciliación de la vida familiar y la vida profesional y eliminando los obstáculos jurídicos o de otro tipo para gozar de una vida laboral más duradera.

5.19. El CESE reitera su opinión sobre el aumento de la edad legal de jubilación, a saber, que primero es preciso que la edad real de jubilación sea similar a la edad legal ⁽³⁸⁾, pero destaca la necesidad de garantizar la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en los Estados miembros, abordando retos como el aumento de la esperanza de vida, los cambios en los mercados de trabajo que inciden en la financiación de las pensiones y la necesidad de asegurar unos niveles de pensiones adecuados.

5.20. No obstante, el CESE opina que deben mantenerse las normativas aplicables a la jubilación anticipada para los trabajadores que han realizado durante largos periodos trabajos arduos y peligrosos o que comenzaron su carrera profesional a una edad muy temprana. El CESE no apoya los mecanismos de ajuste automático de la edad de jubilación, basados en la mayor esperanza de vida o en el cambio demográfico.

6. Consideraciones generales

6.1. En las negociaciones sobre el próximo presupuesto de la UE, es necesario aumentar considerablemente la inversión en infraestructuras sociales, puesto que ello tiene múltiples repercusiones positivas en los mercados laborales y en los presupuestos, como ya ha señalado recientemente el Comité ⁽³⁹⁾. Esto afecta en particular a las inversiones en capital humano como un porcentaje del presupuesto general si la UE quiere alcanzar sus propios objetivos de ser una zona económica competitiva a escala mundial con la máxima puntuación social, incluso en sus prioridades en materia de empleo.

6.2. Es necesario controlar qué tipo de reformas estructurales han aplicado los Estados miembros y cuáles han tenido un auténtico impacto positivo en el ámbito del empleo, la educación y el aprendizaje permanente. En el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento de 2018 ⁽⁴⁰⁾, la Comisión hace referencia al Programa de apoyo a las reformas estructurales ⁽⁴¹⁾. El CESE acoge con satisfacción esta iniciativa y desearía que se aportara información sobre las reformas en materia de empleo y educación que se han llevado a cabo como parte de este programa, así como sobre el grado de participación de los interlocutores sociales y de otras organizaciones de la sociedad civil.

Bruselas, 15 de marzo de 2018.

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

⁽³⁸⁾ DO C 299 de 4.10.2012, p. 115.

⁽³⁹⁾ DO C 271 de 19.9.2013, p. 91.

⁽⁴⁰⁾ Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2018

⁽⁴¹⁾ Programa de apoyo a las reformas estructurales.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo sobre un nuevo impulso a la Asociación África-UE

[JOIN(2017) 17 final]

(2018/C 237/11)

Ponente: **Mihai MANOLIU**

Consulta	Comisión Europea, 5.7.2017
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Relaciones Exteriores
Aprobación en sección	22.2.2018
Aprobado en el pleno	15.3.2018
Pleno n.º:	533
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	185/2/1

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) opina que, en un contexto mundial en constante evolución, 2018 es un año decisivo para profundizar la Asociación África-UE. Ambos continentes afrontan transformaciones considerables y profundas de carácter político, económico y social. Este contexto brinda oportunidades para reformular y profundizar la asociación. De este modo, el CESE considera que, esta vez, la UE debe hacer especial hincapié en la participación en los proyectos de desarrollo llevados a cabo en el continente africano de actores nuevos, procedentes tanto de la esfera económica como de la sociedad civil europea. Respalda el desarrollo de África no debe ser únicamente responsabilidad de las instituciones de la UE, sino un esfuerzo de toda la sociedad europea.

1.2 El CESE propone que las instituciones europeas competentes prosigan los esfuerzos para mantener la paz y la seguridad en África y ayuden a las organizaciones africanas en la lucha encaminada a prevenir los conflictos, el terrorismo y la delincuencia organizada. El CESE acoge con satisfacción la iniciativa de una asociación África-UE y considera que es necesaria una acción de este tipo que tenga en cuenta las nuevas realidades geoestratégicas que afrontan ambos continentes:

- la gestión humana y digna de los flujos migratorios percibidos como descontrolados;
- la posibilidad de que se genere un flujo de refugiados;
- la inseguridad en las fronteras de la UE generada por la inestabilidad de los regímenes políticos y la ausencia del Estado de Derecho en determinados Estados africanos;
- la influencia cada vez mayor en África de otros poderes regionales como China, ya que los intereses específicos por lo que respecta a los recursos naturales de África y a las relaciones económicas bilaterales no impulsan a los Estados de este continente a intensificar la cooperación transnacional;
- las acciones imprevisibles de los Estados Unidos en política internacional, así como los desafíos que supone el cambio climático.

1.3 Para resolver el problema de la alimentación, el CESE considera que, juntas, la UE y la Unión Africana (UA) deben identificar proyectos locales y políticos que hayan prosperado en el ámbito de la agricultura y fomentar su extensión en el mayor número posible de regiones y estados de África. Aquí no hay que olvidar el factor demográfico, cuya dinámica abrumadora exigirá la creación de nuevos puestos de trabajo (dieciocho millones al año hasta 2035). En África todavía existen importantes restricciones por lo que se refiere al desarrollo económico sostenible, que la UE debería tener en cuenta, estrechamente relacionadas con los siguientes aspectos:

- una fuerte dependencia de la explotación intensiva de los recursos naturales (comercio ilícito de recursos);

- los focos de inestabilidad generados por las guerras, las violaciones de los derechos humanos, las desigualdades sociales, el fundamentalismo y las catástrofes climáticas;
- el efecto del cambio climático;
- el efecto de la escasez de alimentos y de agua;
- la falta de salubridad;
- las epidemias y las enfermedades infecciosas;
- la ausencia de políticas agrícolas coherentes y adaptadas a las realidades locales.

1.4 Los problemas mencionados, fuente de desplazamientos tanto forzados como voluntarios, contribuyen de manera sustancial a una migración irregular, a menudo controlada por la delincuencia organizada, lo que aumenta considerablemente la presión en los sistemas de gobernanza y en los dirigentes políticos de los países de origen y de tránsito. Europa puede responder mediante un nuevo consenso europeo relativo al desarrollo, una política europea de vecindad y una agenda europea para la migración, así como mediante el desarrollo de una relación basada en el concepto de asociación. El CESE, junto con verdaderos representantes de la sociedad civil (plataforma, foro, voluntarios) y de los interlocutores sociales de África, puede aportar una contribución esencial a la democracia y los derechos humanos.

1.5 El CESE pide que la sociedad civil se integre mejor en la próxima asociación y se le otorgue un papel más importante que vaya del mero ámbito de la consulta al seguimiento de la puesta en marcha de las políticas. Esto es importante para garantizar que se respeta el principio de coherencia de las políticas en favor del desarrollo y para que las partes interesadas estén efectivamente implicadas. Por consiguiente, la UE puede representar para los Estados africanos un modelo de buenas prácticas en lo que se refiere a la implicación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones y en la creación de programas que faciliten la aparición de una sociedad civil africana transnacional. Asimismo, allí donde no existe una sociedad civil o donde está muy poco desarrollada, la Unión debe asumir un papel activo en su desarrollo.

1.6 Habida cuenta de la importancia estratégica de la educación, de la transferencia de conocimientos sin discriminación, del acceso generalizado a la cultura como factor importante para lograr un clima de cooperación y la puesta en común de valores asumidos de manera unánime, y del hecho de ofrecer perspectivas positivas a un número considerable de jóvenes africanos, el CESE propone las siguientes orientaciones para la futura asociación UE-África:

- los programas europeos de éxito, como Erasmus+, deberían extenderse a África para posibilitar la movilidad de estudiantes y profesores de ambos continentes y un intercambio de experiencia en el ámbito académico;
- las asociaciones entre universidades europeas y africanas que lleven al desarrollo de proyectos y programas de estudio comunes deben fomentarse y recibir ayuda financiera;
- solo mediante programas educativos de calidad y estrategias de lucha contra la exclusión social se podrá detener el fundamentalismo religioso presente en determinados Estados africanos.

1.7 El CESE considera que el modelo más importante que la UE puede ofrecer al continente africano es su propio ejemplo de cooperación transnacional y la realización de proyectos importantes de carácter transnacional, como los de infraestructuras, en la medida en que los Estados africanos acuerden cooperar entre sí para llevarlos a cabo. Además, la UE debe ser consciente de los conocimientos que puede ofrecer en lo que respecta a las políticas de transición hacia una sociedad democrática y a una economía de mercado viable, competitiva e inclusiva.

