

# Diario Oficial de la Unión Europea

# C 227



Edición  
en lengua española

## Comunicaciones e informaciones

61.º año

28 de junio de 2018

### Sumario

#### I Resoluciones, recomendaciones y dictámenes

##### DICTÁMENES

##### Comité Económico y Social Europeo

##### 532.º Pleno del CESE, 14.2.2018 – 15.2.2018

2018/C 227/01	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre las «Lecciones extraídas para evitar la severidad de las políticas de austeridad en la UE» [Dictamen de iniciativa] . . . . .	1
2018/C 227/02	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Las transformaciones industriales en el sector sanitario» (Dictamen de iniciativa) . . . . .	11
2018/C 227/03	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El papel de Turquía en la crisis de los refugiados» (Dictamen de iniciativa) . . . . .	20
2018/C 227/04	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible en los acuerdos de libre comercio» (Dictamen de iniciativa) . . . . .	27
2018/C 227/05	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Impulsar las acciones por el clima por parte de los agentes no estatales» (Dictamen exploratorio solicitado por la Comisión Europea) . . . . .	35

# ES

### III Actos preparatorios

#### COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

##### 532.º Pleno del CESE, 14.2.2018 – 15.2.2018

2018/C 227/06	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – Conseguir que la contratación pública funcione en Europa y para Europa [COM(2017) 572 final], sobre la comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – Apoyar la inversión mediante una evaluación voluntaria previa de los aspectos de contratación de los grandes proyectos de infraestructura [COM(2017) 573 final], sobre la recomendación de la Comisión, de 3 de octubre de 2017, sobre la profesionalización de la contratación pública – Construir una arquitectura para la profesionalización de la contratación pública [C(2017) 6654 final-SWD(2017) 327 final] . . . . .	45
2018/C 227/07	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas de comportamiento en materia de emisiones de los turismos nuevos y de los vehículos comerciales ligeros nuevos como parte del enfoque integrado de la Unión para reducir las emisiones de CO <sub>2</sub> de los vehículos ligeros y por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 715/2007 [COM(2017) 676 final-2017/0293 (COD)] . . . . .	52
2018/C 227/08	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta modificada de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a determinados aspectos de los contratos de compraventa de bienes, por la que se modifican el Reglamento (CE) n.º 2006/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 2009/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y se deroga la Directiva 1999/44/CE del Parlamento Europeo y del Consejo [COM(2017) 637 final] . . . . .	58
2018/C 227/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican el Reglamento (UE) n.º 1093/2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea); el Reglamento (UE) n.º 1094/2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación); el Reglamento (UE) n.º 1095/2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Valores y Mercados); el Reglamento (UE) n.º 345/2013, sobre los fondos de capital riesgo europeos; el Reglamento (UE) n.º 346/2013, sobre los fondos de emprendimiento social europeos; el Reglamento (UE) n.º 600/2014, relativo a los mercados de instrumentos financieros; el Reglamento (UE) 2015/760, sobre los fondos de inversión a largo plazo europeos; el Reglamento (UE) 2016/1011, sobre los índices utilizados como referencia en los instrumentos financieros y en los contratos financieros o para medir la rentabilidad de los fondos de inversión; y el Reglamento (UE) 2017/1129, sobre el folleto que debe publicarse en caso de oferta pública o admisión a cotización de valores en un mercado regulado [COM(2017) 536 final – 2017/0230 (COD)], sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2014/65/UE relativa a los mercados de instrumentos financieros y la Directiva 2009/138/CE sobre el acceso a la actividad de seguro y de reaseguro y su ejercicio (Solvencia II) [COM(2017) 537 final – 2017/0231 (COD)], y sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1092/2010 relativo a la supervisión macroprudencial del sistema financiero en la Unión Europea y por el que se crea una Junta Europea de Riesgo Sistémico [COM(2017) 538 final – 2017/0232 (COD)] . . . . .	63
2018/C 227/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones — Invertir en una industria inteligente, innovadora y sostenible» [COM(2017) 479 final] . . . . .	70
2018/C 227/11	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Decisión 2003/17/CE del Consejo en lo que respecta a la equivalencia de las inspecciones sobre el terreno realizadas en Brasil en cultivos productores de semillas de plantas forrajeras y de cereales, y a la equivalencia de dichas semillas producidas en Brasil, y por lo que respecta a la equivalencia de las inspecciones realizadas en Moldavia en cultivos productores de semillas de cereales, de hortalizas y de plantas oleaginosas y textiles, y a la equivalencia de dichas semillas producidas en Moldavia» [COM(2017) 643 final — 2017/0297 (COD)] . . . . .	76

2018/C 227/12	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a un marco para la libre circulación de datos no personales en la Unión Europea» [COM(2017) 495 <i>final</i> — 2017/0228 (COD)] . . . . .	78
2018/C 227/13	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a ENISA, la “Agencia de Ciberseguridad de la UE”, y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 526/2013, y relativo a la certificación de la ciberseguridad de las tecnologías de la información y la comunicación (“Reglamento de Ciberseguridad”)» [COM(2017) 477 <i>final</i> /2 2017/0225 (COD)] . . . . .	86
2018/C 227/14	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, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2018» [COM(2017) 690 <i>final</i> ] . . . . .	95
2018/C 227/15	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Directiva 92/66/CEE del Consejo, por la que se establecen medidas comunitarias para la lucha contra la enfermedad de Newcastle [COM(2017) 742 <i>final</i> – 2017/0329 (COD)] . . . . .	101
2018/C 227/16	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) 2016/1139 en lo que respecta a los intervalos de mortalidad por pesca y a los niveles de salvaguardia para determinadas poblaciones de arenque en el Mar Báltico [COM(2017) 774 <i>final</i> – 2017/0348 COD] . . . . .	102
2018/C 227/17	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 256/2014 relativo a la comunicación a la Comisión de los proyectos de inversión en infraestructuras energéticas en la Unión Europea [COM(2017) 769 <i>final</i> – 2017/347 (COD)] . . . . .	103



## I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

## DICTÁMENES

## COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

532.º PLENO DEL CESE, 14.2.2018 – 15.2.2018

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre las «Lecciones extraídas para evitar la severidad de las políticas de austeridad en la UE»**

[Dictamen de iniciativa]

(2018/C 227/01)

Ponente: **José LEIRIÃO**

Decisión del Pleno	21.1.2016
Fundamento jurídico	Artículo 29, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	unión económica y monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en sección	29.1.2018
Aprobado en el pleno	14.2.2018
Pleno n.º	532
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	177/26/18

### Introducción

El contenido del presente dictamen se ha beneficiado de la contribución de los representantes de las instituciones de la sociedad civil y los interlocutores sociales que forman parte de los consejos económicos y sociales de tres Estados miembros (Grecia, Irlanda y Portugal), gracias a las misiones que el CESE llevó a cabo estos países para conocer y recabar las opiniones de personas que sufren las consecuencias negativas en la dimensión social, en el sector empresarial y en el diálogo social y civil de las políticas de austeridad impuestas por la troika.

### 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. La primera lección de la crisis es que la zona del euro no estaba preparada para hacer frente a la crisis financiera. Así pues, el CESE felicita a la Comisión por su ambición en la reforma del euro en aspectos fundamentales que tienen que ver con la finalización de las políticas de austeridad y la profundización de la unión económica y monetaria. El CESE considera que estos son los cimientos de una gran coalición europea que siga aspirando a reconstruir un «destino común europeo» y recuperar la confianza de todos los europeos.

1.2. El diseño de los programas de ajuste incurrió en diversas contradicciones en distintos niveles, como por ejemplo la coordinación y la articulación entre los socios de la troika (FMI, CE, BCE) en lo tocante a la planificación, la magnitud y la anticipación de los riesgos potenciales derivados de la crisis; las lecciones aprendidas de crisis anteriores, que no siempre fueron tenidas en cuenta o no eran aplicables en la nueva zona de la moneda única; y algún desequilibrio entre los mecanismos del FMI y los instrumentos de política macroeconómica de la zona del euro. El CESE, si bien reconoce la competencia técnica del FMI, recomienda que, en situaciones de crisis futuras que afecten a Estados miembros de la UE, las instituciones de la Unión Europea sean las únicas responsables a la hora de elaborar y aplicar programas de ajuste. En caso de que sea necesario establecer asociaciones con instituciones externas para hacer frente a la crisis, la Unión Europea y la zona del euro deben asumir el liderazgo y actuar en consonancia con los «valores europeos», mediante el refuerzo del diálogo social y los derechos sociales y civiles vigentes en la UE. En la gestión de crisis futuras deberá alcanzarse un mayor y mejor equilibrio entre los objetivos presupuestarios, los objetivos sociales y el refuerzo cualitativo del sector empresarial.

1.3. La crisis y los programas de ajuste ejecutados en los tres Estados miembros han llevado a estos países a una situación económica, financiera y social que, en algunos casos, los ha hecho retroceder veinte años, lo que ha provocado daños permanentes o recuperables solo a muy largo plazo en sus factores productivos y en el funcionamiento del mercado de trabajo. El CESE insta a la Comisión a que diseñe «programas complementarios de recuperación económica y social», que sean aplicados en paralelo o con posterioridad a la conclusión del «programa de ajuste», a fin de garantizar un rápido retorno al escalón más competitivo que conduzca al proceso de convergencia.

1.4. La Comisión debe centrar de nuevo su atención en los valores europeos de solidaridad y tomar con carácter inmediato medidas extraordinarias para ayudar a las personas desfavorecidas en situación de pobreza extrema y privación en términos de alimentación, vivienda, asistencia médica y adquisición de medicamentos. El CESE recomienda la creación de un programa específico de recuperación de la dimensión social que deberá ejecutarse en los países que estén o hayan estado obligados a aplicar los «programas de ajuste». Este programa de apoyo debe incorporar los principios del pilar europeo de derechos sociales recientemente adoptado por la Unión Europea y aplicado en los tres Estados miembros en cuestión.

1.5. La aplicación de políticas de austeridad ha aumentado de forma dramática el número de pobres (ya sean trabajadores, desempleados, personas inactivas o personas sin hogar). El CESE insta a la Comisión a que elabore con urgencia una «estrategia europea de erradicación de la pobreza e integración de las personas sin hogar» apoyada adecuadamente con fondos destinados no solo a la construcción de edificios de acogida apropiados sino también a programas de formación específica orientados hacia empleos que se ajusten a las competencias impartidas en estos cursos, tanto en el sector público (municipios) como en el privado. También es fundamental elaborar un plan, en colaboración con los Estados miembros, de recuperación de las empresas y ciudadanos sobreendeudados, visto que son incapaces de reembolsar los préstamos, y evitar de este modo la insolvencia y los desahucios.

1.6. En la zona del euro, las normas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, el procedimiento de déficit excesivo y el Tratado de Estabilidad, y las políticas de austeridad derivadas ellas penalizan en gran medida a los países que siguen afectados por la crisis, ya que impiden la expansión de la inversión pública y el apoyo a la creación de empleo en el sector privado, dado que están sujetos a sanciones y castigos severos si no las cumplen. Esta situación ha acentuado la desigualdad en Europa, ya que los países pobres son cada vez más pobres y han caído en un «círculo vicioso» en razón de estas limitaciones. El CESE recomienda que se reforme el Tratado de Lisboa, a fin de consolidar la primacía de las políticas de cooperación y expansión económica y la solidaridad como verdaderas alternativas a las restrictivas políticas de austeridad. El CESE propone además que se examine si la «**regla de oro de la inversión pública**» podría ser un instrumento adecuado para promover la inversión pública en la zona del euro y garantizar no solo el crecimiento, la creación de empleo, el emprendimiento y las nuevas competencias que requerirán los trabajos del futuro, sino también para apoyar la «equidad intergeneracional», de manera que se asegure la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo así como una distribución justa de la carga fiscal no solo entre las diferentes generaciones sino también entre las diferentes situaciones sociales y económicas, para evitar la sobrecarga de una generación en favor de otra.

1.7. En los dos últimos años ha tenido lugar una recuperación de la tasa de desempleo en la UE en general y, en particular, en los Estados miembros sujetos a los «programas de ajuste». Es importante destacar que, en este caso, este hecho se debe no solo al crecimiento económico sino también a los cientos de miles de trabajadores que han emigrado y al ritmo acelerado con el que se ha impuesto el trabajo a tiempo parcial. Sin embargo, **las tasas de pobreza y de privación material en los diferentes niveles** siguen aumentando debido a los salarios más bajos y a la precariedad de los nuevos puestos de trabajo: se ha creado empleo en actividades vinculadas al turismo y en otras relacionadas que requieren cualificaciones bajas; ha habido, por tanto, más creación de empleo pero este no entraña un incremento de la competitividad ni del valor añadido. El CESE recomienda que se pongan a disposición fondos específicos de refuerzo financiero destinados a crear empleo en los servicios sanitarios y en los sectores más afectados por la emigración (ciencia, programación, nuevas tecnologías, ingeniería y medicina) a fin de promover el retorno de los emigrados a sus países de origen.

1.8. La digitalización, la robotización y la inteligencia artificial están introduciendo cambios profundos en la economía, el mercado laboral —incluidas nuevas formas de trabajo—, las cualificaciones y la sociedad y plantean un reto para sus estructuras, incluidos los estabilizadores automáticos, al mismo tiempo que excluyen a un número de personas difícil de prever, que, como consecuencia, se añadirán a las personas que ya están excluidas. El CESE recomienda que se sigan examinando las ideas que se debaten en la actualidad sobre la creación de un sistema de «seguro de desempleo europeo básico y universal». Además, debería examinarse la posibilidad de establecer normas mínimas europeas para los regímenes de desempleo nacionales a fin de responder eficazmente al desafío y garantizar una protección social digna para todos y al que pueda recurrirse mientras dure la vida activa (15-65 años). Por lo que respecta a la erradicación de la pobreza, la Comisión también debe crear una «renta mínima de subsistencia» asumiendo el enfoque y el objetivo europeo de «no dejar atrás a nadie».

1.9. Los futuros «programas de ajuste» deberán reflejar todos los aspectos e intereses derivados de los diálogos sociales y civiles con la participación de los representantes de la sociedad civil organizada. El CESE insta a la Comisión a crear «modelos econométricos con rostro humano» que incluyan parámetros de protección de la dimensión social y de valorización de las empresas, de tal manera que se garantice un objetivo doble: el bienestar de la sociedad y una renovación sostenible de la calidad del sector empresarial. Los interlocutores sociales y los representantes de la sociedad civil deben formar parte del grupo de seguimiento y evaluación del programa, al mismo nivel que los representantes de la UE, el BCE y otros, a fin de poner de manifiesto el papel constructivo de la sociedad civil y garantizar que no se vea menoscabado y devaluado el modelo económico y social, tal como sucedió en los casos objeto de examen. El conjunto de las instituciones que elaboran, supervisan y evalúan los programas de ajuste deberá someterse al control democrático (por ejemplo, del parlamento nacional). La evaluación y control deben llevarse a cabo cada seis meses o en otro intervalo de tiempo que se considere apropiado, a fin de evitar daños irreparables y permitir introducir correcciones de manera oportuna. El conjunto de indicadores de seguimiento macroeconómicos debe completarse con un cuadro de indicadores sociales e indicadores que vayan más allá del PIB, que a su vez deberán actualizarse de conformidad con el pilar europeo de derechos sociales.

1.10. La deuda pública de los tres Estados miembros alcanzó valores astronómicos y el importe de los intereses pagaderos constituye una limitación que bloquea la inversión pública en desarrollo económico y reduce la inversión en protección social, sanidad, educación, pensiones, prestaciones de desempleo y apoyo a las personas más desfavorecidas y excluidas. Estos Estados miembros, con la salvedad de Irlanda, continúan estando muy endeudados y su situación se ve agravada por su exposición a las actividades especulativas de los mercados financieros. El CESE recomienda a la Comisión que inscriba esta cuestión a la cabeza de las prioridades del orden del día europeo y dé seguimiento a las conclusiones del Grupo de Alto Nivel sobre el fondo de mutualización de la deuda e instrumentos de deuda en euros, nombrado por la Comisión en julio de 2013. El CESE también felicita al BCE por su programa de expansión cuantitativa de adquisición de deuda pública de los Estados miembros, que ha contribuido de forma sustancial y decisiva a la recuperación económica y la gestión de la deuda pública de los Estados miembros sujetos a «programas de ajuste».

1.11. Cuando está a punto de cumplir sesenta años de existencia, el proyecto europeo afronta varios retos importantes, que dan lugar a dudas sobre su futuro, incluidas las consecuencias del brexit. Una de las razones que explican el alejamiento de la sociedad civil de las estructuras de gobernanza de la Comisión es que la Unión Europea no ha sido capaz de cumplir las expectativas de los ciudadanos en lo que respecta a la convergencia económica y al crecimiento integrador. Aunque recientemente se ha producido cierto crecimiento que va a mantenerse, la zona del euro en su conjunto perdió una década, ya que solo en 2015 el PIB volvió a alcanzar el valor que tenía antes de la crisis en 2008. El CESE estima necesaria una iniciativa pragmática y ambiciosa para reformar la unión económica y monetaria y hacerla más resiliente y próxima a los ciudadanos. Esta reforma implica mejorar la coordinación de la política económica y una reforma que combine de forma inteligente ambas visiones, la de una Europa del norte y del centro más basada en las reglas de competencia del mercado y la de una Europa del sur, basada en una mayor solidaridad, el reparto de riesgos y la integración: a ello se añade también que la Unión Europea no puede renunciar a una solidaridad compartida, sobre todo en situaciones extremas como son el empobrecimiento, la desigualdad de ingresos y la gestión de las migraciones, ni persistir en la idea de que cada Estado miembro tiene que arreglar sus problemas por su propia cuenta.

1.12. Las agencias de calificación crediticia tuvieron una influencia decisiva en el estallido violento de la crisis de la deuda soberana. Cabe poner en cuestión su credibilidad cuando se sabe que, al inicio de la crisis financiera en EE. UU., el banco Lehman Brothers se declaró en «quiebra» en 2008 pese a que, hasta ese momento, había mantenido la nota máxima de las agencias de calificación. El CESE sugiere a la Comisión que haga esfuerzos para proponer la creación de un órgano independiente internacional cuya función sea evaluar la credibilidad y la imparcialidad de las evaluaciones de adecuación realizadas. También debe promover la creación de una Agencia Europea de Calificación Crediticia.

1.13. El CESE recomienda que en la gestión de crisis futuras en la Unión Europea se alcance un mayor y mejor equilibrio entre los objetivos presupuestarios y los objetivos sociales, y que se empiece a superar un enfoque puramente macroeconómico de los desequilibrios, prestando atención también a otras cuestiones como la desigualdad en los ingresos y la riqueza, la reducción de la pobreza, un sector empresarial fuerte y competitivo, un crecimiento y un empleo inclusivos, el cambio climático, la participación de las mujeres en el mercado laboral y la corrupción. Debe pensarse y actuarse teniendo presente que «hay ciudadanos y vida más allá de los déficits».

## 2. Introducción general

2.1. El estallido de la crisis financiera en Grecia, Irlanda y Portugal fue la continuación de la crisis financiera que se inició en los Estados Unidos y se vio agravada por el acceso de estos países a la zona del euro, lo que dio lugar a un boom económico acelerado y descontrolado debido a la relajación de las condiciones de control del gasto público y del control bancario, a lo que hay que sumar el hecho de que las empresas públicas siguieran contrayendo préstamos con la garantía del Estado, algo que condujo a un incremento muy significativo del gasto público. Los resultados fueron desde el crecimiento rápido y descontrolado de los déficits presupuestarios hasta efectos negativos en las balanzas comerciales y de pagos.

2.2. La liberalización financiera y el crecimiento descontrolado del crédito bancario impulsado por prácticas de venta agresivas por parte de los bancos condujo al endeudamiento excesivo de las familias y las pymes, que derivó en su incapacidad —y en la del sector bancario— para pagar las deudas, lo que llevó a un aumento de los préstamos deteriorados debido a las prácticas especulativas que pusieron en peligro el funcionamiento normas del sistema bancario. Los gobiernos continuaron a aplicar una política presupuestaria procíclica que produjo un deterioro peligroso del déficit público y de la deuda soberana, al mismo tiempo que los tres Estados miembros seguían siendo muy vulnerables a las especulaciones con los préstamos de los inversores internacionales. Estas malas prácticas dieron lugar a que los impuestos pagados por los ciudadanos se utilizaran para evitar que los grandes bancos se declararan en quiebra, lo que hizo que, de este modo, aumentaran en mayor medida las deudas soberanas.

2.3. La crisis mundial que comenzó en 2007-2008 dejó al descubierto la debilidad de una moneda todavía joven y afectó gravemente a la zona del euro (entre el tercer trimestre de 2011 y el primer trimestre de 2013). Aunque los primeros Estados miembros afectados no formasen parte de la zona del euro, lo cierto es que, cuando se percibieron las vulnerabilidades en algunos países de la zona del euro, las perturbaciones eran significativas. Los Estados miembros afectados tuvieron que tomar decisiones difíciles y utilizar dinero de los contribuyentes para apoyar económicamente a los bancos y evitar su colapso; estos últimos se vieron en dificultades después del estallido de las burbujas inmobiliaria y financiera que se habían acumulado y habían crecido en los años anteriores. Los niveles de deuda pública en la UE, combinados con ingresos reducidos y gastos elevados como consecuencia de la «gran recesión», aumentaron considerablemente, pasando de un valor medio del 70 % al 92 % del PIB en promedio en 2014 <sup>(1)</sup>.

2.4. Entretanto, las agencias de calificación crediticia otorgaron a Grecia, Irlanda y Portugal la valoración de «bono basura», lo que tuvo como consecuencia que los inversores internacionales aumentaran los tipos de interés a niveles insostenibles para estos Estados miembros, que dejaron de poder financiar sus déficits en los mercados financieros. Para evitar una situación de «bancarrota», estos Estados miembros recurrieron a la Comisión Europea, a la que solicitaron préstamos para financiar las actividades destinadas a cubrir como mínimo los salarios de los funcionarios públicos y las prestaciones sociales a tipos de interés más asequibles. La Comisión pidió ayuda al FMI, dada su amplia experiencia en este campo, para la constitución de un consorcio (troika) en el que participaban la Comisión, el BCE y el FMI, que prestó a esos Estados miembros los importes necesarios para evitar el incumplimiento, lo que, a su vez, implicó la aceptación de «programas de ajuste económico, financiero y presupuestario», que tenían los siguientes objetivos generales:

- realizar reformas estructurales para impulsar el potencial de crecimiento, la creación de empleo, y la mejora de la competitividad y del déficit estructural (*hay que señalar que durante este período, y como consecuencia de ello, el desempleo creció de forma exponencial debido a la quiebra e insolvencia de miles de empresas, el diálogo social quedó en suspenso y la legislación laboral fue revisada en detrimento de la mano de obra*); llevar a cabo un saneamiento presupuestario a través de medidas estructurales y de un mejor y más efectivo control de los presupuestos públicos;
- lograr el desapalancamiento del sector financiero y la recapitalización de los bancos;
- la recapitalización de los bancos se efectuó con la garantía y responsabilidad de los Estados miembros interesados, lo que contribuyó al aumento exponencial de la deuda soberana.

2.5. Estas medidas, conocidas como «medidas de austeridad», tuvieron una incidencia devastadora para las personas, que ya estaban luchando contra el aumento del desempleo y un elevado nivel de endeudamiento, y también para las empresas —sobre todo las pymes—, que ya estaban sufriendo los efectos negativos de la falta de crédito bancario y una reducción significativa de la actividad económica. La troika demostró una indiferencia total por las consecuencias dramáticas de sus políticas en la dimensión social y el tejido empresarial, que afectaron en mayor medida a los pequeños y medianos empresarios.

<sup>(1)</sup> Easterly 2002; FMI (2010) Greece Request for Stand By Arrangement; Informe del FMI sobre el país n.º 10/110, mayo. Documento de reflexión sobre la profundización de la unión económica y monetaria, Comisión Europea, 31 de mayo de 2017.

2.6. El CESE reconoce que la dimensión de la crisis ha puesto a dura prueba, en efecto, la salud económica, social e incluso política de la Unión Europea en general, y de la unión económica y monetaria (UEM) en particular. En lo que respecta a la prevención de la crisis, quedó patente que no había sido suficiente considerar solo la dimensión cuantitativa del crecimiento económico de un Estado miembro, sino que habría sido necesario evaluar también la calidad de dicho crecimiento, o lo que es lo mismo, identificar los factores macroeconómicos que permiten (o no) la sostenibilidad de dicha dinámica <sup>(2)</sup>. Si este tipo de control se hubiera hecho con eficacia, ciertamente la crisis no hubiera alcanzado la magnitud catastrófica que alcanzó en aquellos Estados miembros.

### 3. Breve descripción de los acontecimientos que llevaron a la intervención de la troika en Portugal

3.1. A pesar de las elevadas tarifas y derechos arancelarios y una moneda propia en funcionamiento que permitían hacer devaluaciones, el déficit de la balanza comercial entre 1974 y 1995 fue en promedio de un 9,1 % del PIB y durante el período de 1996 a 2010, ya con la adopción del euro, el déficit medio de la balanza comercial ascendió al 8,5 % del PIB. Ante estos datos, no podemos atribuir al euro la responsabilidad por la pérdida de competitividad.

3.2. Así, la razón principal por la que Portugal sufre una crisis de deuda pública no es porque el sector exportador perdiese competitividad, sino porque la adopción del euro conllevó una eliminación de los estabilizadores automáticos, que ayudaban a mantener controlados niveles aceptables de deuda externa neta y el equilibrio del déficit presupuestario. La explicación de las causas de la crisis portuguesa condujo a una prescripción diferente sobre la mejor forma de responder a esta crisis y muy diferente a la que adoptó la troika <sup>(3)</sup>.

3.3. El paquete financiero de 78 000 millones EUR (cerca del 45 % del PIB) cubría el período de 2011 a 2014 y la promesa de salvaguardar la estabilidad financiera de Portugal, de la zona del euro y de la Unión Europea. El programa comprendía 222 medidas, que incidían en varios sectores, y durante su vigencia se realizaron varias revisiones que contenían medidas de austeridad aún más severas. Estas medidas se consideraban un plan de amplio alcance para reformar completamente el país <sup>(4)</sup>.

### 4. Breve descripción de los acontecimientos que llevaron a la intervención de la troika en Irlanda

4.1. Cuando Irlanda se adhirió a la UE, la renta media era del 63 % de la media de la Unión y, después de unos años, consiguió alcanzar el 125 %, por encima de la media de la UE y por encima de la media se mantiene todavía hoy, a pesar de la profundidad de la crisis. El período culminante del crecimiento económico se produjo entre 1994 y 2000, cuando el PIB creció una media de un 9,1 % al año. Sin embargo, durante el período entre 2008 y 2010, el PIB cayó cerca de un 13 % al año. La demanda interna entró en caída libre desde principios de 2008. La política de austeridad a raíz del programa de ajuste financiero condujo a una década perdida <sup>(5)</sup>.

4.2. En los primeros años de vigencia del euro y hasta 2007-2008, Irlanda pasó por una expansión inmobiliaria y los precios de los inmuebles aumentaron sustancialmente. La expansión del crédito se concentró en gran medida en el crédito inmobiliario especulativo. Cuando estalló la crisis financiera y los precios del sector inmobiliario tocaron fondo, los ingresos fiscales cayeron drásticamente puesto que estaban muy ligados a la expansión del sector inmobiliario. El resultado fue un aumento del déficit que afectó al mismo tiempo de manera muy negativa al sistema financiero, y la cotización de los principales bancos irlandeses se derrumbó <sup>(6)</sup>.

4.3. El 21 de noviembre de 2010, Irlanda se convirtió en el segundo país de la zona del euro en pedir asistencia financiera. El programa consistió en un préstamo de 85 000 millones EUR, de los cuales 35 000 millones EUR estaban destinados al sistema financiero <sup>(7)</sup>. El 14 de noviembre de 2013, el Eurogrupo concluyó que el programa de ajuste económico había sido un éxito y que, por ello, Irlanda estaría en condiciones de salir del programa a finales de año.

### 5. Breve descripción de los acontecimientos que llevaron a la intervención de la troika en Grecia

5.1. Entre 2001 y 2007, la economía griega era, después de la irlandesa, la economía que mayor crecimiento registraba en la zona del euro, con un crecimiento medio del 3,6 % del PIB entre 1994 y 2008. Sin embargo, a lo largo de este período de crecimiento consecutivo, los desequilibrios macroeconómicos endémicos y los fallos estructurales se vieron exacerbados por la debilidad del sistema político en el nivel nacional y europeo.

<sup>(2)</sup> Véase el Dictamen del CESE sobre «Desequilibrios macroeconómicos» (DO C 218 de 23.7.2011, p. 53).

<sup>(3)</sup> ZBW — Leibniz Information Centre for Economics (Intereconomics 2013).

<sup>(4)</sup> ZBW — Leibniz Information Centre for Economics (Intereconomics 2013).

<sup>(5)</sup> ZBW — Leibniz Information Centre for Economics (Intereconomics 2013).

<sup>(6)</sup> Estudio del CESE «The impact of anti-crisis measures and the social and employment situation: Ireland» (2013).

<sup>(7)</sup> ZBW — Leibniz Information Centre for Economics (Intereconomics 2013).

5.2. La tasa de ahorro nacional disminuyó cerca de 32 puntos porcentuales durante el período entre 1974 y 2009, alimentando el déficit de las cuentas corrientes y la intensificación de una deuda externa crónica. El gasto público descontrolado, junto con la incapacidad de asegurar un adecuado rendimiento de los impuestos, dio lugar a una acumulación de deuda pública<sup>(8)</sup>.

5.3. En agosto de 2015 se acordó un tercer programa de estabilidad, mediante un suplemento al Memorando de Entendimiento que especificaba de manera detallada las condiciones políticas, el cual incluía una evaluación del impacto social como forma de alimentar el proceso de negociación por parte de la Comisión y también como un manual de seguimiento de su aplicación. Esta intención vino tras la insistencia y las orientaciones del presidente Jean-Claude Juncker de 2014, según las cuales «en el futuro cualquier tipo de apoyo y reforma debe realizarse no solo a través de una evaluación de la sostenibilidad fiscal, sino al mismo tiempo también a través de una evaluación de impacto social», al tiempo que se procura también asegurar que «los efectos sociales de las reformas estructurales se debatan públicamente». La Comisión es plenamente consciente de las condiciones sociales en Grecia y considera esencial su mejora para lograr un crecimiento sostenible e inclusivo<sup>(9)</sup>.

5.4. Por decisión del Consejo Europeo, el 15 de junio de 2017 se concedió un préstamo adicional a Grecia para ayudar a su recuperación económica, financiera y social.

## 6. Los resultados macroeconómicos, sociales y financieros alcanzados como resultado del programa de ajuste

6.1. En general, se puede afirmar que el único factor de éxito que podemos atribuir a los «programas de ajuste» fue la posibilidad de que los Estados miembros (Irlanda y Portugal) salieran del procedimiento de déficit excesivo y ganaran de nuevo acceso a los mercados financieros en condiciones de financiación aceptables. La reducción del déficit presupuestario y la recuperación de las exportaciones han contribuido a mejorar el saldo de la balanza corriente exterior (bienes, servicios y capital), y el crecimiento económico y el empleo también registran mejoras desde 2014. Todos los demás indicadores siguen teniendo efectos dramáticos en el bienestar de la sociedad y en la devaluación de los factores macroeconómicos, que perdurarán durante muchos años. Algunos de los daños causados serán permanentes, por ejemplo la emigración de personas muy cualificadas —lo que tendrá efectos negativos en el crecimiento potencial, la innovación y el desarrollo de los países de origen— y el drástico aumento de la pobreza y la desigualdad de los ingresos y del acceso a la atención sanitaria básica, así como el bienestar general de la población<sup>(10)</sup>.

## 7. Lecciones aprendidas deben llevar a la modificación e innovación de las políticas europeas

7.1. La Unión Europea —y la zona del euro— demostraron no estar preparadas en absoluto para hacer frente a una crisis financiera en sus Estados miembros, lo que les impulsó a aceptar plenamente las propuestas del FMI, en vez de adaptarlas a los valores y normas de solidaridad comunes europeos. En el caso de Grecia, la Unión Europea perdió un tiempo precioso antes de responder al problema y, en un principio, sus propuestas no fueron claras ni definitivas —por ejemplo, el importe total del préstamo necesario fue modificado varias veces debido a las vacilaciones de la Comisión—, lo que dejó la puerta abierta a la especulación de los mercados y condujo a un deterioro de una situación ya de por sí mala.

7.2. Los programas de ajuste económico, financiero y presupuestario aplicados en Grecia, Irlanda y Portugal fueron elaborados por el FMI y reflejaban en parte la misma lógica seguida por el FMI en los períodos de crisis de la década de 1980 en África y de la década de 1990 en algunos países asiáticos, en los que el papel de la devaluación de la moneda a través del mecanismo del tipo de cambio fue eficaz para mantener el crecimiento y aliviar la balanza de pagos a fin de alcanzar la estabilidad macroeconómica, en especial el saneamiento presupuestario, la estabilización de la inflación y el fomento de las exportaciones (1). La novedad en los casos de Grecia, Irlanda y Portugal fue que los programas fueron puestos en práctica por primera vez en una zona de moneda única (sin poder recurrir a la devaluación monetaria) y en países que forman parte de la Unión Europea y la zona del euro. En el caso de los Estados miembros, dado que los objetivos eran la corrección de los desequilibrios presupuestarios y exteriores y restablecer la confianza, el FMI estimó que era «necesaria una reorientación significativa en la economía en la que el crecimiento del PIB se espera que sea bajo» (2). Por consiguiente, los programas de ajuste pretendían conseguir el saneamiento presupuestario mediante políticas de austeridad centrándose en recortes radicales del gasto público y medidas estructurales a largo plazo, como la reforma de los impuestos, la legislación laboral y salarial, para reducir déficits y aumentar los ingresos del Estado. Esta política de austeridad se ejecutó por medio de una «**devaluación interna de los componentes del modelo económico y social**».

<sup>(8)</sup> Estudio del CESE «The impact of anti-crisis measures and the social and employment situation: Greece» (2013).

<sup>(9)</sup> Estudio de la Unidad de Apoyo a la Gobernanza Económica del Parlamento Europeo *The Troika and financial assistance in the euro area: successes and failures* (febrero de 2014).

<sup>(10)</sup> Véase el apéndice 1 con los principales indicadores estadísticos.

7.3. La evaluación general de los programas del FMI realizada por su «Oficina de Evaluación Independiente (OEI)» (julio de 2016) indica que, aunque la supervisión anterior a la crisis había identificado correctamente los problemas en los tres países, **fracasó en la previsión y la calibración de la magnitud de los riesgos, cuyos efectos negativos habrían de revelarse más tarde fundamentales**, lo que contribuyó a una ejecución desequilibrada de los programas de ajuste. En la evaluación se mencionan también incoherencias en la coordinación de las actuaciones de los socios de la troika en relación con los instrumentos de la zona del euro (unión económica y monetaria, Pacto de Estabilidad y Crecimiento, procedimiento de déficit excesivo y Semestre Europeo), y se añade además que la formación de los equipos de negociación y el reparto de responsabilidades entre sus miembros no se definieron con claridad y ni siquiera se aplicaron las enseñanzas extraídas por la institución de crisis anteriores.

7.3.1. Las medidas de austeridad desembocaron en un «**círculo vicioso**» en el que la austeridad provocó una recesión que fue seguida de una mayor austeridad, lo cual produjo una situación catastrófica caracterizada por el declive del PIB (que retrocedió a niveles de hace diez y veinte años), la reducción del gasto de inversión público y privado, el colapso del sistema bancario —que condujo a la bancarrota del sistema productivo (pymes, empresas familiares y trabajadores autónomos)— y un agravamiento intenso en todos los ámbitos de la protección social.

7.4. Las deficiencias e incoherencias en la elaboración de los programas de asistencia fueron, en general, las siguientes:

- se ignoró la dimensión estructural de la crisis;
- se subestimó el nivel de endeudamiento de las empresas y los hogares;
- se subestimó el peso de la demanda interna en el crecimiento y la creación de empleo;
- la reforma del Estado no incidió en aspectos estructurales fundamentales;
- la reforma estructural de la economía se redujo a una «devaluación» de los factores de competitividad interna (salarios, más tiempo de trabajo, reforma laboral restrictiva, aumento drástico de los impuestos, etc.);
- el horizonte temporal para la ejecución de los programas fue muy reducido;
- es extremadamente difícil alcanzar al mismo tiempo el equilibrio interno y externo cuando ambos presentan déficits muy elevados;
- las medidas de consolidación presupuestaria, aplicadas sobre todo a la parte del gasto en una situación de recesión grave, en un contexto en el que el país no dispone del mecanismo de la devaluación monetaria y cuando nuestros socios están haciendo exactamente lo mismo, no han dado resultados en ningún país del mundo y en ningún período de la historia. Sus efectos se consideran a día hoy de forma generalizada recesivos a corto plazo y las cicatrices que dejan en la economía son muchas veces permanentes;
- los multiplicadores fiscales inadecuados dieron lugar a errores de bulto.

7.5. Un «programa de ajuste» debe reflejar todos los aspectos y los diálogos políticos que sean importantes para su éxito, pero debe incluir siempre «indicadores de impacto distributivo» de las medidas de ajuste, haciendo especial hincapié en la determinación de los efectos en la dimensión social y las empresas, en los niveles más diversos. Asimismo, debe identificar medidas de compensación para hacer frente con éxito, mediante programas de recuperación, a estos efectos negativos (a saber, quiebra de empresas, aumento de la tasa de desempleo, reducción salarial, aumento de la pobreza, incremento de la emigración) y evitar situaciones sociales dramáticas, incluida la emigración. Todos los sectores deberán ganar y no deberá haber sectores ganadores y perdedores, como ocurrió con los programas aplicados en Grecia, Irlanda y Portugal.

Bruselas, 14 de febrero de 2018.

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

## APÉNDICE 1

Como referencia, cabe tener en cuenta los siguientes indicadores de base:

Indicadores de base	Grecia			Irlanda			Portugal		
	2008	2013	2016	2008	2013	2016	2008	2013	2016
Tasa de desempleo total	8 %	27,5 %	23,4 %	6,4 %	13,1 %	6,9 %	7,8 %	16,2 %	10,5 %
Tasa de desempleo juvenil (15-24)	22 %	58,3 %	48 %	12,8 %	27,5 %	16 %	16,5 %	38,1 %	28 %
Tasa de pobreza	28,7 %	35,7 %	36,4 %	22,3 %	30,5 %	26 %	19,7 %	24 %	23,1 %
Crecimiento del PIB	- 0,3 %	- 3,2 %	2,1 %	- 4,4 %	1,1 %	5,2 %	0,2 %	- 1,1 %	1,4 %
Déficit presupuestario en % del PIB	- 7,7 %	- 6,1 %	- 1,2 %	- 7 %	- 7,2 %	0,5 %	- 2,6 %	- 2,9 %	- 2,1 %
Deuda pública en % del PIB	100 %	177,9 %	178,8 %	42,4 %	119,5 %	75,4 %	71,7 %	129 %	130,4 %

Fuente: Eurostat

### Los efectos sociales y los efectos en la estructura corporativa del programa de austeridad en Portugal

- Las rentas del trabajo se redujeron en un 12 % entre 2009 y 2014.
- La disminución de la renta fue profundamente desigual y en gran parte regresiva, ya que afectó principalmente a la clase media, a los más pobres de la sociedad y a las empresas familiares.
- En Portugal, la contracción de la renta en términos nominales del 5 % fue a contracorriente de la evolución que tuvo lugar en Europa, donde los ingresos familiares crecieron un 6,5 % (entre 2009 y 2013).
- Se registró un elevado aumento de la desigualdad debido a la contracción de los salarios más bajos y a un incremento significativo del «trabajo precario», lo que implicó un aumento del número de trabajadores pobres.
- Agravamiento de la pobreza de ingresos: la tasa de pobreza creció un 1,8 %, pasando del 17,7 % al 19,5 %, y el número de pobres alcanzó los 2,02 millones en 2014.
- Deterioro de los recursos de la población más pobre, que afectó a los más vulnerables (personas mayores y niños).
- Durante el período del programa de ajuste emigraron más de 400 000 portugueses, principalmente personas con cualificaciones científicas y técnicas muy elevadas<sup>(1)</sup>, y miles de empresas (en su mayor parte, pymes y empresas familiares) se declararon en quiebra.

### Los efectos sociales y los efectos en la estructura corporativa del programa de austeridad en Irlanda

- En 2009, la renta mínima garantizada se redujo un 15 %, pero se restableció en su nivel original en 2011.
- El ajuste del mercado nacional, del sector minorista y del sector de la construcción se produjo mediante elevadas pérdidas de empleo en estos sectores<sup>(2)</sup>, como consecuencia de la quiebra de miles de empresas.

<sup>(1)</sup> Desigualdad de los ingresos y pobreza en Portugal (FFMS, septiembre de 2016).

<sup>(2)</sup> Estudio del CESE «The impact of anti-crisis measures and the social and employment situation: Ireland» (2013).

- La tasa de desempleo aumentó del 6,4 % en 2008 al 15 % en 2012, afectando principalmente al desempleo de larga duración y al desempleo juvenil, que estaba en línea con las tasas de los países del sur (cerca del 30 %).
- Desde 2008, la emigración aumentó con rapidez (82 000 personas solo en 2012).
- Las prestaciones sociales se redujeron en cerca de un 15 %.
- Además de los recortes en el sector público y las prestaciones sociales, la estrategia consistió en reducir el personal que trabajaba en el sector público (sanidad, educación, seguridad y función pública) a través de bajas incentivadas.
- La renta neta en el decil inferior se redujo en un 25 %.
- El porcentaje de ciudadanos en riesgo de pobreza se incrementó hasta el 15,8 % (cerca de 700 000 personas, de cuales 220 000 eran niños) <sup>(3)</sup>.
- El completo estancamiento en los planes de construcción dio lugar a una escasez de vivienda, que se ha prolongado durante una década tras el hundimiento de la economía. Las empresas relacionadas con este sector, principalmente las pymes, se vieron duramente afectadas, lo que tuvo consecuencias muy negativas tanto para los empresarios como para los trabajadores.

### **Los efectos sociales y los efectos en la estructura corporativa del programa de austeridad en Grecia**

La crisis y las políticas para combatirla aplicadas en Grecia tuvieron repercusiones directas y secundarias que afectaron negativamente a las empresas (quiebras), al empleo y a la dimensión social. Los trabajadores, los pensionistas, los contribuyentes y sus familias sintieron el impacto de manera desigual:

- la tasa de desempleo era del 13,5 % en octubre de 2010, llegando al 27,5 % en 2013;
- el desempleo juvenil se mantiene en cerca del 45,5 %;
- las fuertes pérdidas de ingresos están relacionadas con las elevadas tasas de desempleo;
- los profundos recortes en los salarios y pensiones, junto con los trabajos a tiempo parcial, el endeudamiento excesivo y los elevados impuestos, redujeron drásticamente la renta de las familias, erosionaron el poder adquisitivo y marginaron a grandes segmentos de la población;
- las organizaciones de la sociedad civil se han enfrentado a graves problemas financieros, que hicieron imposible su participación sistemática en el diálogo social y civil, o que han dificultado que pudieran abordar de forma adecuada los retos que se iban planteando. Esto puede debilitar la calidad de la democracia, ya que puede dar lugar a una infrarrepresentación de los distintos intereses económicos y sociales;
- los mecanismos de vigilancia del mercado que ofrece la sociedad civil se están deteriorando debido a la falta de recursos humanos y financieros, lo que ha dado lugar a disparidades en materia de protección para una amplia gama de intereses, incluidos los de los consumidores;
- el nivel de protección social, educación y sanidad se debilitó considerablemente a raíz de los recortes <sup>(4)</sup>;
- La situación sigue siendo dramática en lo que respecta al acceso a la salud, la adquisición de medicamentos y la protección social.
- Esta situación llevó al agravamiento de los niveles de pobreza, que afecta a más del 20 % de la población, lo que aumenta el nivel de desigualdad.

---

<sup>(3)</sup> ZBW — Leibniz Information Centre for Economics (Intereconomics 2013).

<sup>(4)</sup> Estudio del CESE «The impact of anti-crisis measures and the social and employment situation: Greece» (2013).

## APÉNDICE 2

La propuesta de enmienda siguiente, que obtuvo más de un cuarto de los votos emitidos, fue rechazada en el transcurso de los debates:

**Punto 1.7**

Modifíquese de la manera siguiente:

*La digitalización, la robotización y la inteligencia artificial están introduciendo cambios profundos en la economía, el mercado laboral —incluidas nuevas formas de trabajo—, las cualificaciones y la sociedad y plantean un reto para sus estructuras, incluidos los estabilizadores automáticos, al mismo tiempo que excluyen a un número de personas difícil de prever, que, como consecuencia, se añadirán a las personas que ya están excluidas. El CESE recomienda a la Comisión que cree un «seguro de desempleo europeo básico y universal» para responder eficazmente al desafío y garantizar una protección social digna para todos y al que pueda recurrirse mientras dure la vida activa (15-65 años). Por lo que respecta a la erradicación de la pobreza, la Comisión también debe crear una «renta mínima de subsistencia» asumiendo el enfoque y el objetivo europeo de «no dejar atrás a nadie».*

**Exposición de motivos**

La propuesta, tal como está formulada, no es realista y tampoco entra dentro de las competencias de la Comisión.

La enmienda se rechazó por 74 votos a favor, 129 en contra y 13 abstenciones.

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Las transformaciones industriales en el sector sanitario»**

**(Dictamen de iniciativa)**

(2018/C 227/02)

Ponente: **Joost VAN IERSEL**

Coponente: **Enrico GIBELLIERI**

Decisión del Pleno	1.6.2017
Fundamento jurídico	Artículo 29, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales (CCMI)
Aprobado en la CCMI	23.1.2018
Aprobación en el pleno	14.2.2018
Pleno n.º	532
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	Unanimidad (163 votos a favor)

## 1. Conclusiones

1.1. La industria de la tecnología médica, objeto del presente dictamen, desempeña un papel fundamental en la transformación actual de sector sanitario en beneficio de los pacientes y de una asistencia sanitaria basada en valores en Europa.

1.2. Una cuestión fundamental es una asistencia sanitaria altamente personalizada que garantice un acceso y una calidad mejores en condiciones de igualdad. La tecnología y fuentes amplias de datos anónimos facilitarán en gran medida la realización de nuevos tratamientos y operaciones y repercutirán de forma positiva en todas las fases de prevención y recuperación. La recuperación se realiza cada vez más fuera de los hospitales a través de tecnología de salud electrónica.

1.3. La subsidiariedad se ha preservado cuidadosamente en los sistemas sanitarios al ser considerados servicios de interés general. El sector médico y su organización están muy descentralizados y fragmentados. Deben reducirse las barreras nacionales y regionales a fin de optimizar los resultados de las nuevas tecnologías y lograr una mejor eficacia y eficiencia, en consonancia con los objetivos de los sistemas sanitarios determinados públicamente.

1.4. La interacción actual entre la gran variedad de partes interesadas –ministerios nacionales, asociaciones de pacientes, personal médico y demás personal que trabaja en salud, hospitales, compañías de seguros y órganos de supervisión– crea un entorno complejo para los agentes de la industria, en particular las pymes.

1.5. El proceso de transformación industrial también debe tener debidamente en cuenta los valores y principios comunes de los sistemas sanitarios de Europa, tal como estableció el Consejo en 2006<sup>(1)</sup>, y se ha confirmado en los recientes compromisos del pilar social de la UE y los objetivos de desarrollo sostenible acordados<sup>(2)</sup>.

1.6. La industria necesita la escala europea como base para contar con un mercado interior fiable, así como para construir una resiliencia suficiente a escala internacional. La UE es esencial a la hora de establecer unas condiciones de competencia más equitativas, así como de orientar y controlar los procesos de transformación.

<sup>(1)</sup> Véanse las Conclusiones del Consejo EPSCO (2006/C 146/01) y su anexo, de 2 de junio de 2006, sobre los valores y principios comunes de los sistemas sanitarios de la Unión Europea.

<sup>(2)</sup> Véanse, en particular, los objetivos 3, 5, 9 y 10.

1.7. Las partes interesadas clave y los Estados miembros deben desarrollar enfoques óptimos y compromisos en relación con el acceso y la calidad de la asistencia sanitaria, la asequibilidad y la prevención. En este mismo orden de cosas, son necesarios enfoques especiales, también en el ámbito de la enfermería, para responder a las necesidades de las personas vulnerables, en particular las personas de edad avanzada. Igualmente importante es establecer planteamientos óptimos sobre innovación y nuevas tecnologías, los modelos de asistencia integrados y las alianzas, así como las redes (transfronterizas) y las asociaciones entre los sectores público y privado (a gran escala). Debe garantizarse una aplicación adecuada de las normas y orientaciones de la UE. Cada uno de esos asuntos requiere que los servicios de la Comisión desempeñen un papel activo y estimulante.

### **Recomendaciones**

1.8. Las instituciones europeas deben impulsar el rendimiento económico, la innovación, la digitalización y la contratación pública eficaz, así como facilitar el comercio transfronterizo de instrumental y productos industriales médicos.

1.9. Cualquier política industrial de la UE debe basarse en competencias nacionales y europeas compartidas en el marco del artículo 168 del TFUE. En la misma línea, las políticas de innovación de la UE deberían servir de apoyo. La financiación de la UE –Horizonte 2020, entre otros– debe coordinarse y adaptarse a los programas nacionales.