1.8 El CESE propone que la asociación tenga en cuenta la promoción y la consecución de la igualdad entre hombres y mujeres, la capacitación de las mujeres y las niñas y el reconocimiento de su contribución a la paz y la construcción del Estado, al crecimiento económico, al desarrollo tecnológico, a la reducción de la pobreza, a la salud y al bienestar, así como al desarrollo cultural y humano. Cualquier forma de violencia y discriminación social, económica y política hacia las mujeres debe desaparecer por completo del continente africano para que puedan disfrutar plenamente de la igualdad de derechos.

1.9 El CESE llama la atención sobre el hecho de que, recientemente, China se ha convertido en el principal socio económico de África, lo cual puede suponer cambios en los objetivos de la política exterior de los Estados de la región o hacer que estos pierdan interés en la aplicación de reformas democráticas. Por consiguiente, la UE necesita una asociación con África que reactive e intensifique realmente las relaciones comerciales entre ambos continentes y que sienta las mejores condiciones a escala local para los inversores europeos.

1.10 El CESE recomienda que se incluyan cláusulas de buena gobernanza en todos los acuerdos pertinentes entre la UE y terceros países o regiones para fomentar el desarrollo sostenible. El desarrollo sostenible presupone la existencia de un proceso de aplicación de políticas responsable, transparente, activo, justo, inclusivo, eficaz, participativo y que respete los principios del Estado de Derecho.

1.11 El CESE lamenta que África sea el continente más pobre del mundo y el único en el que ha aumentado la pobreza. Es intolerable que más del 50 % de la población viva en la pobreza más absoluta. Es necesaria una campaña internacional para luchar contra la pobreza en la que participen actores principales en el proceso de desarrollo, estrategias y planes de acción destinados a las poblaciones desfavorecidas. Asimismo, se precisa una nueva dotación financiera programable y previsible. El CESE considera además que, para lograr una mejor aplicación de los objetivos que se persiguen, es primordial garantizar el seguimiento efectivo de la ayuda financiera.

1.12 El CESE acoge con satisfacción el deseo africano, expresado en la Agenda 2063 y mediante la creación de la UA, de ser tratado como un conjunto unitario, integrador y panafricano. La buena gobernanza para un desarrollo sostenible debe basarse en políticas económicas sólidas, justas desde el punto de vista social y medioambiental, en la creación de instituciones democráticas incorruptibles y receptivas a las necesidades de los ciudadanos, en la promoción de la sociedad civil, en la lucha contra la exclusión social y en la cohesión económica. No hay que olvidar el Estado de Derecho, los derechos humanos ni la igualdad de oportunidades. Un entorno propicio a las inversiones puede llevar al éxito.

2. Contexto

2.1 La UE y la mayoría de los Estados africanos ya mantienen un acuerdo de cooperación internacional amplio y jurídicamente vinculante que une a más de la mitad de los Estados-nación del mundo. El llamado «Acuerdo de Asociación de Cotonú» («AAC» o «Acuerdo de Cotonú») se firmó en Benín en 2000 y tiene por objeto consolidar la cooperación a largo plazo en materia de política, comercio y desarrollo entre la UE y los países ACP (África, el Caribe y el Pacífico). Este acuerdo ha conducido a la creación de una serie de instituciones que facilitan la cooperación ACP-UE entre los Gobiernos, los funcionarios, los parlamentarios, los entes locales y la sociedad civil, incluido el sector privado.

2.2 Dada la proximidad geográfica, en la «Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea» se especifica que la promoción de la paz y el desarrollo del continente africano es, en realidad, una inversión en la paz y la prosperidad de la Unión Europea. Resulta extremadamente difícil que la UE sea próspera y segura si en su vecindad hay subdesarrollo y conflictos. Por consiguiente, la UE debe participar activa e intensamente en la realización de una UA y la reactivación económica de la región.

2.3 El CESE constata que, últimamente, el contexto internacional ha evolucionado de manera considerable, han aparecido nuevos retos mundiales, la seguridad de las personas se ha visto afectada y la lucha contra la pobreza y las pandemias, el cambio climático y la desertificación, las migraciones y la gestión sostenible de los bienes públicos influyen constantemente tanto en las políticas de los Estados africanos como en las de la UE.

2.4 Es necesaria una nueva visión política común para África y la UE que sea concreta, esté basada en intereses y valores comunes, en el respeto mutuo y en el principio de la soberanía individual, y que refleje las aspiraciones legítimas de ambas partes. El deseo común de estas dos entidades debe materializarse en una asociación igualitaria, consciente y preferencial, para así seguir promoviendo la paz (Fondo de Apoyo a la Paz para África), la seguridad (África como importante garante de seguridad), el desarrollo sostenible, los derechos humanos y la integración regional y continental.

2.5 El CESE lamenta que África sea el continente más pobre del mundo y el único en el que la pobreza ha aumentado. Es intolerable que más del 50 % de la población viva en la pobreza absoluta. Es necesaria una lucha internacional contra la pobreza en la que participen actores principales en el proceso de desarrollo, estrategias y planes de acción destinados a las poblaciones desfavorecidas. Es necesaria una nueva dotación financiera programable y previsible. El CESE considera además que, para lograr una mejor aplicación de los objetivos que se persiguen, es primordial garantizar el seguimiento efectivo de la ayuda financiera.

2.6 El CESE acoge con satisfacción el deseo africano, expresado en la Agenda 2063 y mediante la creación de la UA, de ser tratado como un conjunto unitario, integrador y panafricano. La buena gobernanza para un desarrollo sostenible debe basarse en políticas económicas sólidas, justas desde el punto de vista social y medioambiental, en la creación de instituciones democráticas incorruptibles y receptivas a las necesidades de los ciudadanos, en la promoción de la sociedad civil, en la lucha contra la exclusión social y en la cohesión económica. No hay que olvidar el Estado de Derecho, los derechos humanos ni la igualdad de oportunidades. Un entorno propicio a las inversiones puede llevar al éxito.

2.7 La eficacia y la responsabilidad mutua e individual implican recursos humanos y financieros considerables a largo plazo, claramente asumidos por ambas partes. El CESE considera que la participación de la sociedad civil es posible sobre la base de una plataforma asumida voluntariamente y puede facilitar el proceso de desarrollo. Los actores no estatales y los entes locales deben participar de manera urgente, plenamente y en todas las etapas, inclusive en el seguimiento y la evaluación. Ellos pueden imprimir un nuevo impulso al desarrollo de África, aumentar la legitimidad de las acciones exteriores de la UE y reducir el grado de euroescepticismo en Europa. La visión común debe incluir la democracia participativa, el pluralismo y las libertades fundamentales: en resumen, el respeto del Estado de Derecho.

2.8 Otra amenaza importante es el agotamiento de los recursos naturales africanos, que dificultará el proceso de lucha contra la pobreza. Los servicios ecosistémicos, incluido el almacenamiento de carbono por las selvas tropicales, deberán compensarse. Se necesita un enfoque común para hacer frente a los retos mundiales, así como una asociación única y centrada en los ciudadanos que tenga en cuenta un enfoque de continente a continente, tanto a escala política como en las negociaciones en un plano más concreto.

2.9 El CESE opina que las partes deben demostrar responsabilidad y coherencia en lo que se refiere a la responsabilidad mutua, el diálogo y sus aportaciones. Además, el futuro acuerdo deberá basarse en el principio de *asociación*. Los socios son iguales en cuanto a derechos y responsabilidades (prácticas de desarrollo e inversión). Existe, no obstante, una discrepancia en lo que respecta al grado de integración y a los recursos humanos, técnicos y financieros. Por tanto, debe desarrollarse y consolidarse el diálogo político UE-África.

2.10 La erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible son un objetivo coherente (una mejor coordinación por parte de los donantes y de los agentes no estatales) y un compromiso de cooperación UE-África definido por las políticas europeas, la política comercial (libre acceso al mercado de la UE en el marco de los Acuerdos de Asociación Económica o AAE), medioambiental o agrícola.

2.11 El CESE destaca que el enfoque mundial que se da a los conflictos debe sustentarse en responsabilidades, la prevención, la resolución, la gestión y la reconstrucción. La paz es fundamental, ya que supone un primer paso hacia un desarrollo sostenible y justo desde el punto de vista político, económico y social, de acuerdo con el pleno respeto de los derechos humanos. Es necesaria una mayor vigilancia en lo que respecta a la aparición de tensiones étnicas y religiosas en el continente africano, y debe prestarse una atención particular a la exportación de armas (código de conducta), incluido el tráfico de armas.

3. Observaciones generales

3.1 La Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo ***Un nuevo impulso a la Asociación África-UE*** representa una respuesta coordinada y consolidada, conforme con la ***Agenda 2063*** y acorde con la ***Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea***. La Comunicación contribuye a la reflexión y es la base de las futuras negociaciones coherentes en relación con el pilar de África.

3.2 En opinión del CESE, la UE tiene un interés estratégico, orientado políticamente y basado en valores e intereses comunes consagrados, en profundizar y adaptar la asociación sostenible con África. La UE debe convertirse en el principal inversor extranjero, en el principal socio humanitario y comercial y en un proveedor de seguridad.

3.3 La UE persigue tres objetivos estratégicos:

- una asociación recíproca más potente y una mayor cooperación en el contexto internacional, sobre la base de unos valores e intereses comunes, inclusive en las relaciones bilaterales;
- la seguridad en tierra y en el mar, así como la lucha contra los desafíos transnacionales, como una inversión en seguridad en ambos continentes;
- el desarrollo económico sostenible e integrador en África para los puestos de trabajo que necesita el continente, así como para hacer prosperar las oportunidades que le ofrece Europa.

3.4 El CESE está de acuerdo en que se puede elaborar una agenda conjunta ambiciosa mediante:

- la profundización de las coaliciones en cuestiones de gobernanza mundial, un diálogo intenso y una cooperación eficaz, socios estratégicos y aliados clave, promoviendo y fomentando el Estado de Derecho y la justicia;

- la intensificación de la cooperación en cuestiones de interés común sobre la base de una interacción política frecuente, a escala multilateral, continental, regional, nacional y local, respetando el principio de subsidiariedad;
- una asociación centrada en las personas, los poderes políticos, los entes locales, los interlocutores sociales, el sector privado y la sociedad civil en su conjunto.

3.5 El CESE considera que la estrategia conjunta UE-África debe basarse en una política de desarrollo sostenible sólida y sustentada en las realidades locales africanas, lo cual es necesario para combatir la pobreza de manera justa y para lograr un crecimiento económico, medioambiental (los efectos devastadores del cambio climático) y social sano basado en el trabajo decente (puestos de trabajo a largo plazo), productivo, libre, ético y digno, y en la lucha contra la pobreza y la exclusión social. El aumento de la producción local, una seguridad alimentaria garantizada, unos ingresos dignos para las explotaciones agrícolas familiares y para las pymes y la creación de un mercado interior (derechos de propiedad y reducción de las cargas administrativas y de la corrupción) pueden contribuir a luchar contra la pobreza. Así pues, la agricultura y la seguridad alimentaria merecen una atención especial en el marco de las políticas comunes. Deben fomentarse los modelos de agricultura sostenible y los modelos orientados a los pequeños terratenientes, ofreciendo oportunidades concretas de empleo mediante el desarrollo de sectores específicos. Es responsabilidad tanto de la UE como de la UA identificar y promover los modelos y políticas que han prosperado en la agricultura entre las comunidades más desfavorecidas del mismo Estado o de otros Estados africanos en vías de desarrollo.

3.6 La lucha contra la desertificación y el acceso al agua para todos son factores decisivos para la seguridad alimentaria, la migración y la existencia de refugiados. África es el continente más afectado por el cambio climático. La UE y la UA, así como los Estados miembros, los agentes económicos y los inversores, deben atribuirse responsabilidades (protección contra el cambio climático) y un marco financiero flexible y eficaz para conseguir un nuevo enfoque ecológico.

3.7 La existencia de un comercio libre que respete las normas medioambientales y sociales puede estimular el crecimiento económico y el progreso social y político, con un efecto concreto y catalizador para la reducción de la pobreza mediante un desarrollo sostenible general. Es necesaria una asimetría en favor de los mercados africanos para lograr una integración regional y un marco fiable de comercio e inversiones. Los Acuerdos de Asociación Económica (AAE) son un instrumento de comercio y de integración regional siempre y cuando sean favorables al desarrollo, ofreciendo derogaciones para las industrias locales en transición para que se adapten a las nuevas condiciones de mercado. Las relaciones económicas entre la UE y África deben basarse en un comercio justo, así como en un enfoque diferenciado y diversificado, que lleve a una integración africana que genere productos y servicios necesarios y competitivos.

3.8 La asociación UE-África para la energía es un factor decisivo para el desarrollo económico y la erradicación de la pobreza, capaz de generar proyectos que pueden proporcionar una energía eficiente a partir de fuentes renovables y a un precio asequible. En este caso, el clima y las condiciones geográficas del continente africano pueden representar una ventaja, especialmente en lo que se refiere a la energía solar. El acceso a la energía puede impulsar el desarrollo socioeconómico de África.

3.9 El CESE considera que un compromiso en materia de educación y sanidad para todos representa un modo eficaz y concreto de llevar a cabo una estrategia común de desarrollo dirigida a los pobres. La estrategia debe contribuir a la integración de la dimensión fundamental en lo que se refiere a la igualdad entre hombres y mujeres y la capacitación de las mujeres. No deben olvidarse las poblaciones vulnerables y los refugiados surgidos a causa de las crisis humanitarias. El acceso a los servicios sanitarios y la lucha contra la falsificación de medicamentos son elementos fundamentales para luchar contra las enfermedades mortales, una lacra en expansión. También se necesitan medidas jurídicas y penales pertinentes.

3.10 El CESE propone que periódicamente se analicen las principales causas de la migración, los derechos y la integración de los migrantes, incluido el problema de la fuga de cerebros. Se necesitan soluciones prácticas para generar una migración circular eficaz. Las barreras no pueden solucionar el problema. El diálogo basado en la identidad nacional y regional, en la solidaridad y la cultura puede ser la base de una agenda de desarrollo sostenible para todos, siempre y cuando también disponga de los medios materiales necesarios.

3.11 El CESE considera que el endeudamiento representa una carga que diluye todos los esfuerzos de desarrollo sostenible para todos. La gestión del endeudamiento, considerado caso por caso, deberá supeditarse al fortalecimiento de las políticas económicas y sociales, así como a la eficacia de la gobernanza. Gestionar la deuda y transferirla a otros acreedores

debe ser un factor esencial para un apoyo presupuestario (basado en indicadores de rendimiento) que ofrezca servicios sociales básicos, consolidando la estructura de los países africanos. Es necesaria una supervisión transparente en la que participen los entes locales y la sociedad civil.

4. Observaciones específicas

4.1 El CESE considera que la Agenda 2063 (una África pacífica, segura y próspera en la que reinen la buena gobernanza, la democracia, el respeto de los derechos humanos, la justicia y el Estado de Derecho, en la que el desarrollo se base en las personas, se aproveche el potencial de la juventud —en especial de las jóvenes— y no se excluya a nadie), una agenda reformista y estructurada para la reforma de África, deberá centrarse en dos ejes principales:

— **la creación de Estados y sociedades más resistentes a las crisis:**

- la prevención de conflictos, la superación de las crisis y la consolidación de la paz;
- la consolidación de los sistemas de gobernanza;
- la gestión de la migración y de la movilidad;

— **la creación de más y mejores puestos de trabajo, en especial para los jóvenes:**

- la atracción de inversiones responsables y sostenibles;
- la seguridad energética en África;
- la transformación de la agricultura y del sector agroindustrial de África y de su economía azul, incluida la pesquera;
- el fomento de las actividades de los interlocutores sociales;
- la promoción del conocimiento y de las competencias.

4.2 La creación de Estados y sociedades más resistentes a las crisis se basa en aspiraciones legítimas, en los valores y objetivos de la UE, en la fragilidad de sus propias fronteras y en las amenazas a los intereses vitales. El terrorismo, el tráfico de personas, la delincuencia y el extremismo violento suponen una amenaza a la estabilidad y la paz, y son síntomas de una posible inestabilidad estructural profunda.

4.3 En esta línea, la UE define las siguientes iniciativas emblemáticas:

- la implantación de una plataforma de cooperación que reúna a las Naciones Unidas, los socios europeos, los socios africanos y otros socios internacionales;
- la realización de una primera contribución al Fondo para la Paz de la Unión Africana;
- el apoyo a las iniciativas africanas en el ámbito de la seguridad marítima.

4.4 Se sabe que la buena gobernanza, la seguridad y el desarrollo son pilares de una sociedad sólida, moderna, resistente a las crisis, con instituciones democráticas, eficaces, transparentes y responsables. Estas sociedades estables, que respetan los derechos humanos, núcleos de desarrollo sostenible, funcionan en un marco macroeconómico previsible y estable, capaz de ofrecer servicios a los ciudadanos. En este ámbito, la UE puede contribuir al desarrollo de África tanto mediante los conocimientos que puede ofrecer a través de determinados Estados miembros en lo que respecta a las políticas de transición hacia una sociedad democrática y hacia una economía de mercado viable, y a la política de cohesión social y territorial, como mediante su modelo de cooperación transnacional, mediante instituciones comunes.