1.10. La industria se beneficiará enormemente de la Estrategia para el Mercado Único Digital. Se debe garantizar la libre circulación de (macro) datos en la Unión, garantizando la seguridad y la privacidad de los pacientes.

1.11. La contratación pública desempeña un papel importante para poner en marcha proyectos con tecnologías avanzadas. La Comisión debe garantizar la eficacia de la contratación pública en toda la Unión, en consonancia con la Directiva 2014/12.

1.12. En el contexto más amplio de los enfoques nacionales, existen muchas iniciativas basadas en la región. La Comisión debería promover el intercambio de experiencias que hayan prosperado. Los contactos bilaterales entre las autoridades sanitarias públicas y privadas deben fomentarse.

1.13. El Semestre Europeo y las REP<sup>(3)</sup> también deberían examinar el efecto de las transformaciones tecnológicas en la evolución de los sistemas sanitarios.

1.14. La Comisión debe esforzarse por garantizar una coordinación interna eficaz. Debería impulsar plataformas y diálogos entre universidades, autoridades locales, los interlocutores sociales y la industria tecnológica médica, que deberían servir de ejemplo para una estrecha cooperación entre los agentes públicos, como los ministerios nacionales de sanidad, hacienda e industria, y el sector privado.

1.15. El factor humano es primordial. La transición a una nueva sanidad y asistencia requiere una mentalidad abierta y nuevas formas de profesionalidad en la industria a todos los niveles, así como un rediseño del trabajo relacionado con el sector sanitario y asistencial. El diálogo social europeo en los servicios sociales y sanitarios, establecido desde 2006, debería reforzarse para garantizar programas educativos y de formación adecuados, así como para mejorar la calidad de las condiciones laborales y los lugares de trabajo.

## **2. Situación actual**

2.1. El CESE ha debatido en diferentes dictámenes los recientes cambios en el sector de la salud<sup>(4)</sup>. El presente dictamen se centra específicamente en la profunda transformación actual de la industria de la tecnología médica.

2.2. El sector europeo de tecnología médica por sí solo emplea a más de 575 000 personas, repartidas en aproximadamente 26 000 empresas. El panorama industrial está dominado por pymes que interactúan con grandes empresas.

---

<sup>(3)</sup> Recomendaciones específicas por país.

<sup>(4)</sup> DO C 181 de 21.6.2012, p. 160, DO C 242 de 23.7.2015, p. 48, SOC/560-Seguridad social sostenible y sistemas de protección social en la era digital (pendiente de publicación en el DO), DO C 133 de 9.5.2013, p. 52, DO C 434 de 15.12.2017, p. 1.

2.3. El sector está valorado aproximadamente en más de 100 000 millones EUR. La balanza comercial positiva de 14 100 millones EUR en 2015 fue el doble que en 2006, superando ampliamente el excedente comercial de los Estados Unidos de 5 000 millones EUR. Las perspectivas del sector son excelentes.

2.4. La investigación está impulsada tanto por la innovación gradual y constante como por la innovación revolucionaria y disruptiva de las empresas, pero a menudo también por la labor de empresas derivadas de las estructuras existentes como los hospitales universitarios. El número de patentes muestra el valor añadido que aporta la innovación. En 2015, existían 12 474 solicitudes de patentes en el ámbito de la tecnología médica. Esta cifra representa aproximadamente un 17 % más que en la comunicación digital y la comunicación informática, y casi un 55 % más que en la biotecnología y la industria farmacéutica <sup>(5)</sup>.

2.5. En 2015, la sanidad y la asistencia de larga duración representaban el 8,7 % del PIB en la UE y el 15 % del gasto público total. Este valor podría alcanzar el 12,6 % del PIB en 2060 debido a tratamientos más costosos, al envejecimiento de la población y al drástico aumento en las enfermedades crónicas y la comorbilidad <sup>(6)</sup>. Debido a las limitaciones financieras, la prestación de asistencia sanitaria debe adaptarse cada vez más para afrontar la presión presupuestaria. Esta situación podrá generar reducciones presupuestarias a corto plazo que tendrán efectos negativos sobre el gasto en I+D.

2.6. La creación conjunta y la cooperación entre empresas grandes y pymes es lo normal. Las grandes empresas se centran en desarrollar plataformas de *hardware* y *software* con alta intensidad de capital, mientras que las pymes se centran en plataformas específicas para fines concretos.

2.7. Existen diferencias considerables entre los países. Los sistemas sanitarios y las estructuras financieras, así como el estado de la tecnología, incluida la incorporación de soluciones innovadoras y las prácticas médicas en vigor, también varían enormemente de un país a otro.

2.8. Además de las oportunidades, la industria de la tecnología médica se enfrenta a grandes desafíos. Es un sector industrial por derecho propio debido al predominio de los agentes públicos, un amplio abanico de partes interesadas, el impacto de los valores europeos <sup>(7)</sup> y la necesidad de una financiación pública sostenible, así como en razón de un principio de subsidiariedad preservado cuidadosamente y a ecosistemas a menudo descentralizados, generalmente basados en las regiones.

2.9. Las regiones son una base prolífica para la cooperación. Sin embargo, una falta de iniciativas de agrupación y la fragmentación regional a menudo frenan a las pymes innovadoras, puesto que su capacidad de atraer inversión en capital depende directamente de su habilidad a la hora de desarrollar mercados más amplios para las soluciones sanitarias digitales.

2.10. A diferencia de los Estados Unidos, en donde una gran parte de la asistencia sanitaria está organizada mediante sistemas de seguros privados, la asistencia sanitaria en Europa se financia esencialmente con fondos públicos.

2.11. El progreso en la tecnología médica está motivado por una interacción estrecha entre todas las partes interesadas. El ecosistema está cambiando drásticamente, con nuevos actores que impulsan la transformación digital. El sector debe alcanzar un equilibrio delicado entre las fuerzas del mercado y el interés público que exige una atención sanitaria accesible para todos.

2.12. Debe operar en un entorno formado por empresas, médicos, hospitales, pacientes empoderados y asociaciones de pacientes, así como compañías de seguros (incluidos los sistemas nacionales de seguridad social obligatorios o estatutarios); en otras palabras, muchas partes interesadas que interactúan en un sistema complejo.

2.13. La tecnología y la innovación están insertadas en este ecosistema específico. La innovación ya no está impulsada principalmente por el lado de la oferta. Las prácticas actuales demuestran un cambio hacia el lado de la demanda, que generalmente está menos dispuesto a adoptar nuevos enfoques. El resultado final es en general la consecuencia de una intensa coordinación entre todas las partes interesadas a nivel nacional y, a menudo, regional.

---

<sup>(5)</sup> La industria europea de la tecnología médica en cifras, 2015.

<sup>(6)</sup> Comisión Europea, 2017.

<sup>(7)</sup> Véase la nota 1.

2.14. La industria se centra en soluciones específicas y en la renovación de cualquier elemento en la cadena de valor industrial. Cada especialidad médica tiene sus propias características. En paralelo, existen cada vez más soluciones de asistencia integrada.

2.15. El sistema, tal como funciona, está siempre a prueba. No es especialmente fácil para la industria cumplir todos los requisitos cuando a veces las obligaciones reglamentarias se solapan.

### 3. Política industrial de la UE

3.1. El CESE acoge con satisfacción la reciente atención de la UE a la hora de aumentar la productividad en la sanidad a través de más innovación, una mejor (relación coste-) eficacia, un mejor acceso y mayores cibercompetencias<sup>(8)</sup>. La estrategia del mercado único digital proporciona nuevas oportunidades pero entraña también nuevos retos.

3.2. La política industrial de la UE puede basarse en competencias nacionales y europeas compartidas en el marco del artículo 168 del TFUE<sup>(9)</sup>. De forma paralela, se intensificará la cooperación con la OMS y la OCDE. La UE y las autoridades nacionales deben luchar activamente contra una fragmentación contraproducente. Son convenientes mediciones objetivas.

3.3. Debe impulsarse el rendimiento industrial, así como la interacción entre la industria y las partes interesadas regionales y nacionales. Los mecanismos de financiación de la UE y la financiación nacional deben ser complementarios. Los objetivos regionales, nacionales y europeos deben aunarse dentro del mismo marco.

3.4. Una serie de directivas y orientaciones respecto del sector sanitario también afecta a la industria: sobre salud y seguridad<sup>(10)</sup>, derechos de los pacientes<sup>(11)</sup>, privacidad y derechos de propiedad intelectual. En particular, el 7.º PM/ Horizonte 2020 y la financiación de la política de cohesión están cofinanciando proyectos relacionados con dispositivos médicos. Horizonte 2020r ha beneficiado especialmente a la industria farmacéutica, en lo que se refiere a las tecnologías médicas y académicas. Desde 2015, el Instituto Europeo de Innovación y Tecnología (EIT) ha sido muy activo en la financiación de las iniciativas regionales<sup>(12)</sup>.

3.5. Una política industrial en la UE es fundamental dado el apoyo financiero y los logros tecnológicos en las zonas del mundo competidoras. En China, la estrategia China 2025 equivale a apoyar las marcas nacionales e incentivar a los hospitales para favorecer la industria china y desalentar la inversión extranjera. Esto afectará con dureza a las empresas europeas. Dado el proteccionismo existente y creciente en los Estados Unidos, apenas se puede hablar de igualdad de condiciones en el ámbito transatlántico. En los Estados Unidos, también se está produciendo una revolución digital<sup>(13)</sup>. Las empresas estadounidenses tienen fácil acceso al mercado europeo. Google es un gran competidor nuevo. Las negociaciones comerciales de la UE deben garantizar que sea la producción europea actualizada la que preste una atención sanitaria universal.

3.6. La optimización de los datos crea oportunidades actualizadas para todas las empresas con sede en Europa<sup>(14)</sup>. Los sistemas de historiales médicos electrónicos son muy costosos. La fragmentación y las barreras transfronterizas para los datos relacionados con la salud son una traba para los esfuerzos de interoperabilidad y las pymes europeas. Las soluciones médicas personalizadas del futuro —mejora de la prevención, el diagnóstico y el tratamiento— se beneficiarán en gran medida de la puesta en común de datos y recursos en toda la UE. Esta puesta en común todavía es relativamente modesta en comparación con los Estados Unidos y China.

<sup>(8)</sup> Véanse las Conclusiones del Consejo EPSCO (2006/C 146/01) y su anexo, de 2 de junio de 2006, sobre los valores y principios comunes de los sistemas sanitarios de la Unión Europea.

<sup>(9)</sup> Título XIV, artículo 168 del TFUE: Salud pública.

<sup>(10)</sup> Recientemente, el Consejo volvió a adoptar dos reglamentos con un gran impacto en la industria: uno sobre nuevos dispositivos y otro sobre diagnósticos *in vitro*.

<sup>(11)</sup> Véase a este respecto el artículo 35 de la Carta de los Derechos Fundamentales, documento 2012/C 326/02, y la Carta Europea de los Derechos de los Pacientes, 2002.

<sup>(12)</sup> El EIT KIC Health (Instituto Europeo de Innovación y Tecnología — comunidad de conocimiento e innovación) se estableció el 9 de diciembre de 2014.

<sup>(13)</sup> Véase el estudio de Goldman Sachs, 1917: *A digital healthcare revolution is coming — and it could save America \$300 billion*.

<sup>(14)</sup> Véase la Comunicación de la Comisión titulada «Construir una economía de datos europea», de marzo de 2011, y el dictamen correspondiente del CESE TEN/630.

3.7. Las asociaciones público-privadas que reúnen a las partes interesadas del sector público y privado deben ser cuidadosamente evaluadas y supervisadas respecto a su capacidad para alcanzar soluciones innovadoras y sostenibles, objetivos industriales e interacciones e intercambios beneficiosos.

#### 4. Innovación y necesidad de soluciones sostenibles a largo plazo

4.1. En la actualidad, la inversión tecnológica en el sistema sanitario se limita al 2-3 % de los costes sanitarios totales. La gama de innovaciones afecta por completo a cada especialidad médica<sup>(15)</sup>, influyendo considerablemente en el futuro de la profesión médica así como en la organización de los hospitales y el sector sanitario en general. Se están creando nuevos modelos de negocio en toda la Unión.

4.2. La presión financiera puede llevar a soluciones más baratas a corto plazo y, por lo tanto, a menos innovación. Además, los incentivos en varios Estados miembros no contribuyen de forma adecuada a la innovación, pero ello puede dar lugar a que no se cubran necesidades médicas, se reduzca la utilidad para los pacientes y, en último término, a tratamientos más costosos. Son recomendables los intercambios bilaterales y la puesta en común de iniciativas a escala europea.

4.3. Debe fomentarse la cooperación regional productiva y los «laboratorios vivientes» en el sector. El EIT fomenta la cooperación promoviendo los avances catalizadores y las sinergias, entre otros mediante *hubs* (polos), así como mediante la promoción de diálogos, plataformas, interrelaciones para proyectos individuales.

4.4. La innovación digital, especialmente en lo que respecta a las aplicaciones móviles de salud, puede ayudar a abordar los factores de riesgo asociados a las enfermedades crónicas. Las aplicaciones móviles de salud y la monitorización remota refuerzan la prevención y pueden reducir la necesidad futura de tratamientos onerosos.

4.5. La I+D y la innovación no son fuerzas autopropulsadas. En el lado de la demanda, que es casi exclusivamente el sector público, existe a menudo aversión al riesgo y una tendencia a optar por la solución más barata.

4.6. A veces se tiene que vencer la desconfianza de las autoridades públicas. El personal médico puede ralentizar las innovaciones que puedan conllevar un cambio en los métodos de trabajo, en particular en cirugía, o tratamientos completamente novedosos, por ejemplo en los que interviene la robótica. Las disposiciones financieras para especialistas médicos también pueden dificultar la predisposición a innovar. Además, las compañías de seguros no siempre colaboran. En resumen, una apertura natural hacia la innovación a menudo requerirá un cambio cultural con el fin de obtener todos los beneficios.

4.7. Sería útil contar con una visión general de las diversas innovaciones beneficiosas que están fomentando la calidad de vida, la prevención de enfermedades, la esperanza de vida mejorada y prolongada, así como una mejor relación coste/precio.

4.8. Ello también estará en consonancia con el concepto de «relación calidad-precio». El sector de la asistencia sanitaria ha sido, y posiblemente siga siendo, el sector de más rápido crecimiento en los presupuestos nacionales. Debe prevalecer una conciencia común de la necesidad de innovación y soluciones a largo plazo para los pacientes entre los ministerios de Hacienda, los ministerios de Sanidad y las partes interesadas.

4.9. Desde esta misma perspectiva, son indispensables los fondos europeos y, si procede, en combinación con fondos nacionales.

#### 5. Contratación pública

5.1. Se estima que el 70 % de las ventas globales de tecnología médica pasan por un proceso de contratación pública, y el 70 % de las decisiones en esos casos se determinan sobre la base del precio, y estos porcentajes van en aumento. Generalmente esto entraña menos competitividad y menos innovación y menos nuevas tecnologías, lo que resulta en mayores costes y un valor añadido reducido para los pacientes<sup>(16)</sup>.

<sup>(15)</sup> Véase, entre otros, la Agenda Estratégica de Investigación de Horizonte 2020, COCIR, septiembre de 2016.

<sup>(16)</sup> *Procurement, The Unexpected Driver of Value Based Health Care*, Boston Consulting Group-MedTech Europe, 2015.

5.2. El aumento de costes debe ser un incentivo para que los hospitales y los sistemas sanitarios abandonen la adquisición de productos médicos sobre la base de los costes de compra iniciales<sup>(17)</sup>. Entre otros aspectos importantes, cabe citar:

- Se producen ahorros significativos si las ganancias a corto plazo en la compra se sustituyen por ventajas a largo plazo correctamente calculadas.
- Soluciones innovadoras que fomenten la calidad en combinación con los costes totales del ciclo de vida.
- Suelen faltar conocimientos especializados suficientes por parte de los compradores.
- Negociaciones transparentes y no discriminatorias entre la oferta y la demanda.

5.3. Contar con compradores competentes, que se centren en las innovaciones más recientes y demostradas, debe considerarse esencial para el resultado. En cierta medida, el comprador debe ser visto como un vínculo entre los intereses del paciente y los del proveedor, ahorrando costes y mejorando el resultado final.

5.4. Las ofertas deben considerarse desde un punto de vista holístico que tenga en cuenta la calidad y el coste de los productos y servicios en todo su ciclo de vida. Ello también consolidará la idea de que es necesaria una asistencia integrada, algo que apoya la «Integrated Care Alliance»<sup>(18)</sup>.

5.5. Todas las partes interesadas comparten la responsabilidad de determinar las necesidades de los usuarios y socios en el proceso de licitación. Es un proceso difícil debido a los desafíos polifacéticos asociados con el cálculo de costes y la evaluación de la calidad en una amplia gama de áreas en el sector médico. Requiere una actitud adecuada de todas las partes interesadas. Compartir las mejores prácticas en Europa y abrir debates e intercambios transnacionales a escala de la UE será de gran ayuda.

## 6. La digitalización

6.1. Los cambios tecnológicos y los efectos disruptivos y transversales de la digitalización requieren un profundo compromiso y participación por parte de todos los interesados del sector de la salud.

6.2. El sistema de salud electrónica permitirá a los profesionales interactuar de forma remota con los pacientes y otros colegas. También ayuda a difundir el conocimiento especializado y facilitar la investigación. Crea una amplia variedad de nuevas soluciones y es, sin duda, un factor para el crecimiento. También aliviará la carga sobre los presupuestos de sanidad. La sanidad móvil está mejorando la atención sanitaria en el hogar. Desempeña un papel fundamental para fomentar la movilidad de los pacientes, a la vez que debe garantizarse la privacidad y la seguridad de los pacientes y los datos.

6.3. La Comisión considera que aún existe una gran brecha entre el potencial de la transformación digital y la realidad de los sistemas sanitarios actuales<sup>(19)</sup>. Los obstáculos son diversos: legislación nacional, sistemas de pago y de financiación, enfoques tradicionales en el sector médico y en el sector público, fragmentación del mercado y falta de empresas en expansión. La industria también está interesada en lograr una aplicación adecuada de la transformación para evitar resultados insatisfactorios y, posiblemente, una mayor carga de trabajo.

6.4. Por lo demás, dado que la salud ya es un sector industrial importante (alrededor de un 10 % del PIB de la UE), las perspectivas de digitalización masiva abren grandes oportunidades para una futura expansión<sup>(20)</sup>. La sensibilización respecto al impacto de la digitalización, incluida la inteligencia artificial, está creciendo con rapidez<sup>(21)</sup>. La Comisión adoptó recientemente una Comunicación que aborda tres prioridades de la estrategia del mercado único digital para el sector sanitario y asistencial:

- El acceso seguro de los ciudadanos a los historiales médicos electrónicos y la posibilidad de intercambio transfronterizo, así como el uso de recetas electrónicas.

<sup>(17)</sup> El sector sanitario no es, en absoluto, el único sector víctima de tales prácticas. El síndrome del «precio más bajo» predomina en la mayoría de la contratación pública en Europa. Es una de las razones principales de la legislación europea, véase en particular la Directiva sobre contratación pública de 2014.

<sup>(18)</sup> Véase, entre otros, *European Blue Print*, DG CNECT (punto 6 infra) y [www.integratedcarealliance.org](http://www.integratedcarealliance.org)

<sup>(19)</sup> Véase *European Industry: Working Group 2 — Digital Industrial Platforms*, capítulo 5, *Overview of the Strategy in «Digital Transformation of Health and Care»*.

<sup>(20)</sup> Véase el Grupo de trabajo 2, p. 31.

<sup>(21)</sup> Véase, entre otros, *Blueprint on Digital Transformation of Health and Care for the Ageing Society, a Strategic Vision developed by Stakeholders*, Bruselas, 5-8 de diciembre de 2016.

- Apoyo a la infraestructura de datos para la investigación avanzada, prevención de enfermedades y asistencia sanitaria personalizada en áreas clave.
- Facilitación de comentarios e interacción entre los pacientes y los proveedores de asistencia médica, apoyando la prevención y el empoderamiento de los ciudadanos, así como la calidad y la atención centrada en el paciente, haciendo hincapié en las enfermedades crónicas y la mejora de los resultados de los sistemas sanitarios.

6.5. El *Blueprint* afirma que, a menos que la UE adapte la innovación efectiva y las políticas económicas e industriales a las políticas de salud y asistencia social, así como a las necesidades de los usuarios y pacientes, nuestros modelos sociales y económicos y la calidad de vida de nuestra la población están en peligro. Este es un punto crucial que hay que abordar <sup>(22)</sup>. La OCDE concluye que los gobiernos desempeñan un papel fundamental como fuente de liderazgo al permitir el uso efectivo de las TIC para cambiar y rediseñar los sistemas de salud <sup>(23)</sup>. La OCDE señala, sin embargo, que la fragmentación y la naturaleza en rápida evolución de las soluciones tecnológicas, combinadas con la falta de normas que se apliquen a toda la industria y el incumplimiento de las normas existentes sobre sistemas TIC, pueden conducir a un riesgo elevado de fracaso y bajo rendimiento <sup>(24)</sup>.

6.6. Ya existe una amplia gama de iniciativas de salud electrónica exitosas. No obstante, hay considerables diferencias entre los países y las regiones. Recientemente se lanzó una estrategia global de interacción y sinergia en el proyecto «Digitalización de la industria europea», así como un nuevo modelo para vincular las distintas iniciativas de la UE, con compromisos claros relacionados con la industria y el apoyo de los Estados miembros y las estrategias regionales <sup>(25)</sup>.

6.7. Siguiendo el ejemplo de Industria 4.0, la Comisión ha lanzado Salud 4.0. Están en curso varios programas de la UE. Se necesita una mentalidad afín entre todas las direcciones generales implicadas para lograr sinergias. Deben fomentarse las plataformas tecnológicas que operan paralelamente a las iniciativas nacionales y regionales, así como la creación de redes (transfronterizas). El grupo de trabajo establecido recientemente debe fomentar avances similares <sup>(26)</sup>.

6.8. Existe una serie de iniciativas y programas piloto impulsados por la UE que no se han completado del todo, mientras que se inician nuevas iniciativas. Un método más sostenible sería contar con mecanismos permanentes para apoyar la industria y la innovación, incluida la aplicación.

6.9. Los macrodatos tienen un gran potencial para impulsar cambios radicales adicionales en el tratamiento médico. Es importante que los historiales médicos electrónicos se gestionen y protejan de manera segura de conformidad con los protocolos de gestión de datos sanitarios que cumplan la reglamentación gubernamental <sup>(27)</sup>. Es importante contar con estrategias CPD (siglas en inglés) eficaces <sup>(28)</sup>, sobre todo en gestión de datos y normas relativas a la intimidad de los pacientes, entornos en la nube e inversiones en seguridad para el almacenamiento de macrodatos.

6.10. Las estadísticas demuestran que el sector sanitario es especialmente vulnerable a los ciberataques. Por tanto, la ciberseguridad también debe ser una prioridad en las nuevas aplicaciones industriales.

6.11. Los macrodatos apoyan la personalización, incluida la relación entre productores y pacientes. Afectan a las siguientes áreas:

- un cambio de la asistencia sanitaria a la asistencia domiciliaria;
- un cambio de soluciones genéricas a un tratamiento personalizado;
- un cambio de la cura a la prevención;
- la eliminación de restricciones en caso de enfermedad o discapacidad.

<sup>(22)</sup> *Blueprint*, p. 6.

<sup>(23)</sup> *Improving Health Sector Efficiency, the role of Information and Communication technologies*, OCDE 2010.

<sup>(24)</sup> *Ibidem*, p. 16.

<sup>(25)</sup> Grupo de trabajo 2, p. 35.

<sup>(26)</sup> *Taskforce to take Health and Digital policies further*, 27 de febrero de 2017.

<sup>(27)</sup> Véase también el marco sobre la protección de datos de 2012.

<sup>(28)</sup> Estrategias de desarrollo profesional continuo.

6.12. La digitalización y los macrodatos no solo favorecen una proliferación cada vez mayor de sensores y dispositivos individuales, sino que también desempeñan un papel fundamental en nuevos diagnósticos, investigaciones y prevención, así como en el apoyo del empoderamiento del paciente y la autogestión, a la vez que facilitan soluciones óptimas para una asistencia integrada. El intercambio de datos de los pacientes será decisivo para la interoperabilidad.

6.13. Las mejores prácticas europeas y la presión inter pares serán de gran utilidad, al igual que las evaluaciones objetivas y los programas piloto, siempre que estos programas se lleven a cabo por completo.

## 7. Impacto social y capacidades

7.1. La transformación de la industria tiene un impacto social tanto en la propia industria médica como en el sector de la salud en general. Al igual que en otros sectores industriales, el cambio de los modelos de negocio debido a la digitalización exige una adaptación de las condiciones de trabajo y los mecanismos del mercado laboral, así como la participación de los interlocutores sociales en distintos niveles.

7.2. La tecnología y la innovación suelen tener una incidencia significativa sobre la situación de los trabajadores del sector de la salud. Además de las partes interesadas y junto con las más estrechamente relacionadas, como hospitales y clínicas, la industria puede ayudar a formar la mano de obra para entornos y tratamientos cambiantes.

7.3. Se necesitan enfoques y herramientas especiales para responder a las necesidades de las personas vulnerables, en particular las personas de edad avanzada (residencias de ancianos) que deberían beneficiarse de modalidades específicas de apoyo y asistencia personalizadas. El sector profesional de la enfermería necesita una formación centrada en la aplicación de nuevas tecnologías a esta categoría de pacientes.

7.4. La salud y la asistencia sanitaria se encuentran entre los principales empleadores en la UE. Se prevé la falta de hasta dos millones de trabajadores sanitarios y veinte millones de cuidadores profesionales en la UE para 2025, lo que presenta un desafío para un desarrollo sostenible futuro del sector en su conjunto <sup>(29)</sup>.

7.5. Un sistema optimizado de salud y asistencia sanitaria podrá beneficiarse significativamente del aporte y el compromiso de un sistema de asistencia altamente cualificado y motivado. A menudo, los trabajos sanitarios y de asistencia son precarios, mal remunerados y bastante onerosos. La falta de correspondencia entre las necesidades y el trabajo requerido (calidad) exige un rediseño del trabajo y la organización relacionados con la salud y la asistencia.

7.6. Las TIC y las organizaciones inteligentes pueden ayudar a crear condiciones de trabajo más atractivas y productivas y mejores lugares de trabajo. Los riesgos y problemas que se perciben, así como las preguntas de todo tipo que suscitan las nuevas tecnologías, deben abordarse mediante procesos exhaustivos de información y consulta, en consonancia con los derechos del personal sanitario en los distintos niveles.

7.7. Las nuevas capacidades, los métodos de trabajo adaptados y el empoderamiento de los pacientes tienen un gran impacto. Estos procesos solo pueden lograrse con éxito mediante el compromiso de todas las partes. Deben ser fruto de acuerdos nacionales, sectoriales o basados en la empresa o de soluciones que permitan preparar a los trabajadores y a las organizaciones de la salud de forma adecuada para las próximas transformaciones. Desde 2006 existe un Comité de diálogo social sectorial de la UE para el sector de la asistencia sanitaria y hospitalaria.

7.8. La educación y la práctica, así como la formación continua, son esenciales. Es aconsejable contar con módulos de educación y de formación europeos comunes. Deben promoverse intercambios sobre la sensibilización y las mejores prácticas en Europa sobre estas cuestiones entre las partes interesadas. La educación y la formación se abordaron en una Declaración conjunta de los interlocutores sociales en 2016 <sup>(30)</sup>.

7.9. Las mejores prácticas de toda la UE en materia de asistencia sanitaria relativas a la evolución de los sistemas y la evaluación de las organizaciones inteligentes también pueden ser útiles para promover métodos prometedores de participación de los trabajadores.

<sup>(29)</sup> *Blueprint*, p. 19

<sup>(30)</sup> Véase la Declaración común HOSPEEM-FSESP —interlocutores sociales— sobre el desarrollo profesional continuo (CPD) y la educación permanente (LLL) para todos los trabajadores sanitarios en la UE, noviembre de 2016. Para más información sobre la necesidad de invertir en la mano de obra del sector de la salud, véase el informe conjunto de NU/OIT/OMS/OCDE *Working for health and growth: investing in the health workforce*.

7.10. La necesidad de tener una mente abierta en relación con las nuevas soluciones basadas en las TIC requiere que todos los profesionales de la salud y la asistencia dominen la cultura digital y estén familiarizados con las últimas tecnologías. Además de las capacidades de la gama completa de profesionales, el empoderamiento de los pacientes también requiere una actitud adecuada y las competencias correspondientes.

7.11. En paralelo a los profesionales sanitarios, existe la necesidad de desarrollar conocimientos médicos en el sector de las TI con el fin de optimizar el uso de las herramientas informáticas en la asistencia sanitaria.

7.12. El empleo en el sector de la asistencia social e informal también debe modernizarse. La asistencia informal está aumentando exponencialmente, al igual que el empoderamiento de los pacientes. Ambas pueden mejorar en gran medida la movilidad de la generación que envejece, de las personas de edad avanzada tanto discapacitadas como con buena salud. El término «economía plateada» habla por sí solo.

Bruselas, 14 de febrero de 2018.

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

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El papel de Turquía en la crisis de los refugiados»****(Dictamen de iniciativa)**

(2018/C 227/03)

Ponente: **Dimitris DIMITRIADIS**

Decisión del pleno	22.9.2016
Fundamento jurídico	Artículo 29, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	Relaciones Exteriores
Aprobado en sección	7.11.2017
Aprobado en el pleno	14.2.2018
Pleno n.º	532
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	227/6/12

**1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1. El CESE reconoce que Turquía desempeña un papel crucial y decisivo en la gestión de la denominada «crisis de los refugiados» en Oriente Próximo y el Mediterráneo y que se ha esforzado por gestionar dicha crisis con sus propios medios, así como con la ayuda de la UE y de la comunidad internacional.

1.2. El CESE cree que, a día de hoy, la UE, a pesar de la situación explosiva de la denominada «crisis de los refugiados», no ha logrado —debido a la negativa injustificada de algunos Estados miembros de asumir sus obligaciones establecidas tanto en virtud de convenios internacionales como por los propios Tratados de la UE, así como por las decisiones adoptadas por unanimidad en cumbres o en consejos de ministros— crear una política europea común de migración convincente y eficaz o un sistema común de asilo europeo, y, por tanto, pide al Consejo y a la Comisión que trabajen con mayor resolución en dicho ámbito y obliguen a los Estados miembros que no cumplan sus compromisos a nivel europeo a adoptar de inmediato las medidas requeridas.

1.3. El CESE condena expresamente la postura xenófoba de determinados Estados miembros respecto de la crisis de los refugiados y opina que dicha postura es contraria a los valores fundamentales de la UE.

1.4. El CESE declara su disposición a contribuir de todas las formas a combatir la crisis de los refugiados, en colaboración con las instituciones europeas y con las organizaciones de la sociedad civil (empresarios, trabajadores y ONG), como demuestra la importante labor que ya ha realizado, tanto con el gran número de dictámenes emitidos como con las misiones llevadas a cabo en los países afectados por esta catástrofe humanitaria.

1.5. Desde la firma de la Declaración UE-Turquía hasta la fecha se ha registrado una reducción importante y continuada del número de personas que atraviesan de manera irregular las fronteras europeas o que pierden la vida en el mar Egeo. Sin embargo, al mismo tiempo se está produciendo un rápido incremento de los flujos hacia otros países del sur, lo cual es motivo de especial preocupación para el CESE. La subsiguiente actuación de los Estados miembros de la UE por lo que respecta tanto a la reubicación como al reasentamiento sigue siendo decepcionante. Aunque se han sentado las bases necesarias para la aplicación de dichos programas, el ritmo actual es aún menor de lo que se necesita para cumplir los objetivos fijados al objeto de garantizar la reubicación y el reasentamiento de todas las personas que pueden optar a ello.

1.6. El CESE considera necesario que Turquía elabore un régimen único de concesión de protección internacional a los solicitantes de asilo, de conformidad con los requisitos internacionales y europeos<sup>(1)</sup>, que no discrimine entre los solicitantes de protección internacional en función de su origen nacional y que otorgue una protección homogénea a todos ellos. Entre otras cosas, propone suprimir la restricción geográfica para los solicitantes de asilo no europeos, así como la distinción entre solicitantes de asilo sirios y no sirios<sup>(2)</sup>. Asimismo, debe garantizarse el principio de no devolución.

1.7. El CESE considera necesario mejorar las condiciones de acogida en Turquía y las políticas de inclusión social y económica de los refugiados reconocidos, en particular en lo relativo al acceso al empleo, la asistencia médica, la educación y la vivienda. Se debe prestar especial atención a la protección de los menores no acompañados y de los niños, en particular por lo que respecta al acceso a la educación y a la protección frente al trabajo forzado y los matrimonios forzados<sup>(3)</sup>.

1.8. El CESE pide que se establezca un mecanismo serio e independiente de control y vigilancia de la Declaración UE-Turquía sobre los refugiados, con el fin de que —en colaboración con las autoridades turcas, las ONG internacionales y las organizaciones humanitarias especializadas— se realice un seguimiento de la aplicación y el cumplimiento de lo acordado por las dos partes, de conformidad con el Derecho internacional y de la Unión<sup>(4)</sup>.

1.9. El CESE considera esencial fortalecer el papel de la Guardia Europea de Fronteras y Costas para dismantelar las redes de inmigración irregular y combatir el tráfico de personas, conforme al Derecho internacional<sup>(5)</sup>.

1.10. El CESE pide que los Estados miembros de la UE que no han participado hasta ahora en los procedimientos de reubicación y reasentamiento lo hagan plenamente, y también que se aceleren los programas en cuestión. Un avance positivo en este sentido lo constituyen las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, así como los esfuerzos de la Comisión por reforzar la coordinación de los órganos europeos y de los Estados miembros. Con estas sentencias del TJUE, se condena directamente el comportamiento de determinados Estados miembros que no aceptan refugiados en su territorio, hecho que, tal como señala el Tribunal, es contrario a la obligación de solidaridad y de reparto justo de la carga que incumbe a los Estados miembros de la Unión en el ámbito de la política de asilo.

1.11. El CESE expresa su muy profunda preocupación por la situación general de los derechos humanos en Turquía, especialmente tras el fallido golpe de Estado. Creemos que se pueden estar produciendo ataques a los principios y valores de la UE, contemplados en el artículo 2 del Tratado de la UE, por parte del actual gobierno de Turquía<sup>(6)</sup>. Asimismo, dicha preocupación es específica con respecto a los obstáculos al funcionamiento de las organizaciones de la sociedad civil en Turquía, en particular después de la declaración del estado de emergencia, y opina que estas desempeñan un papel fundamental en la situación humanitaria de los refugiados a la hora de planificar y de ejecutar los programas encaminados a la integración de los refugiados en las sociedades locales.

1.12. El CESE considera que los interlocutores sociales pueden y deben desempeñar un papel fundamental en Turquía para afrontar la crisis de los refugiados.

1.13. El CESE expresa su preocupación por la tensión que ha marcado recientemente las relaciones entre la UE y Turquía y por el efecto que puede tener cualquier recrudecimiento de la tensión por lo que respecta tanto al cumplimiento del acuerdo UE-Turquía como a las relaciones euroturcas en general. El CESE sigue creyendo que las relaciones UE-Turquía deberían mantenerse en la vía de la perspectiva de adhesión de Turquía, dentro del pleno respeto del acervo de la UE.

---

<sup>(1)</sup> Comisión Europea, Informe de 2016 sobre Turquía, Bruselas, 9.11.2016, SWD(2016) 366 final, pp. 77-78, disponible en: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2016/20161109\\_report\\_turkey.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2016/20161109_report_turkey.pdf)

<sup>(2)</sup> Misiones de investigación del CESE sobre la situación de los refugiados desde la perspectiva de las organizaciones de la sociedad civil. Informe sobre la misión de investigación a Turquía, - 9-11 de marzo de 2016, p. 2, disponible en: [http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/eesc-fact-finding-missions-refugees\\_turkey\\_en.pdf](http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/eesc-fact-finding-missions-refugees_turkey_en.pdf)

<sup>(3)</sup> Véase la nota a pie de página n.º 2.

<sup>(4)</sup> Amnistía Internacional, «Europe's gatekeeper: unlawful detention and deportation of refugees from Turkey (El guardián de las puertas de Europa: detención y deportación ilegales de refugiados desde Turquía)», p. 14, disponible en: <https://www.amnesty.org/es/documents/document/?indexNumber=eur44%2f3022%2f2015&language=en>

<sup>(5)</sup> Véase la nota a pie de página n.º 2.

<sup>(6)</sup> Artículo 2 del TUE: «La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores deben ser comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres».

## 2. Observaciones iniciales: de la Agenda Europea de Migración al Acuerdo del 18 de marzo de 2016

2.1. Tras el inicio de la guerra en Siria, que provocó una enorme crisis humanitaria, y la situación explosiva que se creó en Irak por la continua e inestable situación política, miles de refugiados comenzaron a cruzar en condiciones inhumanas la frontera de Turquía, con los países de la UE y, principalmente, los países del centro de Europa como destino final.

Turquía se encontró en la obligación de acoger a casi tres millones de seres humanos que, arriesgando sus vidas, atravesaban zonas de guerra y, arriesgando de nuevo sus vidas, intentaban, y siguen intentando, cruzar de manera irregular las fronteras europeas de Grecia.

2.2. Turquía, como primer país de acogida, desempeñó, y sigue desempeñando, un papel especialmente crucial en la denominada «crisis de los refugiados», la cual se ha convertido en uno de los problemas sin resolver más importantes de la UE.

2.3. La Agenda Europea de Migración, que se presentó tras una difícil y prolongada negociación en el seno de la Unión en mayo de 2015, constituyó el primer intento de la UE por afrontar el drama de los miles de refugiados que, arriesgando su vida, atraviesan zonas de guerra o se aventuran a cruzar el Mediterráneo, introduciendo por primera vez conceptos como el de la reubicación y la reubicación interna. La Agenda prevé medidas inmediatas y a largo plazo para hacer frente a los importantes flujos de migrantes a los que se enfrenta la UE, en especial los países del Mediterráneo, y a los problemas que se crean por la gestión de una crisis de este calibre. Entre otras cosas, prevé triplicar los fondos destinados a Frontex, la reubicación de los refugiados y migrantes en países de la UE con criterios y cupos específicos, la activación, por primera vez, del mecanismo de la situación de emergencia para ayudar a los Estados miembros que se enfrentan a flujos repentinos de refugiados, de conformidad con el artículo 78, apartado 3, del TFUE, así como la puesta en marcha, en el marco de la política común de seguridad y defensa, de una misión en el Mediterráneo para dismantelar las redes de inmigración irregular y combatir el tráfico de personas, conforme al Derecho internacional.

2.4. En dicho marco se inscribe también la Declaración UE-Turquía, de 18 de marzo de 2016, para mitigar la crisis de los refugiados, la cual, por motivos de procedimiento, se denominó acuerdo informal sobre la migración irregular de Turquía hacia la UE, y su sustitución por vías legales de reasentamiento de refugiados en la Unión Europea <sup>(7)</sup>. Entre otras cosas, prevé lo siguiente:

- i) Todos los nuevos migrantes irregulares que pasen de Turquía a Grecia a partir del 20 de marzo de 2016 serán retornados a Turquía, sobre la base de acuerdos bilaterales Grecia-Turquía.
- ii) Los migrantes que no soliciten asilo o cuya solicitud se haya considerado infundada o inadmisibles serán retornados a Turquía.
- iii) Turquía y Grecia, con la ayuda de los organismos de la UE, firmarán todos los acuerdos bilaterales necesarios, incluido el que prevé más presencia fija de funcionarios turcos en las islas griegas y de funcionarios griegos en Turquía a partir del 20 de marzo de 2016, para el cumplimiento de dichos acuerdos.
- iv) Por cada sirio retornado a Turquía desde las islas griegas, se reasentará a otro sirio procedente de Turquía en la UE.
- v) Para llevar a cabo el principio de «uno por otro», se instaurará el correspondiente mecanismo —en colaboración con la Comisión, con los servicios europeos, con el ACNUR y con los Estados miembros— que entrará en vigor desde el primer día de los retornos.
- vi) Tendrán más prioridad de reasentamiento en la UE los sirios procedentes de Turquía y no los procedentes de Grecia, ya que la prioridad de reasentamiento en la UE se da a los migrantes que no hayan entrado o intentado entrar previamente a la UE.

<sup>(7)</sup> Consejo Europeo, Asuntos Exteriores y Relaciones Internacionales, 18.3.2016, <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>

2.5. En su nota complementaria a la Declaración UE-Turquía del 18 de marzo<sup>(8)</sup>, la Comisión Europea subraya la posibilidad de designar a Turquía como tercer país seguro<sup>(9)</sup>. A esta misma conclusión llega también la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el estado de ejecución de las medidas adoptadas en el marco de la Agenda Europea de Migración, en la que se arguye que el concepto de tercer país seguro, tal como se define en la Directiva sobre procedimientos de asilo, no presupone la ausencia de reservas y restricciones geográficas para la aplicación de la Convención de Ginebra, pero en principio sí la posibilidad de obtener protección de conformidad con la Convención<sup>(10)</sup>.

2.6. Por su parte, el CESE ha expresado la opinión de que no cabe en modo alguno aplicar el concepto de país de origen seguro en casos de no respeto a la libertad de prensa o vulneración del pluralismo político, así como en países donde exista persecución por motivos de género u orientación sexual, o por pertenencia a minorías nacionales, étnicas, culturales o religiosas. En cualquier caso, para considerar si un país se incluye en la lista de terceros países de origen seguros, entre otras cosas será preciso evaluar lo siguiente: información actualizada sobre el país de origen procedente de fuentes como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, la Oficina Europea de Apoyo al Asilo, el Consejo de Europa y otras organizaciones de defensa de los derechos humanos<sup>(11)</sup>.

2.7. Desde la firma de la Declaración UE-Turquía hasta la fecha se ha registrado una reducción importante y continuada del número de personas que atraviesan de manera irregular las fronteras europeas o que pierden la vida en el mar Egeo<sup>(12)</sup>. Sin embargo, al mismo tiempo se está produciendo un rápido incremento de los flujos hacia otros países del sur, lo cual es motivo de especial preocupación para el CESE. La subsiguiente actuación de los Estados miembros de la UE por lo que respecta tanto a la reubicación como al reasentamiento sigue siendo decepcionante. Aunque se han sentado las bases necesarias para la aplicación de dichos programas, el ritmo actual es aún menor de lo que se necesita para cumplir los objetivos fijados al objeto de garantizar la reubicación y el reasentamiento de todas las personas que pueden optar a ello<sup>(13)</sup>.

<sup>(8)</sup> Comisión Europea, «Factsheet on the EU-Turkey Agreement (Ficha informativa sobre el Acuerdo UE-Turquía)», 19.3.2016, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-16-963\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-963_en.htm)

<sup>(9)</sup> ¿Sobre qué base jurídica serán devueltos los solicitantes de asilo desde las islas griegas a Turquía? Las solicitudes de asilo en Grecia serán examinadas caso por caso, de conformidad con los requisitos del Derecho internacional y de la Unión y de acuerdo con el principio de no devolución. Se realizarán entrevistas individuales, evaluaciones individuales y habrá derecho de recurso. No habrá devoluciones generales ni universales de solicitantes de asilo. Las normas de la UE en materia de asilo permiten a los Estados miembros, con arreglo a circunstancias claramente determinadas, declarar una solicitud «no admisible», esto es, rechazar la aplicación sin examinar su sustancia. Existen dos posibilidades legales que se pueden utilizar para rechazar solicitudes de asilo en relación con Turquía: 1) primer país de asilo (artículo 35 de la Directiva sobre procedimientos de asilo): si la persona ha sido reconocida como refugiado en dicho país o si goza de protección suficiente en dicho país; y 2) tercer país seguro (artículo 38 de la Directiva sobre procedimientos de asilo): si la persona aún no ha recibido protección del tercer país, pero dicho tercer país puede garantizar acceso efectivo a la protección de la persona readmitida.

<sup>(10)</sup> «En este contexto, la Comisión subraya que el concepto de tercer país seguro, tal como se define en la Directiva sobre procedimientos de asilo, exige que exista la posibilidad de recibir protección con arreglo a la Convención de Ginebra, pero no exige que el tercer país seguro haya ratificado dicho Convenio sin reserva geográfica. Por otra parte, por lo que se refiere a la cuestión de si existe un vínculo con el tercer país y si es razonable que por ello el solicitante se traslade a ese país, también puede tenerse en cuenta si el solicitante ha transitado por el tercer país seguro en cuestión, o si dicho tercer país está geográficamente cercano al país de origen del solicitante». Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el estado de ejecución de las medidas prioritarias en el marco de la Agenda Europea de Migración, 10.2.2016, COM(2016) 85 final.

<sup>(11)</sup> Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre una lista común a la UE de países de origen seguros, puntos 2.4 y 2.11 (DO C 71 de 24.2.2016, p. 82).

<sup>(12)</sup> El número de travasías diarias a las islas griegas desde Turquía sigue siendo bajo desde el último informe de la Comisión, con 75 llegadas diarias de media. Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo — Séptimo informe sobre los progresos realizados en la aplicación de la Declaración UE-Turquía. Disponible en: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170906\\_seventh\\_report\\_on\\_the\\_progress\\_in\\_the\\_implementation\\_of\\_the\\_eu-turkey\\_statement\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170906_seventh_report_on_the_progress_in_the_implementation_of_the_eu-turkey_statement_en.pdf)

<sup>(13)</sup> Según las últimas cifras, el número total de personas reubicadas asciende a 27 695 (19 244 desde Grecia y 8 451 desde Italia), mientras que, en el marco de la Declaración UE-Turquía, se ha reasentado en la UE un total de 8 834 sirios procedentes de Turquía. En cuanto a la ayuda financiera, con cargo al Mecanismo para los refugiados en Turquía —3 millones de euros concedidos como financiación para el período 2016-2017—, ya se han firmado contratos por un importe total de 1,66 millones de euros, y los desembolsos han aumentado a 838 millones de euros. El número de refugiados vulnerables que cuentan con el apoyo de la Red de Seguridad Social de Emergencia se incrementó de 600 000 a 860 000, y se espera que alcance los 1,3 millones de euros de aquí a finales de 2017. Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo — Decimoquinto informe sobre reubicación y reasentamiento. Disponible en: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170906\\_fifteenth\\_report\\_on\\_relocation\\_and\\_resettlement\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170906_fifteenth_report_on_relocation_and_resettlement_en.pdf)

### 3. El mecanismo de los países seguros: tercer país seguro y primer país de asilo

3.1. Los conceptos de «país de origen seguro», «tercer país seguro» y «primer país de asilo» se definen en la Directiva 2013/32/UE sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional, la cual establece modelos comunes de procedimientos y garantías para aquellos que presentan una solicitud de protección internacional en los Estados miembros de la UE. Más concretamente, la Directiva prevé cuatro categorías de países seguros. Se trata del primer país de asilo (artículo 35), tercer país seguro (artículo 38), país de origen seguro (artículo 37) y tercer país seguro europeo (artículo 39) <sup>(14)</sup>.

3.2. De la lectura combinada del artículo 39, sobre el tercer país seguro europeo, y el artículo 35, sobre el primer país de asilo, de la Directiva 2013/32/UE, se infiere un régimen máximo y mínimo de protección internacional, en medio del cual se sitúa el régimen del artículo 38 relativo al tercer país seguro. El artículo 39 prevé la protección más elevada, ya que se refiere al país que ha ratificado la Convención de Ginebra sin restricciones geográficas, concede la máxima protección que prevé la Convención, aplica completamente el artículo 36 de la misma en el país y se somete a los mecanismos de control de la Convención. En el extremo opuesto se encuentra el artículo 35 de la Directiva, que se limita a la protección concedida en calidad de refugiado o a otra protección suficiente, teniendo como núcleo central la aplicación del principio de no devolución.

3.3. De conformidad con el artículo 38 de la Directiva 2013/32/UE, se considera que un país es un tercer país seguro para un solicitante concreto cuando se cumplen todos los criterios siguientes: a) su vida o su libertad no están amenazadas por razón de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social particular u opinión política; b) se respeta el principio de no devolución de conformidad con la Convención de Ginebra; c) no hay riesgo de daños graves para el solicitante; d) se respeta la prohibición de expulsión en caso de violación del derecho de no ser sometido a torturas ni a tratos crueles, inhumanos o degradantes, establecido en el Derecho internacional; e) existe la posibilidad de solicitar el estatuto de refugiado y, en caso de ser refugiado, recibir protección con arreglo a la Convención de Ginebra; y f) el solicitante tiene un vínculo con el tercer país, sobre la base del cual sería razonable para el solicitante trasladarse a ese país. En el caso, por tanto, de que las autoridades competentes consideren que un país, como Turquía, cumple los requisitos de primer país de asilo o tercer país seguro para un solicitante, mediante la decisión correspondiente, considerarán la solicitud de protección internacional no admisible, sin examinar su sustancia <sup>(15)</sup>.

3.4. El principio de no devolución constituye la piedra angular del régimen de protección internacional de los refugiados y se establece de manera normalizada en el artículo 33, apartado 1, de la Convención de Ginebra de 1951 <sup>(16)</sup>. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ha señalado que dicho artículo introduce un principio

<sup>(14)</sup> Cabe señalar que el mecanismo de los países seguros es contrario al artículo 31, apartado 1, de la Convención de Ginebra, una vez que el Derecho internacional no prevé la obligación de presentar la solicitud en el primer país que podría conceder la protección internacional. Véanse Symes, M., y Jorro, P.: *Asylum Law and Practice* (Derecho de asilo y práctica), LexisNexis UK, 2003, p. 448; Goodwin, G., y McAdam, J.: *The Refugee in International Law* (Los refugiados en el Derecho internacional), Oxford University Press, 2007, p. 392. Con respecto al punto de vista contrario, véase, entre otros: Hailbronner, K.: «The Concept of “Safe Country” and Expedient Asylum Procedures: A Western European Perspective (El concepto de “país seguro” y los procedimientos rápidos de asilo: una perspectiva europea occidental)», *International Journal of Refugee Law*, 1993, 5(1), pp. 31-65.

<sup>(15)</sup> De acuerdo con la Liga Griega para los Derechos Humanos, desde el primer momento de aplicación del acuerdo UE-Turquía sobre los refugiados, el experto de la EASO dictaminó que Turquía es un tercer país seguro en relación con las primeras solicitudes de asilo que se estudiaron. Dicho dictamen tiene que ver con un texto normalizado que se repite en todas las solicitudes rechazadas, que virtualmente revoca el examen individualizado que se requiere y, aún peor, atribuye al solicitante de asilo la carga de demostrar que Turquía no es un tercer país seguro, invirtiendo completamente el espíritu de las disposiciones de la Directiva. En esos primeros casos las decisiones de rechazo lacónicas no están justificadas. Liga Griega para los Derechos Humanos: *Scholia: kritikes paratiriseis epi ton diataxeon kai tis efarmogis tou N. 4375/2016* (Comentarios: Observaciones críticas sobre las disposiciones y la aplicación de la ley 4375/2016), 21 de abril de 2016, p. 6, en: <http://www.hllhr.gr/?MDL=pages&SiteID=1215>. El 10 de mayo de 2016, no obstante, se publicó la primera decisión griega que considera a Turquía un tercer país no seguro. En concreto, tras el recurso de un sirio que se encontraba en Lesbos y al que, en principio, no se le concedió asilo, con lo que debía volver a Turquía, la comisión de recurso de los refugiados consideró que Turquía no es un tercer país seguro, por lo que la solicitud de asilo debía estudiarse de nuevo con detalles e información adicionales. La «cosa juzgada» de la primera decisión que considera que Turquía no es un tercer país seguro para los sirios ha sido seguida hasta la fecha por un gran número de comisiones de recurso de los refugiados.

<sup>(16)</sup> Sobre el principio de no devolución véase, entre otros, Lauterpacht E., y Bethlehem, D.: «The scope and content of the principle of non refoulement: Opinión (Opinión: ámbito y contenido del principio de no devolución)», en E. Feller, V. Tuerk y F. Nicholson (eds.): *Refugee Protection in International Law, UNHCR's Global Consultations on International Protection*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, pp. 87-177. Véase también la Opinión Consultiva del ACNUR sobre la aplicación extraterritorial de las obligaciones de no devolución en virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/45f17a1a4.html>

central para la Convención, que ha dejado de constituir un principio del Derecho internacional consuetudinario para convertirse en vinculante para todos los Estados de la comunidad internacional, independientemente de si han ratificado o no la Convención de Ginebra <sup>(17)</sup>.

3.5. Por último, tienen derecho a invocar la protección del artículo 33, apartado 1, todas las personas con estatuto de refugiado de conformidad con la Convención de 1951, así como aquellas que cumplan los requisitos del estatuto de refugiado del artículo 1, letra A, apartado 2), de la Convención de 1951, también en el caso de que no se haya reconocido oficialmente al interesado el estatuto correspondiente <sup>(18)</sup>. Esto tiene especial importancia para los solicitantes de asilo, ya que existe la posibilidad de que sean refugiados, en cuyo caso no deben ser trasladados ni deportados del país de asilo hasta que se establezca su condición mediante sentencia firme <sup>(19)</sup>.

#### 4. Turquía como «tercer país seguro».

4.1. Turquía acoge desde 2011 al mayor número de refugiados procedentes de Siria (más de tres millones de refugiados sirios: 3 222 000). Al mismo tiempo, en el Líbano, un país con una población de alrededor de 4,8 millones de habitantes, se acoge a más de un millón de refugiados registrados. Jordania acoge al tercer mayor grupo de refugiados procedentes de Siria (654 582), mientras que Irak y Egipto acogen a 244 235 y a 124 534 refugiados registrados, respectivamente <sup>(20)</sup>.

4.2. Turquía ha ratificado la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los refugiados y el Protocolo de 1967, pero mantiene una restricción geográfica para los solicitantes de asilo no europeos. En concreto, reconoce únicamente a los refugiados procedentes de Europa, esto es, de países miembros del Consejo de Europa <sup>(21)</sup>. En abril de 2014, Turquía aprobó nueva legislación relativa a los extranjeros y la protección internacional. La ley prevé cuatro regímenes de protección en Turquía: a) «estatuto de refugiado», para refugiados reconocidos sobre la base de la Convención de Ginebra, esto es, ciudadanos de alguno de los 47 Estados miembros del Consejo de Europa; b) «estatuto de refugiado con condiciones», para refugiados reconocidos no europeos; c) «régimen de protección subsidiaria», el cual reconoce a aquellos ciudadanos, tanto europeos como no europeos, que no cumplen los requisitos de la Convención de Ginebra para su reconocimiento como refugiados, pero que corren el riesgo, en caso de regreso a su país de origen, de ser sometidos a pena de muerte, tortura o, en general, a tratos inhumanos o degradantes, o que pueden resultar heridos por conflictos armados en su país; y d) «régimen de protección temporal», que se concede en caso de afluencia masiva <sup>(22)</sup>.

4.3. Los sirios que llegaron de forma masiva obtuvieron en un principio el estatuto de «visitantes» (*misâfir*) y, a continuación, el régimen de protección temporal, pero sin tener derecho a presentar una solicitud para obtener el estatuto de refugiado. El objetivo de la normativa es que permanezcan en Turquía únicamente el tiempo que dure el estado de guerra en Siria y que, a continuación, vuelvan a su país cuando la situación mejore.

4.3.1. En lo que respecta a los ciudadanos procedentes de otros países (no sirios), estos solicitan asilo de manera individual y, a continuación, son incluidos en un procedimiento paralelo conforme con la nueva Ley sobre extranjeros y protección internacional que se aplica desde abril de 2014. Con arreglo a este procedimiento, los solicitantes son enviados a

<sup>(17)</sup> Nota sobre protección internacional de 13 de septiembre de 2001 (A/AC.96/951, apartado 16). Véase asimismo ACNUR: «The Principle of Non Refoulement as a Norm of Customary International Law», *Response to the Questions Posed to UNHCR by the Federal Constitutional Court of the Federal Republic of Germany in cases 2 BvR 1938/93, 2 BvR 1953/93, 2 BvR 1954/93* (El principio de no devolución como norma del Derecho internacional consuetudinario — Respuesta a las cuestiones planteadas al ACNUR por el Tribunal Constitucional Federal de la República Federal Alemana en los asuntos 2 BvR 1938/93, 2 BvR 1953/93, 2 BvR 1954/93). También, ACNUR: «Note on the Principle of Non Refoulement», *EU Seminar on the Implementation of the 1995 EU Resolution on the Minimum Guarantees for Asylum Procedures* (Nota sobre el principio de no devolución, Seminario de la UE sobre la aplicación de la Resolución de 1995 sobre las garantías mínimas para los procedimientos de asilo), 1.11.1997. Véase también la Declaración de los Estados Partes de la Convención de 1951 y/o su Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, adoptada en la Reunión Ministerial de los Estados Partes de los días -12 y 13 de diciembre de 2001, HCR/MMSP/2001/09, en el preámbulo número 4, y la decisión del Tribunal de Apelaciones de Nueva Zelanda en el asunto Zaoui v. Procurador General (n.º 2) [2005] 1 NZLR 690, de 20 de septiembre de 2004, apartados. 34 y 136.

<sup>(18)</sup> Conclusión n.º 6 (XXVIII) — 1977, sobre el principio de no devolución, letra c); Conclusión n.º 79 (XLVIII) — 1996, sobre la protección internacional, letra j); Conclusión n.º 81 (XLVIII) — 1997, sobre la protección internacional, letra i).

<sup>(19)</sup> ACNUR: «Consultas globales sobre protección internacional: Procesos de asilo (Procedimientos de asilo justos y eficientes)», EC/GC/01/12, 13.5.2001, párrafos 4, 8, 13 y 50, letra c), y Leuterpacht, E., y Bethlehem, D., nota a pie de página 8, apartados 87 a 99.

<sup>(20)</sup> Para más información, véase: <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>

<sup>(21)</sup> Véase la nota a pie de página n.º 2.

<sup>(22)</sup> El texto de la ley, en inglés, se puede consultar en: [http://www.goc.gov.tr/files/files/eng\\_minikanun\\_5\\_son.pdf](http://www.goc.gov.tr/files/files/eng_minikanun_5_son.pdf)

la Dirección General de Gestión de los Flujos Migratorios (DGMM), que lleva a cabo el procedimiento de determinación del estatuto, y al ACNUR. Este último lleva a cabo de forma paralela la determinación del estatuto y realiza propuestas de reubicación; sus decisiones, no obstante, no tienen valor jurídico, pero se incluyen en la evaluación de la DGMM. Resulta obvio, por tanto, que, dado que la legislación pertinente en Turquía prevé distintos modelos de protección y distintas normas procesales para los sirios y los nacionales de otros terceros países, ejerce de ese modo un trato desigual respecto del acceso y del contenido de la protección.

4.4. Asimismo, hay graves obstáculos, deficiencias y problemas en lo relativo al acceso al empleo, así como a servicios básicos, como la atención sanitaria y social, la educación y, de modo más general, los procesos de integración en la sociedad<sup>(23)</sup>. Aunque Turquía reconoce a los sirios el derecho al trabajo desde enero de 2016, en la práctica muy pocos han obtenido permiso de trabajo, por lo que la mayoría se emplea «en negro»<sup>(24)</sup>. A lo anterior se debe añadir la exclusión expresa y categórica de los beneficiarios de protección internacional de la posibilidad de integrarse a largo plazo en Turquía (artículo 25 de la Ley sobre extranjeros y protección internacional), así como las restricciones a la libre circulación de los refugiados, de conformidad con el artículo 26 de dicha Ley. Queda claro, por tanto, que la protección que se concede al solicitante de protección internacional en Turquía es insuficiente en lo relativo a las garantías jurídicas y el disfrute de los derechos que se garantizan a los refugiados reconocidos por la Convención de Ginebra, como es el derecho a la circulación en el territorio del país Parte (artículo 26 de la Convención de 1951), el derecho a la naturalización (artículo 34 de la Convención de 1951) y el derecho al trabajo (artículos 17, 18 y 19 de la Convención de 1951).

4.5. Además, surgen interrogantes sobre la clasificación de Turquía como «tercer país seguro» en lo relativo al respeto del principio de no devolución, tal y como este se establece en el artículo 33, apartado 1, de la convención de Ginebra, el artículo 3 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos (CEDH), y el artículo 3, apartado 2, de la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes<sup>(25)</sup>. Además de que Turquía tiene un historial de devolución de los solicitantes de asilo no europeos, recientes informes de organizaciones internacionales de derechos humanos mencionan tanto negativas a la entrada como devoluciones masivas a territorio sirio<sup>(26)</sup>. Es significativo que, tan solo un día después de la firma del Acuerdo, Amnistía Internacional hiciera público otro incidente de devolución masiva de refugiados afganos a Kabul<sup>(27)</sup>. En el mismo contexto, una resolución aprobada el 20 de abril de 2016 por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa menciona, entre otros aspectos, que las devoluciones a Turquía de sirios y de ciudadanos de otros países contravienen el Derecho internacional y de la Unión<sup>(28)</sup>. Es evidente, por consiguiente, que no existen las garantías necesarias para que se respete de manera efectiva el principio de no devolución<sup>(29)</sup>.

Bruselas, 14 de febrero de 2018.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Georges DASSIS

<sup>(23)</sup> Véase la nota a pie de página n.º 2.

<sup>(24)</sup> Ineli-Ciger, M: «Implications of the New Turkish Law on Foreigners and International Protection and Regulation no. 29153 on Temporary Protection for Syrians Seeking Protection in Turkey (Implicaciones de la nueva Ley turca sobre extranjeros y protección internacional y del Reglamento n.º 29153 sobre protección temporal para sirios en Turquía)», *Oxford Monitor of Forced Migration*, 2014, 4(2): pp. 28-36.

<sup>(25)</sup> Véase la nota a pie de página n.º 2.

<sup>(26)</sup> Véase, entre otros, la comunicación de Human Rights Watch de 23 de noviembre de 2015, disponible en: <https://www.hrw.org/news/2015/11/23/turkey-syrians-pushed-back-border>

<sup>(27)</sup> Amnistía Internacional: *I psevdaisthisi tis asfalous joras yia tin Turkia katarreei* (La ilusión óptica de Turquía como «país seguro» se desvanece), 23 de marzo de 2016, disponible en: <https://www.amnesty.gr/news/press/article/20243/i-pseydaisthisi-tis-asfaloyshoras-gia-tin-toyrkia-katarreei> Véase también Ulusoy, O.: *Turkey as a Safe Third Country?* (¿Turquía como tercer país seguro?), 29 de marzo de 2016, disponible en: <https://www.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centreborder-criminologies/blog/2016/03/turkey-safe-third> Roman, E., Baird, T., y Radcliffe, T.: «Why Turkey is Not a “Safe Country” (Por qué Turquía no es un “país seguro)», febrero de 2016, *Statewatch*, <http://www.statewatch.org/analyses/no-283-why-turkey-is-not-a-safe-country.pdf>

<sup>(28)</sup> Resolución 2109 (2016), edición provisional: *The situation of refugees and migrants under the EU–Turkey Agreement of 18 March 2016* (La situación de los refugiados y migrantes con arreglo al Acuerdo UE-Turquía de 18 de marzo de 2016). Autor(es): Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa. Origen: debate de la Asamblea de 20 de abril de 2016 (15.ª sesión). (Véase el documento 14028, Informe del Comité sobre Migración, Refugiados y Personas Desplazadas de la Asamblea Parlamentaria, ponente: Tineke Strik). El texto fue aprobado por la Asamblea Parlamentaria el 20 de abril de 2016 (15.ª sesión).

<sup>(29)</sup> Reppeli, L.: «Turkey’s track record with the European Court of Human Rights (El historial de Turquía con el Tribunal Europeo de Derechos Humanos)», *Turkish Review*, 1 de enero de 2015 (disponible en: <http://archive.is/XmdO5>).

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible en los acuerdos de libre comercio»**

**(Dictamen de iniciativa)**

(2018/C 227/04)

Ponente: **Tanja BUZEK**

Decisión del pleno	19.10.2017
Fundamento jurídico:	Artículo 29, apartado 2, del Reglamento interno
	Dictamen de iniciativa
Sección competente	REX
Aprobado en la sección	26.1.2018
Aprobado en el pleno	14.2.2018
Pleno n.º	532
Resultado de la votación	133/1/9
(a favor/en contra/abstenciones)	

### 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge con satisfacción la iniciativa de la Comisión Europea de hacer balance de la ejecución de los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible en los acuerdos comerciales de la UE contemplados en el documento oficioso <sup>(1)</sup> y de la consulta a la sociedad civil sobre el tema.

1.2. El CESE ha desempeñado un importante papel para concienciar a la sociedad civil, tanto en la UE como en terceros países, sobre la política comercial de la UE. Los miembros del CESE han estado y seguirán estando dispuestos a reforzar la cooperación con la sociedad civil de terceros países en el seguimiento de la negociación y aplicación de los acuerdos comerciales de la UE.

1.3. El CESE anima a la Comisión a que intensifique su diálogo con la sociedad civil para desarrollar el funcionamiento de los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible de los acuerdos comerciales actuales y futuros y, en particular, a que refleje este aspecto en la revisión del capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible en el marco del Acuerdo Económico y Comercial Global entre la UE y Canadá (AECG).

1.4. Sin embargo, el CESE insta a la Comisión a que sea más ambiciosa en su planteamiento, en particular con respecto al refuerzo de la aplicación efectiva de los compromisos en los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible, ya que reviste una importancia fundamental para el CESE. Hay que dar la misma importancia a los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible que a los que tratan de cuestiones comerciales, técnicas o arancelarias.

1.4.1. El CESE recomienda que se encargue a los GCI controlar el impacto de todas las partes de los acuerdos comerciales relativas a los derechos humanos, laborales y medioambientales, y que el ámbito de aplicación del dictamen tenga en cuenta los intereses de los consumidores.

1.4.2. El CESE lamenta la estrechez de miras de que adolecen los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible en lo que se refiere a los intereses de los consumidores, y acogería con satisfacción que uno de esos capítulos se dedicara específicamente a los consumidores, incorporando las normas internacionales pertinentes en materia de consumidores y reforzando la cooperación en el ámbito de la aplicación de los derechos de los consumidores.

<sup>(1)</sup> [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/july/tradoc\\_155686.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/july/tradoc_155686.pdf)

1.5. El CESE considera que los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible desempeñan un papel crucial para lograr los objetivos de la Comisión expuestos en su estrategia «Comercio para todos»<sup>(2)</sup> y «Encauzamiento de la globalización»<sup>(3)</sup> y considera que la constitución de los grupos consultivos internos (GCI) es un logro clave de los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible para empoderar a la sociedad civil de terceros países, animar a estos a proponerse valores similares a los que reconocemos como «valores de la UE», incluidas las normas sociales, medioambientales y de consumo, así como la diversidad cultural, y dar visibilidad a la imagen pública de la UE en esos países. Se trata, además, de proporcionar una importante plataforma que supervise los compromisos recogidos en los acuerdos comerciales respecto de los derechos humanos, laborales y medioambientales.

1.6. El CESE valora positivamente el mandato dado para proporcionar parte de la composición y la secretaría de los GCI. Sin embargo, subraya que los fondos y los recursos siguen siendo una cuestión crucial en el funcionamiento actual y futuro de los GCI y pide a la Comisión, así como al Consejo y al Parlamento, que colaboren con el CESE para encontrar urgentemente soluciones sistémicas en esta materia.

1.7. El CESE considera que es necesaria la intervención de la Comisión para mejorar la eficacia de los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible y, en particular, de los GCI, como organismos encargados de hacer un seguimiento de estos compromisos. Muchas recomendaciones de carácter práctico formuladas supra podrían ponerse en práctica sin modificar el texto de los actuales capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible y, por tanto, deberían llevarse a cabo sin demora.

1.7.1. Las deficiencias detectadas son un desequilibrio en la composición y retrasos en la constitución de los GCI, la necesidad de reuniones conjuntas entre los GCI de la UE y los GCI de los países socios y de los presidente de esos grupos para participar en las reuniones de las comisiones de comercio y desarrollo sostenible, con derecho a presentar las opiniones de sus grupos, y la falta de financiación adecuada para los GCI tanto por parte de la UE como de los países socios.

1.7.2. A este fin, el CESE sugiere que las reuniones conjuntas de los GCI de la UE y de los países socios queden incluidas en el texto del acuerdo para permitir el intercambio de experiencias en proyectos conjuntos y preparar recomendaciones conjuntas.

1.7.3. El CESE insta encarecidamente a respaldar el desarrollo de capacidades para la sociedad civil de la UE y, sobre todo, para los países asociados antes de la entrada en vigor del Acuerdo, y que se fomente la rápida constitución de GCI, con el necesario apoyo político, financiero y logístico, asegurando una composición equilibrada.

1.7.4. El Comité también señala a la Comisión ciertas cuestiones pendientes que pueden llevar a confusión a la sociedad civil local, como consecuencia de la naturaleza transversal entre los Acuerdos de Asociación de la UE y los acuerdos de libre comercio amplios y sustanciales (ZLCAP) con Georgia, Moldavia y Ucrania, y el papel más amplio dado a foros de la sociedad civil, especialmente en América Latina, debilitando los principales mensajes de los GCI de cada parte.

1.7.5. Por otra parte, el CESE critica la falta de respuesta por parte de la Comisión a las quejas planteadas por los GCI. Por consiguiente, los mecanismos de seguimiento deberían permitir la puesta en marcha, de manera independiente, de investigaciones sobre la violación de los claros compromisos contraídos en materia de comercio y desarrollo sostenible.

1.8. El CESE insta a la Comisión a que establezca un mecanismo de reclamaciones más transparente y simplificado, y recomienda, asimismo, que los presidentes de los GCI participen en las reuniones de la Comisión sobre Comercio y Desarrollo Sostenible y que esta última esté obligada a responder a las cuestiones y recomendaciones formuladas por los GCI, dentro de un plazo razonable. Asimismo, recomienda entablar un diálogo regular entre los GCI de la UE, la Comisión, el SEAE, el Parlamento Europeo y los Estados miembros de la UE.

1.9. En cuanto a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el CESE recomienda la inclusión de una cláusula específica para promover los ODS en todos los futuros mandatos de negociación de los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible.

<sup>(2)</sup> [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc\\_153846.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf)

<sup>(3)</sup> [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-globalisation\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-globalisation_es.pdf)

1.10. Por lo que respecta al firme compromiso de la Comisión de la UE de reforzar las disposiciones laborales, los países socios deberían demostrar que respetan plenamente los ocho convenios laborales básicos de la OIT antes de celebrar un acuerdo comercial. Si un país socio no ha ratificado o aplicado apropiadamente esos convenios, o no ha demostrado un nivel equivalente de protección, el CESE recomienda que se presente una hoja de ruta sobre compromisos sólidos para incluirla en el capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible, a fin de asegurar que se logre este objetivo a su debido tiempo.

1.11. El CESE señala que el documento oficioso plantea la cuestión de las sanciones. Y anima a la Comisión a investigar en mayor medida los actuales mecanismos de sanción contemplados en los acuerdos comerciales y su utilización hasta el momento, así como a aprender de sus posibles limitaciones, a fin de evaluar y mejorar la eficacia de un mecanismo para imponer el cumplimiento que pueda desarrollarse en los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible. Al hacerlo, la Comisión debería tener en cuenta que los grupos de la sociedad civil han manifestado su apoyo, pero también sus serias preocupaciones sobre su utilización.

1.12. El CESE está dispuesto a contribuir a desarrollar nuevas ideas para ayudar a la Comisión a incrementar la eficacia de los mecanismos de ejecución independientes en los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible, en particular mediante el derecho a responder cuando no se satisfagan sus intereses. Sin embargo, cualquier posibilidad de recurrir a sanciones en caso necesario debería matizarse si los potenciales socios comerciales quieren estar abiertos a tal planteamiento: al contrario que el programa SPG+, no puede producirse una retirada unilateral de cualquier disposición en caso de disputa.

## 2. Antecedentes

2.1. Desde la primera inclusión de las disposiciones sobre desarrollo sostenible en el Acuerdo de Asociación Económica (AAE) Cariforum-UE y el Acuerdo de Libre Comercio (ALC) UE-Corea, que entró en vigor en 2011, todos los acuerdos comerciales de la UE incluyen un capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible. En la actualidad, la UE también ha celebrado acuerdos con capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible con América Central, Colombia y Perú, Georgia, Moldavia y Ucrania, y adoptará la misma posición para los futuros nuevos acuerdos.

2.2. En los últimos años, ha aumentado el interés por las disposiciones laborales, medioambientales y de consumo en los acuerdos comerciales. Se están manteniendo debates en el Parlamento Europeo y el Consejo, en los Estados miembros y entre las partes interesadas de la sociedad civil, incluido el CESE.

2.3. El CESE ha emitido varios dictámenes en los últimos años en los que aborda y formula sus recomendaciones sobre varios aspectos del comercio y desarrollo sostenible en la política comercial de la UE: en particular, sobre la estrategia «Comercio para todos»<sup>(4)</sup>, sobre el papel del comercio y la inversión en relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)<sup>(5)</sup>, y, muy concretamente, sobre el capítulo de comercio y desarrollo sostenible en el ALC UE-Corea<sup>(6)</sup>. En julio de 2017, el CESE organizó una conferencia sobre la forma de lograr un impacto real con capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible en los acuerdos de libre comercio, en la que participaron miembros de diferentes grupos consultivos internos (GCI)<sup>(7)</sup>.

2.4. Hay una serie de evaluaciones del impacto y la eficiencia de los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible. A pesar de que, en general, la UE apoya firmemente la inclusión de compromisos ambiciosos en materia de derechos laborales, medioambientales y de protección de los consumidores, así como la participación activa de la sociedad civil en los actuales y futuros acuerdos de libre comercio, también es necesario demostrar que los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible pueden satisfacer las ambiciones establecidas en la Comunicación «Comercio para todos»<sup>(8)</sup> y en el reciente documento de reflexión de la Comisión sobre el encauzamiento de la globalización<sup>(9)</sup>.

<sup>(4)</sup> Dictamen del CESE: «Comercio para todos — Hacia una política de comercio e inversión más responsable», ponente: Jonathan Peel (UK-I), (DO C 264 de 20.7.2016, p. 123).

<sup>(5)</sup> REX/486-Dictamen del CESE sobre «El papel central del comercio y la inversión en la consecución y aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)», ponente: Sr. Peel (UK-I), coponente: Sr. Quarez (FR-II) (*aún no publicado en el DO*).

<sup>(6)</sup> Dictamen del CESE sobre «El Acuerdo de Libre Comercio entre la UE y Corea — Capítulo dedicado al comercio y al desarrollo sostenible», ponente: Sr. Fornea (RO-II) (DO C 81, de 2.3.2018, p. 201).

<sup>(7)</sup> Conferencia en torno a los *Capítulos sobre Comercio y Desarrollo Sostenible en los acuerdos comerciales de la UE-¿Cómo tener un verdadero impacto?*-Resumen de los principales mensajes: [http://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/summary\\_conference\\_on\\_tsd\\_chapters\\_in\\_eu\\_trade\\_agreements.pdf](http://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/summary_conference_on_tsd_chapters_in_eu_trade_agreements.pdf)

<sup>(8)</sup> Op. cit.

<sup>(9)</sup> Op. cit.

2.5. En el marco de la aprobación del AECG por el Parlamento Europeo, la comisaria de Comercio de la UE, Cecilia Malmström, prometió a los diputados al Parlamento Europeo <sup>(10)</sup> iniciar una amplia consulta pública en la que podrían participar junto con la sociedad civil, incluido el CESE, acerca de los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible. Esta reflexión relativa a la aplicación de los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible también es necesaria en el marco de las negociaciones comerciales en curso con México y el Mercosur y para establecer la posición de la UE respecto a una posible revisión del capítulo del AECG <sup>(11)</sup>, tal como ambas partes acordaron en el Instrumento interpretativo conjunto del Acuerdo AECG <sup>(12)</sup>.

2.6. El documento oficioso de la Comisión, publicado el 11 de julio de 2017 <sup>(13)</sup>, se proponía entablar un debate con el Parlamento Europeo, el Consejo y las partes interesadas de la sociedad civil en los meses siguientes. Incluye una descripción y una evaluación de las prácticas actuales, y presenta dos opciones para mejorar la aplicación de los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible, lo que plantea varias preguntas para las partes interesadas. El presente dictamen del CESE está concebido para contribuir a este proceso y reflexionar sobre esas cuestiones.

2.7. Los Estados miembros han recibido el documento oficioso y están presentando observaciones y propuestas. El Parlamento Europeo mantuvo un debate al respecto en su pleno de enero de 2018.

### 3. Observaciones generales

3.1. El CESE acoge con satisfacción la iniciativa de la Comisión Europea de hacer balance de la ejecución de los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible en los acuerdos comerciales de la UE <sup>(14)</sup> y el documento oficioso de la DG Comercio, por el que se entabla un debate y se consulta a la sociedad civil sobre la manera de mejorar la ejecución de estos capítulos.

3.2. El CESE considera que los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible desempeñan un papel fundamental a la hora de lograr el objetivo de la Comisión de promover los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas en su estrategia «Comercio para todos» y su documento de reflexión «Encauzamiento de la globalización». También son importantes para cumplir los compromisos internacionales, como los contraídos en el marco del Acuerdo de París sobre el cambio climático y sobre el comercio de combustibles fósiles.

3.3. En el contexto de los ODS, el CESE desea hacer hincapié en las conclusiones y recomendaciones formuladas en su dictamen <sup>(15)</sup>, en particular a fin de incluir en todos los futuros mandatos para los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible una «cláusula específica por la que se exija a las dos partes de cada mecanismo de supervisión de la sociedad civil que colaboren para promover los ODS» y «dar la misma importancia a los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible que los que tratan de cuestiones comerciales, técnicas o arancelarias».

3.3.1. El Comité ya ha señalado <sup>(16)</sup> que el Objetivo de Desarrollo Sostenible n.º 17 se refiere de forma explícita al papel de la sociedad civil, indicando que «para que una agenda de desarrollo sostenible sea eficaz se necesitan alianzas entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil». Asimismo, por primera vez en la historia de las Naciones Unidas, los ODS especifican que los gobiernos son responsables ante los ciudadanos.

<sup>(10)</sup> Carta de la comisaria Malmström al presidente de la Comisión INTA, Sr. Lange, enero de 2017, <https://ec.europa.eu/carol/index-iframe.cfm?fuseaction=download&documentId=090166e5af9d7b2e&title=letter.pdf>

<sup>(11)</sup> Carta de la comisaria Malmström al ministro canadiense de Comercio Internacional, Sr. Champagne, octubre de 2017, [https://ec.europa.eu/carol/index-iframe.cfm?fuseaction=download&documentId=090166e5b568bc60&title=SIGNED\\_LETTER.pdf](https://ec.europa.eu/carol/index-iframe.cfm?fuseaction=download&documentId=090166e5b568bc60&title=SIGNED_LETTER.pdf)

<sup>(12)</sup> Instrumento interpretativo conjunto sobre el Acuerdo Económico y Comercial Global (AECG) entre Canadá y la Unión Europea y sus Estados miembros (DO L 11 de 14.1.2017, p. 3)

<sup>(13)</sup> <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1689>

<sup>(14)</sup> Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la aplicación de los Acuerdos de Libre Comercio, publicado el 9 de noviembre de 2017

<sup>(15)</sup> REX/486-Dictamen del CESE sobre «El papel central del comercio y la inversión en la consecución y aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)», ponente: Sr. Peel (UK-I), coponente: Sr. Quarez (FR-II) (*aún no publicado en el DO*).

<sup>(16)</sup> REX/486-Dictamen del CESE sobre «El papel central del comercio y la inversión en la consecución y aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)», ponente: Sr. Peel (UK-I), coponente: Sr. Quarez (FR-II) (*aún no publicado en el DO*).

3.4. Sin embargo, el CESE lamenta la estrechez de miras del enfoque adoptado en el actual debate en torno a los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible y su ámbito general de aplicación respecto de los intereses de los consumidores. Si bien la estrategia «Comercio para todos» se centra específicamente en la confianza de los consumidores en la seguridad de los productos, las Directrices de las Naciones Unidas sobre protección de los consumidores<sup>(17)</sup> ofrecen una interpretación mucho más amplia que incluye la protección de la privacidad de los consumidores, sus derechos en el comercio electrónico y el derecho al respeto efectivo de los derechos de los consumidores. Dado el impacto de la liberalización del comercio en los consumidores, el CESE acogería con satisfacción un capítulo dedicado específicamente a los consumidores en el marco de los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible, que incorporara las normas internacionales pertinentes en materia de consumidores y reforzara la cooperación en el ámbito de la aplicación de los derechos de los consumidores.

3.5. El CESE también acogería con satisfacción el compromiso de incluir la dimensión de género en su política comercial y, más concretamente, en sus capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible. En muchos países que comercian con la UE las mujeres suponen la mayoría de la mano de obra en sectores específicos como la industria textil. Por lo tanto, los acuerdos comerciales de la UE no deberían aumentar las desigualdades de género. La Comisión Europea debería garantizar el pleno respeto de las normas laborales internacionales en materia de igualdad de género y derechos de las trabajadoras. En particular, el CESE aboga por el respeto del Convenio n.º 100 de la OIT sobre igualdad de remuneración, el Convenio n.º 111 sobre la discriminación en materia de empleo y ocupación, que promueve la no discriminación en el lugar de trabajo, y el Convenio n.º 183 sobre la protección de la maternidad.

3.6. El CESE anima a la Comisión a que intensifique su diálogo con la sociedad civil para mejorar el funcionamiento de los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible de los acuerdos comerciales actuales y futuros. Esto debería reflejarse, en particular, en la revisión del capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible del AECG<sup>(18)</sup>. El CESE acoge favorablemente la pronta revisión de las disposiciones laborales, comerciales y medioambientales del Acuerdo, tal como prometió la comisaria Malmström, y desea participar en dicha revisión.

3.7. El CESE ha desempeñado un importante papel para concienciar a la sociedad civil, tanto en la UE como en terceros países, sobre la política comercial de la UE. Los miembros del CESE han estado y seguirán estando dispuestos a reforzar la cooperación con la sociedad civil de terceros países en el seguimiento de la negociación y aplicación de los acuerdos comerciales de la UE. Esta labor proactiva del CESE ha sido crucial a la hora de empoderar a las organizaciones de la sociedad civil en el extranjero e impulsar la democratización de los procesos de toma de decisiones en el ámbito comercial.

3.8. Aunque las disposiciones sobre comercio y desarrollo sostenible se han aplicado durante un período relativamente corto (seis años después de la entrada en vigor del primer acuerdo de libre comercio de nueva generación, el Acuerdo de Libre Comercio UE-Corea), el CESE ha detectado una serie de logros y deficiencias que convendría analizar y utilizar con vistas a la próxima revisión del capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible del AECG, así como de otros acuerdos comerciales.

3.9. Un logro clave de los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible es la creación de los grupos consultivos internos (GCI), que proporcionan una importante plataforma para que la sociedad civil pueda supervisar los compromisos sobre derechos humanos, laborales y medioambientales en los acuerdos comerciales. Sin embargo, el CESE cree que es importante ampliar el alcance de estos capítulos para cubrir también los intereses de los consumidores.

3.9.1. Dentro de los límites de sus competencias, la UE también debería tratar de desarrollar mayores sinergias entre la redacción de los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible y los 27 convenios obligatorios en el ámbito de la OIT que guardan relación con su programa SPG + (así como con los requisitos del programa «Todo menos armas» para los países menos desarrollados).

3.10. El CESE aprecia el mandato que se le ha otorgado para hacerse cargo de parte de la composición y la secretaría de los seis GCI constituidos hasta la fecha en el marco de los siguientes acuerdos (ALC UE-Corea, ALC UE-Colombia/Perú, Acuerdo de Asociación UE-Centroamérica, ZLCAP UE-Georgia, ZLCAP UE-Moldavia, ZLCAP UE-Ucrania), así como del Comité Consultivo del Acuerdo de Asociación Económica UE-Cariforum. Además, el CESE espera seguir llevando a cabo su trabajo en los futuros GCI, como los constituidos para el AECG y el ALC UE-Japón.

<sup>(17)</sup> [http://unctad.org/es/PublicationsLibrary/ditccplmisc2016d1\\_es.pdf](http://unctad.org/es/PublicationsLibrary/ditccplmisc2016d1_es.pdf)

<sup>(18)</sup> Carta de la comisaria Malmström al ministro canadiense de Comercio Internacional, Sr. Champagne, octubre de 2017, op. cit.

3.10.1. El Comité también señala a la Comisión ciertas cuestiones pendientes que pueden llevar a confusión, la primera como consecuencia de la naturaleza transversal entre los Acuerdos de Asociación de la UE y los acuerdos de libre comercio amplios y sustanciales (ZLCAP) con Georgia, Moldavia y Ucrania, que son difíciles de distinguir de la sociedad civil local y, en segundo lugar, el papel más amplio dado a foros de la sociedad civil, especialmente en América Latina, lo que ha dado lugar a la pérdida de atención y al debilitamiento de los principales mensajes de los GCI de cada parte.

3.11. Sin embargo, la financiación y los recursos siguen siendo una cuestión crucial. Con siete mecanismos de seguimiento constituidos (seis ALC y el AAE Cariforum) y otros más previstos, en particular en los principales acuerdos con Canadá y Japón, el CESE deberá afrontar el reto de hacer funcionar eficazmente los actuales y futuros GCI sin recursos adicionales. La Comisión debería encontrar urgentemente soluciones sistémicas junto con el CESE, así como con el Parlamento y el Consejo, velar por que se disponga de suficientes recursos para que estos mecanismos de seguimiento puedan funcionar y contar con la plena participación de los grupos representativos de la sociedad civil.

3.12. La aplicación eficaz del mecanismo de los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible es de crucial importancia para el CESE, tal como este ha señalado en una serie de dictámenes<sup>(19)</sup>. Los GCI, en su calidad de órganos de supervisión, tienen un papel importante que desempeñar a la hora de garantizar que se detecten y aborden eficazmente las violaciones de los compromisos contraídos en el marco de los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible. El CESE, como miembro activo de los GCI de la UE, ha contribuido en gran medida a su trabajo y, por lo tanto, insta a la Comisión a que sea más ambiciosa respecto a la eficacia del mecanismo de aplicación. En el caso de Corea del Sur, el CESE señala que el GCI de la UE pidió a la Comisión<sup>(20)</sup> que incoara procedimientos judiciales, pero la Comisión, a pesar de su interés por abordar la cuestión, aún no lo ha hecho. En este contexto, el CESE ha reiterado que «la aplicación de los aspectos del ALC en materia de desarrollo sostenible -en particular, las cuestiones laborales- sigue siendo insatisfactoria»<sup>(21)</sup>.

3.13. El CESE considera que las empresas pueden desempeñar un papel importante para garantizar el respeto de los derechos laborales y sociales mediante el apoyo y cumplimiento de las leyes que protegen los derechos de los trabajadores y a través del diálogo social con los sindicatos para acordar normas dignas, tanto en sus operaciones directas como a lo largo de sus cadenas de suministro. El CESE pide a la Comisión que garantice que los acuerdos comerciales apoyen un buen comportamiento empresarial e impidan el *dumping* social y los recortes de las normas sociales mediante el desarrollo de cláusulas en materia de responsabilidad social de las empresas, incluyendo compromisos sólidos y en consonancia con las directrices de la OCDE sobre empresas y derechos humanos e incluyan los puntos de contacto nacionales (PCN)<sup>(22)</sup>, que deberían ser independientes y estructurados a fin de implicar a los interlocutores sociales como miembros de los PCN, o el comité supervisor de los PCN. Estos deberían ser dotados de un personal, financiación y formación adecuados.

3.14. El CESE está dispuesto a contribuir a desarrollar nuevas ideas para ayudar a la Comisión a incrementar la eficacia de los mecanismos de ejecución independientes en los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible, en particular mediante el derecho a responder cuando no se satisfagan sus intereses. Cualquier posible recurso a sanciones en caso necesario tendría que basarse en un enfoque matizado.

#### 4. Observaciones específicas

4.1. El CESE considera que es necesaria la intervención de la Comisión para mejorar la eficacia de los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible, a fin de asegurar el respeto de los derechos sociales, medioambientales, laborales y de los consumidores. Un elemento clave es el de la mejora de la eficacia de los GCI, como organismos encargados de hacer el seguimiento de esos compromisos.

<sup>(19)</sup> Dictamen del CESE sobre «Comercio para todos — Hacia una política de comercio e inversión más responsable», ponente: Sr. Peel (UK-I) (DO C 264 de 20.7.2016, p. 123); Dictamen del CESE acerca de la «Posición del CESE sobre aspectos clave de las negociaciones de la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (ATCI)», ponente: Sr. De Buck, coponente: Sra. Buzek (DO C 487 de 28.12.2016, p. 30). Dictamen del CESE sobre «El Acuerdo de Libre Comercio entre la UE y Corea — Capítulo dedicado al comercio y al desarrollo sostenible», ponente: Sr. Fornea (RO-II) (DO C 81, de 2.3.2018, p. 201).

<sup>(20)</sup> Carta a la comisaria Malmström sobre las consultas de los poderes públicos tras el acuerdo ALC UE-Corea, diciembre de 2016, [http://ec.europa.eu/carol/?fuseaction=download&documentId=090166e5af1bf802&title=EU\\_DAG%20letter%20to%20Commissioner%20Malmstrom\\_signed%20by%20the%20Chair%20and%20Vice-Chairs.pdf](http://ec.europa.eu/carol/?fuseaction=download&documentId=090166e5af1bf802&title=EU_DAG%20letter%20to%20Commissioner%20Malmstrom_signed%20by%20the%20Chair%20and%20Vice-Chairs.pdf)

<sup>(21)</sup> Dictamen del CESE sobre «El Acuerdo de Libre Comercio entre la UE y Corea — Capítulo dedicado al comercio y al desarrollo sostenible», ponente: Sr. Fornea (RO-II) (DO C 81, de 2.3.2018, p. 201).

<sup>(22)</sup> Los gobiernos que se adhieran a las directrices están obligados a establecer un punto de contacto nacional (PCN) cuya función principal consista en aumentar la eficacia de las Directrices mediante la realización de actividades de promoción, la tramitación de solicitudes y la contribución a la resolución de los problemas que pueda plantear la supuesta inobservancia de las directrices en casos concretos. Los PCN ayudan a las empresas y sus partes interesadas a tomar las medidas adecuadas para fomentar la observancia de las Directrices. Proporcionan una plataforma de mediación y conciliación para resolver los problemas prácticos que pueda plantear la aplicación de las Directrices.

4.1.1. El CESE constata que varias partes interesadas han presentado propuestas para mejorar la independencia y eficacia de los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible en los acuerdos comerciales y comparte la opinión de que es necesario fomentar firmemente el cumplimiento de los compromisos en materia de comercio y desarrollo sostenible. Por lo que respecta a las disposiciones laborales, estas incluyen la propuesta de una secretaría laboral independiente<sup>(23)</sup> y un mecanismo de reclamaciones colectivas propuesto en el capítulo laboral<sup>(24)</sup>.

4.2. El CESE ha evaluado su experiencia en los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible. Se han observado las siguientes deficiencias, y el CESE insta a la Comisión a abordarlas:

- falta de equilibrio en la composición de los GCI de la UE y de los países socios;
- falta de voluntad política en algunos países socios para constituir sus GCI a su debido tiempo;
- falta de financiación adecuada para los GCI tanto en la UE como en los países socios;
- necesidad de que las reuniones conjuntas de los GCI de la UE y de los países socios queden incluidas en el texto del acuerdo para permitir el intercambio de experiencias en proyectos conjuntos y preparar recomendaciones conjuntas;
- necesidad de la participación de los presidentes de los GCI en las reuniones de las comisiones sobre comercio y desarrollo sostenible, con el derecho a presentar los puntos de vista de sus grupos, para transmitir los mensajes de la sociedad civil a los gobiernos;
- falta de respuesta por parte de la Comisión Europea a las quejas planteadas por el GCI sobre violaciones de los compromisos en materia de comercio y desarrollo sostenible.

4.3. Los miembros de GCI del CESE, así como de otras organizaciones que representan a las empresas, los sindicatos y el sector del voluntariado han formulado una serie de recomendaciones dirigidas a la Comisión para que solvete las deficiencias de los acuerdos comerciales y garantice la eficacia de los GCI a la hora de asegurar el cumplimiento de los compromisos en defensa de los derechos sociales y laborales, así como de las disposiciones medioambientales. La Comisión debería considerar detenidamente esas recomendaciones. Estas incluyen:

- apoyar el desarrollo de capacidades y una mejor promoción y presentación del contenido de los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible a la sociedad civil en la UE y en los países socios antes de la entrada en vigor del acuerdo;
- establecer una secretaría laboral independiente y un mecanismo de reclamación colectiva;
- garantizar una financiación y recursos adecuados, para los GCI de la UE y de los países socios, de manera que los representantes de la sociedad civil puedan participar plenamente y proporcionar financiación para actividades justificadas, incluido el trabajo analítico o talleres que acompañen a las reuniones conjuntas anuales;
- animar a los gobiernos de los países socios a constituir sus CGI con celeridad y prestarles el necesario apoyo político y logístico, asegurando una composición equilibrada de los mismos;
- establecer un mecanismo de reclamación más transparente y simplificado;
- entablar un diálogo regular entre los GCI de la UE, la Comisión, el SEAE, el Parlamento Europeo y los Estados miembros de la UE;
- exigir al Comité sobre Comercio y Desarrollo Sostenible que responda a las cuestiones y recomendaciones formuladas por los GCI en un plazo de tiempo razonable;

<sup>(23)</sup> Documento oficioso sobre una propuesta conjunta de la Confederación Europea de Sindicatos (CESE) y la Federación Americana del Trabajo y el Congreso de Organizaciones Industriales (AFL-CIO), septiembre de 2016, <https://www.etuc.org/en/page/non-paper-introducing-independent-labour-secretariat-ceta>

<sup>(24)</sup> Proyecto de modelo de capítulo laboral para los acuerdos comerciales de la UE, desarrollado por la Fundación Friedrich Ebert (FES) en colaboración con el presidente de la Comisión INTA, Bernd Lange, junio de 2017, <http://www.fes-asia.org/news/model-labour-chapter-for-eu-trade-agreements/>

- encargar a los GCI que controlen el impacto de todas las partes de los acuerdos comerciales en materia de derechos humanos, laborales, medioambientales y de los consumidores, y no solo el capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible (el CESE toma nota con satisfacción de que esta propuesta se ha tenido en cuenta en el informe de la Comisión sobre la aplicación de la Comunicación «Comercio para todos»);
- los países socios deberían demostrar el pleno respeto de los ocho convenios laborales básicos de la OIT, antes de la conclusión de un acuerdo comercial. Si un país socio no ha ratificado o aplicado apropiadamente esos convenios, o no ha demostrado un nivel equivalente de protección, habría que incluir una hoja de ruta sobre compromisos sólidos en el capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible, a fin de asegurar que se logre este objetivo a su debido tiempo;
- exigir que tanto los gobiernos como las empresas que operan en su territorio demuestren el cumplimiento de las normas recogidas en el Programa de Trabajo Decente de la OIT<sup>(25)</sup>, que va más allá de las normas laborales fundamentales e impone compromisos en relación con otros derechos, como los relativos a la igualdad de género y la salud y seguridad.

4.4. El CESE considera que las recomendaciones de carácter práctico formuladas supra pueden ponerse en práctica sin modificar el texto de los actuales capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible y, por tanto, deberían llevarse a cabo sin demora.

4.5. Para ser eficaz, el CESE considera fundamental que los mecanismos de control permitan la puesta en marcha, de manera independiente, de investigaciones acerca de la violación de los compromisos contraídos sobre comercio y desarrollo sostenible. En caso de detectarse abusos, habría que establecer sin demora un procedimiento de solución de controversias, con el mandato de garantizar su cumplimiento. El CESE observa que en los acuerdos comerciales celebrados por distintos países, incluidos Estados Unidos y Canadá, hay diferentes modelos que prevén la posibilidad de imponer sanciones materiales en caso de incumplimiento de los compromisos.

4.6. El CESE lamenta que el documento oficioso parezca sugerir que el valor de las penalizaciones o sanciones en los acuerdos comerciales solo puede evaluarse sobre la base del único procedimiento judicial contra Guatemala incoado por Estados Unidos a través del Acuerdo del CAFTA<sup>(26)</sup>. Sin embargo, el desistimiento de Estados Unidos en este procedimiento no se debió a la posibilidad de recurrir a sanciones, sino a la definición de las obligaciones en el capítulo laboral del Acuerdo del CAFTA. El capítulo impone el requisito legal de que las violaciones de los derechos laborales se produzcan «de una forma que afecte al comercio» para justificar la imposición de sanciones. En este caso, el tribunal consideró que, aunque se estaban produciendo claras violaciones de los derechos laborales de la OIT, no había pruebas suficientes para indicar que se habían producido «de una forma que afecte al comercio». La Comisión debe investigar otros mecanismos de sanción existentes en los acuerdos comerciales y su utilización hasta ahora, junto con sus posibles limitaciones, teniendo debidamente en cuenta que los grupos de la sociedad civil han expresado serias preocupaciones con respecto a su uso.

4.7. Existen otras limitaciones al enfoque de los Estados Unidos respecto de las sanciones en cuanto a la admisibilidad, el alcance y la duración del procedimiento, lo que se ha traducido en que solo se ha resuelto un número muy reducido de casos gracias a la imposición de sanciones. La Comisión debería aprender de las limitaciones de los mecanismos de sanción en los acuerdos comerciales celebrados por Estados Unidos y otros países como Canadá, para evaluar y mejorar la eficacia de un mecanismo para imponer el cumplimiento que pudiera desarrollarse en los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible. Una posible limitación es el riesgo de que la UE disuada a los socios comerciales de entrar en negociaciones o reduzca su influencia en las negociaciones.

4.8. El CESE está dispuesto a ayudar a la Comisión a desarrollar un mecanismo eficaz que mejore la aplicación y supervisión de los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible en los ALC de la UE y obligue al pleno cumplimiento, aprovechando las experiencias de otros países, así como las propuestas desarrolladas por empresas, organizaciones medioambientales, laborales y otros grupos de la sociedad civil.

Bruselas, 14 de febrero de 2018.