4.5 En esta línea, la UE define las siguientes iniciativas emblemáticas:

- una conferencia conjunta de alto nivel UA-UE sobre los procesos electorales, la democracia y la gobernanza en África y Europa;
- la duplicación del apoyo a la movilización de recursos internos (iniciativa fiscal) hasta 2020;
- una acción conjunta de consolidación de la gestión sostenible de los recursos naturales y una carta UE-África conjunta.

4.6 Entre los temas económicos, sociales y de seguridad importantes, la migración y la movilidad pueden consolidar y enriquecer las sociedades, pero también pueden tener un gran efecto desestabilizador si no se gestionan correctamente y eficazmente. Se constatan flujos de movilidad y migraciones forzadas que han alcanzado niveles récord de peligrosidad por lo que respecta a la integridad física de los migrantes. En este sentido, existe una responsabilidad conjunta y soluciones globales basadas en el reparto de responsabilidades y en la solidaridad generadas por un marco político, decisivo para una amplia circulación de los refugiados y de los migrantes.

4.7 En esta línea, la UE define las siguientes iniciativas emblemáticas:

- el fomento de iniciativas africanas relativas a la migración y la movilidad (libre circulación, sistemas de protección social, transferibilidad, reconocimiento de las competencias) legales en el territorio africano;
- la intensificación de la cooperación África-UE en la lucha contra las redes que introducen migrantes de manera ilegal y contra las redes de traficantes.

4.8 Es necesario un cambio de paradigma para crear un continente próspero, que disponga de los medios y recursos necesarios para coordinar su propio desarrollo y donde las economías se transformen estructuralmente a través de la industrialización, el procesamiento y la adición de valor, a fin de permitir un crecimiento común mediante el desarrollo del sector privado, del espíritu emprendedor y de puestos de trabajo decentes para todos.

4.9 El CESE opina que la transformación socioeconómica debe ser compatible con las oportunidades y los retos surgidos a raíz del importante cambio climático y el concepto de sostenibilidad medioambiental. Es necesario crear mercados regionales y un entorno favorable a las inversiones, que genere un valor adecuado y fructífero mediante el comercio libre, estable y previsible, gracias a los Acuerdos de Asociación AAE.

4.10 El CESE destaca la necesidad de respetar la buena gobernanza corporativa, las normas medioambientales y sociales, que propician la integración económica de África a escala regional y continental. Deben aprovecharse las ocasiones necesarias para la creación de la economía ecológica, la economía azul y la economía circular, basadas en la responsabilidad social de las empresas, en el emprendimiento social y en un comportamiento ético, a fin de crear una zona continental de libre comercio.

4.11 El entorno empresarial desempeña una función fundamental en el desarrollo de la sociedad como inversor principal, innovador, generador de cualificaciones y de puestos de trabajo, garante del crecimiento económico y fuente de ingresos (directos e indirectos) que pueden generar ingresos públicos para las inversiones necesarias en bienestar y en segmentos de infraestructura clave, como colegios y hospitales, o como medio de integración tanto para jóvenes como para migrantes, ofreciendo a los individuos la oportunidad de desarrollarse y de tener unos ingresos estables.

4.12 En esta línea, la UE define las siguientes iniciativas emblemáticas:

- la generación de inversiones masivas de la UE en África mediante el Plan Europeo de Inversiones Exteriores y el Pacto con África;
- el apoyo de un entorno de inversiones más previsible y propicio en África;
- el fomento de la agenda digital de África.

4.13 El CESE opina que un acceso universal a la energía procedente de fuentes sostenibles y renovables y a unos precios razonables representa una oportunidad para generar nuevos puestos de trabajo dignos y un verdadero desarrollo que tenga en cuenta el cambio climático. La UE y África pueden consolidar una cooperación para la transición hacia una energía limpia partiendo de un conjunto de valores comunes. La UE es líder mundial en la promoción de las energías limpias. El potencial de África para generar energía eléctrica y utilizarla de un modo eficaz, de acuerdo con una regulación justa, necesita inversiones sustanciales, inversiones que puedan satisfacer la demanda y la posibilidad de interconexión con las redes europeas de tránsito. El cambio climático puede contrarrestarse mediante la electrificación a partir de fuentes de energía renovables.

4.14 En esta línea, la UE define las siguientes iniciativas emblemáticas:

- asegurar la contribución de la UE a la Iniciativa Africana de Energías Renovables (IAER) y alcanzar la capacidad de generación de energía procedente de fuentes renovables de 5 GW hasta 2020, garantizando al mismo tiempo el acceso a la energía sostenible a treinta millones de personas en África y reduciendo las emisiones de CO₂ en once millones de toneladas al año;

- el lanzamiento de una nueva iniciativa para facilitar la cooperación pública-privada entre la UE y África en lo que respecta a mayores inversiones en el sector de la energía sostenible de África, mediante una plataforma de alto nivel;
- el lanzamiento de una nueva asociación UE-África en el ámbito de la investigación y la innovación en lo que respecta al cambio climático y la energía sostenible.

4.15 El CESE destaca que la agricultura, la ganadería, la acuicultura y la pesca son una fuente importante de ingresos y de medios de subsistencia, algo vital para África. Se constata que la gestión no sostenible de los recursos, los problemas asociados a los derechos de propiedad sobre los terrenos, la inseguridad marítima y la falta de capital y de acceso a la financiación suponen obstáculos importantes para un desarrollo sostenible del sector. La producción alimentaria tiene un importante potencial para el desarrollo y puede garantizar la creación de empleo y de capacitación, así como la seguridad alimentaria.

4.16 Se puede generar un valor añadido de los recursos naturales africanos, siguiendo al mismo tiempo una política de industrialización que haga hincapié en la creación de microempresas y pymes dedicadas a la transformación. El CESE subraya la importancia de las cadenas de valor responsables, fuente de desarrollo rural, que gestionan políticamente y de manera sostenible los recursos acuáticos y terrestres. Se necesitan acuerdos de asociación económica y se deben aprovechar las oportunidades que el mercado ofrece a los productos alimentarios africanos.

4.17 En esta línea, la UE define las siguientes iniciativas emblemáticas:

- la estimulación del desarrollo de la cadena de valor facilitando las inversiones responsables en un sector agroindustrial y una economía azul sostenible;
- la generación de inversiones africanas y de la UE para fomentar la investigación y la innovación;
- la ampliación, siempre que sea conveniente, de la red de acuerdos de asociación en el ámbito de la pesca sostenible entre la UE y los países africanos.

4.18 En opinión del CESE, una condición esencial para alcanzar un desarrollo sostenible irreversible es el acceso desagregado y sin discriminación a la educación. Los sistemas educativos y de enseñanza técnica y profesional africanos deben estar mucho más vinculados a las necesidades del mercado de trabajo, en consonancia con el desarrollo demográfico, económico y social. Los sistemas deben ser innovadores y estar centrados en la educación y la formación para generar servicios y negocios que creen los medios de subsistencia necesarios para dar el paso de la economía informal a la formal. África debe promover activamente la ciencia, la tecnología, la investigación y la innovación.

4.19 El CESE considera que es necesaria una asociación que promueva la igualdad de oportunidades, la reducción de las desigualdades y el aumento de la capacidad de inserción social. La cohesión, la justicia, la diversidad y la inclusión son elementos esenciales para promover el conocimiento y las competencias para una nueva cultura africana.

4.20 En esta línea, la UE define las siguientes iniciativas emblemáticas:

- el lanzamiento de un instrumento para la juventud africana, ampliando el alcance del programa Erasmus+;
- el apoyo financiero a la cooperación entre las universidades europeas y africanas, así como el desarrollo de programas de estudio comunes;
- la implantación de un mecanismo de la UE para la enseñanza profesional y técnica.

4.21 El programa Erasmus+ respalda la cooperación entre la UE y África en el ámbito de la enseñanza superior. Los proyectos que implican a socios relevantes en estas dos regiones contribuyen, entre otras cosas, a mejorar las perspectivas profesionales de los estudiantes, a consolidar la cooperación académica y a crear una red de instituciones de enseñanza superior. La cooperación en el ámbito de la enseñanza superior con África está en concordancia con los objetivos de la política exterior de la UE, en especial con la cooperación para el desarrollo.

Bruselas, 15 de marzo de 2018.