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

<sup>(25)</sup> [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-integration/documents/publication/wcms\\_229374.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-integration/documents/publication/wcms_229374.pdf)

<sup>(26)</sup> Véase <https://www.ictsd.org/bridges-news/bridges/news/trade-dispute-panel-issues-ruling-in-us-guatemala-labour-law-case>

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Impulsar las acciones por el clima por parte de los agentes no estatales»**

**(Dictamen exploratorio solicitado por la Comisión Europea)**

(2018/C 227/05)

Ponente: **Mindaugas MACIULEVIČIUS**

Coponente: **Josep PUXEU ROCAMORA**

Consulta	Comisión Europea, 28.11.2017
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Decisión de la Mesa	4.7.2017
Sección competente	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en la sección	6.2.2018
Fecha de la aprobación en el pleno	15.2.2018
Pleno n.º	532
Resultado de la votación	192/1/2
(a favor/en contra/abstenciones)	

### 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. La transición hacia una economía hipocarbónica y resistente al cambio climático ha venido impulsada, en gran medida, por las iniciativas de abajo arriba que encabezan los ciudadanos, las empresas innovadoras y diferentes agentes de la sociedad civil, denominados colectivamente agentes no estatales y subnacionales.

1.2. Estos agentes pueden aportar contribuciones decisivas para acelerar tanto un desarrollo hipocarbónico como un desarrollo sostenible. Las acciones inmediatas no estatales reducen el coste de la transición a una economía hipocarbónica y también atenúan los efectos inmediatos del cambio climático que ya está teniendo lugar.

1.3. En los últimos años, el número, el alcance y la magnitud de las acciones no estatales por el clima han crecido rápidamente <sup>(1)</sup>. Sin embargo, los agentes no estatales siguen afrontando enormes obstáculos que dificultan la puesta en marcha y ejecución con éxito de sus acciones contra el cambio climático.

1.4. Por otra parte, cada vez es mayor la diversidad de agentes no estatales y de las acciones por el clima que realizan, dado que operan en entornos diferentes, con necesidades y recursos particulares, o en varios entornos a la vez. Analizar y comprender adecuadamente esta diversidad es un requisito previo para dar un impulso decisivo a la acción por el clima.

1.5. Consciente del gran potencial de los agentes no estatales para impulsar los esfuerzos mundiales destinados a luchar contra el cambio climático y adaptarse a sus consecuencias, el CESE pide que se entable un «Diálogo europeo sobre la acción no estatal por el clima» (DE-ANEC) dirigido a reforzar e incrementar el alcance y la magnitud de las acciones europeas no estatales por el clima.

1.6. El diálogo europeo que propone el CESE debe ofrecer una visión de conjunto de las acciones por el clima en la UE y ayudar a realizar un seguimiento de los avances de dichas acciones a escala mundial.

<sup>(1)</sup> Anuario de Acción Mundial por el Clima 2017, Alianza de Marrakesh, CMNUCC, 2017.

1.7. El CESE subraya que reconocer y destacar las acciones por el clima eficaces, innovadoras y creativas puede ser un medio rentable para incentivar acciones nuevas e impulsar las ya existentes. El reconocimiento de las acciones por el clima puede hacerse a través de una plataforma en línea, actos de alto nivel o la concesión de premios.

1.8. Un diálogo europeo de acción por el clima debería recabar información de manera permanente y abordar los desafíos normativos con las autoridades públicas, con el fin de establecer de forma progresiva un entorno de gobernanza que facilite las acciones por el clima desde abajo. El diálogo debería basarse en otras iniciativas similares, como el diálogo europeo sobre la energía solicitado por el CESE y establecido para coordinar la aplicación de la transición energética.

1.9. El objetivo último del diálogo propuesto es acelerar las acciones por el clima logrando que resulte atractivo para un amplio abanico de agentes no estatales emprender acciones por el clima, así como conseguir que las acciones por el clima sean la nueva norma.

1.10. El CESE destaca que nuestros esfuerzos por reducir las emisiones, proteger el clima y promover la justicia social y económica deben acompañarse de un diálogo social en favor de una transición justa y rápida hacia un mundo sin emisiones de carbono ni pobreza.

1.11. A juicio del CESE, el diálogo no solo debe tener como finalidad destacar y divulgar las acciones, sino también responder a las necesidades de los agentes no estatales inspirando nuevas asociaciones entre agentes estatales y no estatales, facilitando el aprendizaje entre pares, la formación y el intercambio de asesoramiento entre los agentes no estatales, así como el acceso a la financiación.

1.12. El diálogo europeo propuesto se mantendría en un ecosistema más amplio de gobernanza climática posterior al Acuerdo de París. La organización de este diálogo debe ser flexible y priorizar la vinculación estratégica de los programas, iniciativas e instituciones existentes, en lugar de establecer instituciones nuevas. En este contexto, el CESE apoya la propuesta del Parlamento Europeo de crear una «Plataforma de diálogo multinivel sobre clima y energía».

1.13. El CESE desempeñará un papel importante en la instauración del diálogo y pide a las demás instituciones de la UE, en particular la Comisión Europea, que se sumen a este esfuerzo para crear un entorno propicio destinado a las acciones no estatales por el clima colaborando en el funcionamiento operativo del diálogo.

1.14. La primera etapa del Diálogo europeo sobre la acción no estatal por el clima debería ser un acto, organizado en el primer semestre de 2018, que reúna a todas las redes de agentes interesadas, así como a representantes de otras instituciones de la UE y de los Estados miembros. Este acto, inspirado en el espíritu del diálogo de Talanoa<sup>(2)</sup>, serviría para establecer un plan de acción claro para el diálogo.

1.15. Mediante este diálogo, el CESE confía en capacitar de forma significativa a todos los agentes no estatales —empresas, incluidas las pymes, cooperativas y empresas sociales, grupos de la sociedad civil, comunidades, así como entes locales y regionales y demás partes interesadas pertinentes— para que puedan aportar una contribución real y tangible a la lucha contra el cambio climático.

## 2. Contexto del presente dictamen

2.1. El presente dictamen exploratorio ha sido solicitado por la Comisión Europea.

2.2. Se basa en un dictamen sobre la «Coalición para cumplir los compromisos del Acuerdo de París», aprobado en julio de 2016, y en las actas de la conferencia posterior titulada «Diseñar un marco para la acción por el clima desde abajo», que sirvió para intercambiar mejores prácticas y localizar los obstáculos que ralentizan los esfuerzos de los agentes no estatales para luchar contra el cambio climático.

---

<sup>(2)</sup> Talanoa es una palabra tradicional utilizada en Fiyi y en el Pacífico para reflejar un proceso de diálogo inclusivo, participativo y transparente. El propósito de Talanoa es compartir historias, desarrollar la empatía y tomar decisiones sabias en pro del bien común. El diálogo de Talanoa comenzará en 2018 para hacer balance de los esfuerzos colectivos de las partes en relación con los progresos hacia el objetivo a largo plazo mencionado en el artículo 4 del Acuerdo de París. Una plataforma en línea permitirá introducir aportaciones en este sentido.

2.3. La transición hacia una economía hipocarbónica y resistente al cambio climático ha venido impulsada por las iniciativas de abajo arriba que encabezan los ciudadanos, los entes locales, los consumidores y las empresas innovadoras. Sin embargo, los nuevos avances se suelen ver frenados por obstáculos administrativos y reglamentarios, falta de mecanismos de consulta apropiados y procedimientos financieros inadecuados.

### 3. Urgencia de la acción no estatal por el clima

3.1. La expresión «agentes no estatales» se refiere a los agentes que no son parte en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Esta amplia interpretación engloba diversos tipos de empresas —incluidas las pymes y las microempresas—, inversores, cooperativas, ciudades y regiones, sindicatos, comunidades y grupos de ciudadanos, organizaciones confesionales, grupos de jóvenes y demás organizaciones no gubernamentales. Este dictamen se interesa especialmente por las contribuciones emergentes, «de abajo arriba», de los agentes en el ámbito del clima que aún no han sido plenamente reconocidos por las instituciones de la UE y los Estados miembros.

3.2. La acción por el clima que realizan los agentes no estatales cada vez es más urgente por al menos cuatro razones:

- siguen aumentando las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera; aunque se cumplan todas las promesas gubernamentales, persistirá una brecha de entre 11 y 13 gigatolenaladas (Gt) de CO<sub>2</sub>equivalente <sup>(3)</sup>. La acción por el clima no estatal y estatal a corto plazo puede ayudar a colmar este desajuste y resulta esencial para evitar medidas más radicales y onerosas;
- las consecuencias del cambio climático que ya se registra se están dejando sentir en todo el mundo. Entre ellas figuran un número cada vez mayor de fenómenos meteorológicos extremos, el aumento de las pérdidas y daños y el cambio de los patrones meteorológicos, que provocan, además, el desplazamiento y la migración de comunidades vulnerables <sup>(4)</sup>;
- las actuales turbulencias políticas —por ejemplo, en los Estados Unidos— y la escasez de fondos públicos ponen en peligro la plena ejecución de los compromisos gubernamentales. Incluso una serie de Estados miembros que están plenamente comprometidos con el Acuerdo de París todavía no están a la altura de las ambiciones necesarias para limitar el calentamiento global muy por debajo de 2 °C;
- los gobiernos establecen el marco político, pero las acciones se llevan a cabo sobre el terreno por los agentes no estatales y subnacionales, y muchos de ellos son los verdaderos líderes de las acciones innovadoras y eficaces, especialmente los agentes más pequeños y emergentes, procedentes de la base.

3.3. Los agentes no estatales en materia climática pueden aportar contribuciones decisivas para acelerar tanto un desarrollo hipocarbónico como un desarrollo sostenible. La acción inmediata de los agentes no estatales reduce el coste de la transición a una economía hipocarbónica y también atenúa los efectos inmediatos del cambio climático que ya está teniendo lugar. Sin embargo, en general no se reconoce suficientemente que las iniciativas de abajo arriba pueden ayudar a superar los problemas sociales vinculados a la descarbonización y la transición ecológica.

3.4. Según el proyecto TESS, financiado por la UE con el objeto de analizar el impacto de las comunidades de ecoaldeas en Europa, si el 5 % de los ciudadanos de la UE se comprometiera de forma efectiva en iniciativas de mitigación del cambio climático dirigidas realmente por la comunidad, el ahorro de carbono sería suficiente para que los países de la EU-28 alcanzaran casi el 85 % de sus objetivos de reducción de emisiones acordados para 2020 <sup>(5)</sup>.

3.5. La acción por el clima no estatal también puede reforzar la gobernanza climática global. Por ejemplo:

- las acciones no estatales podrían fundamentar políticas climáticas más ambiciosas demostrando a los gobiernos que son viables objetivos climáticos más ambiciosos;

<sup>(3)</sup> Informe sobre la disparidad en las emisiones 2017: Informe de síntesis sobre el medio ambiente, PNUMA 2017.

<sup>(4)</sup> Conclusiones del Consejo — Diplomacia climática europea tras la COP21: elementos para la continuación de la diplomacia climática en 2016.

<sup>(5)</sup> Towards European Societal Sustainability, <http://www.tess-transition.eu/about/>.

- las acciones no estatales pueden ayudar a los gobiernos a aplicar las políticas nacionales y contribuyen al cumplimiento de los requisitos nacionales dentro de las contribuciones determinadas a nivel nacional en la UE;
- los agentes no estatales pueden ayudar a detectar oportunidades para reforzar el marco regulador <sup>(6)</sup>.

3.6. Las acciones no estatales también pueden servir para demostrar que la transición hacia una economía hipocarbónica, circular y resistente al cambio climático constituye una oportunidad para que la UE aumente su competitividad, beneficiando a las empresas europeas. Además, permite abordar no solo los retos climáticos, sino también el desarrollo sostenible, en particular la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS).

3.7. En los últimos años, el número, el alcance y la magnitud de las acciones no estatales por el clima han crecido rápidamente <sup>(7)</sup>. Sin embargo, los agentes no estatales siguen afrontando enormes obstáculos que dificultan la puesta en marcha y ejecución con éxito de sus acciones contra el cambio climático. [Véase el Dictamen del CESE: Coalición para cumplir los compromisos del Acuerdo de París <sup>(8)</sup>]

3.8. Por otra parte, cada vez es mayor la diversidad de agentes no estatales y de sus acciones por el clima, ya que operan en entornos diferentes, con necesidades y recursos particulares, o en varios entornos a la vez. Analizar y comprender adecuadamente esta diversidad es una condición previa para dar un impulso decisivo a la acción por el clima.

#### 4. La UE necesita un enfoque estratégico para facilitar la acción por el clima no estatal

4.1. La UE ha defendido la acción no estatal a nivel internacional:

- la UE ha abogado por iniciativas internacionales de cooperación de múltiples partes interesadas que abordan la mitigación en el contexto de la CMNUCC;
- la UE ha contribuido a grandes iniciativas climáticas de múltiples partes interesadas <sup>(9)</sup>;
- los Estados miembros han apoyado por separado la agenda internacional de acción por el clima. Por ejemplo, Francia lideró los esfuerzos de movilización a gran escala en el camino hacia el Acuerdo de París. Los países nórdicos y los Países Bajos contribuyeron a desarrollar la Plataforma de Iniciativas Climáticas (que acoge actualmente el PNUMA);
- se estima que los agentes establecidos en Europa lideran un 54 % de las iniciativas de cooperación para la acción por el clima registradas por la CMNUCC <sup>(10)</sup>.

4.2. En marcado contraste con su firme liderazgo internacional, la UE carece actualmente de un marco que cree un entorno propicio que ayudaría a acelerar las acciones no estatales por el clima dentro de Europa. Sin este marco, la UE puede estar perdiendo contribuciones tangibles de los pioneros dentro del grupo de agentes no estatales y subnacionales. El apoyo actual de la UE a algunas acciones a gran escala de partes interesadas no basta para el tipo de transformación al que se ha comprometido por sí sola con arreglo al Acuerdo de París.

4.3. Es preciso prestar mucha más atención a los agentes climáticos emergentes, locales y aún sin reconocer, que están actualmente infrarrepresentados en las iniciativas apoyadas por la UE. No deben subestimarse sus contribuciones potenciales. Crear un entorno propicio para este tipo de acciones por el clima es una forma eficaz y barata de movilizar su enorme potencial social.

<sup>(6)</sup> Por ejemplo, mediante la eliminación de obstáculos normativos o la elaboración de políticas sobre el clima inteligentes.

<sup>(7)</sup> Anuario de Acción Mundial por el Clima 2017, Alianza de Marrakesh, CMNUCC, 2017.

<sup>(8)</sup> DO C 389 de 21.10.2016, p. 20.

<sup>(9)</sup> Entre otros ejemplos destacados, cabe citar el Pacto Mundial de los Alcaldes para el Clima y la Energía; el Pacto Regional de los Alcaldes; la iniciativa «Misión innovación»; la Coalición por el Clima y el Aire Limpio; la Iniciativa por la Energía Renovable de África; InsuResilience; y la Asociación de contribuciones determinadas a nivel nacional (CDN).

<sup>(10)</sup> Anuario de Acción Mundial por el Clima 2017, Alianza de Marrakesh, CMNUCC, 2017.

4.4. Además, la creación de un entorno favorable permitirá abordar los actuales desequilibrios entre las acciones no estatales por el clima. Por ejemplo:

- las microempresas, las pymes y las empresas sociales (incluidas las cooperativas) están actualmente infrarrepresentadas en las iniciativas apoyadas por la UE, así como en el marco de la CMNUCC <sup>(11)</sup>;
- las acciones climáticas de las comunidades rurales y las ciudades más pequeñas y medianas están infrarrepresentadas en comparación con las de grandes ciudades metropolitanas <sup>(12)</sup>.

4.5. Dado que los esfuerzos de movilización actuales se realizan principalmente en las políticas climáticas internacionales y se centran especialmente en ejemplos de gran envergadura o llamativos, se precisa urgentemente una acción a nivel de la UE para complementar los esfuerzos internacionales activando más y diferentes tipos de agentes y apoyándolos.

4.6. Con el fin de reconocer el gran potencial de los agentes no estatales para impulsar los esfuerzos mundiales destinados a luchar contra el cambio climático y adaptarse a sus consecuencias, el presente dictamen propone entablar un «Diálogo europeo sobre la acción no estatal por el clima» dirigido a reforzar e incrementar el alcance y la magnitud de las acciones europeas no estatales por el clima.

## 5. Ámbitos prioritarios de las acciones por el clima: ejemplos y necesidades de los agentes sobre el terreno

5.1. Los ámbitos temáticos prioritarios deben determinarse en consulta con la sociedad civil.

5.2. Una estrecha correspondencia con los ámbitos temáticos en el marco de la CMNUCC, en particular la Alianza de Marrakech para la Acción Mundial por el Clima, podría garantizar una vinculación sólida con los objetivos del Acuerdo de París.

5.3. Entre los ámbitos prioritarios cabría incluir: agricultura y alimentación; silvicultura, utilización del suelo y bioeconomía sostenible; protección y desarrollo costeros; agua; ciudades y regiones; transporte; energía y economía circular e industria.

5.4. Los temas transversales que pueden abordarse en el diálogo propuesto son, entre otros: sinergias y compromisos en el ámbito del clima y el desarrollo sostenible; papel de la digitalización; enfoques participativos y una transición justa.

5.5. El espíritu emprendedor social, las iniciativas ciudadanas y el trabajo comunitario son solo algunos ejemplos del modo en que la acción por el clima puede materializarse por medio de un enfoque de abajo arriba. Ya hay muchas iniciativas acertadas, mientras que otras muchas se pusieron en marcha pero fracasaron o se interrumpieron por diversas razones. Se pueden utilizar ambas categorías de proyectos para ofrecer valiosos conocimientos a los agentes no estatales y los responsables políticos.

5.5.1. La energía renovable descentralizada constituye un ejemplo excelente. Debe llevarse a cabo a través de estructuras regionales o locales, de modo que la creación de valor derivada de utilizar la energía eólica, solar y de la biomasa se produzca a nivel local. Sin embargo, la UE no aprovecha suficientemente el potencial de la sociedad civil en este ámbito y, con demasiada frecuencia, existen barreras normativas, financieras y estructurales para la participación de los agentes locales. En 2015, el CESE pidió con éxito que se pusiera en marcha un diálogo europeo sobre la energía, dirigido por la sociedad civil, para coordinar la aplicación de la transición energética <sup>(13)</sup> que es, en sí, la acción individual de mayor envergadura para estabilizar el clima que debe emprender la UE.

<sup>(11)</sup> Aunque representan más del 99 % de todas las empresas de la UE y en torno al 58 % de la producción económica, medida por el valor añadido bruto, [https://ec.europa.eu/growth/smes\\_en](https://ec.europa.eu/growth/smes_en).

<sup>(12)</sup> En la UE, aproximadamente el 35 % de la población vive en zonas intermedias urbano-rurales y más del 22 % vive en zonas predominantemente rurales. (Eurostat (2014) Anuario regional de Eurostat 2014. Disponible en: <http://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-statistical-books/-/KS-HA-14-001>, información obtenida el 16 de enero de 2018).

<sup>(13)</sup> Dictamen del CESE *El desarrollo del sistema de gobernanza propuesto en el contexto del marco de actuación en materia de clima y energía hasta el año 2030* (DO C 291 de 4.9.2015, p. 8).

5.5.2. Más de 1 000 entes locales y regionales de 86 países, que representan a 804 millones de personas, han informado de sus objetivos de reducción de emisiones en el Registro climático Carbonn, que, una vez alcanzados, podrían suponer una reducción de 5,6 gigatoneladas de CO<sub>2</sub> equivalente (GtCO<sub>2</sub>e) en 2020 y 26,8 GtCO<sub>2</sub>e en 2050, en comparación con los niveles existentes en 1990. El efecto agregado de 7 494 ciudades y entes locales, que representan a más de 680 millones de personas comprometidas con el Pacto Mundial de los Alcaldes por el Clima y la Energía, podría reducir de forma conjunta 1,3 GtCO<sub>2</sub>e al año con respecto a una situación de statu quo en 2030, alcanzando un total acumulado de 15,64 GtCO<sub>2</sub>e entre los años 2010 y 2030 <sup>(14)</sup>.

5.5.3. La agricultura apoyada por la comunidad en Europa ha ido creciendo en los últimos años. En 2016, más de 6 000 iniciativas de la sociedad civil en sentido amplio de 22 países europeos produjeron alimentos para un millón de personas <sup>(15)</sup>. Estas iniciativas van desde las asociaciones entre consumidores y agricultores hasta la creación de explotaciones agrícolas y jardines comunitarios. Establecen vínculos más estrechos entre los productores y los consumidores, crean oportunidades para las empresas locales y nuevos puestos de trabajo, y estrechan los lazos entre las comunidades y su alimentación, modificando así los mecanismos de producción y consumo de alimentos y capacitando a los ciudadanos para lograr más formas de gobernanza participativa.

5.5.4. La transición justa es un concepto que reúne a trabajadores, comunidades, empresarios y gobiernos en el contexto de un diálogo social dirigido a establecer planes concretos, políticas e inversiones necesarias para asegurar que la transformación sea rápida y justa. Se centra en el empleo y los medios de subsistencia y aspira a garantizar que nadie se quede atrás en el esfuerzo por reducir las emisiones, proteger el clima y promover la justicia social y económica. Para asegurar y establecer el diálogo social sobre una transición justa, la Confederación Sindical Internacional y sus socios han creado un centro en favor de una transición justa. Este centro reunirá y apoyará a los sindicatos, empresas, sociedades, comunidades e inversores en el marco del diálogo social para desarrollar planes, acuerdos, inversiones y políticas que permitan una transición rápida y justa hacia una sociedad sin emisiones de carbono ni pobreza.

5.5.5. La industria materializa las prácticas de ahorro de energía y agua y reducción de emisiones a través de programas voluntarios e iniciativas de reducción del consumo. Estos logros empresariales son controlados por auditores y difundidos regularmente. La evaluación comparativa entre empresas y países también puede desarrollarse con este tipo de mejores prácticas.

5.6. Para comprender la gran variedad de agentes no estatales, así como sus diversas necesidades y recursos, el CESE ha realizado una encuesta <sup>(16)</sup> que pone de manifiesto que, para estos agentes, las necesidades más apremiantes son las siguientes:

- política de apoyo/entorno legislativo;
- necesidades financieras: acceso a fondos públicos e incentivos fiscales;
- apoyo técnico: para facilitar el aprendizaje mutuo, creación de capacidades, intercambio de conocimientos y de buenas prácticas y la sensibilización al respecto;
- mayor credibilidad, visibilidad, comprensión y reconocimiento de sus contribuciones;
- mejorar la colaboración entre los distintos agentes de los sectores público y privado.

## 6. Funciones del Diálogo europeo propuesto sobre la acción no estatal por el clima

6.1. Con el fin de configurar un entorno propicio para las acciones no estatales por el clima y reforzar e incrementar el alcance y la magnitud de la actuación europea, el diálogo europeo debería dar respuesta a las exigencias políticas y operativas de los agentes no estatales, y posiblemente debería abordar los siguientes aspectos interrelacionados: (1) Evaluar las acciones; (2) Reconocer las acciones; (3) Mejorar la gobernanza; (4) Acelerar las acciones; y (5) Apoyar las acciones (ERMAA)

<sup>(14)</sup> <https://www.cities-and-regions.org/lgma-at-the-apa-resumption/>.

<sup>(15)</sup> <https://urgenci.net/new-report-european-csa-overview-released-by-the-european-csa-research-group/>.

<sup>(16)</sup> Encuesta del CESE «Boosting non-state climate actors».

6.2. **Evaluar y seguir las acciones** — La UE y sus Estados miembros logran una mejor comprensión de las contribuciones de las acciones no estatales por el clima. El diálogo propuesto puede ofrecer una visión de conjunto de las acciones por el clima en Europa y también ayudar a realizar un seguimiento de los avances de las acciones por el clima en el marco de la CMNUCC.

Una mejor comprensión de las contribuciones relacionadas con la mitigación y de otro tipo es beneficiosa de varias formas:

- puede ser un primer paso para incluir las acciones no estatales en la puesta en práctica de las políticas climáticas a escala nacional y de la Unión;
- los estudios en profundidad de acciones por el clima concretas pueden ayudar a elaborar las políticas públicas y a detectar obstáculos normativos, soluciones modulables y las circunstancias en las que determinadas medidas sean efectivas;
- puede generar conocimientos prácticos para lograr la participación efectiva de los agentes no estatales en la acción por el clima.

6.2.1. El marco propuesto debería permitir a los agentes no estatales y subnacionales hacer un seguimiento de los avances de al menos algunas acciones, especialmente cuando se comprometen a alcanzar reducciones cuantificables de las emisiones. Ello podría adoptar la forma de evaluaciones agregadas de acciones por el clima europeas, así como mecanismos de presentación de informes voluntarios. Deberían estudiarse salvaguardias contra el falso ecologismo (*greenwashing*, es decir, la presentación de actividades habituales como ecológicas y compatibles con los objetivos del Acuerdo de París). Sin embargo, como mínimo, se debería demostrar que las iniciativas son más que compromisos sobre el papel, sin que ello les suponga onerosas obligaciones de información y seguimiento. En el marco de las prácticas de evaluación y supervisión, un enfoque más narrativo y cualitativo podría complementar el enfoque cuantitativo, para demostrar lo que se puede conseguir.

6.3. En la actualidad, el grueso de las acciones por el clima en Europa no se reconoce apenas o en absoluto a nivel europeo. No obstante, la oportunidad de **reconocer y destacar** las acciones por el clima eficaces, innovadoras y creativas puede ser una manera rentable de incentivar acciones nuevas e impulsar las ya existentes. El reconocimiento de las acciones por el clima puede adoptar varias formas, por ejemplo:

- un amplio reconocimiento de los compromisos existentes y futuros a través de una plataforma en línea;
- la posibilidad para los agentes climáticos emergentes de presentarse en actos (de alto nivel), tanto a escala europea como en el marco de las negociaciones internacionales;
- la concesión de premios a acciones por el clima especialmente logradas, por ejemplo, en ámbitos temáticos específicos.

6.4. **Mejorar y reforzar la gobernanza** — Es probable que los pioneros dentro de los agentes no estatales sean capaces de determinar los obstáculos y las oportunidades para mejorar la gobernanza. Sus puntos de vista pueden contribuir a detectar los obstáculos reglamentarios existentes a nivel europeo, nacional, regional o local e iniciar su supresión, así como a crear un marco reglamentario adaptado favorable a la acción por el clima. Un Diálogo europeo sobre la acción no estatal por el clima debería recabar información de manera permanente y abordar los retos con las autoridades públicas, con el fin de establecer de forma progresiva un entorno de gobernanza que facilite las acciones por el clima desde abajo. Esto no sucederá si no se aborda el vacío político entre los agentes no estatales y los responsables de la toma de decisiones.

6.5. **Acelerar las acciones por el clima** — El objetivo último del diálogo propuesto es acelerar las acciones por el clima logrando que resulten atractivas para un amplio abanico de agentes no estatales, así como conseguir que las acciones por el clima sean la nueva norma. En la práctica, ello implica las siguientes medidas:

- un número cada vez mayor de nuevos compromisos no estatales por el clima. Para contribuir a acelerar las iniciativas, el diálogo, posiblemente en cooperación con la CMNUCC y otros socios, debería difundir los nuevos compromisos;

- una rápida adopción de soluciones y enseñanzas derivadas de acciones no estatales por el clima a escala europea. A fin de propiciar esta aceleración, el diálogo podría incluir la organización de reuniones regionales de expertos técnicos, siguiendo el modelo de –y contribuyendo a– reuniones similares celebradas en las sesiones de la CMNUCC;
- los socios coorganizadores también pueden, en ocasiones, negociar nuevas asociaciones y acciones en favor del clima en ámbitos urgentes o especialmente prometedores, utilizando el proceso de diálogo y su propio poder de convocatoria;
- a veces las iniciativas territoriales o sectoriales pueden competir entre sí cuando el enfoque adecuado para impulsar la colaboración no se determina ni se fomenta. Se necesita tener una «visión panorámica» a fin de detectar deficiencias y colaboraciones potenciales y negociar nuevas asociaciones.

6.6. **Apoyar las acciones por el clima** — El diálogo propuesto no solo debe destacar y divulgar acciones, sino también responder a las necesidades de los agentes no estatales. Pueden preverse diferentes tipos de apoyo, en particular:

- poner a disposición un entorno de red que propicie la negociación de nuevas asociaciones entre agentes estatales y no estatales;
- facilitar el aprendizaje entre iguales y el intercambio de asesoramiento entre los agentes no estatales, ayudándoles a superar los obstáculos reglamentarios;
- impartir enseñanza y aprendizaje, así como estimular la innovación, por ejemplo, mediante cursos masivos abiertos en línea (MOOC), seminarios web y talleres sobre cuestiones específicas <sup>(17)</sup>;
- facilitar el acceso a la financiación, por ejemplo, detallando los canales existentes; explorar instrumentos de financiación innovadores (incluida la financiación entre pares y participativa y la microfinanciación); proponer la simplificación de las normas presupuestarias y la creación de nuevas ventanas de financiación, por ejemplo, facilitando el acceso a fondos privados, internacionales y multilaterales.

## 7. Poner en práctica el Diálogo europeo propuesto sobre la acción no estatal por el clima

7.1. El diálogo europeo propuesto se mantendría en un ecosistema más amplio de gobernanza climática posterior al Acuerdo de París. Están apareciendo otros programas y marcos de acción regionales y nacionales (por ejemplo, en América Latina y los Estados Unidos). Un diálogo europeo podría beneficiarse de la colaboración con dichas plataformas y aprovechar la experiencia acumulada.

7.2. La organización de este diálogo debe ser flexible y priorizar la vinculación estratégica de los programas, iniciativas e instituciones existentes, en lugar de establecer instituciones nuevas. El CESE desempeñará un papel claro a la hora de iniciar el diálogo y solicitar el apoyo y la colaboración de la Comisión Europea y de las demás instituciones de la UE. Este marco institucional le dará credibilidad para abordar la acción climática a escala europea. En este contexto, el CESE apoya la propuesta del Parlamento Europeo de crear una «Plataforma de diálogo multinivel sobre clima y energía» para que pueda celebrarse un amplio debate en cada Estado miembro sobre el futuro de las políticas climáticas y energéticas del país.

7.3. Una plataforma en línea para el diálogo europeo podría servir de centro de intercambio de información, registrando y ofreciendo una visión general de las acciones por el clima en Europa, y proporcionar un archivo completo de datos que respalde el análisis estratégico y contribuya a las políticas locales, nacionales y de la UE. Para optimizar la utilización del centro de intercambio de información, el sitio web deberá ser accesible y tener un motor de búsqueda. Dicho sitio web podría conectarse con otras plataformas que existen en el marco de la CMNUCC, incluida la plataforma NAZCA <sup>(18)</sup>.

<sup>(17)</sup> Por ejemplo, «¿cómo elaborar un plan de acción?»; «cómo recabar apoyo?»; «¿cómo motivar a las bases para actuar?», etc.

<sup>(18)</sup> <http://climateaction.unfccc.int/>.

7.4. El diálogo europeo propuesto deberá iniciar actos que apoyen el reconocimiento, la información, el aprendizaje y la interconexión en redes respecto de los agentes no estatales. Ya hay actos de este tipo, pero ganarán más relevancia. Por ejemplo:

- las reuniones de expertos del Observatorio del Desarrollo Sostenible del CESE podrían adquirir una relevancia adicional por estar vinculadas al proceso de la CMNUCC como «reuniones de expertos técnicos» o diálogos temáticos y regionales para hacer balance de las acciones por el clima que se llevan a cabo;
- el Día Europeo de las Comunidades Sostenibles, organizado por ECOLISE en cooperación con el CESE, podría centrar la atención en las comunidades locales y reconocer su contribución a la acción por el clima;
- los actos anuales apoyados por las instituciones de la UE (por ejemplo, la Semana Verde, Semana de la Energía Sostenible de la UE, la Semana Europea del Desarrollo Sostenible, etc.) podrían contar con sesiones dedicadas a las acciones no estatales por el clima.

7.5. El diálogo propuesto podría beneficiarse de la designación de «embajadores para las acciones por el clima» sectoriales o temáticos. Se podría confiar a estos embajadores las funciones de negociar la cooperación entre múltiples partes interesadas; fijar prioridades estratégicas y temáticas; convocar actos e incentivar nuevas acciones por el clima. También pueden actuar como puntos de contacto para las acciones no estatales por el clima, por ejemplo, respecto de la Comisión Europea, los Estados miembros y la CMNUCC.

7.6. El diálogo propuesto debería facilitar el acceso a la financiación para las acciones no estatales. Ello podría consistir en lo siguiente:

- detallar las posibilidades de financiación;
- asesorar sobre planes financieros;
- analizar los actuales procedimientos de diálogo y consulta con los agentes no estatales, con el fin de establecer nuevas técnicas y mejores prácticas para mejorar el uso de los fondos europeos e internacionales existentes; y
- abogar por que el próximo marco financiero plurianual de la UE sirva a las ambiciones climáticas más elevadas de los agentes no estatales e impulse las acciones de estos agentes;
- explorar la financiación innovadora (entre pares, participativa y microfinanciación, bonos verdes, etc.).

7.7. A fin de garantizar la credibilidad y un marco institucional flexible, se debería invitar a los siguientes contribuidores potenciales como socios organizativos:

- para apoyar la función de «análisis», los iniciadores del diálogo deberían colaborar con los grupos de investigación, las iniciativas de seguimiento de la acción por el clima y las plataformas de datos existentes;
- para apoyar la función de «reconocimiento», se debería intentar cooperar con las iniciativas de galardones existentes, por ejemplo, los premios Momentum for Change de la CMNUCC, los premios SEED <sup>(19)</sup>, el Premio Sociedad Civil del CESE, etc.;
- para apoyar las funciones de «mejora de la gobernanza» y «aceleración», deberían establecerse canales de comunicación, por ejemplo, con los procesos de diálogos facilitadores y expertos técnicos en el marco de la CMNUCC, así como con los correspondientes procesos a escala de los Estados miembros y de la UE como los Consejos Consultivos Europeos sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible (CCEMA);
- para la función de apoyo, deberían establecerse vínculos con los programas existentes. Por ejemplo, el acceso a la financiación y mejores prácticas puede coordinarse con el programa LIFE de la UE, un instrumento de financiación para la acción por el clima y medioambiental, subvenciones o préstamos del BEI u otros programas europeos, mientras que la compilación de los resultados de investigación en el marco de Horizonte 2020 relevantes para los agentes no estatales puede difundirse ampliamente entre los participantes en el diálogo.

---

<sup>(19)</sup> Awards for Entrepreneurship in Sustainable Development.

7.8. La primera etapa del Diálogo europeo sobre la acción no estatal por el clima debería ser la organización de un acto, en el primer semestre de 2018, por iniciativa del CESE y en colaboración con la Comisión Europea, que reúna a todas las redes de agentes interesadas, así como a representantes de otras instituciones de la UE y de los Estados miembros.

7.8.1. Con la vista puesta en la COP24, este acto permitiría contribuir al Diálogo de Talanoa, en cuyo contexto se invita tanto a las partes como a terceros interesados a cooperar para organizar actos locales, nacionales, regionales o mundiales, a fin de preparar y difundir contribuciones pertinentes sobre dónde estamos, adónde queremos ir y cómo llegar hasta allí.

7.8.2. El acto también serviría para elaborar un plan de acción para el Diálogo europeo sobre la acción no estatal por el clima para el período 2018-2020, a fin de ponerlo en práctica, incluido un plan detallado para desempeñar la función ERMAA del diálogo.

Bruselas, 15 de febrero de 2018.

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

---

## III

(Actos preparatorios)

## COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

532.º PLENO DEL CESE, 14.2.2018 – 15.2.2018

## 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 – Consegur que la contratación pública funcione en Europa y para Europa

[COM(2017) 572 final]

sobre la comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – Apoyar la inversión mediante una evaluación voluntaria previa de los aspectos de contratación de los grandes proyectos de infraestructura

[COM(2017) 573 final]

sobre la recomendación de la Comisión, de 3 de octubre de 2017, sobre la profesionalización de la contratación pública – Construir una arquitectura para la profesionalización de la contratación pública

[C(2017) 6654 final-SWD(2017) 327 final]

(2018/C 227/06)

Ponente: **Antonello PEZZINI**

Consulta	Comisión Europea, 17.11.2017
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	24.1.2018
Aprobado en el pleno	14.2.2018
Pleno n.º	532
Resultado de la votación	107/1/1
(a favor/en contra/abstenciones)	

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) está convencido de que solo un sistema transparente, abierto y competitivo de contratación pública en el mercado único podría no solo garantizar un gasto público eficiente, sino proporcionar también bienes y servicios de calidad para los ciudadanos, desarrollando una auténtica **cultura europea de la contratación innovadora, inteligente, sostenible y socialmente responsable**.

1.1.1. A este respecto, el CESE recomienda que se promueva el uso de la «oferta económicamente más ventajosa» como criterio de selección de las ofertas, en particular en el caso de los servicios intelectuales.

1.2. El Comité acoge favorablemente el nuevo paquete en materia de contratación pública y resalta la necesidad de:

- fomentar la calidad y la innovación en la contratación pública;
- Incluir los aspectos sociales y medioambientales;
- favorecer una contratación pública más inteligente y eficiente.

1.3. El Comité resalta la importancia de que se haga un uso inteligente de la contratación pública para afrontar los retos mundiales, como el cambio climático y la escasez de recursos, las desigualdades y el envejecimiento de la población, apoyando las políticas sociales, acelerando la transición a cadenas de abastecimiento y modelos empresariales más sostenibles y competitivos, y dando un mejor acceso a las pymes y las empresas de la economía social.

1.3.1. El CESE considera importante que los Estados miembros se muestren cada vez más abiertos a mecanismos voluntarios de evaluación preventiva para los grandes proyectos de infraestructuras.

1.3.2. El Comité destaca la necesidad de hacer atractivo el recurso voluntario al nuevo mecanismo de evaluación ex ante mediante el reconocimiento al servicio contratante de una *Etiqueta de acreditación de conformidad*. El CESE apoya una mayor profesionalización de todas las partes interesadas y una mayor participación de las empresas sociales con vistas a combatir el fraude y la corrupción reforzando la transformación digital de los contratos.

1.4. El Comité aprecia, en particular, los esfuerzos para aumentar el acceso de las pymes y de las empresas de la economía social a los mercados de contratación pública y subraya que aún existen innumerables obstáculos a su plena participación, por lo que recomienda la intervención de cámaras y organismos profesionales, como medida de protección y apoyo.

1.4.1. Los aspectos sociales y medioambientales han adquirido una importancia crucial para la calificación de los contratos públicos, y el CESE resalta el valor y la utilidad de dichos aspectos y recomienda la inclusión de contenidos específicos en materia social y medioambiental en todos los programas de formación nacionales y de la UE.

1.4.2. Sería conveniente poner en marcha una campaña a favor del respeto de normas técnicas y reglamentarias en el ámbito medioambiental ISO 14000, social ISO 26000, SA 8000:2014 y Convenios pertinentes de la OIT <sup>(1)</sup> de calidad gestora/productiva UNI 11648:2016 sobre el *project manager* e ISO 9000, o requisitos análogos técnicos de calidad, exigidos por las legislaciones nacionales en las especificaciones del contrato, ayudando a las pequeñas empresas a respetar dichas normas, a través del Fondo Social Europeo.

1.5. En opinión del Comité, es esencial avanzar con resolución hacia una gran profesionalización de los servicios contratantes y un claro reconocimiento de las nuevas cualificaciones adquiridas, equipándolos con un marco común europeo de competencias técnicas e informáticas que haga posible un enfoque común en todo el mercado interior europeo.

1.6. El CESE considera que habría sido preferible que, en lugar de una recomendación, la Comisión hubiera adoptado una directiva, a fin de garantizar una estructura efectiva y coherente para la profesionalización de la contratación pública.

1.7. A entender del CESE, es preciso crear un registro público digital de contratos, tanto para ampliar la cuenca potencial de empresas interesadas como para evaluar mejor la eficiencia y la integridad del proceso de contratación.

1.8. El Comité considera fundamental una enérgica acción de la UE para favorecer el acceso a los mercados de contratación de terceros países en términos de reciprocidad, incluidos los países en fase de adhesión y los países socios de la política europea de vecindad, en condiciones de igualdad con las empresas nacionales.

1.9. Según el CESE, las recomendaciones específicas por país de la Comisión Europea (CE) deberían ir acompañadas de un fuerte impulso en materia de formación, en términos de posibilidades de acceso a programas y Fondos Estructurales, así como normas técnicas y reglamentarias de digitalización, con la adopción, a escala europea, de un código ético de la contratación.

---

<sup>(1)</sup> Convenio fundamental de la OIT, Convenio 155 de la OIT (higiene y seguridad en el lugar de trabajo) y los Convenios 131, 1 y 102 de la OIT.

1.10. El CESE recomienda que se promueva la inclusión y el uso de medidas sociales, como instrumentos estratégicos para promover políticas avanzadas en este ámbito.

1.11. Asimismo, recomienda estudiar la posibilidad de adoptar un régimen normativo común, como el 28.º régimen, para los contratos transnacionales, al que puedan adherirse voluntariamente los servicios contratantes, con la garantía de procedimientos idénticos en todo el espacio económico europeo.

## 2. Contexto y situación actual

2.1. Los contratos públicos representan un enorme mercado potencial para los productos y servicios innovadores si se utilizan de forma estratégica a fin de estimular la economía y desbloquear las inversiones, en especial a través del Plan de Inversiones para Europa, mejorar la productividad y la inclusión, y responder a los cambios en las estructuras e infraestructuras necesarios para fomentar la innovación y el crecimiento.

2.2. Una parte considerable de las compras e inversiones públicas en la economía europea se efectúa mediante contratos públicos: cada año, las autoridades públicas de la UE gastan en torno al 19 % del PIB de la UE para adquirir servicios, obras y suministros.

2.2.1. Lamentablemente, el 55 % de los procedimientos de contratación se efectúan sobre la base del precio más bajo como criterio de adjudicación, es decir, sin prestar especial atención a la calidad, la sostenibilidad, la innovación o la inclusión social.

2.3. Nueve de cada diez proyectos de infraestructuras a gran escala no se ejecutan con arreglo a la planificación indicada ni por lo que se refiere a las fases de ejecución contractual del proyecto, ni en cuanto a los importes consignados en el presupuesto, ni en términos de calendario de vencimientos, y a menudo se producen rebasamientos de costes de hasta el 50 % <sup>(2)</sup>.

2.4. El marco normativo de la contratación pública ha tenido tradicionalmente una fisonomía bastante articulada y compleja, a lo que hay que añadir un marco institucional muy fragmentado, ya que está gestionado por un amplio abanico de agentes, a nivel central, regional y sectorial, con tareas y funciones no siempre claramente especificadas.

2.5. La gestión de los procedimientos de compra e inversión en infraestructuras requiere que las administraciones públicas, a distintos niveles, dispongan de competencias especialmente desarrolladas, pero, en cambio, presentan diversas deficiencias, como son: capacidades heterogéneas para programar e identificar a su debido tiempo los instrumentos y medios adecuados; escasa profesionalización de los servicios contratantes; múltiples administraciones públicas para los capítulos de gasto gestionados; carencia de recogida orgánica de información de apoyo, con bases de datos heterogéneas, gestionadas por distintos entes, a menudo con insuficientes niveles de calidad y fiabilidad.

2.6. Esta complejidad no fue plenamente respondida por el paquete sobre contratación pública de 2014.

2.7. En la UE la utilización de instrumentos digitales en apoyo a la gestión de los contratos públicos es lenta: en 2016 solo se adhirieron cuatro países <sup>(3)</sup>. Tal situación pone de relieve la necesidad de un mayor uso de las nuevas tecnologías para simplificar y acelerar los procedimientos de adjudicación.

## 3. Propuestas de la Comisión

3.1. El paquete que hoy se presenta aborda cuatro ámbitos principales:

3.1.1. **definición de áreas prioritarias** que deben mejorarse — a fin de elaborar un planteamiento estratégico de la contratación pública centrado en seis prioridades;

3.1.2. **evaluación voluntaria ex ante de los grandes proyectos de infraestructuras**, con la creación de un servicio de ayuda —acompañado de mecanismos de notificación e intercambio de información— que preste ayuda en las fases iniciales de los proyectos de un valor estimado superior a 250 millones EUR y de los proyectos de gran utilidad para un Estado miembro de valor superior a 500 millones EUR;

<sup>(2)</sup> [http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2017\\_grow\\_046\\_ex\\_ante\\_voluntary\\_assesment\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2017_grow_046_ex_ante_voluntary_assesment_en.pdf).

<sup>(3)</sup> COM(2017) 572 final, cap. 2.

3.1.3. **recomendaciones para la profesionalización de las administraciones y los compradores públicos** para garantizar que posean las competencias profesionales y los conocimientos técnicos y procedimentales necesarios para cumplir con la normativa y asegurar una elevada calidad en términos de innovación y sostenibilidad y la mejor relación calidad-precio posible de la inversión, también desde el punto de vista de la responsabilidad social;

3.1.4. **orientaciones para una mayor innovación a través de los contratos de bienes y servicios.**

#### 4. Observaciones generales

4.1. El Comité acoge muy favorablemente el nuevo paquete en materia de contratación pública y resalta lo ya expresado en su momento sobre la necesidad de «fomentar la calidad y la innovación en la contratación pública, reducir la burocracia innecesaria, incluir aspectos medioambientales y sociales (en favor de la protección del empleo y de las condiciones laborales de las personas con discapacidad y de otros colectivos desfavorecidos) y fomentar, junto con la oferta económicamente más ventajosa, la posibilidad de que para los servicios intelectuales se acepte una única oferta, considerada mejor, aunque no sea más económica.

4.2. El uso de los criterios medioambientales y sociales permitiría favorecer una contratación pública más inteligente y eficiente, garantizar una mayor profesionalización, aumentar la participación de las pymes y las empresas de la economía social, combatir el favoritismo, el fraude y la corrupción, y fomentar los contratos públicos europeos de carácter transfronterizo <sup>(4)</sup>.

4.3. El Comité resalta, en particular, la importancia de que se haga un uso inteligente de la contratación pública para afrontar oportunamente los retos mundiales, como el cambio climático y la escasez de recursos o el envejecimiento de la población, apoyando las políticas sociales, acelerando la transición a cadenas de abastecimiento y modelos empresariales más sostenibles y competitivos, y dando a las pymes un mejor acceso a oportunidades de contratación.

4.4. El CESE considera importante que, de forma voluntaria, los Estados miembros se muestren cada vez más abiertos a:

- dar una amplia difusión a los contratos estratégicos con mecanismos voluntarios de evaluación ex ante para los grandes proyectos de infraestructuras;
- desarrollar el intercambio sistemático de las mejores prácticas en materia de contratos estratégicos;
- promover fórmulas actualizadas para la contratación ecológica, social e innovadora.

4.5. En opinión del Comité, es esencial avanzar con resolución hacia una gran profesionalización de los servicios contratantes, con una certificación de los requisitos mínimos obligatorios, dotándoles de un marco común europeo de competencias técnicas e informáticas que haga posible un enfoque común en todo el mercado interior europeo sobre la base de un centro único de competencias y de un banco interactivo de datos.

4.5.1. Dada la enorme importancia que han adquirido los aspectos sociales y medioambientales en la contratación pública y el valor, así como la garantía, que la conformidad a los mismos puede representar para lograr los objetivos de inclusión social y sostenibilidad social y medioambiental, el CESE propone y recomienda que todos los programas de formación tendentes a mejorar la profesionalización del personal que interviene en los contratos públicos incluyan contenidos específicos sobre la legislación en materia social y medioambiental y, en particular, sobre los aspectos sociales y medioambientales previstos en la legislación sobre contratación pública.

4.5.2. La inclusión de esos aspectos responde a los nuevos retos que plantea el pleno uso de las potencialidades para aportar una contribución estratégica a los objetivos de política horizontal y a valores sociales como la innovación, la inclusión social y la sostenibilidad económica y medioambiental.

4.5.3. Por tanto, en opinión del CESE, es preciso garantizar la rigurosa conformidad de tales medidas, cuando sean vinculantes, y promover una mayor utilización de las mismas cuando se trate de medidas que los órganos de contratación puedan aplicar de forma voluntaria. El CESE aboga enérgicamente por una campaña para la utilización de las normas técnicas en materia medioambiental ISO 14000, social ISO 26000, SA 8000:2014, los ocho Convenios fundamentales de la OIT, el Convenio 155 de la OIT (higiene y seguridad en el lugar de trabajo), Convenios 131, 1 y 102 de la OIT; y en el ámbito gestor/productivo, las normas UNI 11648:2016 sobre el *project manager* y las normas ISO 9000 de calidad productiva. En la aplicación de tales normas y de las especificaciones técnicas de las nuevas generaciones de contratos, hay

<sup>(4)</sup> DO C 191 de 29.6.2012, p. 84.

que asegurar un gran apoyo a las pymes y las empresas de la economía social, con el fin de evitar la exclusión y reducir sus costes.

4.5.4. La integración de criterios innovadores requiere, especialmente en los grandes proyectos de infraestructura, una visión estratégica común para elegir las compras tanto sobre la base de criterios cualitativos de coste/eficacia como para las ofertas económicamente ventajosas con arreglo a un enfoque que puede incluir criterios sociales, medioambientales y otros criterios como el de la economía circular.

4.5.5. Del mismo modo, dado que los Estados miembros hacen muy poco uso de las posibilidades que ofrecen los contratos públicos de establecer criterios y medidas sociales como instrumentos estratégicos para promover objetivos sostenibles de política social, se propone y recomienda promover con resolución la inclusión y la utilización de tales criterios y medidas de carácter social, que apoya la normativa de la UE en materia de contratación pública.

4.5.6. El Comité aprecia, en particular, los esfuerzos realizados por mejorar el acceso de las pymes y de las empresas de la economía social a los contratos, pero resalta que todavía existen muchos obstáculos a la participación de las mismas.

4.5.7. A su entender, sería conveniente hacer más hincapié en la abolición de tales obstáculos reforzando el sistema de recursos. A este respecto, es útil y necesario fomentar y capacitar a las cámaras y organismos profesionales para resolver contenciosos de forma colectiva, para las empresas más pequeñas.

4.5.8. Sería oportuno crear un registro público digital de contratos, tanto para ampliar la cuenca potencial de empresas interesadas como para evaluar mejor la eficiencia y la integridad del proceso de contratación.

4.5.9. También sería importante poner en marcha proyectos piloto tendentes a estimular la participación de las pymes a través de intermediarios comerciales y mediadores de innovación, así como llevar a cabo iniciativas europeas de proyectos piloto de formación para profesionalizar las pymes europeas y facilitar a las pequeñas empresas los conocimientos lingüísticos y de procedimiento en las centrales de compras.

4.6. El CESE apoya con convicción el fomento de la contratación pública transfronteriza conjunta, en especial para proyectos innovadores y redes de infraestructuras transnacionales, impulsando la participación de las pequeñas empresas a través de intermediarios comerciales e intermediarios de innovación, así como exigiendo elevados niveles de calidad en la subcontratación, aunque debería contenerse el recurso a esta última.

4.7. El Comité resalta la importancia de una enérgica acción de la UE con vistas a favorecer el acceso a los mercados de contratación de terceros países en términos de reciprocidad, incluidos los países en fase de adhesión y los países socios de la política europea de vecindad, en condiciones de igualdad con las empresas nacionales, elaborando cláusulas específicas también para los acuerdos de libre comercio bilaterales y multilaterales.

4.8. El CESE se declara favorable a la creación de un registro de la UE de contratos accesible al público y plenamente interoperable con los nacionales, en aras de una mayor transparencia sobre los contratos adjudicados y sus modificaciones, y ello salvaguardando plenamente los datos sensibles y la protección de los datos personales, mediante la transformación digital y con la introducción antes de 2018 de la obligatoriedad de los contratos electrónicos.

4.9. El Comité resalta la importancia de establecer un diálogo estructurado con la sociedad civil sobre la base de la disponibilidad de datos abiertos y transparentes a fin de crear mejores instrumentos de análisis para una elaboración de las políticas orientada a los requisitos y de sistemas de alarma y lucha contra la corrupción, gracias a la mejor utilización de la financiación de los proyectos.

4.10. Es necesario potenciar un mecanismo de intercambio de información de fácil uso como instrumento de gestión del conocimiento que puedan utilizar las autoridades nacionales y los órganos de contratación para la puesta en común de buenas prácticas, el aprendizaje recíproco de experiencias y la creación de una plataforma de la UE sobre distintos aspectos relativos a los proyectos.

4.10.1. Hay que aumentar considerablemente la formación de los miembros de los servicios contratantes.

## 5. La asociación entre la Comisión Europea, las autoridades regionales y nacionales y las empresas: el mecanismo ex ante

5.1. El nuevo mecanismo ex ante propuesto por la CE puede constituir, en opinión del Comité, un instrumento válido si mantiene su flexibilidad y carácter voluntario y prevé la posibilidad de utilizar por separado los tres componentes en que se articula:

- un servicio de ayuda;
- un mecanismo de notificación para proyectos cuyo importe supere los 500 millones EUR,
- un mecanismo de intercambio de información;

que deben poder utilizarse con facilidad y de forma independiente para cada proyecto, y respetando plenamente las garantías de confidencialidad.

5.2. Según el CESE, es importante que el formulario normalizado de notificación siga siendo sencillo y ágil y que el procedimiento electrónico garantice la confidencialidad de la información sensible.

5.3. En opinión del CESE, el servicio de ayuda debería estructurarse en forma de red de subservicios nacionales/regionales para garantizar una asistencia de proximidad, apoyando las redes como BC-Net y Solvit.

5.4. El mecanismo de intercambio de información debería constar de una base de datos interactiva, de fácil uso y que obedezca a las exigencias del usuario, con un comité específico de dirección y verificación de representantes de los servicios contratantes y las empresas de los Estados miembros.

5.5. Por lo que respecta al mecanismo de evaluación ex ante, el Comité resalta la necesidad de hacerlo atractivo mediante el reconocimiento de una *Etiqueta de acreditación de conformidad*, como resultado de la evaluación de la CE.

## 6. Una arquitectura para la profesionalización de la contratación pública

6.1. El CESE comparte plenamente las recomendaciones que hace la Comisión a los Estados miembros. Sin embargo, a fin de garantizar una estructura efectiva y coherente para la profesionalización de la contratación pública, el CESE habría preferido que la Comisión hubiera adoptado una directiva, en lugar de una mera recomendación no vinculante.

6.2. A su entender, dichas recomendaciones podrían encontrar un amplio eco siempre que se lleven a cabo:

6.2.1. una iniciativa piloto de formación conjunta para la profesionalización de los distintos agentes públicos y privados que intervienen en el proceso de contratación, empezando por los transfronterizos, entre otras cosas para definir las capacidades y competencias que debería poseer todo profesional de la contratación pública;

6.2.2. un mandato a CEN-Cenelec-ETSI para la elaboración de normas técnicas y reglamentarias de digitalización de contratos a fin de garantizar la transparencia, la accesibilidad y la plena interoperatividad;

6.2.3. para las pymes y las empresas de la economía social, una rápida puesta en marcha de proyectos piloto dirigidos a estimular su participación a través de intermediarios comerciales y mediadores de la innovación;

6.2.4. el acceso de los agentes del proceso de contratación al programa Justice 2014-2020 por lo que respecta a la parte relativa a la formación judicial, incluida la formación lingüística sobre terminología jurídica, a fin de promover una cultura jurídica y judicial común en materia de contratación y aprendizaje recíproco;

6.2.5. la inclusión en los ejes de programación de los Fondos Estructurales, en especial del Fondo Social, de intervenciones de profesionalización conjunta de los agentes de la contratación a escala nacional, regional y local;

6.2.6. la concesión de 300 becas de estudios de la UE para la participación en cursos pertinentes del Instituto Europeo de Administración Pública de Maastricht y de la Academia de Derecho Europeo de Tréveris;

6.2.7. la adopción de un código ético en materia de contratación por parte de los agentes que intervienen en la misma, a escala europea y en el marco de un diálogo con la sociedad civil, a fin de asegurar también el respeto de elevadas normas sociales y medioambientales.

6.3. El CESE aboga por el estudio de un régimen reglamentario único y adicional para los grandes contratos transeuropeos, a fin de ofrecerlo como 28.º régimen a la libre adopción de los servicios contratantes, con igualdad de condiciones y procedimientos, en todo el mercado único.

Bruselas, 14 de febrero 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 establecen normas de comportamiento en materia de emisiones de los turismos nuevos y de los vehículos comerciales ligeros nuevos como parte del enfoque integrado de la Unión para reducir las emisiones de CO<sub>2</sub> de los vehículos ligeros y por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 715/2007**

[COM(2017) 676 final-2017/0293 (COD)]

(2018/C 227/07)

Ponente: **Dirk BERGRATH**

Consulta	Parlamento Europeo, 5.2.2018 Consejo, 9.2.2018
Fundamento jurídico	Artículo 192, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Sección de Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	24.1.2018
Aprobado en el pleno	14.2.2018
Pleno n.º	532
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	124/1/3

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. En principio, el CESE acoge con satisfacción las propuestas de la Comisión como una solución transaccional equilibrada entre los objetivos de la movilidad climáticamente neutra, la capacidad de innovación de la industria automovilística europea y el mantenimiento del empleo de alta calidad.

1.2. En particular, el CESE considera que el objetivo intermedio previsto para 2025 de un 15 % de reducción de las emisiones con respecto al año 2021 es muy exigente, puesto que los cambios necesarios en los motores de combustión interna están en los límites de la tecnología. El CESE espera que la Comisión supervise de forma continuada las homologaciones de los vehículos nuevos para evitar que en el futuro se instalen componentes para motores que no sean conformes. Será particularmente difícil alcanzar en 2025 los objetivos de reducción para los vehículos comerciales ligeros, que tienen ciclos de desarrollo y producción más largos. No obstante, el CESE considera que la evolución del mercado hacia vehículos de emisión cero y vehículos de bajas emisiones e híbridos constituye una oportunidad.

1.3. El CESE acoge con satisfacción la mejora de la vigilancia del mercado mediante la medición y el control del consumo real de combustible sobre la base de la obligación para los fabricantes de instalar dispositivos normalizados en los vehículos nuevos.

1.4. El cambio estructural hacia sistemas de propulsión alternativos (junto a la digitalización, la conducción autónoma y otros factores) irá unido a cambios drásticos en las cadenas de valor automovilísticas. El CESE acoge con satisfacción la posición de la Comisión de ubicar en Europa la cadena de valor de la electromovilidad («Alianza de las Baterías de la UE»), pero pide una acción más enérgica.

1.5. El riesgo para los puestos de trabajo y el empleo depende de la velocidad con la que se lleve a cabo este cambio estructural. El CESE pide a la Comisión que acompañe este cambio estructural mediante medidas de política industrial, ya que se echa de menos una evaluación del impacto económico y social en profundidad. El CESE rechaza los despidos colectivos.

1.6. A juicio del CESE, en la evaluación intermedia prevista para 2024 debe revisarse en qué medida se han alcanzado los objetivos políticos en materia de clima, innovación y empleo. Ello dependerá fundamentalmente de cómo se desarrolle el mercado de los sistemas de propulsión alternativos hasta 2024 y de en qué medida se construyan puntos de recarga y se mejoren y ajusten las redes eléctricas para la demanda adicional de energía eléctrica.

1.7. El CESE pide que la evaluación intermedia incluya la situación de la cualificación, la readaptación profesional y la formación de los trabajadores, así como un análisis actualizado de los ámbitos en los que son necesarias medidas (adicionales) para continuar desarrollando las competencias y cualificaciones de los trabajadores de la industria automovilística de cara al cambio estructural.

1.8. El CESE considera que las posibles multas coercitivas —tanto con arreglo al Reglamento actual como a su nueva versión refundida— deben utilizarse para apoyar al sector y a sus trabajadoras y trabajadores en la transición hacia productos con bajas emisiones de carbono. Es de esperar que se pongan a disposición recursos financieros adicionales para garantizar el acceso de los trabajadores al mercado de trabajo.

## 2. Introducción

2.1. En octubre de 2014, los Jefes de Estado o de Gobierno de la UE <sup>(1)</sup> fijaron un objetivo vinculante para reducir de aquí a 2030 las emisiones generadas por el conjunto de la economía de la UE en, al menos, un 40 % con respecto a los niveles de 1990. Este objetivo se basa en proyecciones globales que se ajustan al calendario a medio plazo del Acuerdo de París sobre cambio climático (COP21) <sup>(2)</sup>. Actualmente muchos países aplican medidas para lograr un transporte de bajas emisiones, entre otras, normas sobre los vehículos a menudo vinculadas a medidas para mejorar la calidad del aire.

2.2. En la Estrategia europea a favor de la movilidad de bajas emisiones <sup>(3)</sup>, publicada en junio de 2016, se establece el objetivo de que, antes de 2050, las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes del transporte se hayan situado, como mínimo, un 60 % por debajo de las de 1990 y estén claramente encaminadas a alcanzar el nivel de cero emisiones. En la Estrategia se dejó claro que el uso de vehículos de bajas emisiones o de emisión cero debe aumentar para alcanzar antes de 2030 una cuota de mercado significativa y, en consecuencia, llevar a la UE por una senda a largo plazo hacia una movilidad libre de emisiones.

2.3. Como primer paso, la Estrategia formó parte de un paquete legislativo <sup>(4)</sup> presentado en mayo de 2017 y fue aplicada con la Comunicación, también publicada en mayo de 2017, «Europa en movimiento — Una Agenda para una transición socialmente justa hacia una movilidad limpia, competitiva y conectada para todos» <sup>(5)</sup>.

2.3.1. Esta Comunicación se fija como objetivo mejorar la seguridad vial, fomentar el cobro de peajes adecuados, reducir las emisiones de CO<sub>2</sub>, la contaminación atmosférica, la congestión del tráfico y la carga administrativa para las empresas, combatir el empleo ilegal y garantizar condiciones y períodos de descanso adecuados para los trabajadores.

2.3.2. En la Comunicación se especifica que la UE quiere velar por que las mejores soluciones poco contaminantes de movilidad conectada y automatizada, incluidos equipos y vehículos, sean desarrolladas, ofrecidas y fabricadas en Europa, y que se disponga de las infraestructuras más modernas para apoyarlas. Además, se hace hincapié en que la UE debe estar a la vanguardia mundial en la configuración de los cambios continuos en la industria automovilística y basarse en los grandes progresos ya alcanzados.

2.4. La propuesta de Reglamento forma parte de un paquete de movilidad <sup>(6)</sup> más amplio que engloba también medidas orientadas a la demanda para apoyar las medidas orientadas a la oferta incluidas en la presente propuesta. La Directiva 2009/33/CE relativa a la promoción de vehículos de transporte por carretera limpios y energéticamente eficientes tiene el objetivo de promover el mercado de vehículos de transporte por carretera limpios y energéticamente eficientes. Con la modificación propuesta <sup>(7)</sup> se garantiza que la Directiva se aplique a todas las prácticas de contratación pública pertinentes y proporcione señales de mercado claras y a largo plazo. También se simplifica la aplicación de sus disposiciones y se garantiza que se utilizan de manera eficaz. Además, debería consolidar la contribución del sector del transporte a la reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub> y de contaminantes atmosféricos e impulsar la competitividad y el crecimiento del sector.

<sup>(1)</sup> Conclusiones del Consejo Europeo de 24 de octubre de 2014.

<sup>(2)</sup> [http://unfccc.int/paris\\_agreement/items/9485.php](http://unfccc.int/paris_agreement/items/9485.php).

<sup>(3)</sup> COM(2016) 501 final.

<sup>(4)</sup> DO C 81 de 2.3.2018, p. 95; DO C 81 de 2.3.2018, p. 181; DO C 81 de 2.3.2018, p. 188; DO C 81 de 2.3.2018, p. 195

<sup>(5)</sup> COM(2017) 283 final.

<sup>(6)</sup> COM(2017) 675 final, COM(2017) 647 final, COM(2017) 648 final, COM(2017) 652 final, COM(2017) 653 final.

<sup>(7)</sup> COM(2017) 653 final.

### 3. La propuesta de Reglamento <sup>(8)</sup>

3.1. Con la propuesta de Reglamento presentada, la Comisión tiene la intención de alcanzar los objetivos formulados en el Acuerdo de París en materia de cambio climático, reducir los gastos de combustible para el consumidor, reforzar la competitividad de la industria automovilística y crear más empleo. El camino hacia la descarbonización, ante todo mediante métodos de propulsión alternativos, se describe como irreversible.

3.2. La Comisión espera que la propuesta conlleve una reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub> cercana a 170 millones de toneladas en el período comprendido entre 2020 y 2030, con lo que mejorará la calidad del aire. Se espera que el producto interior bruto aumente hasta alcanzar los 6 800 millones EUR en 2030 y que se generen 70 000 puestos de trabajo adicionales.

3.3. Para el consumidor, la Comisión prevé un ahorro medio de 600 EUR en la compra de un nuevo vehículo en 2025 o de 1 500 EUR en 2030 (considerando todo el ciclo de vida del vehículo). A nivel de la Unión, se espera que el ahorro en los costes de combustible alcance los 18 000 millones EUR al año, con un total de 380 millones de toneladas de petróleo en el período comprendido entre 2020 y 2040.

3.4. Los elementos centrales de la propuesta de la Comisión para reducir las emisiones de CO<sub>2</sub> de los turismos y vehículos comerciales ligeros son los siguientes:

3.4.1. Reducir en un 30 % los valores de referencia objetivo de CO<sub>2</sub> hasta 2030 respecto de los valores objetivo para 2021 de 95 g/km para los turismos y 147 g/km para los vehículos comerciales ligeros (ciclo de ensayos NEDC). Como objetivo intermedio, reducir los valores objetivo de CO<sub>2</sub> en un 15 %, con el fin de alcanzar lo antes posible el objetivo general (es decir, también la seguridad de la inversión para la industria).

3.4.2. A partir de 2021, los valores de emisiones se basan en el ciclo de ensayos WLTP (procedimiento de ensayo armonizado a nivel mundial de vehículos ligeros), válido desde el 1 de septiembre de 2017. Con el cambio en el ciclo de ensayos, los objetivos para 2025 y 2030 se establecen en forma de porcentajes.

3.4.3. En general, el proyecto está abierto a las tecnologías. Se diferencia entre los vehículos que no generan emisiones (vehículos de emisión cero, ZEV por sus siglas en inglés) y los vehículos que generan emisiones inferiores a 50 g CO<sub>2</sub>/km (vehículos de bajas emisiones, LEV por sus siglas en inglés), en particular los vehículos que además de la propulsión por motor de combustión también cuentan con una propulsión eléctrica (vehículos híbridos con conexión a la red eléctrica, PHEV por sus siglas en inglés). Para ambos tipos de vehículos se prevé una cuota de referencia del 15 % para 2025 y del 30 % para 2030. Los fabricantes que superen esta cuota de referencia obtendrán una bonificación de hasta 5 g/km en su objetivo específico de fabricante. En el cálculo de este porcentaje se tendrá en cuenta el comportamiento en materia de emisiones de los vehículos afectados, y en él los vehículos de emisión cero contarán más que los vehículos de bajas emisiones. No se prevé una norma de penalización.

3.5. Se siguen teniendo en cuenta las llamadas ecoinnovaciones, que no se reflejan en las rutinas de ensayo oficiales, con hasta 7 g de CO<sub>2</sub>/km. Se prevé una revisión de esta excepción para 2025. A partir de 2025 comenzarán a considerarse como ecoinnovaciones los sistemas de climatización energéticamente más eficientes.

3.6. En caso de que se superen los valores objetivo (intermedios) específicos para cada fabricante, se prevé una sanción de 95 EUR por vehículo y por cada gramo de CO<sub>2</sub>/km. La Agencia Europea del Medio Ambiente se encargará del control de las emisiones de CO<sub>2</sub> de los nuevos vehículos matriculados. El Reglamento excluye a los fabricantes con menos de 1 000 nuevas matriculaciones al año.

3.7. Además de la propuesta de Reglamento, se incluyen numerosas referencias a actividades, iniciativas y prioridades que completarán el programa. Cabe mencionar aquí la ficha técnica titulada «Driving Clean Mobility: Europe that defends its industry and workers». En ella, la Comisión señala que entre 2007 y 2015 se han invertido 375 millones EUR en la investigación en materia de baterías y que entre 2018 y 2020 deberían destinarse 200 millones EUR más en el marco del programa Horizonte 2020. Con ello, se fomenta especialmente la siguiente generación de baterías y a principios de 2018 debería presentarse una hoja de ruta para una «Alianza de las Baterías de la UE». El objetivo es ubicar en Europa el conjunto de la cadena de valor de la fabricación de baterías <sup>(9)</sup>.

<sup>(8)</sup> Este capítulo se basa en los documentos COM(2017) 676 final y *Proposal for post2020 CO<sub>2</sub> targets for cars and vans* ([https://ec.europa.eu/clima/policies/transport/vehicles/proposal\\_en](https://ec.europa.eu/clima/policies/transport/vehicles/proposal_en)).

<sup>(9)</sup> Comisión Europea: «Driving Clean Mobility: Europe that defends its industry and workers».

#### 4. Observaciones generales

4.1. En general, el CESE acoge con satisfacción las propuestas de la Comisión ya que constituyen un compromiso equilibrado entre diferentes objetivos. La propuesta representa un paso importante hacia una movilidad climáticamente neutra, al tiempo que se impulsa la capacidad innovadora de la industria automovilística europea, se mantiene empleo de alta calidad y se posibilita una transición social gradual hacia nuevas estructuras productivas. El objetivo de reducir un 30 % las emisiones de CO<sub>2</sub> se ajusta al objetivo para los sectores no incluidos en el RCDE del plan sobre el clima para 2030 de la UE.

4.2. Con esta propuesta, la UE da inicio a un nuevo capítulo de la movilidad que parece recibir una aceptación pública cada vez mayor. Los ciudadanos perciben este cambio de mentalidad, especialmente con el telón de fondo de la crisis de los vehículos diésel. Aquí se incluyen también el cambio en el comportamiento en materia de movilidad, el refuerzo del transporte público y, por último, el objetivo de desarrollar y aplicar conceptos de transporte integrales e integrados.

4.3. El CESE considera que el objetivo intermedio previsto para 2025 de un 15 % de reducción de las emisiones con respecto al año 2021 es muy exigente, puesto que los cambios necesarios en los motores de combustión interna están en los límites de la tecnología. Este ocurre en particular en el caso de los vehículos comerciales ligeros, que tienen ciclos de producción y desarrollo más largos. A este respecto, en 2024 se elaborará una evaluación sobre la base de la cual se determinará si los objetivos para 2030 deben mantenerse o si deberían redefinirse. En el contexto actual del mercado, con una incorporación creciente de vehículos de emisión cero, de bajas emisiones o híbridos con conexión eléctrica, este objetivo intermedio representa un reto, si bien parece factible.

4.4. El CESE acoge con satisfacción el régimen complementario según el cual se reforzará la vigilancia del mercado mediante la medición y el control del consumo real de combustible sobre la base de la obligación para los fabricantes de instalar instrumentos normalizados en los vehículos nuevos. Estos datos recopilados no solo se pondrán a disposición de los fabricantes, sino que también serán evaluados por terceros independientes. Esto podría ser el equivalente funcional de una medición de las emisiones en conducción real, que no es factible por motivos de comparabilidad de los resultados.

4.5. El CESE señala que el enfoque de «medición del gases del tubo de escape» aplicado en la propuesta de Reglamento solo aporta información limitada, a pesar de sus ventajas. Por ejemplo, en la producción de vehículos, baterías y electricidad se producen emisiones de CO<sub>2</sub>, en las que también influye la potencia y el tipo de conducción. El CESE también señala que otros medios de transporte, como el aumento previsto en el tráfico aéreo, pueden contrarrestar los esfuerzos de la tecnología en materia de vehículos.

4.6. El CESE se remite a sus trabajos relativos al cambio estructural en la industria automovilística hacia métodos de propulsión alternativos (ecológicos), digitalización e interconexión y conducción autónoma como posible amenaza para el empleo, del que pueden surgir tendencias para nuevas cualificaciones. En este sentido, el CESE recomienda, por ejemplo, que la Comisión Europea establezca un marco jurídico y regulador que permita recurrir rápidamente a mecanismos de apoyo en los procesos de reestructuración<sup>(10)</sup>. Cabe pensar, en primer lugar, en los Fondos Estructurales de la UE, como el Fondo de Adaptación a la Globalización y el Fondo Social Europeo (FSE). También cabe imaginar otros proyectos tomando como ejemplo el modelo del Airbus.

4.7. La industria automovilística europea cuenta con 2,3 millones de trabajadores en el ámbito directo de la producción de vehículos y un porcentaje del 8 % del valor añadido total. Diez millones de trabajadores están empleados indirectamente en este sector sumamente innovador, al que se destina el 20 % de la financiación de la investigación industrial en Europa.

4.8. La UE es uno de los principales productores mundiales de vehículos de motor y es el principal inversor en investigación y desarrollo (I+D). Esta industria también es líder mundial en innovación de productos, tecnologías de producción, diseño de calidad superior y sistemas de propulsión alternativos, entre otras cosas. Como consecuencia de ello, en 2016 uno de cada cuatro turismos en todo el mundo fue producido en fábricas de montaje europeas y el sector de la automoción representa el 4 % del PIB europeo<sup>(11)</sup>.

<sup>(10)</sup> Documento informativo CCMI/148 (punto 1.5).

<sup>(11)</sup> Documento informativo CCMI/148 (punto 2.1).

4.9. El CESE acoge con satisfacción la propuesta de la Comisión, cuya intención es hacer que la transformación del sector de la automoción sea socialmente aceptable. El cambio estructural hacia sistemas de propulsión alternativos (junto a la digitalización, la conducción autónoma y otros factores) irá unido a cambios drásticos en las cadenas de valor automovilísticas. En primer lugar, afecta a la cuestión de qué componentes son producidos por los propios fabricantes y cuáles son comprados. Hasta ahora, el valor añadido de los componentes electrónicos ha sido un negocio en gran medida dominado por los proveedores, mientras que en las células de baterías aún dominan los productores asiáticos. Por ello, el CESE acoge con satisfacción la postura de la Comisión, cuya intención es ubicar en Europa las cadenas de valor de la electromovilidad (véase el punto 3.7., relativo a la «Alianza de las Baterías de la UE»). Aún no está claro cómo será tecnológicamente la nueva generación de células de batería y cómo evolucionará con el paso del tiempo la relación calidad/precio. En este sentido, el CESE recomienda a la Comisión que siga de cerca esta evolución.

4.9.1. El cambio que se aspira alcanzar desde la propulsión basada en los clásicos motores de combustión hacia los métodos de propulsión alternativos conlleva una ruptura estructural. Los procesos productivos tradicionales deberán ser sustituidos por procesos muy modificados o completamente nuevos. En el caso de los vehículos plenamente eléctricos, este cambio afecta al motor de combustión, la transmisión compleja y los sistemas de escape, entre otras cosas. A ello se añade el motor eléctrico y la batería, incluida la producción de células de batería. No obstante, las proporciones de los componentes pertinentes suponen porcentajes muy diferentes en el valor añadido de la producción de vehículos, lo que tiene consecuencias para el empleo y los requisitos de cualificación.

4.9.2. En un estudio, la FEV<sup>(12)</sup> concluyó que los vehículos eléctricos de batería, concebidos como vehículos de tamaño medio, provocan costes de producción cercanos a 16 500 EUR. Los componentes principales son los motores eléctricos (800 EUR), la electrónica de potencia (1 400 EUR) y la batería (6 600 EUR). Solo para la batería, que supone el 40 % de los costes, el 70 % corresponde a la producción de células. Los vehículos eléctricos son mucho menos complejos y, para su producción en grandes cantidades, requieren cualificaciones distintas por parte de los trabajadores: electrotécnica y electrónica, electroquímica, técnica de revestimiento, gestión térmica, instrumentación y control en el ámbito de la ingeniería, manipulación de tecnología de alto voltaje y conocimiento de principios eléctricos, así como conocimientos sobre comportamiento de materiales y otros durante el montaje y la reparación.

4.9.3. Aunque la Comisión espera que haya efectos positivos sobre el empleo, también existen riesgos. Un reciente estudio<sup>(13)</sup> realizado por Fraunhofer IAO examina los efectos cuantitativos en el empleo, proyectando un escenario para 2030 que incluye un 25 % de cuota de vehículos eléctricos y un 15 % de vehículos híbridos con conexión eléctrica (PHEV por sus siglas en inglés) y que, por tanto, corresponde aproximadamente a la propuesta de la Comisión. Los primeros resultados indican que, de aquí a 2030, en el escenario más favorable, se perderá una cuota de alrededor del 10-12 % del empleo en el contexto de la transición tecnológica. Solo en Alemania, esto implicaría entre 25 000 y 30 000 puestos de trabajo. Cuanto menor sea la cuota real de PHEV mayor será este efecto negativo (con una cuota de PHEV de un 5 % la reducción sería del 15-18 %). Lo mismo ocurriría en caso de retirada acelerada de la tecnología diésel, ya que debido a la mayor complejidad de los suministros de componentes, esta tecnología tiene un 30-40 % más de peso en el empleo que los componentes de los vehículos de gasolina. Además, al mismo tiempo también surgen riesgos para el empleo debido a los efectos de la digitalización y a la mayor localización de la producción en las grandes regiones del mundo.

4.9.4. En general, cabe esperar que estos efectos negativos se producirán de manera asimétrica tanto cronológica como geográficamente. Los fabricantes y los grandes proveedores tienen mayor capacidad para responder a la innovación y a los nuevos modelos de negocio que los proveedores de componentes pequeños y altamente especializados. Además, en el contexto de las nuevas tecnologías y servicios, los empleos tienden a estar más localizados en los grandes centros urbanos y menos en las regiones periféricas. Ello ha de tenerse en cuenta en el diseño de los programas marco pertinentes.

4.9.5. El riesgo para los puestos de trabajo y el empleo depende de la velocidad con la que se lleve a cabo este cambio estructural. Por ello, el CESE acoge con satisfacción la propuesta de la Comisión, ya que aporta seguridad de inversión para la industria y le permite empezar desde hoy a introducir y preparar este cambio estructural. El CESE pide a la Comisión que acompañe este cambio estructural mediante medidas de política industrial con el fin de evitar el rechazo entre los trabajadores. En este sentido es crucial el diálogo tripartito y bipartito.

<sup>(12)</sup> Frankfurter Allgemeine Zeitung de 16.12.2016 (FEV = Forschungsgesellschaft für Energietechnik und Verbrennungsmotoren).

<sup>(13)</sup> Fraunhofer IAO 2017: ELAB 2.0 — Efectos de la electrificación de los vehículos sobre el empleo, Stuttgart (resultados preliminares).

4.9.6. El CESE toma nota de que ya han comenzado a darse los primeros pasos con los anuncios de determinados fabricantes de nuevos modelos de vehículos eléctricos para 2025 y las cuotas que han previsto dentro de sus flotas de nuevos vehículos matriculados, aunque su escala sea todavía modesta.

4.10. Con el objetivo de apoyar la descarbonización sostenible y regionalmente equilibrada del sector del transporte, la Comisión planea destinar 800 millones EUR en el marco del Mecanismo «Conectar Europa» para la instalación de estaciones de recarga interoperables. Esto debería estimular una inversión pública y privada adicional considerable (actualmente existen 200 000 puntos de recarga en funcionamiento en la UE, a pesar de que se necesitarían 800 000). Otros 200 millones EUR se destinarán a la creación de una asociación público-privada para el desarrollo de baterías de nueva generación. Finalmente, la Comisión quiere impulsar la introducción de métodos de propulsión alternativos mediante el establecimiento de objetivos para que las autoridades públicas tengan más en cuenta los vehículos de emisión cero y de bajas emisiones en su contratación pública.

4.11. El CESE considera que las posibles multas coercitivas —tanto con arreglo al Reglamento actual como a su nueva versión refundida— deben utilizarse para apoyar al sector y a sus trabajadoras y trabajadores en la transición hacia productos con bajas emisiones de carbono. Por el momento, solo una minoría de los fabricantes de automóviles están en el buen camino para alcanzar los objetivos de reducción de emisiones para 2021.

4.12. Aunque cabe celebrar la menor dependencia de las importaciones de petróleo, podrían surgir nuevas dependencias como el acceso a determinadas materias primas (litio, cobalto y níquel de zonas remotas). El CESE también confía en que se garantice un suministro eléctrico suficiente procedente de fuentes de energía renovables.

#### 4.13. *Evaluación intermedia del Reglamento*

4.13.1. La Comisión llevará a cabo una evaluación intermedia del Reglamento en 2024 con el fin de comprobar si el camino marcado surte efecto.

4.13.2. Dado que el cambio estructural de los motores de combustión a los métodos de propulsión alternativos no es calculable cuantitativamente hoy en día, sería conveniente ante todo comprobar cómo se desarrolla el mercado de los métodos de propulsión alternativos hasta 2024 y en qué medida se habrán construido puntos de recarga (como condición que introduce limitaciones) y se habrán aumentado y ajustado las redes eléctricas para la demanda adicional de energía eléctrica.

4.13.3. El CESE confía en que en esta evaluación intermedia se incluya información sobre la labor realizada en cuanto a la cualificación, readaptación y formación de los trabajadores. ¿En qué ámbitos es necesaria una mayor acción (cuantitativa y cualitativa) para seguir desarrollando las competencias y cualificaciones de los trabajadores de la industria automovilística para el cambio estructural? ¿En qué medida funcionan las medidas previstas (véase el consejo de cualificaciones de la industria del automóvil), para garantizar la introducción de cambios en las cualificaciones? En este contexto, el CESE está particularmente convencido de que los sindicatos del sector deben impulsar el diálogo tripartito en materia de política industrial. Además, es preciso poner a disposición los recursos necesarios que posibiliten que los trabajadores puedan permanecer en el mercado de trabajo.

Bruselas, 14 de febrero de 2018.

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

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta modificada de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a determinados aspectos de los contratos de compraventa de bienes, por la que se modifican el Reglamento (CE) n.º 2006/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 2009/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y se deroga la Directiva 1999/44/CE del Parlamento Europeo y del Consejo**

[COM(2017) 637 final]

(2018/C 227/08)

Ponentes: **Christophe LEFÈVRE**

**Jorge PEGADO LIZ**

**Lech PILAWSKI**

Consulta	Consejo Europeo, 17.11.2017 Parlamento Europeo, 13.11.2017
Fundamento jurídico	Artículos 114 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en el pleno	15.2.2018
Pleno n.º	532
Resultado de la votación	160/5/13
(a favor/en contra/abstenciones)	

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. Las diferencias en materia de Derecho contractual entre Estados miembros no alientan a los consumidores a comprar en otros países de la UE.

1.2. Por otra parte, tampoco mejora la confianza de los empresarios a la hora de realizar transacciones transfronterizas. Según la última encuesta a escala de la UE, el 58 % de los minoristas de la UE dice sentirse seguro al vender en línea, pero solo un 28 % se siente seguro cuando vende en línea en otros países de la UE <sup>(1)</sup>.

1.3. Las posiciones adoptadas, tanto por el Parlamento Europeo (PE) como el Consejo sobre las propuestas presentadas por la Comisión en 2015 <sup>(2)</sup> en relación con la venta de bienes en línea y la venta presencial han demostrado que, como indicó el CESE en su dictamen sobre esas propuestas <sup>(3)</sup>, las normas aplicables a la venta de bienes deberían ser las mismas independientemente del canal de ventas.

1.4. El CESE celebra, por tanto, que la propuesta modificada de Directiva sometida a examen amplíe el ámbito de aplicación de la propuesta de Directiva relativa a determinados aspectos de los contratos de compraventa en línea con objeto de cubrir también las ventas presenciales.

1.5. No obstante, el CESE solicita a la Comisión que tenga en cuenta una serie de recomendaciones en su propuesta, a saber:

a) la propuesta no debería conducir a la reducción del período de garantía en determinados Estados miembros ni a la creación de una jerarquía de derechos;

<sup>(1)</sup> Según el análisis realizado en el marco de la evaluación de calidad de la legislación en materia de consumo y comercialización de la UE, el 46 % de los minoristas que utilizan canales de venta a distancia considera que los costes asociados a la observancia de los distintos principios de protección de los consumidores y del Derecho contractual constituyen un obstáculo fundamental a las ventas transfronterizas. Para el 72 % de los consumidores, las diferencias en materia de derechos de los consumidores en caso de productos defectuosos son muy importantes a la hora de tomar decisiones de compra con la presencia física en otro país de la UE.

<sup>(2)</sup> COM(2015) 634 final y COM(2015) 635 final.

<sup>(3)</sup> DO C 264 de 20.7.2016, p. 57.

- b) la posibilidad de eludir el carácter imperativo de la Directiva mediante simple acuerdo entre las partes contratantes debería existir solamente si el acuerdo en cuestión garantiza la autonomía y la protección efectiva de los consumidores;
- c) la propuesta debería permitir a los consumidores emprender una acción judicial directa contra el productor;
- d) el criterio de la sostenibilidad (existencias de piezas de reparación) debería integrarse en las disposiciones de la directiva;
- e) la propuesta debería incluir normas sobre la prolongación de la garantía vinculada al tiempo de indisponibilidad de un producto en reparación o durante la indisponibilidad de un servicio;
- f) la propuesta debería incluir precisiones sobre la seguridad de las plataformas de pago o la corresponsabilidad de las plataformas de compra (Marketplace) en caso de engaño o de ejecución de la garantía;
- g) el productor y el vendedor deberían ser corresponsables en los casos en que el consumidor elige reparar o sustituir la mercancía (sin perjuicio del derecho de recurso recogido en el artículo 16 y la interpelación previa del vendedor);
- h) la redacción de las disposiciones relativas al plazo de catorce días para la devolución y el reembolso debe aclararse.

1.6. En resumen, el CESE solicita a la Comisión que tenga en cuenta las observaciones formuladas en el presente dictamen.

## 2. Objeto y antecedentes de la propuesta modificada de Directiva

### 2.1. Objeto de la propuesta modificada de Directiva

2.1.1. La propuesta modificada de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo <sup>(4)</sup> se propone extender el ámbito de aplicación de la propuesta de Directiva relativa a determinados aspectos de los contratos de compraventa en línea y otras ventas a distancia de bienes con objeto de cubrir también las ventas presenciales.

2.1.2. De esta manera, se podrá avanzar rápidamente en un ámbito que ocupa un lugar central en las estrategias del mercado único, en consonancia con las conclusiones del Consejo Europeo de junio de 2016.

2.1.3. Al aplicarse a todas las ventas, la propuesta modificada persigue el mismo objetivo que las propuestas anteriores <sup>(5)</sup>, y contribuye más a él: responde a las incertidumbres y efectos negativos resultantes de las diferencias nacionales en materia de Derecho contractual.

2.1.4. La propuesta revisada se atiene a una serie de actos legislativos de carácter horizontal o sectorial <sup>(6)</sup> ya en vigor en la UE, así como a propuestas legislativas actualmente en curso de examen, y los completa.

### 2.2. Breve resumen de las propuestas de directiva precedentes <sup>(7)</sup>.

2.2.1. En sus propuestas anteriores, la Comisión justificó su decisión de adoptar dos instrumentos legislativos argumentando que el carácter específico del contenido digital impondría normas distintas de las aplicables a los demás productos.

2.2.2. Con esas dos propuestas, la Comisión tenía la intención de alcanzar cinco objetivos:

- a) reducir los costes resultantes de las diferencias de contrato;
- b) aportar seguridad jurídica a las empresas;

<sup>(4)</sup> COM(2015) 635 final.

<sup>(5)</sup> COM(2015) 634 final y COM(2015) 635 final. Dictamen del CESE (DO C 264 de 20.7.2016, p. 57).

<sup>(6)</sup> Véase, en particular, la Directiva 2011/83/UE y los Reglamentos (UE) n.º 1215/2012 y (CE) n.º 593/2008.

<sup>(7)</sup> COM(2015) 634 final y COM(2015) 635 final.

- c) alentar las compras transfronterizas en línea en el seno de la UE;
- d) reducir los daños sufridos por la adquisición de contenido digital defectuoso;
- e) garantizar un equilibrio general entre los intereses de los consumidores y los de las empresas, así como una mejora de la vida cotidiana.

2.2.3. Según la Comisión, sus propuestas crearían un equilibrio adecuado entre un nivel elevado de protección de los consumidores en la UE y un claro aumento de las posibilidades de negocio.

### 2.3. *Dictamen del CESE sobre las propuestas iniciales* <sup>(8)</sup>

2.3.1. En su Dictamen de 27 de abril de 2016, el CESE criticó la elección de dos directivas en lugar de una; de este modo, la Comisión establecía un trato diferenciado para la venta de bienes en línea y fuera de línea y generaba problemas de comprensión para los consumidores y los empresarios en la transposición nacional.

2.3.2. Asimismo, resaltó la ausencia de respuesta a una serie de cuestiones que consideraba esencial armonizar: la capacidad de los menores para celebrar contratos en el entorno digital, la definición de categorías específicas de cláusulas abusivas para los contratos en línea, no prevista por la Directiva 93/12/CEE, la práctica reciente del botón «pague ahora» (*pay now*) y la inclusión de una cláusula tipo sobre correulación.

2.3.3. Por último, el CESE recordaba que, en sus dictámenes relativos a los derechos de los consumidores en el entorno digital, siempre había mantenido una orientación fundamental según la cual los derechos reconocidos en un marco de venta física presencial debían ser coherentes con el marco de la venta en línea o a distancia, cualquiera que fuera la forma de la transacción digital. Y ello, con el fin de reforzar esos derechos, y no de debilitarlos.

2.3.4. Las posiciones del Parlamento Europeo y del Consejo durante los debates sobre estas propuestas confirmaron la posición del CESE en lo concerniente a la necesidad de evitar la fragmentación jurídica.

## 3. **Observaciones generales**

3.1. La propuesta modificada de la Comisión presenta un conjunto de propuestas y opciones que son coherentes con las posiciones anteriores del CESE, como la elección de un régimen único para la venta de bienes en línea y fuera de línea.

3.2. Otras modificaciones introducidas por la nueva propuesta también merecen el acuerdo del CESE. Se trata en concreto de las siguientes disposiciones:

- a) artículo 2 — introducción del concepto de «productor» y una aclaración de la sustitución de mercancías «sin cargo»;
- b) artículo 8 — la creación de un período de presunción de falta de conformidad equivalente al de garantía, ya que la situación contraria acortaría en la práctica el período de garantía legal, dado que el consumidor no cuenta, en la mayoría de los casos, con la posibilidad de probar la no conformidad del bien;
- c) diversas mejoras y aclaraciones de la terminología jurídica utilizada.

3.3. En cambio, el CESE considera que la posibilidad, prevista en el artículo 18 de la propuesta, de eludir el carácter imperativo de la Directiva mediante simple acuerdo entre las partes contratantes debería existir solamente si el acuerdo en cuestión permite garantizar una protección efectiva y la autonomía de decisión de los consumidores.

3.4. Por otra parte, el CESE considera que la propuesta modificada debería:

- a) incluir normas que permitan al consumidor emprender acciones judiciales contra el productor en caso de falta de conformidad entre los bienes y el contrato, como exigen numerosas legislaciones nacionales;

---

<sup>(8)</sup> DO C 264 de 20.7.2016, p. 57.

- b) integrar en estas disposiciones el criterio de sostenibilidad, como ha pedido el CESE en varias ocasiones en sus dictámenes <sup>(9)</sup>;
- c) prever un plazo máximo de reparación <sup>(10)</sup> según las buenas prácticas de la profesión;
- d) obligar a los productores a mantener una reserva adecuada de piezas de recambio durante la duración media de la vida útil prevista del bien, como sucede en varias legislaciones nacionales <sup>(11)</sup>;
- e) incluir otras garantías propuestas por el vendedor (marca/productor/seguro de equipo, etc.) para los bienes y servicios;
- f) incluir en el contenido obligatorio de la declaración de garantía información detallada sobre su carácter gratuito u oneroso, las cargas y la forma de pago;
- g) estipular que, en caso de transferencia de la propiedad del bien y del servicio, y en el marco de las condiciones normales de uso, se transfieran asimismo el conjunto de los derechos resultantes de la garantía;
- h) prever la responsabilidad directa y solidaria del productor y del vendedor ante el consumidor en los casos en que este elige reparar o sustituir la mercancía (sin perjuicio del derecho de recurso recogido en el artículo 16 y la interpelación previa del vendedor);
- i) prever la responsabilidad solidaria de las plataformas en línea, excluyendo a los meros intermediarios, cuando el consumidor ha adquirido los bienes a través de una plataforma de compra (Marketplace) sin perjuicio del derecho de recurso.

#### 4. Observaciones específicas

##### 4.1. Artículo 1

4.1.1. El CESE se pregunta sobre las razones que justifican la exclusión prevista en el apartado 4 relativa a los contratos de compraventa de bienes de segunda mano vendidos en una subasta cuando los consumidores tienen la posibilidad de asistir personalmente a la venta.

##### 4.2. Artículo 9

4.2.1. A este respecto, el CESE recuerda las observaciones formuladas en su dictamen anterior <sup>(12)</sup>, teniendo presente que, con esta propuesta, que limita los derechos de los consumidores, inicialmente solo al derecho de reparación o de sustitución, los derechos de los consumidores en algunos Estados miembros quedan menos protegidos de lo que están en virtud de los regímenes actualmente en vigor.

4.2.2. Además, la aplicación del régimen previsto en el apartado 3, letras b) y d), depende de conceptos aún por determinar. De hecho, la expresión «imposible» se deja a discreción del vendedor, por lo que sería deseable sustituir ese término por la expresión «tecnológicamente imposible».

##### 4.3. Artículo 10

4.3.1. El CESE recomienda que la excepción prevista en el apartado 1 esté sujeta a las mismas condiciones que la prevista en el punto 3.3 *supra*.

##### 4.4. Artículo 11

4.4.1. El CESE recuerda una vez más que el derecho a la reparación o la sustitución queda limitado por la apreciación, por el vendedor, de si, en una determinada situación individual y concreta, el ejercicio de uno de esos derechos le impone costes desproporcionados, teniendo en cuenta todas las circunstancias.

##### 4.5. Artículo 13

4.5.1. El CESE considera que debe aclararse la redacción de las disposiciones relativas al plazo de catorce días para la devolución y el reembolso.

4.5.2. El CESE se pregunta si lo dispuesto en la letra d) de este artículo solo se aplica, como parece ser el caso, a las situaciones de pérdida y destrucción del bien.

<sup>(9)</sup> DO C 264 de 20.7.2016, p. 57, punto 4.2.5.4.

<sup>(10)</sup> DO C 264 de 20.7.2016, p. 57, punto 4.2.5.7.

<sup>(11)</sup> DO C 264 de 20.7.2016, p. 57, punto 4.2.5.7.

<sup>(12)</sup> DO C 264 de 20.7.2017, p. 57.

4.6. *Artículo 14*

4.6.1. El CESE pide que se mantenga el período de garantía más elevado en algunos Estados miembros, ya que de lo contrario supondría un revés para los derechos de los consumidores en dichos Estados miembros.

Bruselas, 15 de febrero 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 modifican el Reglamento (UE) n.º 1093/2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea); el Reglamento (UE) n.º 1094/2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación); el Reglamento (UE) n.º 1095/2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Valores y Mercados); el Reglamento (UE) n.º 345/2013, sobre los fondos de capital riesgo europeos; el Reglamento (UE) n.º 346/2013, sobre los fondos de emprendimiento social europeos; el Reglamento (UE) n.º 600/2014, relativo a los mercados de instrumentos financieros; el Reglamento (UE) 2015/760, sobre los fondos de inversión a largo plazo europeos; el Reglamento (UE) 2016/1011, sobre los índices utilizados como referencia en los instrumentos financieros y en los contratos financieros o para medir la rentabilidad de los fondos de inversión; y el Reglamento (UE) 2017/1129, sobre el folleto que debe publicarse en caso de oferta pública o admisión a cotización de valores en un mercado regulado**

[COM(2017) 536 final – 2017/0230 (COD)]

**sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2014/65/UE relativa a los mercados de instrumentos financieros y la Directiva 2009/138/CE sobre el acceso a la actividad de seguro y de reaseguro y su ejercicio (Solvencia II)**

[COM(2017) 537 final – 2017/0231 (COD)]

**y sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1092/2010 relativo a la supervisión macroprudencial del sistema financiero en la Unión Europea y por el que se crea una Junta Europea de Riesgo Sistémico**

[COM(2017) 538 final – 2017/0232 (COD)]

(2018/C 227/09)

Ponente: **Daniel MAREELS**

Consulta	Consejo de la Unión Europea, COM(2017) 538 final: 23.10.2017, COM(2017) 536 final: 22/11/2017 y COM(2017) 537 final: 29.11.2017  Parlamento Europeo, COM(2017) 538 final: 26.10.2017, COM(2017) 536 final: 16/11/2017 y COM(2017) 537 final: 16.11.2017
Fundamento jurídico	Artículos 114 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	unión económica y monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en sección	29.1.2018
Aprobado en el pleno	15.2.2018
Pleno n.º	532
Resultado de la votación	156/0/5
(a favor/en contra/abstenciones)	

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE celebra las propuestas de la Comisión para reforzar la supervisión en la Unión de los Mercados de Capitales (UMC), cuyos objetivos suscribe plenamente. Estas propuestas representan no solo un paso nuevo e importante hacia el logro de una mayor integración y convergencia mediante el fortalecimiento gradual de la supervisión en la UMC sino que también contribuyen al logro de objetivos más elevados.

1.2. En efecto, en primer lugar aportan nuevos elementos constitutivos para la creación de una UMC en la UE, un proceso cuya celeridad es sumamente deseable. Por su parte, esa UMC, junto con la unión bancaria, contribuirá a una mayor profundización y a un mayor éxito de la unión económica y monetaria (UEM). De forma más global, una y otra deben contribuir al logro de una posición más fuerte para la UE y los Estados miembros en un contexto mundial cambiante.

1.3. No debe menospreciarse la importancia de una UMC eficiente, dado que puede desempeñar un papel importante en el reparto transfronterizo del riesgo privado y fortalecer a los Estados miembros contra los choques asimétricos en tiempos de crisis. Ese objetivo requiere que esos mercados sean más seguros, estables y resilientes, para lo cual es esencial una supervisión más integrada, tanto en lo microprudencial como en lo macroprudencial.