*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 iniciativa ciudadana europea»

[COM(2017) 0482 final — 2017/0220 (COD)]

(2018/C 237/12)

Ponente: **Kinga JOÓ**

Consulta	Comisión Europea, 13.9.2017 — Parlamento Europeo, 2.10.2017 — Consejo, 11.10.2017
Fundamento jurídico	Artículo 24 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Subcomité competente	Subcomité SC/049 sobre la Iniciativa Ciudadana Europea
Aprobación en subcomité	7.2.2018
Aprobado en el pleno	14.3.2018
Pleno n.º	533
Resultado de la votación	201/0/5
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE), seis años después de la entrada en vigor del Reglamento (UE) n.º 211/2011 ⁽¹⁾ sobre la iniciativa ciudadana, quisiera poner de relieve el papel central de los ciudadanos de la UE en el proyecto europeo y la capacidad del instrumento de la iniciativa ciudadana europea (ICE) para contribuir a reducir el déficit democrático mediante el apoyo a la ciudadanía activa y la democracia participativa.

1.2. En 2016, el CESE señaló en un dictamen de iniciativa ⁽²⁾ problemas técnicos, jurídicos y burocráticos significativos detectados en el diseño de la ICE, así como un exceso evidente de competencias para la Comisión Europea, que han limitado el alcance del debate público que podría generar la ICE y han dado lugar a un escaso seguimiento jurídico de las iniciativas que prosperaron.

1.3. El CESE considera que la revisión actual del Reglamento (UE) n.º 211/2011 sobre la iniciativa ciudadana europea es un importante paso hacia el pleno aprovechamiento del potencial de la ICE, en consonancia con las posiciones ya adoptadas por el Parlamento Europeo, el Comité de las Regiones y la Defensora del Pueblo Europeo.

1.4. El CESE acoge favorablemente las siguientes mejoras incluidas en la nueva propuesta de Reglamento sobre la iniciativa ciudadana europea presentada por la Comisión, en concreto, el hecho de que:

1.4.1. se permita a los grupos de organizadores empezar a recoger declaraciones de apoyo en la fecha que decidan;

1.4.2. se dote de reconocimiento jurídico a los comités de ciudadanos para limitar la responsabilidad penal de los organizadores por fraude y negligencia grave;

1.4.3. se establezca una plataforma colaborativa en línea en la que los ciudadanos de la UE puedan obtener información y asesoramiento sobre la ICE, entendiéndose que esto ayudará a los organizadores de la iniciativa ciudadana a lo largo del proceso de registro de iniciativas y recogida de apoyos. El CESE desea participar en la plataforma colaborativa en línea y ser informado de su evolución. El CESE considera importante que los usuarios de la plataforma estén perfectamente informados sobre los servicios relacionados con la ICE que el CESE ofrece a los organizadores de estas iniciativas;

1.4.4. la Comisión reconozca la necesidad del servicio de traducción ofrecido desde 2015 por el CESE a todos los organizadores de ICE y que facilite la traducción de su contenido a todos los idiomas oficiales de la UE tras el registro de una ICE;

⁽¹⁾ DO L 65 de 11.3.2011, p. 1.

⁽²⁾ DO C 389 de 21.10.2016, p. 35.

1.4.5. se pida a los Estados miembros que simplifiquen, reduzcan y armonicen el sistema de normas nacionales establecidas para la recogida y verificación de datos y que el derecho a apoyar una ICE se base en la nacionalidad, con el fin de garantizar que ningún ciudadano de la UE quede excluido de la iniciativa;

1.4.6. cada Estado miembro promueva activamente la ICE y establezca puntos de contacto para facilitar información y asistencia a los organizadores de ICE sobre asuntos técnicos y de campaña relacionados con la iniciativa;

1.4.7. la Comisión Europea facilite de forma permanente el programa informático gratuito para la recogida de declaraciones de apoyo (OCS, en inglés) ⁽³⁾ con el fin de simplificar la recogida y la catalogación de las declaraciones de apoyo, así como su verificación por las autoridades nacionales. El Comité también acoge favorablemente que este instrumento se haga accesible a las personas con discapacidad;

1.4.8. la Comisión se comprometa a sensibilizar a la opinión pública sobre la existencia de la ICE.

1.5. El CESE formula las siguientes observaciones y recomendaciones en relación con la nueva propuesta:

1.5.1. Deberían separarse las funciones de mentor institucional y responsable de las decisiones en el registro, que en la actualidad son realizadas por la Comisión. El CESE reitera su voluntad de seguir apoyando iniciativas y sería un candidato natural para desempeñar la función de facilitador y mentor institucional.

1.5.2. Siguiendo el ejemplo del CESE de invitar a los organizadores de ICE a participar en diversos debates en su Grupo sobre la Iniciativa Ciudadana Europea, secciones y plenos ⁽⁴⁾, dichos organizadores deberían tener más oportunidades de diálogo durante y después de la campaña, y el diálogo con las ICE que hayan prosperado no debería acabar necesariamente con la respuesta formal de la Comisión.

1.5.3. El CESE considera que también es importante aprovechar su conferencia anual, el Día de la Iniciativa Ciudadana Europea, como un lugar para el diálogo, con el fin de hacer más hincapié en el intercambio de las mejores prácticas entre los organizadores y crear más oportunidades de establecimiento de redes para los organizadores de ICE en curso e ICE que hayan prosperado.

1.5.4. Las iniciativas que prosperen deberían recibir un seguimiento adecuado. Con este objetivo en mente, el CESE confía en que todas las instituciones de la UE se comprometan por igual a crear oportunidades para que los organizadores presenten y debatan sus iniciativas, siguiendo el ejemplo del CESE de invitar a los organizadores de ICE a debates variados. El CESE considera especialmente importante que las iniciativas que prosperen se debatan en las sesiones plenarias del Parlamento Europeo para aumentar la dimensión política del debate europeo sobre cuestiones relacionadas con la ICE.

1.5.5. Habida cuenta de su recomendación de garantizar una división equilibrada de competencias entre las instituciones de la UE en lo que respecta a la ICE ⁽⁵⁾, el CESE apoya la posición expresada por la sociedad civil ⁽⁶⁾ en el sentido de que el Parlamento Europeo debe seguir siendo el único organizador de la audiencia pública para las iniciativas que prosperen, con la Comisión representada en un nivel adecuado. Las audiencias públicas en el Parlamento Europeo constituyen un acto fundamental para que los organizadores de una ICE que haya prosperado den a conocer sus objetivos y entablen un diálogo con los diputados al PE, que son los representantes del conjunto más amplio de los ciudadanos de la UE.

1.5.6. La Comisión debería exponer en todas sus decisiones las razones claras y detalladas por las que se ha denegado el registro de una iniciativa, ya sea una denegación parcial o completa.

1.5.7. El CESE acoge favorablemente la propuesta de la Comisión de permitir el registro de parte de una propuesta de ICE. No obstante, debería mantenerse una única decisión de registro.

⁽³⁾ OCS es la sigla de *Online Collection Software*, instrumento que facilita de forma gratuita la Comisión Europea para la recogida de firmas en línea. Este instrumento simplifica tanto la recogida de datos como su verificación por parte de las autoridades nacionales. El OCS se ajusta al Reglamento (UE) n.º 211/2011 del Consejo y del Parlamento Europeo y el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 1179/2011 de la Comisión: <https://joinup.ec.europa.eu/software/ocs/description>

⁽⁴⁾ Decisión de la Mesa del CESE, de 14 de octubre de 2014, sobre los criterios internos para invitar a los organizadores a plenos y reuniones de secciones.

⁽⁵⁾ Punto 1.4.5 del dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la iniciativa ciudadana europea (revisión) (dictamen de iniciativa), 13 de julio de 2016.

⁽⁶⁾ El CESE organizó una audiencia pública sobre la nueva propuesta de ICE con las organizaciones de la sociedad civil el 12 de diciembre de 2017.

1.5.8. Dada la importancia de la ICE para la democracia en la UE, así como su reciente introducción, y teniendo en cuenta que se necesitará un tiempo significativo para aplicar los cambios derivados de la actual revisión legislativa, el plazo para la revisión de la ICE debería seguir siendo de tres años.

1.5.9. El CESE acoge con satisfacción que la Comisión Europea reconozca el valor y la necesidad permanente del servicio de traducción que ofrece el CESE desde 2015. La futura prestación de servicios de traducción por la Comisión debería incluir también la traducción de los anexos de la propuesta de ICE. Esto es importante para facilitar una comprensión más plena por parte del público de la iniciativa presentada ⁽⁷⁾.