1.4. Por tanto, es de gran importancia, y prioritario, allanar el camino hacia un aumento de las transacciones de mercado transfronterizas, que deberán poderse desarrollar sin obstáculos, impedimentos ni desigualdades nacionales o de cualquier otra clase, y a un precio de coste más reducido. Son imprescindibles unas condiciones de competencia equitativas, y el arbitraje regulador no tiene cabida ahí. Las empresas deberán tener más y mejores posibilidades de aprovechar las opciones de financiación, con menos cargas administrativas y a un precio de coste más reducido.

1.5. Consumidores e inversores, por su parte, deben gozar de opciones mejores y más amplias, así como de una mayor protección. En última instancia, el Comité considera que todas las partes interesadas, incluidos los supervisores, deben aspirar a que exista más «confianza» en los mercados. Una forma de estimular esa confianza puede ser procurando una financiación más sostenible, coherente con los acuerdos y las actividades internacionales, y eso debe reflejarse en la supervisión.

1.6. El nuevo entorno supervisor necesita caracterizarse por prestar una atención constante a crear una mayor claridad y seguridad jurídica para todos. Se trata de encontrar el equilibrio adecuado entre las competencias de supervisión nacionales y europeas, aplicando los principios de subsidiaridad y proporcionalidad cuando sea posible, especialmente en esta fase de construcción de la UMC y en aras de la diversidad de los operadores del mercado, especialmente los de menor tamaño. Esto también se aplica a las transacciones locales. Al mismo tiempo, es necesario evitar la falta de claridad, los solapamientos y otras circunstancias en el ámbito de la supervisión que obstaculicen o entorpezcan seriamente el logro de esa unión.

1.7. Tampoco hay que perder de vista el futuro, a fin de que los nuevos avances y las tecnologías modernas, como la tecnología financiera, encuentren —en condiciones de igualdad para todos los operadores— una aplicación correcta y segura en el entorno financiero.

1.8. A la hora de desarrollar la supervisión integrada, se debe tender hacia la convergencia y la armonización, para lo cual es fundamental que sea eficaz y eficiente, en consonancia con la enfoque de la iniciativa REFIT. El fortalecimiento de la capacidad de los supervisores europeos para llevar a cabo sus propios estudios de impacto puede servir a ese propósito. También se debe prestar especial atención al aspecto de los costes: cuando una parte de ellos recaiga directamente en el sector privado, deberá vigilarse la disciplina presupuestaria y evitarse la doble imputación de los costes. Todo cambio deberá realizarse de forma transparente y, en cualquier caso, convendrá realizar un control adecuado de los recursos globales. La industria deberá participar adecuadamente en este proceso.

1.9. Los pasos futuros deben sustentarse en el diálogo y el acuerdo con todas las autoridades y demás partes interesadas, así como en consultas públicas con todos los interesados, tal como está sucediendo ahora. Este modo de proceder es de suma importancia para el Comité, ya que ante situaciones concretas permite obtener los mejores resultados posibles, con el apoyo más amplio que se pueda alcanzar.

1.10. Estas propuestas representan un importante paso adelante, pero no constituyen la meta definitiva. El CESE opina que hay que seguir esforzándose para lograr el objetivo final: un supervisor único, como se menciona por otra parte en el «Informe de los cinco presidentes». Una vez realizadas las propuestas actuales, será necesario seguir trabajando con inteligencia y constancia, conforme a lo antedicho.

1.11. El Comité respalda plenamente la propuesta de transferir de las autoridades nacionales a las europeas determinadas competencias de supervisión en el área de los seguros, puesto que de esta forma se contribuye a alcanzar una mayor convergencia supervisora y unas condiciones de igualdad para todos los participantes del mercado.

## 2. Antecedentes <sup>(1)</sup>

2.1. La iniciativa de crear una UMC parte de la constatación de que, mientras que Europa ya cuenta con una supervisión coherente para el sector bancario a través del Mecanismo Único de Supervisión dentro de la unión bancaria, en el que participan diecinueve Estados miembros, la supervisión de los mercados de capitales en la UE se realiza a escala nacional, salvo algunas excepciones.

2.2. Está claro que esta situación no concuerda con los principios en que se fundamenta esta UMC, y también la unión bancaria. Por otra parte, no debe olvidarse que la integración financiera que se pretende no beneficia solo a la UEM, sino al conjunto de los Estados miembros.

2.3. Ahora que la realización de una UMC es una prioridad para la actual Comisión Europea, es preciso concentrar los esfuerzos en lograr una mayor coherencia de la supervisión con los principios de esa UMC y la integración financiera en un entorno cambiante. Misión que, por lo demás, ya se anunció en la reciente revisión intermedia de la UMC <sup>(2)</sup>.

2.4. En concreto, la Comisión presentó el 20 de septiembre de 2017 una Comunicación <sup>(3)</sup> y tres propuestas legislativas que prevén modificaciones en dos Directivas y nueve Reglamentos <sup>(4)</sup>. Las medidas propuestas se aplican a todos los Estados miembros.

2.5. Estas propuestas buscan fortalecer el actual marco de supervisión de la UE y dotarlo de una mayor integración, especialmente a través de:

2.5.1. una mejor coordinación de la supervisión, mediante:

2.5.1.1. un fortalecimiento específico, en toda la UE, de la supervisión macroprudencial, que está en manos de la Junta Europea de Riesgo Sistémico;

2.5.1.2. una mayor convergencia en la supervisión, mediante el fortalecimiento de las competencias actuales de las Autoridades Europeas de Supervisión;

2.5.1.3. la mejora de los procedimientos de las Autoridades Europeas de Supervisión para emitir directrices y recomendaciones, con el fin de reflejar la importancia de estos instrumentos;

2.5.1.4. la posibilidad de que la Autoridad Europea de Valores y Mercados reciba datos de transacciones directamente de los participantes en el mercado;

2.5.1.5. el refuerzo del papel de la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación (AESPJ) en la coordinación de las autorizaciones de los modelos internos de medición del riesgo de las empresas de seguros y de reaseguros.

2.5.2. Un fortalecimiento de las competencias de supervisión directas de la Autoridad Europea de Valores y Mercados (AEVM o ESMA por sus siglas en inglés);

<sup>(1)</sup> Este texto está inspirado en varias publicaciones oficiales y procede del Consejo y la Comisión, entre otras instituciones. Véanse, por ejemplo, <http://data.casilium.europa.eu/doc/document/ST-13447-2017-INIT/nl/pdf> y [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-3308\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3308_fr.htm).

<sup>(2)</sup> Comunicación de la Comisión sobre la revisión intermedia del plan de acción para la Unión de los Mercados de Capitales [COM(2017) 292 final].

<sup>(3)</sup> 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 relativa a «Reforzar la supervisión integrada para fortalecer la Unión de los Mercados de Capitales y la integración financiera en un entorno cambiante» [COM(2017) 542 final].

<sup>(4)</sup> Véase [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-supervision-and-risk-management/european-system-financial-supervision\\_en#reviewoftheesfs](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-supervision-and-risk-management/european-system-financial-supervision_en#reviewoftheesfs).

2.5.2.1. las nuevas áreas de supervisión de los mercados de capitales comprenden sobre todo aquellas para las que una supervisión directa podría significar la eliminación de obstáculos transfronterizos y una mayor integración del mercado. Esto puede considerarse un paso hacia la introducción de un supervisor único.

2.5.3. Una mejora de la gobernanza y financiación de las autoridades de supervisión:

2.5.3.1. en cuanto a la estructura de gobernanza, se distingue entre las competencias de las autoridades nacionales y las de los supervisores europeos. Las primeras continuarán marcando el rumbo general y decidirán en cuestiones de regulación, mientras que los últimos se ocuparán de las decisiones específicas en materia de coordinación de las prácticas de supervisión orientadas hacia la UE.

2.5.3.2. En lo relativo a la financiación, se busca la diversificación. Se pretende que los operadores de los sectores y mercados proporcionen parte de los recursos, junto a las autoridades públicas.

2.5.4. Se requiere que las Autoridades Europeas de Supervisión tengan en cuenta factores ambientales, sociales y de gobernanza, así como otras cuestiones relacionadas con la tecnología financiera (FinTech), cuando realicen tareas en el marco de sus respectivos mandatos.

2.5.4.1. El primer paso es aclarar y reforzar el papel de las Autoridades Europeas de Supervisión en la evaluación de los riesgos ambientales, sociales y de gobernanza, a fin de garantizar la estabilidad del sector financiero europeo a largo plazo y sus ventajas para una economía sostenible <sup>(5)</sup>.

2.5.4.2. En cuanto a la tecnología financiera, los reguladores y supervisores deben contar con la oportunidad de familiarizarse con ella y la posibilidad de desarrollar nuevos marcos normativos y de supervisión, y una de las vías debe ser la cooperación con esas empresas <sup>(6)</sup>.

2.6. También se ha anunciado una propuesta <sup>(7)</sup> que establece la transferencia a los supervisores europeos de determinadas tareas de supervisión que actualmente ejercen las autoridades nacionales competentes, en especial en el sector de los seguros.

2.6.1. Respecto a la AEVM, en esencia se trata de transferir la facultad de autorizar a los proveedores de servicios de suministro de datos y supervisarlos, así como la competencia para recabar información relacionada.

2.6.2. Respecto a la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación (AESPJ o EIOPA por sus siglas en inglés), se pretende conferirle una función más importante a la hora de contribuir a la convergencia en materia de supervisión en el ámbito de las solicitudes de uso de modelos internos de cálculo de riesgo, incluyendo cambios con respecto a la puesta en común de información sobre tales solicitudes de modelos, la posibilidad de emitir dictámenes en relación con este asunto y de contribuir a resolver diferencias entre autoridades supervisoras.

### 3. Observaciones

3.1. Las propuestas de la Comisión objeto de examen se enmarcan globalmente en el objetivo más amplio del establecimiento de una UMC, cuya importancia y actualidad son indiscutibles. A ese respecto, el CESE «apoya firmemente la Unión de los Mercados de Capitales (UMC) y es ambicioso en lo que respecta a su realización». Es de gran importancia su rápido establecimiento <sup>(8)</sup>. Por su parte, también el Consejo Europeo <sup>(9)</sup> y el Parlamento Europeo <sup>(10)</sup> han hecho repetidos llamamientos a avanzar en la realización de la UMC.

3.2. Para el Comité, la UMC debe integrarse a su vez en el marco más amplio del posicionamiento internacional de Europa en un contexto mundial cambiante, en una mayor profundización y la realización de la UEM y —por último pero no menos importante— en la mayor integración financiera entre todos los Estados miembros de la Unión.

<sup>(5)</sup> En 2018 se publicará un plan de acción con medidas regulatoras.

<sup>(6)</sup> En este terreno, la Comisión también ha anunciado un plan de acción para 2018.

<sup>(7)</sup> Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2014/65/UE relativa a los mercados de instrumentos financieros y la Directiva 2009/138/CE sobre el acceso a la actividad de seguro y de reaseguro y su ejercicio (Solvencia II) [COM(2017) 537 final].

<sup>(8)</sup> DO C 81 de 2.3.2018, página 117, punto 1.1.

<sup>(9)</sup> Conclusiones del Consejo Europeo de 22 y 23 de junio de 2017.

<sup>(10)</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 9 de julio de 2015, sobre la construcción de una Unión de los Mercados de Capitales. Véase <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0268+0+DOC+XML+V0//ES>.

3.3. La mayor integración financiera a la que se ha hecho referencia tiene especial relevancia porque facilitaría el reparto transnacional del riesgo privado. Como ha demostrado la reciente crisis, debe permitir a los Estados miembros resistir a los choques asimétricos en tiempos de crisis.

3.4. Por otra parte, la UMC también *«puede contribuir de forma importante a consolidar la recuperación económica y a impulsar el crecimiento, la inversión y el empleo. Esto beneficiará a todos los Estados miembros individualmente y a la UE en su conjunto. [...] A su vez, esto debería llevar a una mayor estabilidad, seguridad y resiliencia de los sistemas económico y financiero»* <sup>(11)</sup>.

3.5. Por tanto, el Comité acoge favorablemente las actuales propuestas para reforzar e integrar el mecanismo de supervisión europeo, y el hecho de que se hayan presentado con celeridad. Ahora es necesario ponerse a trabajar. Procede recordar otras iniciativas anteriores que contribuyen también a los mismos objetivos, y sobre las que el CESE ha emitido asimismo un dictamen favorable. Entre otras, las propuestas que contemplan un mecanismo de supervisión más integrado para las entidades de contrapartida central <sup>(12)</sup> y las relativas al Producto Paneuropeo de Pensiones Individuales (PEPP) <sup>(13)</sup> donde se prevé un papel más importante para la AESPJ.

3.6. Por último, *«el Comité celebra que la supervisión constituya un elemento central de los esfuerzos dirigidos a desarrollar la UMC. La supervisión a escala europea debe desempeñar un papel fundamental, tanto por lo que se refiere a la seguridad y estabilidad como cuando se trate de hacer realidad la deseada integración del mercado y la eliminación de los obstáculos, las trabas y las desigualdades en la UMC»* <sup>(14)</sup>. En ese contexto, estos objetivos apuntan hacia el núcleo del problema y, por tanto, deben estar siempre presentes y ocupar un lugar central.

3.7. El Comité considera necesario que las normas previstas contribuyan de forma directa y concreta al logro de los objetivos, y aporten resultados positivos para todos los interesados y en todos los Estados miembros.

3.8. En ese sentido, el Comité suscribe lo establecido en la Comunicación. En ella se afirma que *«es fundamental fortalecer la capacidad de las Autoridades Europeas de Supervisión para garantizar una supervisión coherente y una aplicación uniforme del código normativo único. Esto sustentará el buen funcionamiento de los mercados de capitales al reducir los obstáculos a la inversión transfronteriza, simplificar el entorno empresarial y reducir, para las empresas que llevan a cabo operaciones transfronterizas, los costes de cumplimiento que se derivan de una aplicación divergente de las normas. Desde la perspectiva de los inversores, una supervisión coherente y una aplicación uniforme de las normas contribuyen a mejorar la protección de los inversores y a reforzar la confianza en los mercados de capitales»* <sup>(15)</sup>. Para lograr estos objetivos se requiere disponer de unas normas de supervisión similares en todos los Estados miembros.

3.9. El fortalecimiento de la capacidad de supervisión debe llevar aparejado un esfuerzo por lograr la mayor claridad y seguridad jurídica para todos, tanto para las autoridades de supervisión nacionales y europeas como para las empresas sujetas a la supervisión. Las medidas de control previstas deben ser adecuadas.

3.10. Es necesario encontrar el equilibrio apropiado entre las competencias de supervisión nacionales y europeas. De forma prioritaria, las transacciones y operaciones transfronterizas deben realizarse en las mejores condiciones posibles, al tiempo que se eliminan las barreras. En otros casos, debe investigarse si se puede continuar con la supervisión local, sobre todo ahora que nos encontramos en la fase de constitución de la UMC y dada la diversidad de los operadores del mercado, en particular de los más pequeños. Siempre que sea posible, deberán tenerse en cuenta los principios de proporcionalidad y subsidiariedad. Esto también se aplica a las transacciones locales, en las que los supervisores nacionales están más cerca del mercado. Hay que evitar en la mayor medida posible el arbitraje regulatorio, los solapamientos en la supervisión, las normas nacionales específicas y la sobrerregulación, en particular cuando obstaculicen o entorpezcan seriamente la realización de la UMC.

3.11. También es necesario encontrar un buen equilibrio entre la posibilidad de ofrecer servicios o instrumentos financieros transnacionales, lo cual es muy importante (véase más arriba el reparto transnacional del riesgo privado), y la protección de los inversores y consumidores. Esa importancia aumenta a medida que cada vez más transacciones dejan de realizarse de la forma tradicional, cara a cara, para tener lugar «a distancia» <sup>(16)</sup>. En última instancia, los clientes actuales o potenciales deberían disfrutar del mismo grado de información y protección, independientemente del lugar donde esté establecido el proveedor (del servicio o instrumento) y de la forma en que se realice el trámite.

<sup>(11)</sup> DO C 81 de 2.3.2018, página 117, punto 1.3.

<sup>(12)</sup> DO C 434 de 15.12.2017, p. 63.

<sup>(13)</sup> DO C 81 de 2.3.2018, p. 139.

<sup>(14)</sup> DO C 81 de 2.3.2018, página 117, punto 1.12.

<sup>(15)</sup> Véase la Comunicación COM(2017) 542 final, p. 5.

<sup>(16)</sup> Por ejemplo, a través de internet.

3.12. La supervisión europea también requiere prestar gran atención a la protección de los consumidores e inversores. Deben gozar de opciones mejores y más amplias, así como de una mayor protección. Por lo tanto, también es necesario que se oferten productos básicos sin riesgo. Hay que atender a la cohesión con otras iniciativas<sup>(17)</sup>, y la ejecución de nuevos marcos normativos no puede resultar desfavorable para el consumidor. En última instancia, el Comité considera que todas las partes interesadas, incluidos los supervisores, deben aspirar a que exista más «confianza» en los mercados. Una forma de estimular esa confianza puede ser procurando una financiación más sostenible, coherente con los acuerdos y las actividades internacionales.

3.13. Del mismo modo, hay que pensar en el futuro, para que los nuevos avances y las tecnologías modernas, como la tecnología financiera, hallen aplicación en el entorno financiero. Debe aprovecharse su potencial, pero nunca a costa de la seguridad. Se requieren condiciones de igualdad para todos los operadores, independientemente de su modo de operar.

3.14. Hay que destacar y valorar el trabajo considerable realizado por los supervisores europeos en materia de desarrollo de normas legislativas. En este contexto, es importante aumentar los esfuerzos para hallar convergencia y consenso en el futuro, a fin de lograr el mayor aprovechamiento de los medios disponibles. Tampoco hay que perder de vista la importancia de una correcta aplicación de la legislación europea.

3.15. El programa REFIT debe servir de inspiración para el desarrollo de esta medida y las futuras: la eficacia y la eficiencia irán en primer lugar, junto a la búsqueda de la manera más económica de alcanzar los resultados que se pretenden. REFIT se atiene a la sencillez, elimina las cargas superfluas y adapta las reglas sin menoscabar los objetivos de la política.

3.16. En este contexto habría que plantearse el fortalecimiento de la capacidad de los supervisores europeos para realizar sus propios estudios de impacto, lo cual les permitiría analizar los costes de ejecución y la eficiencia de las normas que desarrollan, teniendo en cuenta asimismo, en la medida de lo posible, el principio de proporcionalidad. Tales estudios requerirían poder contar con un apoyo más amplio y estructural de diversas agrupaciones de partes interesadas a fin de recabar conocimientos y experiencia de la comunidad empresarial.

3.17. Para cumplir adecuadamente su misión, los supervisores europeos deben disponer de los recursos necesarios. En la actualidad, esos recursos proceden en parte del presupuesto europeo, y en parte de los supervisores nacionales. Cualquier modificación, incluida la de repercutir directamente en el sector privado una parte de los costes de la supervisión indirecta, debe tener en cuenta la disciplina presupuestaria y evitar la doble imputación de los costes. En la estructura actual, las entidades financieras ya contribuyen a los recursos de los supervisores europeos a través de la contribución de su supervisor nacional. En consecuencia, es necesario redistribuir la contribución de dichas entidades a los supervisores nacionales y europeos, y evitar un incremento general de los costes de supervisión. Cualquier cambio posterior deberá realizarse con la máxima transparencia y habrá que prever rigurosos mecanismos de supervisión. Asimismo, convendrá establecer un control adecuado de los recursos globales que también deberá ejercer, de modo apropiado, el sector financiero.

3.18. Estas propuestas representan indudablemente un importante paso adelante, pero no constituyen aún la meta definitiva. El Comité concuerda con lo recogido en el reciente documento de reflexión sobre la profundización de la UEM<sup>(18)</sup>, sobre todo en que «el gradual fortalecimiento del marco de supervisión debería, en última instancia, conducir a un supervisor único europeo de los mercados de capitales». Ese objetivo final se define también en el «Informe de los cinco presidentes»<sup>(19)</sup>, de mediados de 2015.

3.19. Las propuestas actuales se basan en un planteamiento en fases sucesivas. Este enfoque parece muy pertinente, sobre todo en el presente momento de la fase de construcción de la UMC<sup>(20)</sup> y teniendo en cuenta tanto las aspiraciones y la diversidad de situaciones de los Estados miembros como los numerosos retos y avances globales que se presentan en los ámbitos económicos, tecnológicos y políticos.

---

<sup>(17)</sup> Puede incluirse aquí el reciente «Plan de acción de servicios financieros destinados a los consumidores: mejores productos y una oferta más variada», de la Comisión. Véase el Dictamen del CESE «Servicios financieros destinados a los consumidores» (DO C 434 de 15.12.2017, p. 51).

<sup>(18)</sup> Documento del 31 de mayo de 2017, página 21. Véase [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu_es.pdf).

<sup>(19)</sup> Documento de junio de 2015, apartado 3.2., página 14. Véase [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_es.pdf).

<sup>(20)</sup> En la Comunicación de la Comisión sobre la revisión intermedia del Plan de Acción para la Unión de los Mercados de Capitales (7 de junio de 2017) se indican otros 38 elementos constitutivos para la UMC de aquí a 2019 [COM(2017) 292 final].

3.20. El Comité celebra que las propuestas se apoyen en la experiencia operativa que han adquirido los supervisores europeos, el trabajo de la Comisión y las recomendaciones del Parlamento Europeo, así como en un diálogo intenso con todas las partes interesadas y una amplia consulta pública con todos los interesados. Lo considera un planteamiento correcto y oportuno que posibilita la obtención de los mejores resultados en circunstancias concretas, con la aprobación más amplia que se pueda alcanzar. En consecuencia, propone expresamente que en el futuro se mantenga dicho planteamiento, tanto para evaluar periódicamente el marco regulador como a la hora de dar nuevos pasos hacia el objetivo final (véase más arriba).

3.21. Debe primar en todo momento la creación de unas condiciones equitativas en los mercados financieros de la UE, tanto dentro de la zona del euro como respecto de otros Estados miembros. Por otra parte, también es prioritaria la creación de unas condiciones de igualdad frente a los proveedores de países no pertenecientes a la UE, lo cual solo es posible si la reglamentación y la supervisión de esos países contemplan los mismos objetivos que la UE.

3.22. La propuesta de transferir determinadas competencias de supervisión de las autoridades nacionales a las europeas en el terreno de los seguros se enmarca en la voluntad de ampliar la supervisión sobre los mercados financieros de la UE para que sirva de apoyo a la realización de la UMC. Contribuirá a lograr una mayor convergencia en la supervisión y unas condiciones de igualdad para todos los participantes del mercado.

Bruselas, 15 de febrero de 2018.

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

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones — Invertir en una industria inteligente, innovadora y sostenible»**

[COM(2017) 479 final]

(2018/C 227/10)

Ponente: **Bojidar DANEV**

Coponente: **Monika SITAROVÁ HRUŠECKÁ**

Consulta de la Comisión Europea	9.10.2017
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Órgano competente	Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales (CCMI)
Aprobado en la CCMI	23.1.2018
Aprobación en el pleno	15.2.2018
Pleno n.º	532
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	166/1/2

### 1. Conclusiones y recomendaciones

El CESE acoge con satisfacción la Comunicación sobre un desarrollo inteligente, innovador y sostenible y su enfoque orientado a empoderar a las personas y las empresas. No obstante,

- es preciso garantizar la continuidad y la previsibilidad más a largo plazo de la política. La Comisión debería transformar la política actual o, más bien, el conjunto de políticas, en una estrategia coherente más a largo plazo;
- el CESE también se dirige al Consejo porque los Estados miembros son competentes para la mayoría de las cuestiones de política industrial, razón por la cual deben velar por la coherencia de sus acciones en este ámbito. Ningún Estado miembro dispone de la capacidad necesaria para abordar por sí solo los problemas que afronta la industria;
- los objetivos comunes y un marco general para la política industrial podrían constituir el aspecto fundamental del futuro de Europa. Es necesario mejorar la gobernanza de la UE en este ámbito con el fin de obtener resultados;
- urge actuar debido al carácter inédito e imprevisible de los retos que plantean la tecnología digital, la descarbonización y los cambios políticos a nivel mundial.

#### **En lo que respecta a la Comunicación, el CESE concluye que:**

1.1. la Comisión ha adoptado el planteamiento de integrar medidas en varios ámbitos políticos con el fin de crear condiciones que propicien la competitividad y el desarrollo industriales, en consonancia con lo que el CESE viene proponiendo desde hace años;

1.2. el cambio de paradigma de la era digital está teniendo efectos perturbadores transversales en todas las empresas y en la sociedad;

1.3. las empresas se enfrentan a un desafío sin precedentes para traducir rápidamente las nuevas tecnologías en innovación y éxito en unos mercados cada vez más competitivos. Para muchos sectores, reviste una gran importancia ocupar una posición central en una cadena de valor mundial;

1.4. son las personas quienes impulsan el cambio. Las políticas del mercado laboral deben adaptarse a las nuevas circunstancias. Una transición justa implica el apoyo a las personas y a las regiones que deben afrontar cambios estructurales;

1.5. la educación y la formación son facilitadores necesarios y motores de la transición industrial. Todos los trabajadores necesitan capacidades actualizadas, en particular competencias digitales, y muchos deben reciclarse para ejercer otras profesiones;

1.6. la consecución de los objetivos medioambientales y climáticos, así como otros objetivos en materia de sostenibilidad, implica cambios significativos para el conjunto de la economía. Están surgiendo nuevas oportunidades de negocio. Al mismo tiempo, la transición a una industria libre de carbono exige ingentes inversiones en tecnologías sin carbono fundamentalmente nuevas y una producción mucho mayor de electricidad limpia a precios competitivos;

1.7. el nivel de inversión en la industria de la UE es bajo, pero hay algunos indicios de una evolución positiva. En cualquier caso, los inversores solo se sienten atraídos cuando concurren las condiciones marco adecuadas para la industria;

1.8. el acceso a los mercados mundiales resulta crucial para la industria, por lo que es necesario seguir desarrollando la red de acuerdos comerciales, sobre la base del principio de comercio justo.

***El CESE recomienda que:***

1.9. el objetivo global de la acción de la UE sea continuar desarrollando un conjunto de herramientas de políticas horizontales que funcionen correctamente y un marco jurídico previsible, a fin de incentivar la innovación, apoyar la inversión y ayudar a que la industria ofrezca soluciones para los cambios en la sociedad. Esto debería añadir valor con efectos mensurables en materia de crecimiento y empleo, llevarse a cabo con una carga administrativa mínima y redundar en beneficio del conjunto de la sociedad;

1.10. se tomen todas las medidas necesarias para realizar el mercado único, prestando atención a la aplicación por parte de los Estados miembros. No obstante, una aplicación cuidadosa de la política de competencia, necesaria como motor de innovación y equidad, no debería impedir el crecimiento de las empresas de la UE;

1.11. se aplique cuanto antes la Estrategia para el Mercado Digital, acompañada de una política de empleo específica;

1.12. se adopte una actitud abierta y realista hacia tecnologías y modelos de negocio nuevos y rompedores, haciendo hincapié en brindar a la sociedad, incluidas las empresas, la oportunidad de beneficiarse de nuevas posibilidades;

1.13. se tomen medidas para reactivar y consolidar el diálogo con la sociedad civil a todos los niveles, para facilitar el cambio, abordar los problemas sociales y evitar conflictos;

1.14. se creen vías flexibles entre el trabajo y la educación, como los puestos de aprendiz y el aprendizaje en el trabajo. En muchos Estados miembros debería valorarse en mayor medida la formación profesional;

1.15. se alcance el liderazgo en la economía circular e hipocarbónica para beneficiar a nuestras economías. Deben adoptarse políticas que apoyen tanto el desarrollo de nuevas empresas innovadoras como la costosa transformación de la fabricación con alto consumo energético, a fin de evitar la pérdida de inversiones y la fuga de carbono;

1.16. se estudien los obstáculos que impiden transformar los actuales importantes superávits de ahorro privado en inversiones productivas en la industria y las infraestructuras;

1.17. la ayuda de la UE se destine principalmente a impulsar la innovación, desarrollar las pymes, ayudar a las regiones con problemas y empoderar a las personas. El efecto palanca en la financiación privada debería ser un criterio importante;

1.18. se garanticen recursos adicionales para la I+D y las políticas de innovación en el próximo marco financiero. Estas políticas deben dirigirse en mayor medida a la asimilación de nuevas tecnologías, la expansión de las empresas y los éxitos del mercado, y no deben excluir a ninguna empresa, cualquiera que sea su tamaño;

1.19. las estadísticas oficiales reflejen mejor las nuevas características de la economía, como los límites difusos entre los sectores y las nuevas formas de actividad económica. Es necesario un método común para calcular el valor añadido procedente de la industria y los servicios;

1.20. se emprenda un nuevo proceso de reflexión abierta sobre la mayoría de los objetivos e indicadores pertinentes para la política industrial, tanto a nivel macroeconómico como a niveles menos agregados, además de considerar el objetivo del 20 %

1.21. se mejore la gobernanza con el fin de integrar las políticas y garantizar la coherencia a través del proceso de toma de decisiones, ya sea otorgando mayor peso al Consejo de Competitividad o de cualquier otro modo.

1.22. se valoren positivamente el Día de la Industria y la Mesa Redonda Industrial de Alto Nivel, puesto que contribuyen a una mayor aceptación de la estrategia entre las partes interesadas. No obstante, el diálogo con la industria no debe limitarse a estas disposiciones.

## 2. Introducción

2.1. La industria es **la columna vertebral** de la economía europea. Proporciona el 24 % de los empleos en la UE – 32 millones de puestos de trabajo directos y 21 millones indirectos–, principalmente en el sector de los servicios. El nivel salarial de estos puestos de trabajo es relativamente elevado, tanto para los trabajadores altamente cualificados como los menos cualificados. Los productos manufacturados representan el 75 % de las exportaciones. El crecimiento industrial se extiende a todos los sectores de la economía. La industria también es la cuna de innovaciones en todos los sectores, incluidas soluciones a numerosos cambios en la sociedad. No obstante, el aumento de las interconexiones entre fabricación y servicios, así como la integración dentro de las cadenas de valor, conforman la esencia del valor añadido en nuestras economías.

2.2. Tras muchos años de declive, la producción industrial, las exportaciones y el empleo en Europa parecen ahora encontrarse en el camino de la recuperación. Aun así, esta recuperación no es completa y la **competitividad** de la industria europea no es satisfactoria. A menudo se apunta a los impuestos y los precios energéticos relativamente elevados, la inversión insuficiente, en términos tanto reales como intangibles, el lento crecimiento de la productividad, las brechas en materia de innovación respecto de los competidores y la escasez de capacidades, así como la debilitada demanda interna.

2.3. Las **megatendencias** que afectan a la industria son, en particular:

- el desarrollo tecnológico revolucionario y la digitalización con todas sus aplicaciones, pero también la nanotecnología, los nuevos materiales, las tecnologías basadas en las ciencias de la vida, etc.;
- las crecientes obligaciones en materia de medio ambiente, incluida la mitigación del cambio climático;
- la generalización de niveles de vida más elevados, el envejecimiento de la población y la urbanización;
- la globalización, con mercados abiertos y producción en cadenas de valor, pero también el emprendimiento estatal agresivo y el proteccionismo.

Estas tendencias bien conocidas ofrecen enormes oportunidades para la industria europea. También pueden suponer graves riesgos para la sociedad y la industria si no se reacciona ante ellas de manera adecuada y satisfactoria.

## 3. Observaciones generales

3.1. El **CESE acoge con satisfacción** la Comunicación de la Comisión y coincide en gran medida con su análisis de la situación y con los desafíos a los que se enfrenta la industria europea. La Comunicación constituye principalmente una actualización de las propuestas existentes, con una serie de nuevas acciones que presentará la actual Comisión. No obstante, es preciso garantizar la continuidad y la previsibilidad a largo plazo de la política. La Comisión debe desarrollar urgentemente una estrategia más a largo plazo, con la que también deberán estar plenamente comprometidos todos los Estados miembros.

3.2. **El CESE observa con satisfacción** que la Comisión es coherente a la hora de presentar un enfoque respecto de la política industrial que el Comité viene proponiendo desde hace años. En lugar de desarrollar legislación en numerosos ámbitos políticos que afectan a la industria, sin apenas tener en cuenta las consecuencias para esta última y su punto de vista, el planteamiento actual consiste en integrar estos ámbitos políticos, dando prioridad al desarrollo.

3.3. Durante los últimos años, el CESE ha **emitido dictámenes** sobre las propuestas de la Comisión relativas a diferentes sectores industriales y ámbitos políticos<sup>(1)</sup>. Estos dictámenes aún revisten especial pertinencia en el contexto de la Comunicación. En el presente dictamen, el CESE desea destacar algunos aspectos actualmente relevantes de la política industrial, y añadir algunos comentarios nuevos.

3.4. Las **empresas** se enfrentan a una necesidad sin precedentes por adaptarse, con frecuencia de manera radical. Deben familiarizarse rápidamente con las nuevas tecnologías y traducirlas en una mayor productividad y productos innovadores, para tener éxito en mercados cada vez más competitivos. Posicionarse bien, preferentemente en el núcleo de una cadena de valor internacional, es imperativo para muchas empresas. Las pymes pueden y deben esforzarse por desempeñar un papel importante e innovador en estas cadenas, que se articulan, en su mayor parte, en torno a las grandes empresas que poseen los recursos y redes necesarios.

3.5. Aparecerán nuevas **industrias**. La digitalización da lugar a innumerables redes e interacciones nuevas, promoviendo nuevas gamas de productos y servicios, que cada vez se ajustan con más precisión a las necesidades de los clientes. A fin de crear las condiciones necesarias para la expansión de las tecnologías de producción, productos y servicios, así como el crecimiento de las empresas emergentes, deben adoptarse políticas adecuadas a nivel de la UE, ya que las cadenas de valor no se circunscriben a países individuales. Por otra parte, las diferencias entre los Estados miembros y las regiones requieren medidas específicas.

3.6. **Todas las empresas** deben actualizar constantemente sus operaciones. No es posible mantener mediante subvenciones a empresas desfasadas y no rentables. No obstante, Europa requiere una amplia gama de industrias para satisfacer las necesidades de la sociedad, razón por la cual deberían desarrollarse estrategias específicas para los sectores con problemas particulares.

3.7. Las **personas** se sitúan en el centro del cambio. Sin trabajadores cualificados y dedicados no hay industria. Si bien es preciso aprovechar las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías e innovaciones, la digitalización y otras tecnologías revolucionarias incidirán en la estructura del mercado laboral, con menos puestos de trabajo en el sector manufacturero y más especialistas en TI. También cambiarán los conceptos de organización y gestión del trabajo, por lo que se verá afectada la calidad de los empleos, que serán menos peligrosos, pero también más intensos y flexibles.

3.8. Es preciso evaluar adecuadamente los **efectos sobre el empleo** de las perturbaciones tecnológicas y reforzar el conjunto de herramientas para anticipar el cambio. El reto de adaptar los mercados laborales a los cambios estructurales será inmenso: proporcionar seguridad en el empleo o nuevas opciones de empleo en la medida de lo posible, ofrecer protección social a las personas necesitadas y prevenir el declive de regiones enteras. Es necesario aumentar la dotación del Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización y ampliar su alcance para cubrir también la repercusión de los cambios tecnológicos. Las relaciones laborales a todos los niveles y, en particular, el diálogo social a nivel empresarial, con la participación de los trabajadores, son factores clave para facilitar las transformaciones industriales, contribuyendo al mismo tiempo a la aceptación del cambio y la prevención de conflictos.

3.9. La **educación y la formación** son instrumentos y motores necesarios para la transición industrial. Todos los trabajadores deben actualizar sus competencias, en especial las capacidades digitales. Muchos requieren formación en profesiones relativamente nuevas. La velocidad de los cambios tecnológicos constituye un gran desafío para mantener los programas educativos y las cifras en consonancia con las cambiantes necesidades de la industria. Las soluciones de aprendizaje en el trabajo, como el exitoso sistema dual de Alemania, deberían aplicarse de manera mucho más general. En algunos Estados miembros, al menos, se debería proceder a una reevaluación de la formación profesional. Asimismo, sería necesario aumentar el atractivo de las materias CTIM (ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas).

3.10. Las políticas **macroeconómica** e industrial se refuerzan mutuamente. La actual expansión económica representa una oportunidad para modernizar el transporte, la energía y la infraestructura digital, mejorar la I+D para que genere productos innovadores de éxito, y equilibrar el desarrollo regional. Una combinación adecuada de políticas macroeconómicas e industriales debería prolongar la recuperación y proteger la economía y la industria frente a cualquier cambio desfavorable de la coyuntura.

---

<sup>(1)</sup> Por ejemplo, DO C 327 de 12.11.2013, p. 82; DO C 12 de 15.1.2015, p. 23; DO C 389 de 21.10.2016, p. 50; DO C 311 de 12.9.2014, p. 47; DO C 383 de 17.11.2015, p. 24.

3.11. Las **inversiones** en la industria europea aún se sitúan en un nivel preocupantemente bajo, al tiempo que existe un gran superávit de ahorro en la UE que no se ha convertido en inversión productiva. Las razones que han llevado a esta situación deberían estudiarse a fondo, sobre todo porque la transformación industrial requiere ingentes inversiones. No obstante, es evidente que los inversores, tanto nacionales como extranjeros, se sienten atraídos únicamente cuando concurren unas condiciones marco que dan paso a un nivel de competitividad adecuado.

3.12. No obstante, existen algunos indicios de **posibles tendencias positivas** en materia de inversión. En un mundo que se enfrenta a una enorme inestabilidad política, la UE es un lugar seguro y estable para invertir. Debido a la creciente demanda, la producción en algunas industrias está alcanzando la plena utilización de la capacidad. Esto activará inversiones en nuevas capacidades, esperamos, en Europa.

3.13. Las limitaciones **medioambientales** y climáticas, en particular el Acuerdo de París sobre el cambio climático, afectan a todas las empresas. Las economías hipocarbónica y circular están generando muchas oportunidades de negocio. La aspiración de la UE de asumir el liderazgo en este ámbito puede redundar en beneficio de las industrias europeas en los mercados mundiales. En particular, las industrias con un alto consumo de recursos y energía tienen que realizar cambios tecnológicos fundamentales, que deben basarse en políticas ambiciosas a fin de evitar la pérdida de inversiones y la fuga de carbono. La demanda de electricidad a precios competitivos aumentará de manera significativa como consecuencia de la transición del sector manufacturero y el transporte hacia combustibles no fósiles.

3.14. **La cooperación** entre todos los agentes —la UE, los gobiernos de los Estados miembros, las autoridades, las regiones, las universidades y las escuelas, las partes interesadas y las empresas— podría y debería ser mejor. Por ejemplo, se debe mejorar la colaboración entre las empresas y las universidades. Las escuelas deben recurrir a las empresas para que ayuden con programas educativos y períodos de aprendizaje oportunos. Y, lo que es más importante, los Estados miembros deberían cooperar mediante una aplicación y ejecución rápidas de las políticas y la legislación acordadas.

3.15. Los actuales **métodos estadísticos** no devuelven una imagen oportuna y útil de la situación industrial en Europa. La división sectorial entre fabricación, servicios y otras actividades productivas está desfasada. Una parte considerable de la actividad económica no está incluida en el cálculo del PIB. Las estadísticas sobre importaciones y exportaciones no describen bien la actividad industrial en un momento en que prácticamente la mitad de la producción industrial forma parte de las cadenas de valor mundiales. Se requiere con carácter urgente un método común para calcular el valor añadido y la interconexión entre industria y servicios.

3.16. El CESE considera que el objetivo del 20 % del PIB para la industria debe completarse con **objetivos e indicadores** más pertinentes, que reflejen mejor todos los aspectos del desarrollo industrial.

3.17. Es necesario reforzar la **gobernanza** de la integración de las políticas que repercuten en la competitividad y el desarrollo de la industria, también entre los Estados miembros. Es importante legislar mejor —es decir, aplicar leyes previsibles, rentables y basadas en pruebas— y llevar a cabo evaluaciones de impacto *ex ante* y transparentes. Debería garantizarse la coherencia en todo el proceso de toma de decisiones, reforzando el papel del Consejo de Competitividad o con otras disposiciones institucionales. Es necesario acabar con los planteamientos compartimentados, tanto a escala nacional como de la UE, con el fin de responder a la dinámica acentuada de la economía mundial.

#### 4. Observaciones específicas

4.1. **Fortalecer la industria europea:** el CESE está de acuerdo con la necesidad de aplicar una visión integral y prospectiva a la industria europea. Para fortalecer la industria europea, el objetivo general de la acción de la UE debería ser crear un marco jurídico previsible y que funcione bien, que incentive la innovación y ayude a que la industria ofrezca soluciones a los cambios de la sociedad. Debería añadir valor con efectos medibles en materia de crecimiento y empleo, llevarse a cabo con una carga administrativa mínima y extender sus beneficios al conjunto de la sociedad.

4.2. **El mercado único:** el CESE acoge con satisfacción el planteamiento de empoderar a las personas y las empresas y expresa su acuerdo con las acciones propuestas para reforzar el mercado único, incluido el mercado de capitales. La mejora de la normalización y la autorregulación son ámbitos importantes de actuación. Y, lo que es más importante aún, los Estados miembros deben atender a su obligación de cumplir y hacer cumplir la normativa. La aplicación vigilante de la política de competencia es esencial para la innovación y la formación de los precios. La vigilancia de la Comisión en relación con los grandes agentes globales goza de una gran aprobación. Sin embargo, no se debería impedir el crecimiento de las empresas europeas; el tamaño medio de las sociedades cotizadas de la UE (excluido el Reino Unido) es de tan solo la mitad del tamaño de la sociedad estadounidense media. Se trata de una cuestión de interpretar la definición del mercado pertinente en la aplicación del Derecho de competencia.

4.3. **La era digital:** la digitalización implica un verdadero cambio de paradigma, con consecuencias para el conjunto de la sociedad, y también presenta una vertiente geopolítica. El CESE ya ha formulado observaciones detalladas sobre la digitalización en otros dictámenes, en los que se han abordado los datos masivos, la tecnología 5G, la fabricación avanzada, la robótica, etc. Las estrategias de la UE para un mercado único digital, la digitalización de la industria europea, la ciberseguridad y la inteligencia artificial son de vital importancia. Una importante cuestión de principio es el modo de establecer un equilibrio adecuado entre, por una parte, el uso y el aprovechamiento de las nuevas tecnologías rompedoras y, por otra, la necesidad de garantizar la seguridad y la equidad. Se debe poner el foco en ofrecer a la sociedad, también a las empresas, la oportunidad de beneficiarse de las nuevas posibilidades, manteniendo una actitud abierta y realista.

4.4. **Sociedad hipocarbónica y circular:** el mantenimiento del liderazgo en estos ámbitos constituye un gran desafío en un entorno cada vez más competitivo. Sin embargo, el liderazgo no debería ser un objetivo en sí mismo; más bien, este debería beneficiar a nuestras economías y sociedades. Es necesario apoyar la transición energética, pero los precios de la energía deben ser competitivos para la industria.

4.5. **Inversiones:** los numerosos instrumentos de la UE para apoyar las inversiones —ya sean reales o intangibles— deberían destinarse sobre todo a impulsar la innovación, a ayudar al aumento de escala de las pymes, a apoyar a las regiones con problemas, a mejorar las infraestructuras y a empoderar a las personas a través de la educación y la formación. Las pymes necesitan aún más ayuda para encontrar la fuente adecuada entre las numerosas posibilidades diferentes, así como procesos mucho más sencillos de solicitud y notificación. Un criterio importante debería ser el efecto palanca en la inversión privada. Se acogerán favorablemente todas las propuestas destinadas a reorientar la asignación de capitales hacia inversiones a largo plazo y medidas que contribuyan al crecimiento sostenible, incluidas las propuestas que se esperan del Grupo de alto nivel sobre la financiación sostenible<sup>(2)</sup>.

4.6. **Innovación:** el CESE conviene en que las políticas deben dirigirse en mayor medida a la adopción de nuevas tecnologías, la expansión empresarial y el éxito del mercado, así como la colaboración dentro de las agrupaciones de empresas regionales y entre ellas. Ninguna empresa debe verse excluida, cualquiera que sea su tamaño. Deberían asignarse muchos más recursos al programa sucesor de Horizonte 2020 en el próximo marco financiero. Siempre que sea posible, la primera aplicación industrial de I+D que se haya financiado con fondos públicos debería tener lugar dentro de la UE. Debería aprovecharse plenamente el potencial de la contratación pública mediante la inclusión de criterios de innovación, protección del medio ambiente y responsabilidad social en los procedimientos de adjudicación de contratos, aplicando sistemáticamente el principio de la oferta económicamente más ventajosa.

4.7. **La dimensión internacional:** el comercio debe ser abierto, pero también justo y sostenible. El acceso a los mercados mundiales y las materias primas resulta crucial para la industria, por lo que es necesario seguir desarrollando la red de acuerdos comerciales. El CESE insta a la Comisión a que recurra activamente a los instrumentos disponibles para luchar contra las prácticas comerciales desleales. Debería prestarse especial atención a las nuevas formas de proteccionismo por parte de países no pertenecientes a la UE. La UE debería promover sus normas medioambientales y sociales en el contexto de los acuerdos comerciales. En cuanto al control de las inversiones extranjeras directas, es importante identificar los riesgos de amenaza para la seguridad o el orden público. Al mismo tiempo, cuando se requieran más inversiones en las empresas de la UE, deberían acogerse favorablemente las inversiones extranjeras directas, que también dan muestra del potencial de Europa.

4.8. **Asociaciones:** el CESE celebra la introducción de un Día de la Industria anual y de la Mesa Redonda Industrial de Alto Nivel, y anuncia su gran interés por participar en ambos. Este enfoque debe comprender todos los ámbitos de la política industrial, con el fin de aumentar la aceptación de la estrategia entre las partes interesadas. No obstante, el diálogo con la industria no debe limitarse a estas disposiciones. Se requiere una mayor transparencia y colaboración, en especial al iniciar las evaluaciones de impacto.

Bruselas, 15 de febrero de 2018.

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

---

<sup>(2)</sup> DO C 246 de 28.7.2017, p. 8.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Decisión 2003/17/CE del Consejo en lo que respecta a la equivalencia de las inspecciones sobre el terreno realizadas en Brasil en cultivos productores de semillas de plantas forrajeras y de cereales, y a la equivalencia de dichas semillas producidas en Brasil, y por lo que respecta a la equivalencia de las inspecciones realizadas en Moldavia en cultivos productores de semillas de cereales, de hortalizas y de plantas oleaginosas y textiles, y a la equivalencia de dichas semillas producidas en Moldavia»**

[COM(2017) 643 final — 2017/0297 (COD)]

(2018/C 227/11)

Ponente: **Emilio FATOVIC**

Consulta	Parlamento Europeo, 16.11.17
Fundamento jurídico	Artículos 43, apartado 2, artículo 114, apartado 1, y artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Decisión de la Mesa del Comité:	5.12.2018
Sección competente	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobación en sección	6.2.2018
Aprobación en el pleno	14.2.2018
Pleno n.º	532
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	140/0/8

## 1. Contexto y propuesta de la Comisión

1.1. La Decisión 2003/17/CE del Consejo otorga la equivalencia a determinados terceros países en lo que respecta a las inspecciones sobre el terreno y la producción de semillas de determinadas especies <sup>(1)</sup>.

1.2. Tales disposiciones referentes a las semillas recolectadas y controladas en esos países ofrecen las mismas garantías que las aplicables a las semillas recolectadas y controladas en la UE en lo que respecta a características, examen, identificación, marcado y control.

1.3. Brasil y Moldavia no figuran entre los terceros países considerados en la Decisión 2003/17/CE y, por tanto, las semillas recolectadas en ambos países no pueden importarse en la UE. Por consiguiente, ambos países han solicitado a la Comisión que incluya en el ámbito de aplicación de su Decisión algunas de sus producciones de semillas (Brasil: semillas de plantas forrajeras y de cereales; Moldavia: semillas de cereales, de hortalizas y de plantas oleaginosas y textiles), a fin de obtener la equivalencia y la posibilidad de exportarlas a la UE.

1.4. A raíz de estas solicitudes, la Comisión examinó la legislación de Brasil y de Moldavia sobre el tema. A continuación auditó las inspecciones sobre el terreno y los sistemas de certificación de semillas para siembra de ambos países. Finalmente, llegó a la conclusión de que sus requisitos y sistemas equivalían a los de la UE y que ofrecían las mismas garantías <sup>(2)</sup>.

1.5. Por consiguiente, en ambos casos, la Comisión consideró apropiado que determinadas semillas de Brasil y Moldavia se considerasen equivalentes a los mismos tipos de semillas recolectadas, producidas y controladas en la UE. El reconocimiento también puede efectuarse mediante una Decisión adoptada por el Parlamento Europeo y el Consejo.

<sup>(1)</sup> De conformidad con las Directivas 66/401/CEE, 66/402/CEE, 2002/54/CE y 2002/57/CE.

<sup>(2)</sup> En consonancia con las normas de la ISTA (International Seed Testing Association).

## 2. Consideraciones y recomendaciones

2.1. El CESE toma nota del resultado positivo de las auditorías que la Comisión realizó en Brasil y Moldavia de conformidad con los requisitos establecidos en el anexo II a la Decisión 2003/17/CE, con el fin de reconocer la equivalencia de los requisitos jurídicos y los controles oficiales para la certificación de las semillas.