1.5.10. El CESE reconoce el valor y la necesidad de un debate más amplio para decidir si se reduce la edad mínima para apoyar una ICE.

2. Observaciones generales

2.1. La iniciativa ciudadana europea es un instrumento innovador introducido por el Tratado de Lisboa y una parte importante del desarrollo actual y futuro de la democracia participativa transnacional en la UE ⁽⁸⁾. La ICE es un derecho que se deriva del derecho de los ciudadanos de participar en la vida democrática de la Unión. La ICE debería facilitar la participación activa de todos los ciudadanos en la fijación de la agenda y en el proceso de toma de decisiones de la Unión, mediante el desarrollo de un debate público en toda la UE y la concesión a los ciudadanos de la oportunidad de pedir directamente a la Comisión que proponga un acto jurídico de la Unión.

2.2. Las normas y los procedimientos por los que se rige la ICE se establecieron en un Reglamento de la UE que se aprobó el 16 de febrero de 2011 y están en vigor desde el 1 de abril de 2012 ⁽⁹⁾. La Comisión Europea propuso un nuevo Reglamento el 13 de septiembre de 2017 como parte del paquete que acompaña al Estado de la Unión.

2.3. De conformidad con el Reglamento en vigor, todos los ciudadanos de la UE que tengan edad suficiente para votar en las elecciones al Parlamento Europeo ⁽¹⁰⁾ pueden organizar o firmar una ICE. Las iniciativas son organizadas por un grupo de ciudadanos. Las organizaciones pueden promover o apoyar estas iniciativas, siempre que lo hagan con total transparencia.

2.4. El procedimiento de la ICE incluye tres fases:

2.4.1. La fase inicial consiste en la constitución de un comité de ciudadanos ⁽¹¹⁾, el registro de la iniciativa ⁽¹²⁾ sujeto a una evaluación de su admisibilidad por parte de la Comisión ⁽¹³⁾ y la acreditación del sistema de recogida de firmas en línea ⁽¹⁴⁾.

2.4.2. En la fase de recogida debe conseguirse al menos millón de «declaraciones de apoyo» (firmas) en un período máximo de doce meses procedentes de, como mínimo, siete Estados miembros de la UE ⁽¹⁵⁾. Las firmas son certificadas por las autoridades nacionales competentes ⁽¹⁶⁾ y las iniciativas ciudadanas europeas que han prosperado se presentan posteriormente a la Comisión.

⁽⁷⁾ Para considerar la importancia de los anexos, véanse los apartados 47-58 en el asunto T-529/13 (Izsák y Dabis/Comisión).

⁽⁸⁾ Artículo 11, apartado 4, del Tratado de la Unión Europea (TUE) y artículo 24, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

⁽⁹⁾ Reglamento (UE) n.º 211/2011.

⁽¹⁰⁾ En principio, hay que tener 18 años en todos los Estados miembros salvo en Austria (donde basta con 16 años).

⁽¹¹⁾ El comité de ciudadanos debe estar compuesto por al menos siete ciudadanos de la UE que residan en sendos Estados miembros de la UE.

⁽¹²⁾ La iniciativa debe describirse con un máximo de 800 caracteres (100 para el título, 200 para la descripción y 500 para dar detalles sobre los objetivos).

⁽¹³⁾ Artículo 4, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 211/2011. Lo más importante es el artículo 4, apartado 2, letra b), que exige que la iniciativa ciudadana propuesta no quede manifiestamente fuera del marco de las atribuciones de la Comisión para presentar una propuesta de acto jurídico de la Unión a efectos de la aplicación de los Tratados. Para consultar una evaluación de las decisiones de registro de la Comisión, véase James Organ, «Decommissioning direct democracy? A critical analysis of Commission decision-making on the legal admissibility of European Citizens Initiative proposals», 10 EuConst (2014), 422-443.

⁽¹⁴⁾ Artículo 6 del Reglamento (UE) n.º 211/2011. El Reglamento prevé que la responsabilidad de este proceso incumba a las autoridades competentes de cada uno de los Estados miembros en los que se recogerán las declaraciones de apoyo.

⁽¹⁵⁾ El Reglamento establece la obligación de alcanzar un porcentaje mínimo de firmas por país que sea proporcional al número de habitantes, <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/signatories?lg=es>.

⁽¹⁶⁾ Artículo 15 del Reglamento (UE) n.º 211/2011.

2.4.3. Tras su presentación, las iniciativas que hayan prosperado son examinadas por la Comisión antes de una reunión con los organizadores. A continuación, se celebra una audiencia pública en el Parlamento Europeo. La Comisión dispone entonces de tres meses para decidir en qué medida adopta la propuesta legislativa solicitada mediante la iniciativa, en su caso, y responder con una Comunicación.

2.5. Hasta la fecha, más de ocho millones de ciudadanos de la UE han firmado alguna ICE. Aunque se han presentado 69 iniciativas, solo 48 fueron registradas por la Comisión y, de ellas, únicamente cuatro recogieron un mínimo de un millón de firmas⁽¹⁷⁾. Ha habido respuestas limitadas a iniciativas que han prosperado, pero solo una de estas iniciativas ha dado lugar a que la Comisión presentara una nueva propuesta legislativa⁽¹⁸⁾.

2.6. En la actualidad, la opinión generalizada entre las instituciones de la UE, los organizadores y los representantes de la sociedad civil organizada es que, pese a algunos cambios técnicos positivos, el instrumento de la ICE sigue estando lejos de explotar todo su potencial democrático. La Comisión anunció en el Día de la Iniciativa Ciudadana Europea de 2017⁽¹⁹⁾ que emprendería una revisión legislativa completa. Es una oportunidad importante para reforzar el debate público en la UE y la capacidad de definición de la agenda y toma de decisiones de los ciudadanos para influir en la política de la Unión a través de una ICE. También existe un consenso general de que la ICE tiene el potencial de unir a los ciudadanos de la UE en torno a las causas que comparten y de reforzar el sentimiento de identidad europea.

2.7. Los organizadores de ICE han puesto de relieve que también existe valor en el propio proceso de la iniciativa por lo que se refiere al desarrollo de redes para causas comunes, que complementa el objetivo de recoger un millones de firmas.

3. Respuesta institucional a la ICE

3.1 El CESE ha realzado la importancia de la ICE en su Día de la Iniciativa Ciudadana Europea⁽²⁰⁾ anual y ha establecido un servicio de asistencia⁽²¹⁾ que ha ofrecido a los organizadores de iniciativas, entre otras cosas, traducciones de las descripciones de las iniciativas (entregadas en un plazo de tres días laborales desde la solicitud), publicaciones impresas y en línea sobre la ICE y diversas oportunidades para presentar iniciativas ciudadanas europeas en reuniones del Grupo *ad hoc* del CESE, secciones y plenos⁽²²⁾.

3.2 En un dictamen de iniciativa aprobado el 13 de julio de 2016⁽²³⁾, el CESE recomendó hacer la ICE más eficiente, visible y favorable a los ciudadanos.

3.3 Las conclusiones de un estudio del Parlamento Europeo⁽²⁴⁾ se trasladaron en octubre de 2015 a una Resolución⁽²⁵⁾ en la que el Parlamento solicitó formalmente una revisión del Reglamento sobre la iniciativa ciudadana europea y formuló enérgicas recomendaciones de cambio a la Comisión. El Parlamento Europeo también elaboró un proyecto de informe de iniciativa en 2017⁽²⁶⁾ en el que proponía aportar cambios al Reglamento sobre la iniciativa ciudadana europea.

⁽¹⁷⁾ Las propuestas que han prosperado son: «El derecho al agua y el saneamiento como derecho humano. El agua no es un bien comercial, sino un bien público», «Stop Vivisection», «Uno de nosotros» y «Prohibición del glifosato y protección de las personas y del medio ambiente frente a los pesticidas tóxicos»: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful>.

⁽¹⁸⁾ Comunicación de la Comisión sobre la iniciativa ciudadana europea «Prohibición del glifosato y protección de las personas y del medio ambiente frente a los pesticidas tóxicos», C(2017) 8414 final. El 1 de febrero de 2018, la Comisión aprobó también una propuesta para la revisión de la Directiva sobre el agua potable, que es en parte una reacción a la ICE Right2Water.

⁽¹⁹⁾ El Día de la ICE es una conferencia anual que organiza el CESE. Los socios del Día de la Iniciativa Ciudadana Europea de 2017 fueron el Comité Europeo de las Regiones, la Campaña ICE, el Servicio Europeo de Acción Ciudadana, la Universidad de Liverpool, la Escuela de Derecho y Justicia Social, Democracy International, el Instituto para la Iniciativa y el Referéndum Europa y People2power. La revisión de la ICE fue anunciada por el vice presidente primero Frans Timmermans en la sesión de apertura.