2.2. El CESE, en consonancia con sus anteriores dictámenes<sup>(3)</sup> en la materia y de conformidad con lo planteado por la Comisión, las partes interesadas y los Estados miembros, está de acuerdo con la acción legislativa sometida a examen. Por otra parte, el Comité está de acuerdo con el hecho de que el reconocimiento de la equivalencia puede resultar beneficioso para las empresas de semillas de la UE que operan en Brasil y Moldavia, para los posibles importadores en la UE de semillas procedentes de dichos países y para los agricultores de la UE que, por consiguiente, podrán tener acceso a una gama más amplia de semillas.

2.3. El Comité solo emite una reserva sobre la propuesta de reconocer a Moldavia la equivalencia de las semillas de hortalizas. Esas semillas, reguladas por la Directiva 2002/55/CE, se comercializan exclusivamente como categoría «estándar», que no requiere la certificación oficial para poder comercializarse, sino la autocertificación expedida por el productor, para pasar al eventual control de las características y calidad del producto solo después de la fase de comercialización. Este sistema se basa en la asunción de responsabilidad por parte del productor, que está bien identificado y localizado por estar establecido en el territorio de la UE. Por supuesto, la trazabilidad y el control no serán fáciles en el caso de los productores no establecidos en la UE. Sobre tal problemática objetiva se ha basado hasta ahora la decisión de la UE de no conceder el reconocimiento de la equivalencia de las semillas de hortalizas de algún tercer país. Por ello, el Comité emite ciertas críticas y aboga por una revisión más precisa por parte de la Comisión.

2.4. El CESE admite que, como sostiene la Comisión, el reconocimiento de las técnicas de certificación de los productos sometidos a examen es una medida de carácter técnico. Sin embargo, como la apertura del mercado europeo a los productos de terceros países puede generar un impacto económico y social, el Comité recomienda que se lleve a cabo una evaluación de impacto para verificar que los productores europeos y, en particular, las microempresas y pequeñas empresas, no se ven perjudicados por esta medida.

2.5. En efecto, el CESE recuerda a la Comisión que actualmente más del 60 % del mercado de las semillas esté en manos de un número reducido de grandes multinacionales. La apertura a terceros países, en los que las producciones están bajo el control de las mismas empresas, podría agravar aún más las condiciones de los pequeños productores y agrupaciones, con un impacto significativo también en la resiliencia económica y social de muchas comunidades locales con una vocación productiva específica. Esto, en los casos más graves, podría favorecer los casos de despoblación de las comunidades rurales, con consecuencias incluso sobre la biodiversidad de los cultivos y producciones agroalimentarias europeas, ya que, suelen ser precisamente las pequeñas empresas las que preservan de la extinción determinados tipos de semillas antiguas y tradicionales<sup>(4)</sup>.

2.6. Por otra parte, el CESE reitera su llamamiento a la Comisión para que evalúe de manera global los procesos productivos seguidos en terceros países, al tiempo que recuerda que los productos con precios más competitivos ocultan casos de explotación laboral e incluso de trabajo infantil. Este planteamiento parece indispensable e irrenunciable en un momento en el que la UE participa activamente en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 de las Naciones Unidas. De hecho, la UE es el primer importador y exportador mundial de productos agroalimentarios y está llamado a hacer valer su propio papel en el marco de los acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales a fin de promover la mejora de la calidad de vida y de trabajo de los ciudadanos y trabajadores de terceros países para luchar contra las formas de competencia desleal<sup>(5)</sup>.

2.7. Por último, el CESE espera que esta Decisión entre en vigor solo en caso de una plena reciprocidad de equivalencia y reconocimiento de los mismos productos europeos, de modo que las empresas del sector puedan tener más posibilidades de crecimiento y desarrollo. Esto estaría en consonancia con las solicitudes específicas formuladas por las partes interesadas en la fase de consulta.

Bruselas, 14 de febrero de 2018.

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

<sup>(3)</sup> DO C 74 de 23.3.2005, p. 55, DO C 351 de 15.11.2012, p. 92.

<sup>(4)</sup> Se valora esta reflexión porque la consulta pública en línea promovida por la Comisión solo ha recibido tres respuestas, dos de las cuales procedían de ciudadanos privados, lo que confirma que los procesos decisorios se han compartido solo con las grandes partes interesadas a escala europea.

<sup>(5)</sup> DO C 173 de 31.5.2017, p. 20, punto 1.6.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a un marco para la libre circulación de datos no personales en la Unión Europea»**

[COM(2017) 495 final — 2017/0228 (COD)]

(2018/C 227/12)

Ponente: **Jorge PEGADO LIZ**

Consultas	Parlamento Europeo, 23.10.2017 Consejo de la Unión Europea, 24.10.2017
Fundamento jurídico	Artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	5.2.2018
Aprobado en el pleno	15.2.2018
Pleno n.º	532
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	163/3/4

## 1. Conclusiones y recomendaciones

### 1.1. Conclusiones

1.1.1. El CESE señaló ya en varios dictámenes anteriores la necesidad de una iniciativa legislativa sobre la libre circulación de datos no personales, ya que se trata de un requisito previo fundamental para alcanzar los objetivos de la Agenda Digital y la realización del mercado único digital.

1.1.2. Esta propuesta de la Comisión representa, por el momento, el componente jurídico más importante del futuro de la política europea para el desarrollo de la economía de los datos y sus repercusiones en el crecimiento económico, la investigación científica, el desarrollo de nuevas tecnologías, especialmente en el marco de la inteligencia artificial, la computación en nube, los metadatos y la internet de las cosas, la industria y los servicios en general y los servicios públicos, en particular.

1.1.3. El CESE considera, sin embargo, que esta propuesta peca de tardía y, además, que su ámbito de aplicación, excesivamente restringido, la vaguedad y falta de firmeza de los mecanismos anunciados y, principalmente, la falta de ambición y de voluntad y determinación políticas van a socavar sus objetivos.

1.1.4. De hecho, por lo que se refiere al primer y más importante de sus objetivos —mejorar la movilidad transfronteriza de los datos no personales en el mercado único—, el CESE, a diferencia de la Comisión, no considera suficiente, en una primera fase, limitarse a requerir a los Estados miembros que le notifiquen «cualquier proyecto de acto que introduzca un nuevo requisito de localización de datos o modifique uno existente» para, tan solo doce meses después de la entrada en vigor del Reglamento, lo que no está previsto que ocurra antes de finales de 2018 en el mejor de los casos, obligar a los Estados miembros a velar «por que se derogue cualquier requisito de localización de datos que no se ajuste a» la norma de no prohibición o restricción de la libre circulación de dichos datos, y siempre por motivos de seguridad pública.

1.1.5. En cuanto al segundo objetivo indicado —«garantizar que no se vean afectados los poderes de las autoridades competentes para solicitar y recibir acceso a los datos a efectos de control normativo»—, el CESE no admite que la propuesta se limite a poner en marcha un procedimiento de cooperación entre las autoridades competentes de cada Estado miembro, con la creación de una red de puntos únicos de contacto que servirá de enlace con los puntos únicos de contacto de los demás Estados miembros y con la Comisión en cuanto a la aplicación del Reglamento.

1.1.6. Por último, por lo que respecta al tercer objetivo —«facilitar que los usuarios profesionales de los servicios de almacenamiento o tratamiento de datos puedan cambiar de proveedores de servicios y trasladar sus datos»—, el CESE rechaza que la Comisión se limite a asumir el compromiso de fomentar y facilitar «la elaboración de códigos de conducta autorreguladores a escala de la Unión», en una materia para cuya regulación solo deberían contemplarse medidas legislativas, sin siquiera proponer unas «directrices» para la elaboración de dichos códigos de conducta.

1.1.7. Por todas estas razones, el CESE no puede dar su aprobación al documento en su versión actual. El CESE solo se muestra dispuesto a dar el visto bueno a la propuesta objeto de examen siempre que, y en la medida en que, sea modificada en consonancia con las sugerencias de cambios citadas y sea considerada claramente un máximo común denominador aceptable tanto por los Estados miembros como por las partes interesadas, pero entendiendo siempre que se trata del primer paso de una evolución futura a formas más ambiciosas de realización efectiva de una verdadera libre circulación de los datos no personales en el mercado único digital de la Unión Europea.

1.1.8. Y, aun así, solo a condición de que, en dicha evolución, se tengan debidamente en cuenta los aspectos internacionales de una economía mundial en la que ha de encuadrarse necesariamente la iniciativa sometida a examen.

## 1.2. Recomendaciones

1.2.1. En este sentido, el CESE recomienda a la Comisión que revise su propuesta al objeto de aproximar significativamente los términos definidos a la opción 3, que es la que el CESE favorece, en detrimento de la subopción 2a elegida.

Además, recomienda encarecidamente a la Comisión que, en particular, integre en su propuesta las sugerencias que se formulan en los puntos 3.4.1 (fecha de entrada en vigor), 3.4.2 (no existe un procedimiento obligatorio en caso de incumplimiento), 3.6 (falta de directrices sobre los códigos de conducta), 3.7 (no se tiene en cuenta la preocupación por la clasificación de los metadatos) y 3.8 (no se tiene en cuenta la naturaleza global y transeuropea de la economía digital) y, en particular, por lo que respecta a la necesidad de prever un procedimiento específico para el caso de incumplimiento por parte de los Estados miembros.

1.2.2. El CESE insta, además, a la Comisión a que acoja favorablemente las distintas propuestas de mejora que presenta, en concreto, sobre algunos artículos de la propuesta de Reglamento objeto de examen.

1.2.3. También recomienda encarecidamente a la Comisión que integre en su propuesta las modificaciones sugeridas en la posición de la Presidencia del Consejo de diciembre, con las que se declara de acuerdo en razón de la mejora intrínseca que representan y la posibilidad de dar visibilidad a la propuesta.

## 2. Breve resumen y contexto general

### 2.1. Resumen de la propuesta y de su exposición de motivos

2.1.1. La Comisión justifica la necesidad y la proporcionalidad de la propuesta de Reglamento<sup>(1)</sup> en los siguientes argumentos:

- mejorar la movilidad de los datos no personales a través de las fronteras en el mercado único, limitada en la actualidad en muchos Estados miembros por las restricciones de localización o inseguridad jurídica en el mercado;
- garantizar que no se vean afectados los poderes de las autoridades competentes para solicitar y recibir acceso a los datos a efectos de control normativo; y
- facilitar que los usuarios profesionales de los servicios de almacenamiento o tratamiento de datos puedan cambiar de proveedores de servicios y trasladar sus datos.

2.1.2. La Comisión considera que la propuesta cumple la norma de la subsidiariedad en la medida en que, cuando se trata de asegurar la libre circulación de datos en la Unión, los «Estados miembros no pueden alcanzar a escala nacional el objetivo de la presente propuesta para garantizar el funcionamiento correcto del mercado interior de los servicios antes mencionados, que no se limita al territorio de un Estado miembro y a la libre circulación de datos no personales dentro de la Unión, ya que el problema central es la movilidad transfronteriza de datos».

<sup>(1)</sup> COM(2017) 495 final, 13.9.2017.

2.1.3. Pero también la considera proporcional en la medida en que «busca un equilibrio entre la legislación de la UE y los intereses de seguridad pública de los Estados miembros, así como un equilibrio entre la legislación de la UE y la autorregulación por el mercado».

## 2.2. Contexto jurídico y político

2.2.1. Desde el punto de vista jurídico, la Comisión ponderó tres opciones que presenta de forma sintética en la exposición de motivos, al resumir los estudios de «evaluación de impacto» *ex ante* y las consultas a las «partes interesadas» llevadas a cabo durante la preparación del texto legislativo <sup>(2)</sup>, opciones que pueden sintetizarse como sigue:

**Opción 1:** «se componía de directrices y/o autorregulación para abordar los diferentes problemas observados e implicaba el refuerzo del control del cumplimiento con respecto a las diferentes categorías de restricciones injustificadas o desproporcionadas en materia de localización de datos impuestas por los Estados miembros».

**Opción 2:** «establecía los principios jurídicos referentes a los diferentes problemas observados y preveía la designación de puntos de contacto únicos por los Estados miembros y la creación de un grupo de expertos para discutir enfoques y prácticas comunes y ofrecer una orientación sobre los principios establecidos en el marco de la opción».

**Opción 3:** «consistía en una iniciativa legislativa detallada para establecer, entre otras cosas, valoraciones (armonizadas) predefinidas de lo que constituye una restricción (in)justificada y (des)proporcionada en materia de localización de datos y un nuevo derecho de traslado de datos».

2.2.2. Habida cuenta de las divergencias con el Comité de Control Reglamentario, que emitió dos dictámenes negativos sobre las propuestas de la Comisión, y pese a que la mayoría de las partes interesadas considera que la opción de la iniciativa legislativa (opción 3) sería el instrumento más adecuado, se concibió por razones de mera estrategia política, una

**Subopción 2a:** «para permitir la valoración de una combinación de normas legislativas por las que se establecen el marco de la libre circulación de los datos y los puntos de contacto únicos y un grupo de expertos, así como las medidas de autorregulación relativas al traslado de datos».

La Comisión considera que esta opción garantizará «la eliminación efectiva de las injustificadas restricciones de localización existentes» e impedirá «eficazmente las futuras»; además, «fomentará el uso transfronterizo e intersectorial de los servicios de almacenamiento o tratamiento de datos, así como el desarrollo del mercado de datos» y, en consecuencia, «contribuirá a transformar la sociedad y la economía y a abrir nuevas oportunidades para la ciudadanía, las empresas y las administraciones públicas europeas».

2.2.3. Así, presenta una propuesta de **Reglamento** que considera puede «garantizar la aplicación de normas uniformes para la libre circulación de datos no personales en toda la Unión al mismo tiempo», lo que «es especialmente importante para eliminar las restricciones existentes y evitar que los Estados miembros puedan promulgar otras nuevas».

2.2.4. La propuesta sometida a examen tiene su origen en los recientes avances tecnológicos digitales, que permiten almacenar y utilizar grandes cantidades de datos de un modo cada vez más eficiente, generando economías de escala y aportando a los usuarios beneficios en forma de rapidez de acceso, mayor conectividad y mayor autonomía.

2.2.4.1. En particular, en su Comunicación «**La construcción de una economía de los datos europea**» <sup>(3)</sup>, la Comisión denunció el vínculo existente entre los obstáculos a la libre circulación de los datos y el retraso en el desarrollo del mercado europeo. De ahí que sintiera la necesidad de presentar una propuesta de marco jurídico que elimine el concepto de «controles fronterizos».

<sup>(2)</sup> Véase el documento SWD(2017) 304 final.

<sup>(3)</sup> Véase COM(2017) 9 final, de 10.1.2017, y el documento de trabajo adjunto SWD (2017) 2 final, de la misma fecha, sobre los que el CESE elaboró su Dictamen sobre el tema «*Crear una economía europea de los datos*», DO C 345 de 13.10.2017, p. 130.

Cabe señalar que solo en torno a la mitad de los Estados miembros respaldaron el documento informal sobre la iniciativa relativa a la libre circulación de los datos <sup>(4)</sup>, entre los que no se encuentran, en particular, ni Alemania ni Francia ni ninguno de los países del sur de la UE.

2.2.4.2. Esta cuestión se ha vuelto a abordar en la Comunicación de la Comisión relativa a la revisión intermedia de la aplicación de la Estrategia para el Mercado Único Digital — **Un mercado único digital conectado para todos** <sup>(5)</sup>, en la que la Comisión anuncia la publicación en 2017 de dos iniciativas legislativas, una sobre **la libre circulación de datos no personales en la UE**, objeto del presente dictamen, y otra sobre la accesibilidad y la reutilización de datos públicos y de datos recopilados con financiación pública, aún en fase de preparación en la Comisión.

2.2.4.3. Por último, el Dictamen «Mercado único digital: revisión intermedia» <sup>(6)</sup> del CESE «considera que la economía de los datos europea es uno de los sectores en los que resulta más evidente el desfase entre la UE y los líderes de la innovación digital mundial» y, en ese sentido, **«comparte la propuesta de crear un marco normativo**, a condición de que este tenga una aplicación correcta en el contexto de la computación en la nube, la inteligencia artificial y el internet de las cosas, que tenga en consideración la libertad contractual suprimiendo los obstáculos a la innovación y que la financiación asignada por la UE sea adecuada», es decir, que se trataría de la opción 3.

2.2.4.4. Esta propuesta de la Comisión representa, por el momento, **el componente jurídico más importante** del futuro de la política europea para el desarrollo de la economía de los datos y sus repercusiones en el crecimiento económico, la investigación científica, el desarrollo de nuevas tecnologías, especialmente en el marco de la inteligencia artificial, la computación en nube, los metadatos y la internet de las cosas, la industria y los servicios en general y los servicios públicos, en particular <sup>(7)</sup>.

### 3. Observaciones generales

3.1. El CESE toma nota del objetivo de la iniciativa propuesta, que ha apoyado en varios dictámenes anteriores, pues se trata de un requisito previo fundamental para alcanzar los objetivos de la Agenda Digital y la realización del mercado único digital.

3.2. Sin embargo, no puede dejar de manifestar su decepción por su ámbito de aplicación, excesivamente restringido, la debilidad de sus propósitos, la vaguedad y falta de firmeza de los mecanismos anunciados y, principalmente, la falta de ambición y de voluntad y determinación políticas.

Examinemos por qué.

3.3. Con el concepto de «libre circulación» de los datos no personales pretende la Comisión contrarrestar la mayoría de las políticas y prácticas actuales de los Estados miembros, que crean, imponen o autorizan obstáculos en cuanto a la localización de los datos para su almacenamiento o tratamiento, que considera, con razón, que no deben verse restringidos o prohibidos a menos que esté justificado por razones de seguridad pública <sup>(8)</sup>, y ello mediante el establecimiento de normas sobre

- a) requisitos de localización de los datos;
- b) disponibilidad de los datos para las autoridades competentes;
- c) y portabilidad de los datos para los usuarios profesionales.

3.4. Ahora bien, para que se cumpla el primero de los puntos mencionados —**requisitos de ubicación de los datos**—, la Comisión ha considerado suficiente, en una primera fase, requerir a los Estados miembros que le notifiquen «cualquier proyecto de acto que introduzca un nuevo requisito de localización de datos o modifique uno existente».

<sup>(4)</sup> <http://www.brukselaue.msiz.gov.pl/resource/76f021fe-0e02-4746-8767-5f6a01475099:JCR>.

<sup>(5)</sup> COM(2017) 228 final, de 10 de mayo de 2017, y el documento de trabajo adjunto, SWD (2017) 155 final.

<sup>(6)</sup> Mercado único digital: revisión intermedia (pendiente de publicación en el Diario Oficial).

<sup>(7)</sup> COM(2017) 495 final, Exposición de motivos, p. 4.

<sup>(8)</sup> Concepto recogido en el artículo 4, apartado 2, del TUE como responsabilidad exclusiva de los Estados miembros, pero cuya definición ha de buscarse en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (véase, por ejemplo, la sentencia del Tribunal de Justicia de 21.12.2016 en los asuntos acumulados C-203/15 y C-698/15, Tele2 Sveridge AB/Post-Och Telestyrelsen y Secretary of State for the Home Department/Tom Watson, Peter Brice y Geoffrey Lewis, en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1513080243312&uri=CELEX:62015CJ0203> (apartados 11 y 88-89) y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

3.4.1. Solo doce meses después de la entrada en vigor del Reglamento, lo que no está previsto que se produzca antes de finales de 2018, los Estados miembros están obligados a velar «por que se derogue cualquier requisito de localización de datos» que no cumpla la norma de no prohibición o restricción de la libre circulación de estos datos, salvo si lo consideran justificado por razones de seguridad pública. En tal caso, el Estado miembro deberá notificarlo a la Comisión indicando las razones por las que considera que la medida es conforme con dicha norma y, por lo tanto, debe seguir en vigor.

3.4.2. **No se establece ningún procedimiento específico en caso de incumplimiento por parte del Estado miembro.**

3.5. En cuanto al segundo punto —**disponibilidad de datos para las autoridades competentes**—, la propuesta no afecta a las competencias de las autoridades competentes de solicitar y recibir acceso a los datos para el desempeño de sus funciones de conformidad con el Derecho nacional o de la Unión.

**No obstante, añade una disposición importante:** «No podrá denegarse a las autoridades competentes el acceso a los datos alegando que están almacenados o tratados de otra forma en otro Estado miembro».

3.5.1. Ahora bien, para garantizar el ejercicio de este derecho, la propuesta se limita a presentar un procedimiento de cooperación entre las autoridades competentes de cada Estado miembro, similar a otros existentes en otros ámbitos, para lo cual se crea una **red de puntos únicos de contacto** que servirá de enlace con los puntos únicos de contacto de los demás Estados miembros y con la Comisión en cuanto a la aplicación del Reglamento, sin evaluar, no obstante, la eficacia de estos puntos de contacto ni la viabilidad de los costes que entrañan.

3.5.2. Sin embargo, en última instancia, corresponderá siempre a la **legislación procesal de cada Estado miembro** la aplicación de las medidas coercitivas necesarias para que la autoridad requerida conceda el acceso a un local de una persona física o jurídica, incluidos los equipos y medios de almacenamiento o de otro tratamiento de datos.

3.5.3. Es decir, en caso de incumplimiento más que probable, solo se podrá recurrir a los tribunales ordinarios de los Estados miembros, recurso que está sujeto a las conocidas demoras de la justicia, a sus costes exorbitantes y al azar de sus resultados.

3.6. Por último, por lo que respecta al tercer punto anteriormente mencionado —**la portabilidad de los datos para los usuarios profesionales**—, la Comisión se limita a fomentar y facilitar «**la elaboración de códigos de conducta autorreguladores a escala de la Unión**, con el fin de definir directrices sobre las mejores prácticas para facilitar el cambio de proveedor y garantizar que los proveedores proporcionen información suficientemente detallada, clara y transparente a los usuarios profesionales antes de firmar un contrato de almacenamiento y tratamiento de datos, en lo que atañe a» una serie de aspectos realmente estructurales y esenciales<sup>(9)</sup>.

3.6.1. Sin duda es muy criticable la mera remisión a mecanismos de autorregulación para **regular aspectos fundamentales que solo deberían abordarse mediante medidas legislativas**.

El CESE, a pesar de haber defendido siempre la corregulación como medio complementario especialmente importante en el marco jurídico de la Unión, no está de acuerdo con que principios y normas esenciales para la coherencia y armonización del Derecho de la Unión se dejen únicamente a la autorregulación, sin ningún tipo de parámetros o directrices.

Más grave aún es, por lo que respecta a la portabilidad, la limitación de la responsabilidad y la introducción de períodos de fidelización para el titular de los datos, con la posibilidad de supresión del contenido en caso de incumplimiento.

3.6.2. Más criticable es aún que la Comisión no haya propuesto al menos **un mecanismo de corregulación**, de acuerdo con el modelo y los parámetros en su momento definidos por el CESE<sup>(10)</sup>.

En este sentido, el CESE considera que el Reglamento sometido a examen debería establecer, como mínimo, un conjunto de normas fundamentales inherentes a las relaciones contractuales entre los prestadores de servicios y los usuarios, así como una lista negra de cláusulas prohibidas en virtud de la limitación del derecho a la portabilidad, con arreglo a los parámetros enunciados, en particular, en su Dictamen sobre la autorregulación y la corregulación.

<sup>(9)</sup> Véase el artículo 6, apartado 1, letras a) y b).

<sup>(10)</sup> Véase el Documento informativo INT/204, de 25.1.2005, sobre «La situación actual de la corregulación y la autorregulación en el mercado único» y el Dictamen de iniciativa «Autorregulación y corregulación» DO C 291 de 4.9.2015, p. 29.

3.6.3. Es inadmisibles que la Comisión no haya propuesto siquiera la elaboración de unas «directrices» para la elaboración de dichos códigos de conducta, como ha hecho en otros ámbitos, con el apoyo del CESE.

De hecho, en lo que se refiere a la portabilidad de los datos, algunas empresas han adoptado conductas que vulneran los derechos de los usuarios, como limitaciones a la titularidad de los datos o a la propiedad intelectual del contenido de los servicios en la nube, consentimiento para la recogida y el tratamiento de los datos —introducción de normas de consentimiento presunto—, así como pagos ocultos o derecho a suspender el servicio sobre la base de una decisión unilateral de la empresa.

3.6.4. Por último, la Comisión promete, **sin ofrecer ninguna alternativa de carácter legislativo**, revisar «la elaboración y la aplicación efectiva de estos códigos de conducta y el suministro real de información por los proveedores a más tardar dos años después de que empiece a aplicarse el presente Reglamento». **Y después, ¿qué?**

3.7. Hay que añadir que la limitación de la propuesta a las tres situaciones mencionadas no tiene en cuenta la creciente preocupación por los metadatos, considerados datos no personales, los cuales, salvo las debidas excepciones, deben disfrutar de la misma protección que los datos personales, sobre todo en cuanto a derechos ARCO para el titular.

3.7.1. De hecho, las empresas que se dedican al análisis de metadatos llevan a cabo análisis prospectivos y proactivos basados en datos, que identifican tendencias y condiciones para que las empresas adopten decisiones en el futuro.

3.7.2. Además, no está claro si el futuro Reglamento se aplicará solo a los datos obtenidos de forma electrónica, ya que en el artículo 3, apartado 2, se define almacenamiento como cualquier **forma de almacenamiento de datos en formato electrónico**, y el propio artículo 2 indica que el Reglamento se aplica al «almacenamiento o tratamiento de **datos electrónicos**». Ahora bien, ello puede significar que, por ejemplo, un cuestionario anónimo realizado con la presencia física de los titulares de datos y almacenado físicamente no esté cubierto por el Reglamento sometido a examen.

3.7.3. Por otra parte, con la internet de las cosas, la proliferación de aparatos electrónicos, en particular electrodomésticos, que recogen y cruzan datos no personales podría plantear en el futuro problemas en materia de seguridad y privacidad, por lo que era fundamental que la Comisión Europea se preocupase más de los datos no personales, velando por los derechos fundamentales de los ciudadanos.

3.7.4. Por último y dada la zona gris existente entre datos personales y no personales —puesto que algunos datos pueden pasar a ser personales fácilmente—, el mantenimiento de un régimen completamente diferente para este tipo de datos puede dar lugar a que las entidades traten de caracterizar los datos obtenidos como no personales, para así sustraerse a la aplicación del Reglamento (UE) 2016/679, de 27 de abril de 2016.

3.8. Además, la propuesta no tiene debidamente en cuenta la naturaleza global y transeuropea de la economía digital, pues solo se preocupa de regular el mercado interior, olvidando que este se enmarca en un mercado mundial, sin ninguna garantía de que en otros países y continentes se sigan las mismas normas que intenta aplicar, sin poder para imponerlas en las negociaciones internacionales.

3.9. Por todas estas razones, el CESE no es partidario de la subopción 2a que propone la Comisión sin aducir argumentos válidos ni coherentes, en lugar de la opción 3, que cuenta con su apoyo.

3.10. Siempre que, y en la medida en que, la propuesta recoja sus sugerencias de modificación, así como los cambios propuestos en la posición de la Presidencia del Consejo en su declaración de 19 de diciembre —que el CESE suscribe—, el Comité está dispuesto a dar su visto bueno a la presente propuesta, así modificada, a condición de que sea considerada claramente un máximo común denominador aceptable tanto por los Estados miembros como por las partes interesadas, y también desde la perspectiva de una evolución futura hacia formas más ambiciosas de realización efectiva de una verdadera libre circulación de los datos no personales en el mercado único digital de la Unión Europea.

#### 4. Observaciones específicas

##### 4.1. Artículo 2 — *Ámbito de aplicación*

4.1.1. El CESE se pregunta por la naturaleza de la letra a), es decir, qué se entiende por «**prestado como un servicio a usuarios**», en particular, si nos encontramos ante un negocio jurídico gratuito u oneroso.

De hecho, es importante resaltar que hoy existen diversos servicios que se prestan de forma gratuita, como Google Analytics. Sin embargo, el hecho de que no concurra el requisito de carácter oneroso ha permitido a las empresas que proporcionan el servicio introducir cláusulas abusivas en sus contratos de prestación de servicios, eximiéndose de responsabilidad por la pérdida, extravío o destrucción de los datos o, incluso, arrogándose el derecho a borrarlos sin el consentimiento del titular.

4.1.2. Por otra parte, el CESE considera necesario que, al igual que el Reglamento (UE) 2016/679, el Reglamento sometido a examen se aplique, asimismo, a países no pertenecientes a la UE en los que sea aplicable el Derecho de un Estado miembro en virtud del Derecho internacional privado.

##### 4.2. Artículo 3 — *Definiciones*

###### 4.2.1. El concepto de «datos no personales»

4.2.1.1. En la propuesta no figura una definición de tipo aristotélico de datos no personales, de modo que solo puede decirse que se trata *prima facie* de datos distintos de los personales, es decir, una definición meramente negativa, como parece deducirse del considerando 7 del preámbulo y del artículo 1 de la propuesta.

4.2.1.2. No obstante, un análisis más detenido nos indica que solo se excluyen, de su concepto, los datos personales objeto de una protección legal específica, es decir, la protección que en la UE confiere actualmente el Reglamento (UE) 2016/679, de 27 de abril de 2016, la Directiva 2016/680/UE, de la misma fecha, y la Directiva 2002/58/CE, de 12 de julio de 2002 <sup>(1)</sup>, así como la legislación nacional de transposición.

4.2.1.3. Por lo tanto, esta propuesta parece abarcar no solo los datos relativos a las personas jurídicas (y que, contrariamente a lo manifestado en repetidas ocasiones por el Comité, no gozan de la misma protección que se otorga a las personas físicas, mientras que sí es así en varios ordenamientos jurídicos nacionales), sino también los datos personales «anónimos», a los que tan solo se hace referencia en el considerando 26 del Reglamento general de protección de datos.

4.2.1.4. Dada la imprecisión del texto, el CESE destaca la necesidad de consagrar expresamente en el Reglamento sometido a examen la definición de datos no personales, y no como una definición genérica y subsidiaria de la recogida en el Reglamento (UE) 2016/679, dado que muchos órganos jurisdiccionales han adoptado interpretaciones diferentes sobre qué se entiende por datos personales y no personales, con el fin de garantizar la coherencia, la conformidad y la claridad jurídica de los actos de la UE.

##### 4.3. Artículo 4 — *Libre movimiento de datos en la Unión*

4.3.1. En aras de la claridad y la seguridad jurídicas, el CESE considera que se han de concretar los plazos para que los Estados miembros notifiquen las medidas que impliquen el mantenimiento o creación de normas que, por razones de seguridad pública, contraríen el Reglamento sometido a examen.

4.3.2. También considera importante que la Comisión Europea lo notifique a los demás Estados miembros con el fin de determinar si dichas medidas pueden tener o no un impacto directo o indirecto en la circulación de los datos no personales en los mismos.

---

<sup>(1)</sup> Directiva 2002/58/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio de 2002, relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas (Directiva sobre la intimidad y las comunicaciones electrónicas) (DO L 201 de 31.7.2002, p. 37), refundida por la propuesta de la Comisión relativa al Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas [COM(2016) 590 final, 12.10.2016], y por la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el respeto de la vida privada y la protección de los datos personales en el sector de las comunicaciones electrónicas y por el que se deroga la Directiva 2002/58/CE (Reglamento sobre la vida privada y las comunicaciones electrónicas) [COM(2017) 10 final — 2017/0003 (COD)].

#### 4.4. **Artículo 9 — Revisión**

4.4.1. La Comisión se compromete a revisar el Reglamento y presentar un informe sobre sus conclusiones principales al Parlamento Europeo, al Consejo y al CESE **cinco años después de su entrada en vigor**.

4.4.2. Puesto que, en el mejor de los casos, no se espera que esto último vaya a suceder antes de finales de 2018, parece más apropiado que la revisión se lleve a cabo en un plazo de **tres años**, dada la manifiesta debilidad del mecanismo y la naturaleza rápidamente cambiante de la materia sobre la que versa.

#### 4.5. **Posición de la Presidencia del Consejo**

4.5.1. Entretanto, durante la elaboración del presente proyecto de dictamen, el 19 de diciembre, la Presidencia del Consejo Europeo presentó un texto modificado de la propuesta de la Comisión<sup>(12)</sup> en el que introduce alteraciones sustanciales, en el mismo sentido exactamente que las recomendaciones que formula ahora el CESE.

4.5.2. Por ejemplo, cabe destacar a modo de resumen las siguientes:

- a) en el artículo 2 —Ámbito de aplicación— y en los considerandos 7bis y 8, la clarificación de qué queda fuera del ámbito de aplicación del Reglamento;
- b) en el artículo 3 —Definiciones—, la introducción de un nuevo apartado 2 bis en el que se aclare el significado de «tratamiento»;
- c) en el apartado 5 del artículo 3, la inclusión explícita de las prácticas administrativas en la definición de la localización de datos y la consiguiente modificación del artículo 4, apartado 1;
- d) en el artículo 5, apartado 2, el establecimiento de un mecanismo obligatorio para imponer el suministro de datos y, en el apartado 5, la posibilidad de que los Estados miembros impongan sanciones a los usuarios que se nieguen a comunicar los datos, tal y como se recomienda en el presente dictamen;
- e) en el artículo 6, el establecimiento de directrices para la elaboración de los códigos de conducta;
- f) en el artículo 7, la definición del papel de los «puntos únicos de contacto» y la aceleración del proceso de comunicación entre las autoridades;
- g) la supresión del artículo 8 y, con él, del Comité de libre circulación de datos;
- h) en varios artículos se pide que se mejore su coordinación con la Directiva sobre transparencia<sup>(13)</sup>;
- i) en los considerandos 10 y 10 bis, se incluye la necesaria explicación sobre la cuestión de los datos mixtos y los datos anónimos;
- j) en el considerando 12 bis, el concepto de seguridad pública que aparece constantemente en el artículo 4 se clarifica, inspirándose en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

4.5.3. El CESE se declara resueltamente a favor de todas estas propuestas de la Presidencia y pide encarecidamente a la Comisión, al Parlamento Europeo y a los Estados miembros que las tengan debidamente en cuenta.

Bruselas, 15 de febrero de 2018.

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

---

<sup>(12)</sup> Expediente interinstitucional 2017/0228 (COD) 15724/1/17REV 1, de 19 de diciembre de 2017.

<sup>(13)</sup> DO L 294 de 6.11.2013, p. 13.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a ENISA, la “Agencia de Ciberseguridad de la UE”, y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 526/2013, y relativo a la certificación de la ciberseguridad de las tecnologías de la información y la comunicación (“Reglamento de Ciberseguridad”)**

[COM(2017) 477 final/2 2017/0225 (COD)]

(2018/C 227/13)

Ponente: **Alberto MAZZOLA**

Coponente: **Antonio LONGO**

Consulta	Parlamento Europeo, 23.10.2017 Consejo de la Unión Europea, 25.10.2017
Fundamento jurídico	Artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Sección de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	5.2.2018
Aprobación en el pleno	14.2.2018
Pleno n.º	532
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	206/1/2

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE considera que el nuevo mandato permanente de la Agencia de Seguridad de las Redes y de la Información de la Unión Europea (ENISA) propuesto por la Comisión contribuirá de forma significativa a mejorar la resiliencia de los sistemas europeos. Sin embargo, el presupuesto provisional asociado y los recursos asignados a la ENISA no serán suficientes para que la Agencia cumpla su mandato.

1.2. El CESE recomienda a todos los Estados miembros que establezcan una contraparte clara y equivalente a la ENISA, ya que la mayoría de ellos aún no lo ha hecho.

1.3. El CESE opina asimismo que, en términos de creación de capacidades, la ENISA debería dar prioridad a acciones dirigidas a apoyar la administración electrónica<sup>(1)</sup>. La identidad digital en la UE y en el mundo para las personas, las organizaciones y los objetos es clave, y la prevención y la lucha contra la usurpación de identidad y el fraude en línea deben ser una prioridad.

1.4. El CESE recomienda que la ENISA proporcione informes periódicos sobre la ciberpreparación de los Estados miembros, centrados principalmente en los sectores determinados en el anexo II de la Directiva SRI. Cada año, un ciberejercicio realizado a escala europea debería evaluar la preparación de los Estados miembros y la eficacia del mecanismo europeo de respuesta a ciber crisis, y formular recomendaciones al respecto.

1.5. El CESE respalda la propuesta de crear una red de competencias en el ámbito de la ciberseguridad. Dicha red se apoyaría en un Centro de Investigación y Competencias sobre Ciberseguridad (CICC) y permitiría respaldar la soberanía digital europea desarrollando una base industrial europea competitiva para capacidades tecnológicas clave sobre la base del trabajo realizado por la asociación público-privada contractual (APPC), que debería convertirse en una empresa común tripartita.

1.6. El factor humano constituye una de las causas más importantes de los ciberaccidentes. Para el CESE, es necesario crear una base sólida de cibercompetencias y mejorar la ciberhigiene, en particular mediante campañas de sensibilización dirigidas a particulares y empresas. El CESE apoya la creación de un plan de estudios certificado por la UE para las escuelas secundarias y los profesionales.

<sup>(1)</sup> Mercado único digital: revisión intermedia

1.7. El CESE considera que un mercado único digital europeo también necesita una interpretación homogénea de las normas en materia de ciberseguridad, incluido el reconocimiento mutuo entre Estados miembros, y que un marco de certificación, acompañado de sistemas de certificación para los distintos sectores, podría proporcionar una base común. Sin embargo, deberán preverse diferentes enfoques para los distintos sectores, en función de su modo de funcionamiento. Por lo tanto, el CESE considera que las agencias sectoriales de la UE (AESA, AFE, EMA, etc.) deberían participar en el proceso y, en ciertos casos y con el consentimiento de la ENISA para garantizar la coherencia, encargarse de elaborar regímenes de ciberseguridad. Se deberían adoptar normas mínimas europeas para la seguridad informática en cooperación con el CEN, el Cenelec y el ETSI.

1.8. El Grupo Europeo de Certificación de la Ciberseguridad previsto apoyado por la ENISA debe estar formado por autoridades nacionales de supervisión de la certificación, partes interesadas del sector privado, incluidos operadores de varios ámbitos de aplicación, científicos y agentes de la sociedad civil.

1.9. El CESE opina que la Agencia debería efectuar un seguimiento del rendimiento y la toma de decisiones de las autoridades nacionales de supervisión de la certificación mediante auditorías e inspecciones en nombre de la Comisión, y que las responsabilidades y sanciones en caso de incumplimiento de las normas deberían definirse en el Reglamento.

1.10. El CESE considera que las actividades de certificación no pueden carecer de un sistema de etiquetado apropiado, que deberá aplicarse también a los productos importados con el fin de reforzar la confianza de los consumidores.

1.11. Europa debe aumentar las inversiones haciendo que diferentes fondos de la UE, fondos nacionales e inversiones del sector privado converjan hacia objetivos estratégicos en una sólida cooperación entre los sectores público y privado, también mediante la creación, en el actual y en el futuro programa marco de investigación, de un Fondo de Ciberseguridad de la UE para la Innovación y la I+D. Además, Europa debería crear un fondo para el despliegue de la ciberseguridad, abriendo una nueva perspectiva en el actual y en el futuro Mecanismo «Conectar Europa», así como en el próxima el FEIE 3.0.

1.12. El CESE cree que es necesario un nivel de seguridad mínimo para los dispositivos «ordinarios» de la «internet de las personas». En este caso, la certificación es un método clave para proporcionar un nivel de seguridad superior. La seguridad de la internet de las cosas debe ser una prioridad.

## 2. Marco actual de la ciberseguridad

2.1. La ciberseguridad es fundamental para la prosperidad y la seguridad nacional, así como para el funcionamiento mismo de nuestras democracias, libertades y valores. La ciberseguridad es un ecosistema en el que las leyes, las organizaciones, las competencias, la cooperación y la ejecución técnica deben estar en armonía para maximizar su eficacia, según se afirma en el índice global de ciberseguridad de la ONU, y se añade que la ciberseguridad está adquiriendo cada vez mayor relevancia para los responsables políticos de los países.

2.2. La necesidad de un ecosistema seguro está cobrando una importancia fundamental debido a la revolución de internet. Esta revolución no solo ha redefinido las relaciones entre empresas y consumidores (B2C) en sectores como los medios de comunicación, el comercio al por menor y los servicios financieros, sino que también está remodelando los sectores de la fabricación, la energía, la agricultura, el transporte y otros sectores industriales de la economía que, en su conjunto, representan casi dos tercios del producto interior bruto mundial, así como las infraestructuras de servicios y las interacciones de las personas con la administración pública.

2.3. La Estrategia para el Mercado Único Digital se basa en la mejora del acceso a los bienes, los servicios y el contenido, la creación de un marco jurídico apropiado para las redes y los servicios digitales y el aprovechamiento de los beneficios de una economía basada en datos. Se ha estimado que la estrategia podría contribuir con 415 000 millones de euros al año a la economía de la UE. Se prevé un déficit de 350 000 profesionales con competencias en ciberseguridad en el sector privado en Europa para 2022<sup>(2)</sup>.

---

<sup>(2)</sup> JOIN/2017/0450 final.

2.4. Un estudio de 2014 estimó que el impacto económico de la ciberdelincuencia en la Unión ascendía al 0,41 % del PIB de la UE (es decir alrededor de 55 000 millones de euros) en 2013 <sup>(3)</sup>.

2.5. Según el Eurobarómetro especial 464a sobre la «Actitud de los europeos frente a la ciberseguridad», el 73 % de los usuarios de internet se muestran preocupados por que los sitios web puedan no mantener protegida su información personal en línea y el 65 % por que puedan no hacerlo las autoridades públicas. La mayoría de los encuestados manifiestan su preocupación porque podrían ser víctimas de varias formas de ciberdelincuencia, especialmente programas informáticos maliciosos en sus dispositivos (69 %), usurpación de identidad (69 %) y fraude de tarjeta bancaria o fraude bancario en línea (66 %) <sup>(4)</sup>.

2.6. Hasta la fecha, ningún marco jurídico ha sido capaz de hacer frente al ritmo de la innovación digital, y varios textos legislativos están contribuyendo punto por punto a establecer un marco apropiado: la revisión del Código de Telecomunicaciones, el Reglamento general de protección de datos (RGPD), la Directiva sobre seguridad de las redes y los sistemas de información (Directiva SRI), el Reglamento relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior (Reglamento eIDAS), el Escudo de la privacidad UE-EE, la Directiva sobre la lucha contra el fraude y la falsificación de medios de pago distintos del efectivo, etc.

2.7. Además de la ENISA, la «Agencia de ciberseguridad de la UE», hay muchas organizaciones distintas que se ocupan de cuestiones de ciberseguridad: Europol, el equipo de respuesta a emergencias informáticas de la Unión Europea (CERT-UE), el Centro de Análisis de Inteligencia de la UE (INTCEN), la Agencia Europea para la Gestión Operativa de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (eu-LISA), los centros de puesta en común y análisis de la información (ISAC), la Organización Europea de Ciberseguridad (ECSO), la Agencia Europea de Defensa (AED), el Centro de Excelencia para la Ciberdefensa Cooperativa de la OTAN, el Grupo de Expertos Gubernamentales sobre los avances en la esfera de la información y las telecomunicaciones en el contexto de la seguridad internacional.

2.8. La seguridad a través del diseño resulta clave para proporcionar bienes y servicios de alta calidad; los dispositivos inteligentes no son tan inteligentes si no están protegidos, y lo mismo ocurre con los coches inteligentes, las ciudades inteligentes y los hospitales inteligentes: todos precisan una seguridad integrada para dispositivos, sistemas, arquitecturas y servicios.

2.9. Los días 19 y 20 de octubre de 2017, el Consejo Europeo pidió la adopción de un planteamiento común de la ciberseguridad de la UE tras el paquete de reformas propuesto, solicitando «un planteamiento común de la ciberseguridad: el mundo digital se basa en la confianza, y esta solo puede lograrse si, en todas las políticas digitales, garantizamos una seguridad más proactiva desde su concepción, proporcionamos una certificación adecuada de seguridad de los productos y servicios y aumentamos nuestra capacidad para prevenir, disuadir, detectar y responder a los ciberataques» <sup>(5)</sup>.

2.10. En su Resolución de 17 de mayo de 2017, el Parlamento Europeo «destaca la necesidad de garantizar la seguridad integral de toda la cadena de valor de los servicios financieros; señala los importantes y diversos riesgos que representan los ciberataques dirigidos contra la infraestructura de nuestros mercados financieros, la internet de las cosas, las monedas y los datos; [...] pide a las AES que revisen regularmente las normas operativas en vigor que cubren los riesgos relacionados con las TIC de las entidades financieras; solicita, por otra parte, la elaboración de directrices de las AES sobre la supervisión de esos riesgos; destaca la importancia de los conocimientos tecnológicos de las AES» <sup>(6)</sup>.

2.11. El CESE ha tenido varias oportunidades previas para abordar esta cuestión <sup>(7)</sup>, en particular, durante la Cumbre de Tallin, en la conferencia sobre el futuro desarrollo de la administración electrónica, y ha creado un Grupo de Estudio Permanente sobre la Agenda Digital <sup>(8)</sup>.

<sup>(3)</sup> Documento de trabajo de los servicios de la Comisión — Resumen de la evaluación de impacto que acompaña a la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, Parte 1/6, p. 21, Bruselas, 13.9.2017.

<sup>(4)</sup> Eurobarómetro especial 464a — Wave EB87.4 — *Europeans' attitudes towards cyber security* (Actitud de los europeos frente a la ciberseguridad), septiembre de 2017.

<sup>(5)</sup> Conclusiones del Consejo Europeo de 19 de octubre de 2017.

<sup>(6)</sup> Resolución del Parlamento Europeo del 17 de mayo de 2017 — A8-0176/2017.

<sup>(7)</sup> Mercado único digital: revisión intermedia. DO C 75 de 10.3.2017, p. 124, DO C 246 de 28.7.2017, p. 8, DO C 345 de 13.10.2017, p. 52, DO C 288 de 31.8.2017, p. 62, DO C 271 de 19.9.2013, p. 133.

<sup>(8)</sup> Comunicado de prensa del CESE n.º 31/2017 *Civil Society debates E-government and cybersecurity with incoming Estonian Presidency* (La sociedad civil debate sobre la administración electrónica y la ciberseguridad con la futura Presidencia estonia): <https://www.eesc.europa.eu/en/news-media/press-releases/civil-society-debates-e-government-and-cybersecurity-incoming-estonian-presidency>

### 3. Propuestas de la Comisión

3.1. El paquete de ciberseguridad incluye una Comunicación conjunta para revisar la anterior Estrategia de Ciberseguridad de la Unión Europea (2013), así como un Reglamento de Ciberseguridad centrado en el nuevo mandato de la ENISA y una propuesta de marco de certificación.

3.2. La estrategia se estructura en torno a tres secciones principales: resiliencia, disuasión y cooperación internacional. La parte de disuasión se centra principalmente en los asuntos relacionados con la ciberdelincuencia, incluido el Convenio de Budapest, y la parte de cooperación internacional se ocupa de ciberdefensa, ciberdiplomacia y cooperación con la OTAN.

3.3. La propuesta presenta nuevas iniciativas, como:

- la creación de una Agencia de Ciberseguridad de la UE más fuerte;
- la introducción de un régimen de certificación de la ciberseguridad a escala de la UE, y
- la rápida aplicación de la Directiva SRI.

3.4. La parte de resiliencia propone medidas relacionadas con la ciberseguridad, en particular relativas a: cuestiones de mercado, la Directiva SRI, respuesta rápida de emergencia, desarrollo de las competencias, la educación y la formación de la UE en materia de cibercompetencias y ciberhigiene y sensibilización.

3.5. Al mismo tiempo, el Reglamento de Ciberseguridad propone la creación de un marco de certificación de la ciberseguridad de la UE para productos y servicios de TIC.

3.6. El Reglamento de Ciberseguridad también propone un papel más amplio para la ENISA en cuanto agencia de ciberseguridad de la UE, otorgando a la Agencia un mandato permanente. Además de sus responsabilidades actuales, se espera que la ENISA se ocupe de nuevas tareas de apoyo y coordinación relacionadas con el apoyo a la aplicación de la Directiva SRI, la Estrategia de Ciberseguridad de la UE, el plan director, la creación de capacidades, conocimientos e información, la sensibilización, tareas relacionadas con el mercado como apoyo a la normalización y la certificación, la investigación y la innovación, los ejercicios paneuropeos de ciberseguridad y la secretaría de la red de equipos de respuesta a incidentes de seguridad informática (CSIRT).

### 4. Observaciones generales — Resumen

#### 4.1. Contexto: Resiliencia

##### 4.1.1. Mercado único de la ciberseguridad

*Deber de diligencia:* El desarrollo del principio propuesto de «deber de diligencia» mencionado en la Comunicación conjunta sobre el uso de procesos seguros del ciclo de vida de desarrollo constituye un concepto interesante a desarrollar con la industria de la UE que podría conducir a un planteamiento global de la conformidad legal de la UE. Para la evolución futura, debería considerarse la seguridad por defecto.

*Responsabilidad:* La certificación facilitará la depuración de las responsabilidades en caso de litigio.

##### 4.1.2. Directiva SRI: energía, transporte, banca/finanzas, sanidad, agua, infraestructura digital, comercio electrónico.

En opinión del CESE, la aplicación completa y efectiva de la Directiva SRI es esencial para garantizar la resiliencia de sectores críticos nacionales.

El CESE cree que debe reforzarse el intercambio de información entre agentes públicos y privados a través de centros sectoriales de puesta en común y análisis de la información (ISAC). Debe desarrollarse un mecanismo adecuado para intercambiar de forma segura información de confianza dentro de un ISAC y entre los CSIRT e ISAC sobre la base de una evaluación o análisis del mecanismo actualmente en uso.