⁽²⁰⁾ La primera edición del Día de la Iniciativa Ciudadana Europea tuvo lugar el 30 de marzo de 2012, un día antes de que el Reglamento ICE entrara en vigor. Desde entonces, el CESE ha organizado seis ediciones que tienen lugar cada año en abril. La séptima edición, en 2018, se celebrará el 10 de abril.

⁽²¹⁾ Para más información, sírvase consultar la publicación del CESE: «Servicio de asistencia de la Iniciativa Ciudadana Europea en el Comité Económico y Social Europeo».

⁽²²⁾ Véase la nota 4 a pie de página.

⁽²³⁾ Dictamen de iniciativa del CESE sobre el tema «La iniciativa ciudadana europea (revisión)» (DO C 389 de 21.10.2016, p. 35).

⁽²⁴⁾ Servicio de Estudios del Parlamento Europeo, «Implementation of the European Citizens' Initiative. The experience of the first three years», 2015.

⁽²⁵⁾ Resolución del Parlamento Europeo, de 28 de octubre de 2015, sobre la iniciativa ciudadana europea (2014/2257(INI)). Ponente: György Schöpflin, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0382+0+DOC+XML+V0//ES>

⁽²⁶⁾ Proyecto de informe — Revisión del Reglamento (UE) n.º 211/2011 sobre la iniciativa ciudadana europea, 11.9.2017: <http://www.europarl.europa.eu/committees/es/afco/draft-reports.html?ufolderComCode=AFCO&ufolderId=09289&urefProcCode=&linkedDocument=true&ufolderLegId=8&urefProcYear=&urefProcNum==>.

3.4 En marzo de 2015, a raíz de una investigación por propia iniciativa, la Defensora del Pueblo Europeo elaboró once directrices para seguir mejorando la ICE⁽²⁷⁾ y, en julio de 2017, envió una carta abierta a la Comisión en apoyo de todas estas propuestas⁽²⁸⁾.

3.5 En octubre de 2015, el Comité de las Regiones aprobó un dictamen a favor de una revisión rápida y significativa del Reglamento⁽²⁹⁾ y someterá a votación otro dictamen al respecto en el pleno de marzo de 2018.

3.6 La Comisión publicó un informe de situación en abril de 2015 y una respuesta a las propuestas del Parlamento Europeo en febrero de 2016, que reconocía las dificultades que se encuentran los ciudadanos que organizan y apoyan una ICE.

3.7 Los organizadores de iniciativas ciudadanas europeas han impugnado varias decisiones de la Comisión sobre el registro de iniciativas en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea⁽³⁰⁾ y mediante reclamaciones presentadas a la Defensora del Pueblo Europeo⁽³¹⁾. Las decisiones en estos asuntos han añadido presión para modificar el Reglamento sobre la iniciativa ciudadana europea, en especial en lo tocante al registro parcial de una ICE y la obligación de la Comisión de explicar su decisión.

4. El papel del CESE y la iniciativa ciudadana europea

4.1. El CESE, como puente entre las instituciones europeas y la sociedad civil organizada, ha participado desde el principio en el debate sobre la ICE. Lo demuestran los dictámenes aprobados hasta la fecha⁽³²⁾, el apoyo prestado a la ICE y la creación de un grupo *ad hoc* para hacer un seguimiento del desarrollo y la aplicación de este derecho a participar en la vida democrática de la Unión⁽³³⁾.

4.2. El CESE seguirá implicándose activamente en la participación multiinstitucional en el proceso de la ICE, con un doble papel de facilitador y mentor institucional. Las iniciativas y las competencias del CESE incluyen:

4.2.1. el Día de la ICE, que organiza el CESE cada año para realzar la importancia de la iniciativa ciudadana europea, ha desempeñado un papel importante para mantenerla en un lugar destacado de la agenda institucional de la UE. El Día de la ICE ya constituye una importante oportunidad de diálogo entre los organizadores de ICE, las instituciones de la UE y otras partes interesadas, para evaluar con todos los agentes interesados el grado de aplicación y eficacia de la iniciativa e intercambiar buenas prácticas y facilitar la creación de redes entre los organizadores y otras partes interesadas, así como servir de plataforma de diálogo para las ICE que hayan prosperado. El CESE seguirá apoyándose en el éxito del Día de la ICE y ampliará el alcance y el papel de la conferencia, por ejemplo, mediante una revisión periódica del seguimiento que hace la Comisión en respuesta a las ICE que hayan prosperado; El Día de la Iniciativa Ciudadana Europea es organizado por el grupo *ad hoc* en cooperación con los socios estratégicos correspondientes;

4.2.2. la elaboración de una guía práctica, que ya ha alcanzado su tercera edición, para dar a conocer y promover la ICE⁽³⁴⁾. Asimismo, el Comité atribuye un papel clave a la ICE en otra publicación titulada «Pasaporte Europeo hacia la ciudadanía activa»⁽³⁵⁾ (disponible en versión impresa y HTML⁽³⁶⁾), para informar a los ciudadanos de la UE sobre todos sus derechos y estimular la democracia participativa transnacional;

⁽²⁷⁾ Asunto: OI/9/2013/TN abierto el 18.12.2013 y decisión de 4.3.2015: <https://www.ombudsman.europa.eu/es/cases/decision.faces/es/59205/html.bookmark>.

⁽²⁸⁾ Asunto: SI/6/2017/KR, carta fechada el 11.7.2017, <https://www.ombudsman.europa.eu/cases/correspondence.faces/es/81311/html.bookmark>.

⁽²⁹⁾ Comité de las Regiones, Dictamen sobre la *iniciativa ciudadana europea* (DO C 423 de 17.12.2015, p. 1).

⁽³⁰⁾ En particular, las sentencias dictadas por el Tribunal de Justicia el 3 de febrero de 2017 en el asunto T-646/13 (Minority SafePack); el 10 de mayo de 2017, en el asunto T-754/14 (Stop TTIP); y el 12 de septiembre de 2017, en el asunto C-589/15 P (Un millón de firmas por una Europa solidaria).

⁽³¹⁾ Decisiones adoptadas en el asunto 1086/2017/PMC de 4 de octubre de 2017 (Mamá, papá y los niños), en el asunto 1609/2016/JAS de 18 de abril de 2017 (Stop Vivisection) y reclamaciones 402/2014/PMC (confidencial) de 3 de marzo de 2015 y 2071/2013/EIS de 12 de diciembre de 2014 (Stop Vivisection).

⁽³²⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «*La aplicación del Tratado de Lisboa: la democracia participativa y el derecho de iniciativa de los ciudadanos (artículo 11)*» (DO C 354 de 28.12.2010, p. 59).
Dictamen del CESE sobre «*La iniciativa ciudadana*» (DO C 44 de 11.2.2011, p. 182).

Dictamen de iniciativa del CESE sobre el tema «*La iniciativa ciudadana europea (revisión)*» (DO C 389 de 21.10.2016, p. 35).

⁽³³⁾ El Grupo *ad hoc* del CESE sobre la Iniciativa Ciudadana Europea se creó en octubre de 2013 para proporcionar orientación política sobre la ICE y hacer un seguimiento de las novedades en este ámbito.

⁽³⁴⁾ <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/qe-04-15-566-es-n.pdf>.

⁽³⁵⁾ <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/qe-04-15-149-es-n.pdf>.

⁽³⁶⁾ <http://www.eesc.europa.eu/eptac/en>.

4.2.3. la invitación a los organizadores de iniciativas ciudadanas europeas que se inscriban en los ámbitos políticos del Comité a presentar sus iniciativas en el CESE⁽³⁷⁾. Estas oportunidades permiten al CESE brindar a los organizadores de ICE una plataforma para interactuar con representantes de la sociedad civil e interlocutores sociales y realzar la importancia de la ICE como instrumento democrático, manteniendo al mismo tiempo una posición neutra respecto a la cuestión política de que se trate;

4.2.4. la elaboración sistemática de un dictamen de iniciativa sobre el asunto de una ICE que haya prosperado, cuando entre dentro de las competencias del trabajo del CESE;

4.2.5. los representantes del CESE deberían participar en cada audiencia pública del Parlamento Europeo sobre iniciativas que hayan prosperado, contribuyendo así al proceso de análisis interinstitucional sobre la forma de responder a una ICE que haya prosperado. El CESE debería ser invitado de oficio a la audiencia pública⁽³⁸⁾. El dictamen del CESE se basará en los debates mantenidos en el pleno del CESE, al que se invita a los organizadores.

4.2.6. El CESE acoge con satisfacción la plataforma colaborativa en línea y expresa su deseo de participar y recibir información respecto de su evolución. El CESE también considera importante que los usuarios de la plataforma estén perfectamente informados sobre los servicios relacionados con la ICE que el CESE ofrece a los organizadores de estas iniciativas.

4.2.7. El CESE seguirá haciendo campaña por una ICE más fuerte y eficaz, y para aumentar la sensibilización a nivel nacional y local, por ejemplo, mediante sus propias iniciativas «Actuar a escala local».

5. Observaciones sobre los cambios en la normativa

5.1. Se supone que la ICE debía ser clara, simple y fácil de utilizar. Sin embargo, muchos organizadores de iniciativas ciudadanas europeas, representantes de la sociedad civil⁽³⁹⁾, representantes de medios académicos⁽⁴⁰⁾ y agentes institucionales han informado sobre la existencia de importantes problemas técnicos y jurídicos relacionados con la ICE. El CESE acoge con satisfacción la propuesta de la Comisión de reformar el Reglamento para abordar las cuestiones institucionales, jurídicas y organizativas más complejas y fomentar el diálogo entre los ciudadanos y las instituciones. Ello a su vez reforzará los debates a escala de la UE que facilita el proceso de la ICE, independientemente de que una ICE alcance el millón de firmas o no lo consiga.

5.2. El CESE reitera firmemente su apoyo a la iniciativa ciudadana europea. Considera que la aplicación adecuada y completa de la ICE podría ayudar a tender puentes entre los ciudadanos y las instituciones de la UE y mejorar considerablemente la participación pública en la vida democrática de la Unión. También es un paso importante para impulsar el desarrollo de la democracia participativa en la UE.

5.3. El CESE reconoce el decidido apoyo interinstitucional que recaba la ICE y acoge favorablemente las propuestas de cambio formuladas por el Parlamento Europeo, el Comité Europeo de las Regiones y la Defensora del Pueblo Europeo. Cada institución tiene un importante papel que desempeñar, durante y después de las campañas de las iniciativas ciudadanas europeas, para brindar asistencia y oportunidades de diálogo entre las instituciones y los organizadores.

5.4. El CESE recomienda que todos los Estados miembros creen puntos de contacto para facilitar información y asistencia a los organizadores de ICE sobre asuntos técnicos y de campaña relacionados con la iniciativa y que promuevan activamente la ICE en los ámbitos nacional y local.

5.5. El CESE, con vistas a una simplificación y racionalización del instrumento de la ICE, formula las siguientes propuestas de reforma del Reglamento:

⁽³⁷⁾ Véase la nota 4 a pie de página.

⁽³⁸⁾ El 2 de febrero de 2014, el entonces presidente del CESE Henri Malosse remitió al entonces presidente del Parlamento Europeo Martin Schulz una carta oficial en la que expresaba el interés del CESE por ser invitado con regularidad a las audiencias públicas sobre las ICE que prosperaran.

⁽³⁹⁾ C. Berg, J. Tomson, *An ECI that works! Learning from the first two years of the European Citizens' Initiative*, 2014, <http://ecithatworks.org/>

⁽⁴⁰⁾ Entre los artículos recientes cabe citar los siguientes: Organ, «EU Citizen Participation, openness and the European Citizens Initiative: the TTIP legacy», 54 CMLRev 1713–1748 (2017); Karatzia, «The European Citizens Initiative and the EU institutional balance: On realism and the possibilities of affecting EU lawmaking», 54 CML Rev. (2017), 177–208; y Vogiatzis, «Between discretion and control: Reflections on the institutional position of the Commission within the European citizens' initiative process», *European Law Journal*; 2017; 23; 250–271.

5.5.1. Deberían separarse las funciones que ejerce la Comisión de mentor institucional ⁽⁴¹⁾ para los organizadores de ICE y de responsable de las decisiones en el registro. Es fundamental para resolver el posible conflicto de intereses dentro de la Comisión y favorecer la aplicación plena y efectiva del instrumento de la ICE. El CESE sería un candidato natural para desempeñar la función de mentor institucional.

5.5.2. Debe haber más oportunidades de diálogo con los organizadores de iniciativas ciudadanas europeas durante y después de la campaña, con el fin de acrecentar el perfil político de los temas de las campañas de ICE. Con este objetivo en mente, el CESE confía en que todas las instituciones de la UE se comprometan por igual a crear oportunidades para que los organizadores presenten y debatan sus iniciativas, siguiendo el ejemplo del CESE de invitar a los organizadores de ICE a debates variados en su Grupo sobre la Iniciativa Ciudadana Europea, secciones y plenos. La audiencia en sesión plenaria del Parlamento Europeo ocupa un lugar fundamental para estas oportunidades de diálogo.

5.5.3. Debe garantizarse un seguimiento adecuado de las iniciativas que prosperen. Con el debido respeto al derecho de iniciativa de la Comisión Europea, el CESE le pediría que elabore una propuesta legislativa en un plazo de doce meses a partir del final de la campaña o justifique plenamente la decisión de no presentar ninguna propuesta.

5.5.4. Además de las audiencias celebradas en el Parlamento Europeo y la reunión de la Comisión con los organizadores, la Comisión también debería establecer vínculos más estrechos con estos últimos. Con tal fin, debería haber una interacción con los organizadores en actividades que se lleven a cabo en relación con el tema de la iniciativa que haya prosperado después de que la Comisión haya comunicado su opinión inicial.

5.5.5. Con el fin de garantizar el correcto equilibrio de tareas y competencias, el CESE apoya la opinión manifestada por la sociedad civil durante una audiencia del CESE de que el Parlamento debe seguir siendo el único organizador de la audiencia pública sobre una ICE que haya prosperado.

5.5.6. En todas las decisiones de la Comisión deberían exponerse las razones claras y detalladas por las que se ha denegado el registro de una iniciativa, ya sea una denegación parcial o completa.

5.5.7. El CESE acoge favorablemente la propuesta de la Comisión de permitir el registro parcial. Sin embargo, en aras de adoptar procedimientos y criterios claros y sencillos para el registro de iniciativas ciudadanas europeas, debería mantenerse una única decisión de registro. La Comisión podría asesorar a los organizadores sobre el fundamento jurídico de su propuesta antes de la presentación y proponer posibles soluciones para evitar la inadmisibilidad.

5.5.8. El CESE seguirá el debate sobre la propuesta de reducir la edad mínima para apoyar y participar en una ICE. El CESE es consciente de que esta cuestión plantea muchos interrogantes y, sin embargo, al mismo tiempo reconoce la necesidad de que se siga debatiendo.

5.5.9. Es importante que el plazo de revisión de la iniciativa ciudadana europea siga siendo de tres años. Ello se debe a la importancia de la ICE para la democracia de la UE, así como a su reciente introducción y al tiempo que será necesario para aplicar los cambios derivados de la actual revisión legislativa.

5.5.10. Deberá reforzarse el proceso de información y sensibilización de los ciudadanos sobre la ICE, principalmente por medio de campañas *ad hoc* promovidas por la Comisión y los Estados miembros. Con este objetivo en mente, el CESE también propone que los grupos de organizadores puedan informar a los firmantes interesados sobre la evolución y los logros de la campaña (previa autorización de los firmantes para ello). Del mismo modo, la Comisión debe difundir mejor el seguimiento de las iniciativas que prosperen e informar de ello en primer lugar a los grupos de organizadores.

5.5.11. El CESE se felicita de que la Comisión Europea reconozca la necesidad del servicio de traducción que ofrece el CESE desde 2015. La prestación de servicios de traducción debería incluir también la traducción de los anexos de la propuesta de ICE ⁽⁴²⁾. Esto es importante para facilitar una comprensión más plena por parte del público de la iniciativa propuesta.

5.5.12. Deben estudiarse nuevos métodos para vincular la recogida de firmas en línea con las redes sociales y los medios digitales a fin de llegar a un público aún más amplio.

Bruselas, 14 de marzo de 2018.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

⁽⁴¹⁾ Véanse los puntos 1.2 y 4.3.2 del dictamen del CESE sobre «La iniciativa ciudadana» (DO C 44 de 11.2.2011, p. 182).

⁽⁴²⁾ Para considerar la importancia de los anexos, véanse los apartados 47-58 en el asunto T-529/13 (Izsák y Dabis/Comisión).

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



Oficina de Publicaciones de la Unión Europea
2985 Luxemburgo
LUXEMBURGO

ES