#### 4.1.3. Respuesta rápida de emergencia

El enfoque del «plan director» proporcionaría un proceso efectivo para una respuesta operativa a nivel de la UE y de los Estados miembros a un incidente a gran escala. El Comité subraya la necesidad de implicar al sector privado; también se deberían tomar en consideración los operadores de servicios esenciales del mecanismo de respuesta operativa, ya que podrían proporcionar información valiosa sobre amenazas o apoyar la detección de amenazas y crisis a gran escala y la respuesta a las mismas.

La Comunicación conjunta propone la incorporación de los ciberincidentes en los mecanismos de gestión de crisis de la UE. A pesar de que el CESE comprende la necesidad de una respuesta y solidaridad colectiva en caso de ataque, se precisa una mejor comprensión de cómo podría aplicarse esto, habida cuenta de que las ciberamenazas habitualmente se propagan entre países. Las herramientas empleadas en emergencias nacionales podrían compartirse solo parcialmente en caso de necesidad local.

#### 4.1.4. Desarrollo de las competencias de la UE

Para que la UE sea realmente competitiva a escala mundial y para construir una base tecnológica sólida, es esencial crear un marco coherente y a largo plazo que abarque todas las etapas de la cadena de valor de la ciberseguridad. A este respecto, es fundamental fomentar la cooperación entre los ecosistemas regionales europeos para desarrollar una cadena de valor de la ciberseguridad europea. El CESE acoge favorablemente la propuesta de crear una red de competencias en el ámbito de la ciberseguridad.

Esta red podría apoyar la soberanía digital europea desarrollando una base industrial europea competitiva y reduciendo la dependencia de conocimientos desarrollados fuera de la Unión para capacidades tecnológicas clave, proporcionando ejercicios técnicos, talleres e incluso formación esencial en ciberhigiene para profesionales y no profesionales y fomentando —sobre la base del trabajo llevado a cabo por la asociación público-privada contractual— el desarrollo de una red de organizaciones público-privadas nacionales para apoyar el desarrollo de un mercado en Europa. «El desarrollo de la asociación público-privada contractual debe conducir a su optimización, adaptación o expansión» (Programa de trabajo sobre ciberseguridad del Trío de Presidencias EE-BG-AT) a través del establecimiento de una empresa común tripartita (Comisión, Estados miembros, empresas).

Para ser eficaz y alcanzar los objetivos que se propone a escala europea, la red debe basarse en un sistema de gobernanza bien definido.

Esta red estaría apoyada por un Centro de Investigación y Competencias sobre Ciberseguridad (CICC) a escala europea, encargado de conectar todos los centros de competencias nacionales existentes en la UE. El CICC no solo coordinaría y gestionaría la investigación, como en otras empresas comunes, sino que también permitiría el desarrollo efectivo de un ecosistema de ciberseguridad europeo que apoyaría la aplicación y el despliegue de la innovación de la UE.

### 4.2. Contexto: Disuasión

4.2.1. La lucha contra la ciberdelincuencia es una prioridad absoluta a escala nacional y europea que requiere un compromiso político firme. Las actividades de disuasión deben llevarse a cabo sobre la base de una asociación sólida entre los sectores público y privado, estableciendo un intercambio de información eficaz y desarrollando los conocimientos técnicos tanto a escala nacional como europea. Debe considerarse la posibilidad de extender las actividades de Europol a los ámbitos de informática forense y seguimiento.

### 4.3. Contexto: Cooperación internacional

4.3.1. Crear y mantener una cooperación con terceros países basada en la confianza a través de la ciberdiplomacia y las asociaciones empresariales es clave para reforzar la capacidad de Europa de impedir, disuadir y responder a ciberataques a gran escala. Europa debe impulsar la cooperación con Estados Unidos, China, Israel, India y Japón. La modernización de los controles a la exportación de la UE debe evitar las violaciones de derechos humanos o el uso indebido de tecnologías en contra de la propia seguridad de la UE, pero también debe garantizar que la industria de la UE no se vea penalizada respecto a otras ofertas de terceros países. Debería preverse una estrategia específica para los países candidatos a la adhesión a fin de prepararlos para el intercambio de datos transfronterizos sensibles. En particular, se podría brindar a estos países la posibilidad de participar, en calidad de observadores, en algunas actividades de la ENISA; los países deberían clasificarse en función de su disposición a luchar contra la ciberdelincuencia, y podría contemplarse la elaboración de una lista negra.

4.3.2. El CESE celebra la introducción de la ciberdefensa en la segunda fase prevista de un posible futuro centro de competencias de ciberseguridad de la UE. Por este motivo, Europa podría centrarse mientras tanto en el desarrollo de competencias de doble uso, incluidos el aprovechamiento del Fondo Europeo de Defensa y la creación prevista, a más tardar en 2018, de una plataforma de formación y de educación en ciberdefensa. Teniendo en cuenta las amenazas potenciales mutuamente reconocidas, el CESE considera necesario desarrollar la cooperación entre la UE y la OTAN. La industria europea también debería seguir de cerca la evolución de esta cooperación en materia de mejora de la interoperabilidad de las normas de ciberseguridad y otras formas de cooperación en el contexto del planteamiento de la UE en el ámbito de la ciberdefensa.

#### 4.4. Marco de certificación de la UE

4.4.1. El CESE considera que Europa debe hacer frente al desafío de la fragmentación de la ciberseguridad mediante una interpretación homogénea de las normas, incluido el reconocimiento mutuo entre Estados miembros dentro de un marco unificado para facilitar la protección de un mercado único digital. Un marco de certificación podría proporcionar una base común (con reglamentos específicos en los niveles superiores, si fuera necesario), garantizando sinergias entre los sectores verticales y reduciendo la fragmentación actual.

4.4.2. El CESE celebra la creación de un marco europeo de certificación de la ciberseguridad y de regímenes de certificación para los distintos sectores sobre la base de requisitos adecuados y en cooperación con las principales partes interesadas. Sin embargo, los plazos de comercialización y los costes de certificación, así como la calidad y la seguridad, constituyen elementos clave que deben tomarse en consideración. Se establecerán sistemas de certificación para aumentar la seguridad en función de los conocimientos actuales de las necesidades y amenazas; estos sistemas deberán ser flexibles y capaces de evolucionar para permitir las oportunas actualizaciones. Deberán preverse diferentes enfoques para los distintos sectores, en función de su modo de funcionamiento. Por lo tanto, el CESE considera que las agencias sectoriales de la UE (AESA, ABE, AFE, EMA, etc.) deberían participar en el proceso y, en ciertos casos y con el consentimiento de la ENISA, para evitar la duplicación de esfuerzos y la falta de coherencia, encargarse de elaborar regímenes de ciberseguridad.

4.4.3. Para el Comité resulta importante basar el marco de certificación en normas europeas en materia de ciberseguridad y de TIC, definidas en común a escala europea y, en la medida de lo posible, reconocidas a escala internacional. Teniendo en cuenta los plazos y las prerrogativas nacionales, se deben adoptar normas mínimas europeas para la seguridad informática en cooperación con el CEN, el Cenelec y el ETSI. Deben acogerse favorablemente las normas profesionales, pero no deben ser legalmente vinculantes ni obstaculizar la competencia.

4.4.4. Hay una necesidad patente de asociar el nivel de responsabilidades con los diferentes niveles de garantía basados en el impacto de las amenazas. Abrir el diálogo con las compañías de seguros podría contribuir a la adopción de requisitos de ciberseguridad efectivos en función del sector de aplicación. En opinión del CESE, se debe apoyar y otorgar incentivos a las empresas que buscan una «garantía de alto nivel», especialmente para dispositivos y sistemas críticos para la vida humana.

4.4.5. Dado el tiempo transcurrido desde la aprobación de la Directiva 85/374/CEE<sup>(9)</sup>, el CESE le pide a la Comisión que, vista la evolución tecnológica existente, estudie la pertinencia de la inclusión en el ámbito de aplicación de esta Directiva de los supuestos contemplados en esta propuesta de Reglamento, para lograr productos más seguros y un elevado nivel de protección.

4.4.6. El CESE considera que el Grupo Europeo de Certificación de la Ciberseguridad previsto, apoyado por la ENISA, debería estar formado por autoridades nacionales de supervisión de la certificación, partes interesadas del sector privado y operadores de varios ámbitos de aplicación, a fin de garantizar el desarrollo de unos regímenes de certificación completos. Además, debería contemplarse la cooperación entre este grupo y asociaciones representativas del sector de la UE/EEE (por ej., asociación público-privada contractual, sector bancario, transporte, energía, federaciones, etc.) mediante el nombramiento de expertos. Dicho grupo debería tener en cuenta los resultados europeos en materia de certificación (principalmente sobre la base del Acuerdo de Reconocimiento Mutuo [ARM] del Grupo de altos funcionarios sobre seguridad de los sistemas de información [SOG-IS], los regímenes nacionales y los regímenes propietarios) y tratar de mantener las ventajas competitivas europeas.

<sup>(9)</sup> DO L 210 de 7.8.1985, p. 29.

4.4.7. El CESE propone que se otorgue a este grupo de partes interesadas la responsabilidad de preparar de forma conjunta regímenes de certificación junto con la Comisión Europea. También deberían definirse unos requisitos sectoriales a través de un acuerdo consensuado entre las partes interesadas (usuarios y proveedores) públicas y privadas.

4.4.8. Además, el grupo debería revisar periódicamente los regímenes de certificación, tomando en consideración los requisitos de cada sector, y adaptarlos cuando sea necesario.

4.4.9. El CESE apoya la eliminación progresiva de los regímenes de certificación nacionales cuando se introduzca un régimen europeo, como se propone en el artículo 49 del Reglamento. Un mercado único no puede funcionar con normas nacionales distintas y en competencia. A tal fin, el CESE sugiere realizar un censo de todos los regímenes nacionales.

4.4.10. El CESE sugiere que la Comisión ponga en marcha una acción para promover la certificación de la ciberseguridad y los certificados de ciberseguridad en la UE y apoye su reconocimiento en todos los acuerdos comerciales internacionales.

#### 4.5. La ENISA

4.5.1. El CESE considera que el nuevo mandato permanente de la ENISA propuesto por la Comisión contribuirá de forma significativa a mejorar la resiliencia de los sistemas europeos. Sin embargo, el presupuesto provisional asociado y los recursos asignados a la ENISA reformada pueden no ser suficientes para que la Agencia cumpla su mandato.

4.5.2. El CESE anima a todos los Estados miembros a que establezcan una contraparte clara y similar a la ENISA, ya que la mayoría de ellos aún no lo ha hecho. Debería promoverse un programa estructurado a fin de enviar a expertos nacionales en comisión de servicios a la ENISA para apoyar el intercambio de las mejores prácticas y reforzar la confianza. El Comité también recomienda a la Comisión que vele por que se recojan y compartan las buenas prácticas actuales y las medidas eficaces existentes en los Estados miembros.

4.5.3. El CESE opina asimismo que, en términos de creación de capacidades, la ENISA debería dar prioridad a acciones dirigidas a apoyar la administración electrónica<sup>(10)</sup>. La identidad digital en la UE y en el mundo para las personas, las organizaciones, las empresas y los objetos es clave, y la prevención y la lucha contra la usurpación de identidad y el fraude en línea, así como la lucha contra la usurpación de los derechos de propiedad intelectual industrial, deben ser una prioridad.

4.5.4. La ENISA también debe proporcionar informes periódicos sobre la ciberpreparación de los Estados miembros, centrados principalmente en los sectores determinados en el anexo II de la Directiva SRI. Cada año, un ciberejercicio europeo debería evaluar la preparación de los Estados miembros y la eficacia del mecanismo europeo de respuesta a ciber crisis y elaborar recomendaciones al respecto.

4.5.5. El CESE manifiesta su preocupación por la escasez de los recursos en términos de cooperación operativa, incluida la red de CSIRT.

4.5.6. Respecto de las tareas relacionadas con el mercado, el CESE considera que impulsar la cooperación con los Estados miembros y establecer una red formal de agencias de ciberseguridad ayudaría a apoyar la cooperación entre las partes interesadas<sup>(11)</sup>. El plazo de comercialización es muy reducido y resulta crítico para que las empresas de la UE puedan competir en este campo; la ENISA debería poder reaccionar al respecto. El CESE considera que, al igual que otras agencias de la Unión, la ENISA podría aplicar en el futuro un sistema de tasas y gravámenes. El CESE teme que la competición por las competencias entre la UE y las agencias nacionales pueda, como ha ocurrido en otros campos, retrasar el correcto establecimiento del marco reglamentario de la UE y perjudicar al mercado único de la UE.

4.5.7. El CESE observa que las tareas relacionadas con la investigación e innovación y la cooperación internacional son actualmente mínimas.

<sup>(10)</sup> Mercado único digital: revisión intermedia

<sup>(11)</sup> DO C 75 de 10.3.2017, p. 124.

4.5.8. El CESE considera que la ciberseguridad debe ser objeto periódico de debate durante las reuniones conjuntas periódicas de las Agencias de Justicia y Asuntos de Interior (JAI) y que la ENISA y Europol deberían cooperar regularmente.

4.5.9. Dado que el ciber mundo es muy innovador, es necesario estudiar cuidadosamente las normas para evitar obstaculizar la innovación, lo que requiere un marco dinámico; en la medida de lo posible, debería garantizarse tanto la compatibilidad futura como la retrocompatibilidad, con el fin de proteger las inversiones tanto de los ciudadanos como de las empresas.

4.5.10. Dada la importancia de las autoridades nacionales de supervisión de la certificación, el CESE sugiere que el Reglamento objeto de examen establezca ya una red formal de autoridades facultadas para resolver los problemas transfronterizos con el apoyo de la ENISA. En una fase posterior, la red podría evolucionar y convertirse en una agencia única.

4.5.11. Aunque la confianza es fundamental, la ENISA no podrá adoptar decisiones ni elaborar informes de auditoría. El CESE opina que la Agencia debería efectuar un seguimiento del rendimiento y la toma de decisiones de las autoridades nacionales de supervisión de la certificación mediante auditorías e inspecciones en nombre de la Comisión.

4.5.12. La participación en el consejo de administración de la ENISA debería ampliarse a la industria y a las organizaciones de consumidores, en calidad de observadores.

#### **4.6. Industria, pymes, financiación/inversiones y modelos empresariales innovadores**

##### *4.6.1. Industria e inversiones*

A fin de aumentar la competitividad global de las empresas de la UE que operan en el ámbito de las TIC, las medidas deberían orientarse hacia un mejor apoyo del crecimiento y la competitividad de la industria de las TIC, incluidas las pymes.

Europa debería aumentar las inversiones haciendo converger diferentes fondos de la UE, fondos nacionales e inversiones del sector privado hacia los objetivos estratégicos, en el marco de una sólida cooperación entre los sectores público y privado. El nivel de inversión en sectores críticos debería aumentarse y apoyarse mediante la creación, en el actual y en el futuro programa marco de investigación, de un Fondo de Ciberseguridad de la UE para la Innovación y la I+D. Además, Europa debería crear un fondo para el despliegue de la ciberseguridad, abriendo una nueva perspectiva en el actual y en el futuro Mecanismo «Conectar Europa», así como en el próxima el FEIE 3.0.

Deberían crearse incentivos para que los Estados miembros de la UE adquieran soluciones europeas siempre que sea posible y elijan proveedores europeos siempre que estén disponibles, especialmente para las aplicaciones sensibles. Europa debe apoyar el crecimiento de ciber campeones europeos que puedan competir en el mercado mundial.

##### *4.6.2. PYMES*

Dada la fragmentación del mercado, es preciso conocer con mayor claridad la demanda de los clientes, a fin de responder mejor a las exigencias del mercado. Sin una demanda estructurada, ni las pymes ni las empresas emergentes pueden crecer a un ritmo rápido. En este contexto, sería positivo crear una plataforma europea de ciberseguridad para las pymes.

La tecnología de ciberseguridad está cambiando rápidamente y las pymes, gracias a su agilidad, pueden proveer las soluciones de vanguardia necesarias para seguir siendo competitivas. En comparación con los terceros países, la UE sigue buscando un modelo empresarial apropiado para las pymes.

Podrían diseñarse planes específicos para las nuevas empresas y las pymes, que permitan sufragar los costes de certificación para contrarrestar la gran dificultad de obtener fondos para su desarrollo tecnológico y comercial.

#### **4.7. El factor humano: educación y protección**

4.7.1. El CESE observa que la propuesta de la Comisión no tiene debidamente en consideración la persona humana como actor importante de los procesos digitales, ya sea como beneficiario o como causa de los principales incidentes informáticos.

4.7.2. Es necesario desarrollar una base sólida de cibercompetencias, mejorar la ciberhigiene y reforzar la sensibilización entre particulares y empresas. Para alcanzar este resultado, habrá que realizar inversiones específicas, disponer de tiempo para formar a instructores de alto nivel y realizar campañas de sensibilización eficaces. La aplicación de estas tres líneas de acción requiere la participación de las autoridades nacionales y regionales (responsables de establecer programas educativos eficaces e invertir en ellos) y de las empresas y pymes, en el marco de un enfoque colectivo.

4.7.3. Debería considerarse la creación de un posible plan de estudios certificado por la UE para las escuelas secundarias y los profesionales con la participación activa de la ENISA y de sus homólogas nacionales. Además, deberá tomarse en consideración la igualdad de género al desarrollar los programas educativos para mejorar los niveles de empleo en ciberseguridad.

4.7.4. El CESE considera que la actividad de certificación debería incluir un sistema de etiquetado apropiado, tanto para los equipos como para los programas informáticos, como ocurre para muchos otros productos (por ejemplo los productos energéticos). Dicho instrumento contará con la triple ventaja de reducir los costes para las empresas, eliminar la fragmentación existente en el mercado a causa de los diferentes sistemas de certificación ya adoptados a escala nacional y facilitar la comprensión por parte de los consumidores de la calidad y las características del objeto adquirido. En este sentido, resulta importante que los productos importados de terceros países también se sometan a los mismos mecanismos de certificación y de etiquetado. Por último, el CESE considera que la creación de un logotipo *ad hoc* podría resultar práctico para comunicar de forma inmediata a los consumidores y los usuarios la fiabilidad de los productos adquiridos o de los sitios en los que se realizan operaciones de compraventa o que prevén la transmisión de datos sensibles.

4.7.5. La ENISA debería encargarse de una actividad fundamental de información y sensibilización a múltiples niveles, a fin de concienciar sobre los comportamientos digitales «seguros» y reforzar la confianza de los usuarios en internet. A tal fin, convendría implicar a las asociaciones de empresas, las asociaciones de consumidores y otros organismos que operan en el sector de los servicios digitales.

4.7.6. Como complemento de la Ley de Ciberseguridad, y con arreglo a lo que ya se propuso en el dictamen INT/828, el CESE considera crucial poner en marcha cuanto antes un amplio programa europeo destinado a la educación y formación digital para garantizar a todos los ciudadanos los instrumentos necesarios para afrontar la transición lo mejor posible. En particular, el CESE, consciente de las competencias nacionales específicas en la materia, espera que ese programa parta de las escuelas, reforzando los conocimientos de los docentes, adecuando los planes de estudio y la didáctica a las tecnologías digitales (incluido el e-learning) y facilitando a todos los estudiantes una formación de gran calidad. Tal programa será seguido del aprendizaje permanente para reajustar o actualizar las competencias de todos los trabajadores <sup>(12)</sup>.

## 5. Observaciones específicas

### 5.1. *Tecnologías y soluciones emergentes: el caso de la internet de las cosas*

El número de dispositivos conectados aumenta constantemente y se espera que se multiplique con respecto al número de habitantes del planeta, debido a la digitalización de los componentes, sistemas y soluciones y a la mejora de la conectividad. Esta tendencia ofrece nuevas oportunidades a los ciberdelincuentes, sobre todo porque los dispositivos de la internet de las cosas a menudo no están tan bien protegidos como los dispositivos tradicionales.

Las normas de seguridad europeas en diferentes sectores verticales que utilizan dispositivos de internet de las cosas podrían reducir los esfuerzos, el tiempo y los costes de desarrollo para todos los agentes del sector en la cadena de valor de los productos conectados.

Es probable que se necesite algún tipo de nivel mínimo de seguridad mediante un servicio de gestión de identidad y acceso (IAM), reparación y gestión de dispositivos para los dispositivos «ordinarios» de «internet de las personas». Dado que la certificación es un método clave para proporcionar un nivel de seguridad más elevado, debería prestarse mayor atención a la seguridad de la internet de las cosas en el nuevo enfoque de la certificación de la UE.

Bruselas, 14 de febrero de 2018.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Georges DASSIS

<sup>(12)</sup> Mercado único digital: revisión intermedia

**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, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2018»**

[COM(2017) 690 final]

(2018/C 227/14)

Ponente: **Dimitris DIMITRIADIS**

Consulta	Comisión Europea, 18.1.2018
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Subcomité competente	Subcomité sobre el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2018
Aprobado en el pleno	14.2.2018
Pleno n.º	532
Resultado de la votación	194/2/3
(a favor/en contra/abstenciones)	

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE considera que el marco del Semestre Europeo reviste una importancia estratégica y se compromete a seguir contribuyendo del modo más eficaz posible. Al mismo tiempo, reitera la necesidad de incrementar el papel de la sociedad civil organizada en el proceso del Semestre Europeo, en concreto en la elaboración del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento (EPAC). El Comité puede aportar un valor añadido a este proceso. Asimismo, el Semestre Europeo debería involucrar de forma más estructurada, en particular, a los interlocutores sociales y a los Consejos Económicos y Sociales nacionales.

1.2. El CESE reconoce que la dimensión social del Semestre Europeo se ha visto incrementada con la introducción de indicadores sociales (cuadro de indicadores sociales) en el Informe Conjunto sobre el Empleo <sup>(1)</sup>. No obstante, el Comité se muestra convencido de que, además de centrarse en el aumento de las inversiones, las reformas estructurales y el fortalecimiento del equilibrio macroeconómico <sup>(2)</sup>, tal y como manifiesta la Comisión, es necesario extender el proceso del Semestre a otros ámbitos *más allá de los indicadores del PIB* (objetivos sociales, medioambientales y en materia de sostenibilidad). El CESE aboga por hacer que el Semestre apoye el pilar social europeo para que, de este modo, se convierta en una herramienta de mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los ciudadanos. El Comité desearía que los objetivos del pilar europeo de derechos sociales se integrasen en las políticas y decisiones tomadas.

1.3. El CESE considera que la clave para aumentar el crecimiento a largo plazo es la inversión, la innovación y el conocimiento, la educación y el aprendizaje permanente, en especial en tecnologías ecológicas y la economía circular, aunque también en sectores más tradicionales. El Comité hace hincapié en que los coeficientes de inversión privada serán elevados únicamente si se procura la motivación adecuada, se garantiza una demanda interna sólida y se mantiene un clima favorable a la inversión.

1.4. El CESE señala que la inversión pública es relativamente baja y se está quedando atrás. Insiste en la necesidad de aumentar la inversión pública para salvaguardar el frágil crecimiento, lo que incluye fomentar la inversión social en medidas destinadas a desarrollar el capital humano a través de la educación y la formación, así como las destinadas a unos mejores servicios públicos, a infraestructuras de asistencia, a la innovación y a la cohesión social en diferentes países y regiones. El CESE pide, una vez más, que para ello se apruebe la adopción de la denominada «regla de oro de la inversión pública» a fin de promover la inversión pública.

<sup>(1)</sup> Informe Conjunto sobre el Empleo.

<sup>(2)</sup> DO C 173 de 31.5.2017, p. 73.

1.5. El CESE toma buena nota del establecimiento del Programa de Apoyo a las Reformas Estructurales <sup>(3)</sup>. Si bien se considera una herramienta sumamente necesaria que podría ayudar a los Estados miembros a acometer reformas institucionales, administrativas y estructurales facilitando recursos para la creación de capacidades y la asistencia técnica, a juicio del Comité, estas reformas no deberían desembocar en una mera desregulación del mercado laboral y la liberalización del mercado de productos. Al mismo tiempo, el Comité advierte de que, debido a un presupuesto relativamente reducido y a la falta de experiencia en la cooperación con Estados miembros a la hora de aplicar reformas estructurales, el programa podría no lograr los resultados esperados.

1.6. El CESE concuerda con la Comisión en que unas reformas estructurales equilibradas y razonables desde el punto de vista económico y social en unos mercados laborales y de productos que funcionen correctamente son esenciales para la adaptación de la economía europea a los cambios estructurales a largo plazo y a posibles conmociones económicas y medioambientales. No obstante, el Comité insiste en un enfoque no sistémico y señala que las reformas deben llevarse a cabo solo cuando sea necesario y dentro del respeto de la legislación nacional, el diálogo social y los convenios colectivos.

1.7. El CESE acoge con satisfacción que la Comisión haya hecho gran hincapié dentro del EPAC en la composición y la eficiencia del gasto público, así como en una política presupuestaria responsable y un gasto adecuado y eficiente. El Comité considera que las reformas en la administración pública enfocadas a las iniciativas relacionadas con la administración digital, la eficiencia de la contratación pública <sup>(4)</sup> y una mayor transparencia de los fondos públicos pueden lograr un gran ahorro de costes y aumentar la inversión pública. Dichas medidas deberían ser una de las primeras opciones en lo que se refiere al saneamiento presupuestario.

1.8. El CESE recalca que los esfuerzos destinados a mitigar las consecuencias adversas del envejecimiento constituyen un reto para los presupuestos de los Estados miembros. Cabe destacar, una vez más, la importancia de la formación y el reciclaje, el papel de prevención que incumbe al sector de la salud, la eficiencia del gasto destinado a dicho sector y la necesidad de salvaguardar la eficiencia del sistema de protección social.

## 2. Observaciones generales

2.1. El CESE reitera su opinión sobre el hecho de que el EPAC no incluya otros ámbitos políticos relevantes, tales como la política medioambiental, u otras cuestiones pertinentes, como la calidad del empleo. El Comité considera que es posible expandir el Semestre para garantizar que las políticas macroeconómicas de la UE sean sostenibles, no solo desde el punto de vista económico y social, sino también desde el medioambiental. El Semestre debe abordar los retos económicos, sociales y medioambientales en igualdad de condiciones.

2.2. En este sentido, el Semestre Europeo debería incluir un sistema integral de indicadores que tenga en cuenta las repercusiones sociales y medioambientales. La introducción del cuadro de indicadores sociales en el EPAC de 2018 es un primer paso en esta dirección, que debería completarse —siempre que sea posible— con indicadores sobre la evolución de los salarios y la tasa de cobertura de la negociación colectiva. El análisis macroeconómico y social actual podría complementarse introduciendo indicadores relativos a la utilización eficiente de los recursos y a la eficiencia energética, los progresos en los objetivos nacionales de clima y energía y los cambios en los coeficientes tributarios nacionales en materia de medio ambiente.

2.3. El EPAC debería hacer un mayor hincapié en las cuestiones demográficas a largo plazo, en particular en el contexto del envejecimiento de la población y la migración de trabajadores. Llegados a esta encrucijada en la que las amenazas inmediatas a la estabilidad económica y presupuestaria parecen haberse eludido, es preciso centrarse urgentemente en estas cuestiones a más largo plazo.

2.4. El CESE ha argumentado que el Semestre Europeo debería desarrollarse en mayor medida para garantizar coordinación a la hora de poner en práctica los objetivos de desarrollo sostenible <sup>(5)</sup>.

2.5. El desarrollo del Semestre Europeo debe tener en cuenta el período posterior al *brexit* y asumir que será esencial revisar al alza las capacidades financieras.

2.6. Asimismo, el Semestre Europeo deberá ser adaptado a la futura estrategia posterior a 2020. Dicha estrategia debería basarse en las prioridades de la Comisión Juncker y los objetivos para 2030, basados en la Estrategia Europa 2020 y sus metas (aún pertinentes para los años venideros) y en el Acuerdo de París sobre cambio climático.

<sup>(3)</sup> Reglamento (UE) 2017/825.

<sup>(4)</sup> COM(2017) 572 final.

<sup>(5)</sup> DO C 81 de 2.3.2018, p. 44.

### 3. Observaciones específicas

#### 3.1. Inversión

3.1.1. El aumento de la productividad es una de las principales fuentes de mejora del bienestar económico. Reviste una importancia crucial para la UE mantener una tasa de crecimiento de la productividad elevada y sostenible, dado que la UE se está quedando rezagada respecto a sus principales competidores, en especial en sectores industriales cruciales y en el desarrollo de tecnología hipocarbónica. Una continua mejora de la economía es la base fundamental para financiar la seguridad social y las prestaciones sanitarias al nivel deseado por los ciudadanos europeos. De hecho, el fomento del bienestar, la cohesión y la justicia social es un objetivo plenamente compatible con el crecimiento económico y el aumento de la productividad <sup>(6)</sup>.

3.1.2. La clave del aumento de la productividad es la inversión, la calidad del empleo, la innovación y el conocimiento. Con un menor nivel de gastos de capital, se facilitan menos equipos nuevos a los trabajadores y, *ceteris paribus*, las tasas y niveles futuros de crecimiento de la productividad son inferiores. Esto se cumple especialmente cuando el crecimiento de la población activa se ralentiza debido a cambios demográficos y al descenso de la tasa de natalidad, como es el caso de Europa. Para que el trabajo sea más productivo, han de realizarse inversiones en educación, aprendizaje permanente y formación; en la mejora de las condiciones laborales; en servicios básicos como la asistencia infantil y la atención extraescolar; en plantas, equipos y técnicas de producción modernos; en nuevos descubrimientos e innovaciones, y en transportes, comunicaciones y otro tipo de infraestructuras. Asimismo, ha de tenerse en cuenta que la inversión pública a gran escala, incluida la inversión social, opera en unos plazos mucho más largos. Así pues, considerar en mayor medida los requisitos de planificación debería contribuir al aumento de la inversión pública. A tal fin, el CESE pide, una vez más, que se apruebe la adopción de la denominada «regla de oro de la inversión pública» para promover la inversión pública.

3.1.3. A este respecto, el CESE considera que es esencial que las oportunidades presupuestarias a nivel nacional y de la UE se aprovechen plenamente y que la política de cohesión continúe siendo el principal instrumento de inversión de la Unión. El Comité subraya que su gobernanza y sus interacciones con el Semestre Europeo deberían mejorarse para aumentar aún más su contribución al desarrollo sostenible e integrador. Los Fondos Estructurales pueden utilizarse en mayor medida que en la actualidad para apoyar la educación y la formación en las destrezas necesarias, en estrecha colaboración con los interlocutores sociales. En este sentido, el Comité comparte la opinión de la Comisión de que el FEIE «diste mucho de haber alcanzado su pleno potencial en el fomento del desarrollo del capital humano».

3.1.4. Para la modernización de las plantas y tecnologías de producción, es necesario crear un clima empresarial y un entorno social adecuados, a fin de que otras empresas estén motivadas para invertir. El CESE considera de suma importancia que los Estados miembros desarrollen unas instituciones más fuertes y eficientes capaces de combatir la corrupción y respetar el Estado de Derecho. De lo contrario, los coeficientes de inversión no pueden ser elevados.

3.1.5. El CESE reitera la necesidad de inversiones en medidas para lograr una transición justa que vayan aparejadas a inversiones transformadoras, en especial en los sectores energético y manufacturero. Tales inversiones —para las que tendría que contarse con un fondo de financiación adecuado— también deberían apoyar a los trabajadores de regiones en fase de transición desde industrias con unas elevadas emisiones de carbono a industrias hipocarbónicas, las cuales han de gestionarse bien para contribuir a los objetivos de empleo digno para todos, inclusión social y erradicación de la pobreza.

3.1.6. Al margen de un clima favorable, es importante para la inversión asimismo que en Europa existan unos mercados financieros que funcionen correctamente. El CESE expresa su preocupación por que la integración de los mercados financieros esté todavía atrasada. El desarrollo adicional de la unión bancaria y la Unión de Mercados de Capitales (UMC) debería proseguir sin demoras.

3.1.7. El CESE está de acuerdo en que es de vital importancia crear una Unión de Mercados de Capitales y otras condiciones marco, para mejorar las condiciones de financiación, diversificar el riesgo, aumentar la accesibilidad del crédito para todas las empresas y poner en práctica el principio de igualdad de oportunidades.

3.1.8. Las condiciones del acceso a financiación aún son muy desiguales y este sigue siendo muy difícil y todavía plantea un enorme desafío a las pymes, las pequeñas empresas familiares y tradicionales, las empresas emergentes y las empresas emergentes en expansión. Por este motivo, el CESE acoge favorablemente medidas como el fondo de fondos de capital riesgo paneuropeo, y solicita a la Comisión que, en cooperación con las autoridades locales, regionales y nacionales, adopte nuevas medidas para impulsar la inversión privada y pública, y fomentar la diferenciación de las fuentes de financiación.

---

<sup>(6)</sup> DO C 173 de 31.5.2017, p. 33.

3.1.9. El desarrollo de la UMC (expansión de los fondos de capital riesgo, mercados de capital privado), incluidos los mercados informales, los inversores providenciales y la microfinanciación colectiva, ha mejorado el acceso al capital riesgo para determinadas categorías de pymes. Sin embargo, es poco probable que una gran proporción de pymes pueda beneficiarse en gran medida de ello. Incluso para las empresas innovadoras, las empresas emergentes y las empresas medianas, los nuevos instrumentos no son siempre fáciles de utilizar y siguen existiendo diferencias considerables entre los países debido al nivel de desarrollo de los mercados de capitales locales y la falta de legislación adecuada. Por tanto, debería prestarse atención a la creación de las condiciones pertinentes para la financiación bancaria de dichas empresas.

3.1.10. El CESE pide a la Comisión y a los Estados miembros que realicen todos los esfuerzos posibles por eliminar los obstáculos para la inversión y por crear un clima favorable a la inversión. Además de los problemas anteriormente mencionados, cabe mencionar, a modo de ejemplo, el Reglamento sobre los fondos de capital riesgo y los esfuerzos encaminados a desarrollar el fondo de emprendimiento social, una «segunda oportunidad» para empresarios que fracasan, la mejora de los procedimientos de insolvencia y la creación de sistemas de reestructuración preventiva. Fomentar la participación de los bancos y mejorar su eficacia operativa debe constituir uno de los pilares del desarrollo de las actividades de inversión.

3.1.11. En dictámenes anteriores, el CESE ya hizo hincapié en que la realización de la Unión de la Energía, la Estrategia para el Mercado Único Digital y el Plan de Acción de la UE para la Economía Circular crearían excelentes oportunidades para realizar inversiones. Asimismo, han de considerarse las nuevas oportunidades para la inversión ecológica con la que combatir el cambio climático. Un mayor dinamismo en estos ámbitos también depende de los acuerdos comerciales internacionales —algunos de los cuales podrían verse afectados negativamente por el cambio de actitudes en la política internacional— y la consiguiente accesibilidad de los mercados.

## 3.2. *Proseguir con las reformas estructurales*

3.2.1. El CESE considera que las reformas estructurales deben ser equilibradas desde el punto de vista económico y social. Las reformas estructurales que deberían llevarse a cabo en primer lugar han de ser las que fomenten el aumento de la productividad, pero también las que refuercen la seguridad del empleo y los sistemas de protección social, al tiempo que se respeta la negociación colectiva y la autonomía de los interlocutores sociales. Las reformas estructurales resultan esenciales para lograr la integridad y la transparencia de la administración pública, así como para prestar unos servicios de gran calidad a ciudadanos y empresas.

3.2.2. El CESE toma nota de las iniciativas propuestas por la Comisión en la Hoja de ruta para profundizar en la unión económica y monetaria europea, y actualmente está redactando un dictamen específico sobre este paquete de iniciativas <sup>(7)</sup>. El Comité seguirá contribuyendo al debate de los líderes de la UE sobre el futuro desarrollo de la UEM como parte del debate en torno al futuro de Europa. No obstante, el Comité lamenta que, en el EPAC, la mayoría de los problemas a la hora de reforzar la convergencia y la inclusión de los Estados miembros conciernen casi exclusivamente a países de la zona del euro. La convergencia de los países que no son miembros de la zona del euro debería implicar el mismo nivel de interés y esfuerzos. Deben promoverse una estrategia y un plan de acción nuevos a fin de garantizar que los Estados miembros con una productividad menor puedan alcanzar al resto desarrollando su propio crecimiento de la inversión de calidad. Asimismo, deberían tomarse medidas para fomentar la recuperación de áreas específicas con proyectos de revitalización que incorporen un crecimiento y una inversión de calidad.

3.2.3. Reviste especial importancia el papel que desempeñan los interlocutores sociales en la concepción, la elaboración y la aplicación de unas reformas estructurales equilibradas y razonables desde el punto de vista económico y social. Este papel debe basarse, en particular, en un nuevo comienzo para el diálogo social, que se inspiraría en el diálogo actual pero contaría con mecanismos de participación reforzados. Un compromiso social responsable depende en gran medida de una comunicación clara y directa, por lo que el CESE acoge favorablemente la intención anunciada por la Comisión de asociar a los interlocutores sociales, de manera profunda y sistemática, al proceso del Semestre Europeo.

3.2.4. El CESE coincide con el Parlamento Europeo en que un mercado de trabajo que funcione correctamente es muy importante para una coyuntura económica positiva <sup>(8)</sup>. Esta debería ser una de las prioridades de las reformas. No obstante, el Comité considera necesario asimismo reforzar la dimensión social del mercado único europeo, incluidos los sistemas de seguridad, y el pilar europeo de derechos sociales debería ser la base para ello.

3.2.5. Al abordar los desafíos estructurales del mercado laboral a los que se enfrentan los Estados miembros, la Comisión debería tener en cuenta las diferentes etapas en las que se encuentran los Estados miembros en cuanto a desarrollo económico y las medidas propuestas deberían ser productivas, inclusivas y aceptables, y susceptibles de ser introducidas en sus sociedades.

<sup>(7)</sup> ECO/446 (pendiente de publicación en el DO).

<sup>(8)</sup> DO C 173 de 31.5.2017, p. 73.

3.2.6. La educación y la formación de calidad deben ser accesibles para todos como derecho básico. No obstante, hoy en día resulta de vital importancia para el desarrollo de la economía europea poder confiar en una mano de obra cualificada, actualizada y con una buena formación. Existen numerosos indicios por parte de las organizaciones de empleadores que apuntan a que el factor más significativo que obstaculiza el aumento de la producción y la creación de empleo es la falta de las destrezas adecuadas requeridas por las empresas. Los sindicatos, por su parte, exigen urgentemente el marco apropiado para que todas las personas se mantengan actualizadas con las capacidades necesarias a lo largo de su carrera profesional (por ejemplo, derecho a permisos de formación remunerados), lo que implica la responsabilidad de todos: individuos, empresas (en función del tamaño de la empresa) y el público en general. Todas estas cuestiones deben abordarse sin demoras con las medidas adecuadas sugeridas en el EPAC, en consonancia con la Nueva Agenda de Capacidades para Europa <sup>(9)</sup>.

3.2.7. Como se señala en el Informe Conjunto sobre el Empleo, «[...] el crecimiento salarial sigue contenido en la mayoría de los países. [...] en el período de 2014 a 2016, el crecimiento salarial real se mantuvo por detrás del crecimiento de la productividad. Esta es una tendencia a largo plazo: en la UE, de 2000 a 2016, la productividad real por persona empleada creció un 14,3 %, mientras que la remuneración real por empleado creció un 10,2 %» <sup>(10)</sup>. Aunque en la mayoría de los países, la tasa de crecimiento de los salarios se sitúa por debajo del crecimiento de la productividad, en otros países es más elevada. Esta heterogeneidad lleva al CESE a destacar que el crecimiento real de los salarios, incluidos los salarios mínimos cuando existan, debe estar en consonancia con el crecimiento de la productividad. En opinión del CESE, una redistribución equitativa de la renta y la riqueza procedentes del aumento de la productividad debería contribuir a una mayor igualdad e incidir de manera positiva en la demanda interna y global dentro de la UE. Esta demanda interna debe estimularse como condición esencial para mantener el crecimiento, superar la crisis e impulsar el empleo. El aumento de los salarios, en particular de los más bajos, es uno de los instrumentos más importantes para alcanzar estos objetivos en la economía y la sociedad europeas <sup>(11)</sup>.

3.2.8. El CESE ha hecho hincapié en numerosas ocasiones en la necesidad de apoyar a las pymes <sup>(12)</sup>, las cuales —además de los trabajadores y empleados concernidos— se ven afectadas en mayor medida por los fallos de mercado, si bien tienen un gran potencial de contribución a la economía europea. Por ello, el Comité acoge favorablemente la intención expresada por la Comisión de apoyar la difusión de nuevas tecnologías entre las pymes. Al mismo tiempo, es importante que la Comisión tenga en cuenta también los problemas de las pymes para acceder a financiación, su heterogeneidad como grupo y la necesidad de apoyar a las pequeñas empresas tradicionales y familiares <sup>(13)</sup>.

3.2.9. La creación de un sistema de incentivos que cree unas condiciones de competencia equitativas, apoye en mayor medida el crecimiento y limite las posibilidades de abuso debe formar parte integrante del proceso de reforma. Debería prestarse especial atención a crear un mejor marco reglamentario y administrativo. El CESE comparte la opinión expresada en el EPAC de que un mercado único en el sector de la defensa podría reportar numerosos beneficios a los ciudadanos europeos, pero al mismo tiempo insiste en su posición de que los fondos presupuestarios de la UE no pueden utilizarse para financiar instrumentos militares ni acciones operativas.

3.2.10. El CESE subraya la necesidad de seguir impulsando la competitividad de Europa en un sentido amplio, mucho más amplio que el de la mera competitividad de las empresas. Es necesario reforzar el peso económico global de Europa, así como tomar medidas con el fin de que esté más preparada para competir con sus competidores globales.

### 3.3. Políticas presupuestarias responsables

3.3.1. La recuperación de la economía europea que ha podido observarse está ayudando a mejorar el estado de las finanzas públicas, en peligro durante la crisis económica y financiera, y después de esta. Al mismo tiempo, unos tipos de interés bajos y el crecimiento económico brindan buenas oportunidades para reducir los niveles excesivos de deuda allí donde existan. La deuda estatal en porcentaje del PIB está distribuida de forma extremadamente desigual en la UE, lo cual expone a los países con unos elevados niveles de deuda a un posible riesgo de tipo de interés, lo que da lugar a elevados costes de financiación si los tipos de interés comienzan a aumentar al reducirse la acomodación de la política monetaria.

3.3.2. Teniendo en cuenta este contexto, el CESE aprecia el hecho de que uno de los pilares sobre los que la Comisión basa su política económica y social sea el pilar de las políticas presupuestarias responsables. Sin embargo, el Comité quiere subrayar que una política de gasto público responsable no siempre se mide simplemente en función de un resultado contable como el déficit, sino según el impacto que haya tenido en la economía real y en la sociedad en general.

<sup>(9)</sup> COM(2016) 381.

<sup>(10)</sup> Informe Conjunto sobre el Empleo, p. 4.

<sup>(11)</sup> ECO/444 (pendiente de publicación en el DO).

<sup>(12)</sup> DO C 345 de 13.10.2017, p. 15.

<sup>(13)</sup> DO C 81 de 2.3.2018, p. 1.

3.3.3. El CESE respalda plenamente la opinión de que la política presupuestaria debe ajustarse a las circunstancias específicas de cada país. El eterno dilema entre la necesidad de garantizar el control del déficit y los niveles de deuda a largo plazo y un gasto público favorable al crecimiento siempre resulta difícil de resolver, y el equilibrio puede cambiar en función de las situaciones específicas de cada país. El Comité se muestra a favor de la flexibilidad, en especial cuando esta posibilita que la inversión pública impulse sectores que reportan también beneficios a largo plazo (educación, formación y sanidad) o unas inversiones destinadas a la creación de las condiciones para la transición a una economía sostenible que haga frente al cambio climático o para apoyar medidas para las empresas afectadas por los fallos de mercado.

3.3.4. El CESE apela firmemente a una lucha constante y bien coordinada contra la evasión y la elusión fiscales, a fin de garantizar una tributación justa de las empresas multinacionales y de la economía digital. El Comité subraya, además, la importancia de la lucha contra la evasión fiscal mediante una mayor transparencia<sup>(14)</sup> y de la lucha contra todas las formas de competencia fiscal desleal entre Estados miembros<sup>(15)</sup>.

#### 3.4. *Pilar europeo de derechos sociales*

3.4.1. El CESE acoge con satisfacción el consenso interinstitucional al que se llegó en la proclamación del pilar europeo de derechos sociales en la Cumbre social de Gotemburgo en favor del empleo justo y el crecimiento, en noviembre de 2017.

3.4.2. El pilar europeo de derechos sociales es primordialmente una declaración política, que incluye propuestas legislativas y no legislativas. El apoyo unánime recibido por parte de los Estados miembros constituye un importante indicio que alienta a su aplicación. Como marco tanto para iniciativas legislativas como no legislativas, el pilar europeo de derechos sociales debería ayudar a fomentar las reformas y a favorecer que la atención se centre en mayor medida en el progreso social dentro del Semestre Europeo.

3.4.3. El CESE considera que el pilar europeo de derechos sociales debería ir acompañado de una hoja de ruta para detallar su puesta en práctica y apoyar el logro de sus objetivos a escala nacional<sup>(16)</sup>.

3.4.4. El CESE pide un Semestre que integre plenamente la dimensión social. El CESE desearía que los objetivos del pilar europeo de derechos sociales se integrasen en las políticas y decisiones tomadas.

3.4.5. Como el CESE ya ha subrayado anteriormente<sup>(17)</sup>, para asegurar su futuro la UE necesita combinar una base económica sólida con una dimensión social firme. La UE debe centrarse en facilitar un crecimiento económico, un progreso social y una integridad medioambiental equilibrados e integradores que puedan dar lugar a un mayor bienestar para los ciudadanos.

3.4.6. El paquete de otoño de la Comisión incorpora un cuadro de indicadores sociales como nueva herramienta dentro del Semestre Europeo para realizar un seguimiento de la aplicación del pilar europeo de derechos sociales, el cual debería formar parte de los análisis efectuados en los próximos informes sobre los países y recomendaciones específicas por país.

Bruselas, 14 de febrero de 2018.

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

---

<sup>(14)</sup> DO C 487 de 28.12.2016, p. 62.

<sup>(15)</sup> DO C 81 de 2.3.2018, p. 131.

<sup>(16)</sup> DO C 81 de 2.3.2018, p. 145.

<sup>(17)</sup> DO C 81 de 2.3.2018, p. 145.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Directiva 92/66/CEE del Consejo, por la que se establecen medidas comunitarias para la lucha contra la enfermedad de Newcastle**

[COM(2017) 742 *final* – 2017/0329 (COD)]

(2018/C 227/15)

Consulta	Parlamento Europeo, 14.12.2017 Consejo de la Unión Europea, 22.12.2017
Fundamento jurídico	Artículo 43, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Fecha de la aprobación en el pleno	14.2.2018
Pleno n.º:	532
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	151/2/5

Considerando que el contenido de la propuesta es enteramente satisfactorio y que, además, esta había sido examinada en su anterior dictamen EESC 4014/2013 (NAT/611), aprobado el 16 de octubre de 2013 (\*), el Comité, en su 532.º pleno, celebrado los días 14 y 15 febrero de 2018 (sesión del 14 de febrero), decidió por 152 votos a favor, 2 en contra y 5 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre la propuesta y remitirse a la posición mantenida en el documento mencionado anteriormente.

Bruselas, 14 de febrero de 2018.

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

---

(\*) DO C 67 de 6.3.2014, p. 166.

**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) 2016/1139 en lo que respecta a los intervalos de mortalidad por pesca y a los niveles de salvaguardia para determinadas poblaciones de arenque en el Mar Báltico**

[COM(2017) 774 final – 2017/0348 COD]

(2018/C 227/16)

Consulta	Parlamento Europeo, 15.1.2018 Consejo de la Unión Europea, 19.1.2018
Fundamento jurídico	Artículo 43, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Fecha de la aprobación en el pleno	14.2.2018
Pleno n.º	532
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	193/1/3

Considerando que el contenido de la propuesta es satisfactorio y no es objeto de ninguna observación por su parte, el Comité, en su 532º pleno, celebrado los días 14 y 15 de febrero de 2018 (sesión del 14 de febrero), decidió por 193 votos a favor, 1 en contra y 3 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre la propuesta.

Bruselas, 14 de febrero 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 deroga el Reglamento (UE) n.º 256/2014 relativo a la comunicación a la Comisión de los proyectos de inversión en infraestructuras energéticas en la Unión Europea**

[COM(2017) 769 final – 2017/347 (COD)]

(2018/C 227/17)

Consulta	Parlamento Europeo, 15.1.2018 Consejo de la Unión Europea, 11.1.2018
Fundamento jurídico	Artículo 194 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Fecha de la aprobación en el pleno	14.2.2018
Pleno n.º	532
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	192/0/2

Considerando que el contenido de la propuesta es satisfactorio y no es objeto de ninguna observación por su parte, el Comité, en su 532º pleno, celebrado los días 14 y 15 de febrero de 2018 (sesión del 14 de febrero), decidió por 192 votos a favor y 2 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre la propuesta.

Bruselas, 14 de febrero de 2018.

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

---









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



**Oficina de Publicaciones de la Unión Europea**  
2985 Luxemburgo  
LUXEMBURGO

**ES**